

NOU

Norges offentlige utredninger **2024:7**

Norge og EØS: Utvikling og erfaringer

Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Maktens ansikt
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
7. Norge og EØS: Utvikling og erfaringer
Utenriksdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2024: 7**

Norge og EØS: Utvikling og erfaringer

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. mai 2022.
Avgitt til Utenriksdepartementet 11. april 2024.

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Utenriksdepartementet

EØS-utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. mai 2022 for å vurdere erfaringene fra EØS-avtalen og andre avtaler Norge har med EU de siste ti årene. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 11. april 2024

Line Eldring
Leder

Stig Eidissen

Halvard Haukeland
Fredriksen

Oda Helen Sletnes

Christian Anton
Smedshaug

Anne Elizabeth Stie

Knut Erling Sunde

Guri Rosén
Sekretariatsleder

Elen Botten

Trym Nohr Fjørtoft

Silva Malin Hoffmann

Torbjørn Viveke Straand
Jevnaker

Olav Haldorsson Slettebø

Silje Marie Thorstensen

Frode Veggeland

Siri Venemyr

Anne Mette Ødegård

Innhold

1	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	11	4.5	Norges samlede tilknytning til EU	47
1.1	Innledning	11			
1.2	Utviklingen i EØS-samarbeidet	12	5	Forvaltning og håndheving av EØS-avtalen	50
1.3	Forvaltningen og håndhevingen av EØS-avtalen	13	5.1	Innledning	50
1.4	Handlingsrom	14	5.2	Hovedfunn fra 2012-utredningen ..	51
1.5	Demokrati og rettigheter	16	5.3	Institusjonelle rammer	51
1.6	Klima og miljø	17	5.3.1	Topilarsystemet	51
1.7	Energipolitikk	18	5.3.2	EØS-organene	53
1.8	Konsekvenser for norsk økonomi	20	5.3.3	EU-pilaren	53
1.9	Næringspolitikk	20	5.3.4	EFTAs faste komité og EFTA-sekretariatet	54
1.10	Arbeidsliv og arbeidsmarked	21	5.3.5	EFTAs overvåkingsorgan ESA	54
1.11	Krisehåndtering og beredskap	22	5.3.6	EFTA-domstolen	57
1.12	Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk	23	5.4	EU-byråene	59
1.13	Erfaringene fra Storbritannia, Sveits og Canada	25	5.4.1	EU-byråer og utvikling det siste tiåret	59
2	Utvalgets arbeid	26	5.4.2	Norges tilknytning til EU-byråer ..	60
2.1	Oppnevning og mandat	26	5.4.3	Ulike tilknytningsformer til EU-byråene	62
2.2	Utvalgets tolkning av mandatet	27	5.5	Innlemmelse og gjennomføring av ny EU-rett	64
2.3	Utvalgets sammensetning og arbeidsform	28	5.5.1	Vurdering av EØS-relevans	64
2.4	Utredningens struktur	29	5.5.2	Etterslep av rettsakter i EØS	65
3	EU og verden: et turbulent tiår	30	5.6	Nasjonal forvaltning og håndheving av EØS-avtalen	68
3.1	Verden i endring	30	5.6.1	Endrede rammebetingelser for EØS-arbeidet i sentralforvaltningen	68
3.2	En krevende global kontekst	30	5.6.2	Et økende behov for koordinering	69
3.3	Nye utfordringer for Europa	33	5.6.3	Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	72
3.4	Institusjonelle utviklingstrekk de siste ti år	34	5.6.4	Domstoler og andre håndhevingsorganer	72
3.5	Politiske utviklingstrekk de siste ti år	36	5.7	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	74
4	Norges samarbeid med EU 2012–2023	38	6	Handlingsrom: medvirkning, påvirkning og tilpasning	77
4.1	Innledning	38	6.1	Innledning	77
4.2	EØS-avtalen	39	6.2	Hovedpunkter fra 2012-utredningen	78
4.2.1	Økning i EØS-regelverk, 2012–2023	40	6.3	Første fase: Medvirkning og påvirkning	78
4.2.2	Utfyllende regelverk	41	6.3.1	Utredningsfasen	78
4.3	Samarbeidsavtaler innenfor rammen av EØS-avtalen	42	6.3.2	Behandlingsfasen og beslutningsfasen	82
4.3.1	Norsk deltakelse i EUs program-samarbeid	43	6.3.3	Hvor mye kan Norge påvirke i utrednings- og behandlingsfasene?	83
4.3.2	Norsk deltakelse i EU-byråer	43			
4.3.3	EØS-midlene	44			
4.4	Norges andre avtaler med EU	45			

6.4	Andre fase: Innlemmelse av regelverk i EØS-avtalen: Norges påvirkningsmuligheter på EØS-regelverket	84	7.4.3	Stortingets rolle i EØS-arbeidet ...	111
6.4.1	Innledning	84	7.5	Oversettelse og konsolidering	117
6.4.2	Vurderingen av EØS-relevans	85	7.6	Åpenhet og kunnskap om EØS-samarbeidet	118
6.4.3	Tilpasninger	86	7.6.1	Tilgang på informasjon	118
6.4.4	Reservasjonsretten	86	7.6.2	Kunnskap om EØS-samarbeidet ..	119
6.4.5	Betydningen av Stortingets samtykke	88	7.7	Konsekvenser for lokal-demokrati	120
6.5	Påvirkning på EU/EØS-retten ved å fremme nasjonale synspunkter for domstolene	89	7.8	Et grunnleggende demokratisk dilemma	123
6.6	Gjennomføring av EØS-retten: Nasjonale tilpasninger, håndtering av uklarhet og nasjonal (rest) kompetanse	90	7.9	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	125
6.6.1	Innledning	90	8	Klima og miljø	128
6.6.2	EU-regelverket som innlemmes i EØS-avtalen er styrende for hvilke nasjonale tilpasninger som kan gjøres	90	8.1	Hovedtrekk	128
6.6.3	Håndtering av uklarhet ved gjennomføringen	92	8.1.1	Norges samarbeid med EU på klima- og miljøområdet	129
6.7	Anvendelse av EØS-retten: Nasjonale tilpasninger, håndtering av uklarhet og nasjonal (rest) kompetanse	93	8.2	Sentrale utviklingstrekk i EU siden 2012	130
6.7.1	EØS-retten som skranke	93	8.2.1	EUs opprinnelige klimapolitikk for 2030	132
6.7.2	Kunnskap om EØS-retten som en forutsetning for ivaretagelse av nasjonale interesser	94	8.2.2	Forsterking av EUs klima- og miljøpolitikk mot 2030	133
6.7.3	Tilpasning av regelverk til EØS-rettens krav	95	8.3	Norges samarbeid med EU på klima- og miljøområdet	136
6.7.4	Håndteringen av uklarhet ved tolkning og anvendelse	96	8.3.1	Norske erfaringer fra samarbeid med EU om klimapolitikk for 2020	137
6.8	Tilpasninger utenfor EØS-samarbeidets rammer	97	8.3.2	Norske erfaringer fra samarbeid med EU om klimapolitikk for 2030	139
6.9	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	98	8.3.3	Norges samarbeid med EU på miljøområdet	143
7	Demokrati og rettigheter	102	8.4	EØS-samarbeidets betydning for Norge	145
7.1	Betingelser for demokrati	102	8.4.1	Et forpliktende klima- og miljø-samarbeid gjennom EØS-avtalen	145
7.2	Hovedfunn og konklusjoner fra 2012-utredningen	103	8.4.2	Betydning av EØS-samarbeidet for norske utslippskutt	145
7.3	EØS og individuelle rettigheter	104	8.4.3	Om skog og klimamål	146
7.3.1	EU som rettighetssystem	104	8.4.4	EUs forsterkede klimapolitikk reduserer tilgangen til fleksibilitet	147
7.3.2	EØS-samarbeidet og direktivet om fri bevegelse	107	8.4.5	Oppdatering av klimaavtalen hvis Norge og EU vil, og betydning for norsk klimapolitikk	147
7.3.3	EU-borgeres politiske rettigheter..	108	8.4.6	Krevende og lukkede prosesser rundt EØS-innlemmelse og betydning for omstilling	148
7.4	Demokratisk medbestemmelse i EØS-samarbeidet	109	8.5	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	148
7.4.1	Oppslutning om EØS-avtalen	109	9	Energipolitikk	153
7.4.2	Mediedekning av EØS-samarbeidet	110	9.1	Hovedtrekk	153

9.2	Sentrale utviklingstrekk i EU siden 2012	154	10.6.3	Andre viktige norske eksportprodukter	198
9.2.1	Koordinering og fragmentering mellom ulike deler av EUs energipolitikk	156	10.6.4	Norge mer konkurranseutsatt?	200
9.2.2	Første EU-skrutt mot samarbeid om forsyningssikkerhet for gass ..	158	10.7	Makroøkonomiske effekter av det indre marked	200
9.2.3	Nye regler for mer fornybarpregede kraftmarkeder ...	158	10.7.1	Makroøkonomiske effekter av det indre marked – eldre beregninger	201
9.2.4	Energikrisen og EUs respons	160	10.7.2	Forskning fra det siste tiåret	202
9.2.5	Omfattende lovarbeid utover krisehåndtering	163	10.7.3	Om mulighetene for større veksteffekter	205
9.3	Norges samarbeid med EU på energiområdet siden 2012	165	10.8	Effekter av å tre ut av det indre marked: Tilfellet brexit	207
9.3.1	Norsk deltakelse i EUs politikk for energiomstilling	166	10.9	Utvalgets hovedfunn og vurderinger	209
9.3.2	Norsk deltakelse i EUs kraftmarkedspolitik	167	11	Næringspolitikk	213
9.4	EØS-relevans på energiområdet ...	169	11.1	Innledning	213
9.5	EØS-samarbeidets betydning for norsk energipolitikk og forsyningssikkerhet	170	11.2	Hovedtrekk fra 2012-utredningen	214
9.5.1	Betydningen av EU og EØS-avtalen for norsk petroleums- politikk	171	11.3	Generelle utviklingstrekk av betydning for EØS-avtalen	215
9.5.2	Betydningen av EU og EØS-avtalen for norsk strømpolitikk og forsyningssikkerhet	172	11.4	Sentrale næringspolitiske virkemidler i EU og EØS	218
9.6	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	174	11.4.1	Konkurranseregler	218
10	Norge og EØS: Økonomiske forhold	179	11.4.2	Anskaffelsesregler	219
10.1	Innledning	179	11.4.3	Statsstøtteregulverket	220
10.2	Hovedtrekk fra 2012-utredningen	179	11.4.4	Statsstøtte og like vilkår-saken	223
10.3	Bakteppe: Utvikling i verdens- økonomien og demografiske endringer	180	11.4.5	Statsstøtte og den regionalt differensierte arbeidsgiver- avgiften	224
10.4	Nærmere sammenligning av Europa/EU, USA og Kina	182	11.4.6	Utvikling i bruk av statsstøtte under EØS-avtalen	226
10.5	Nærmere om den økonomiske utviklingen i Europa og enkelt- land	186	11.5	Norge og EUs næringspolitiske agenda	228
10.5.1	Europeisk integrasjon	186	11.5.1	Nyere næringspolitiske initiativ ...	228
10.5.2	Velstand og ulikhet	188	11.5.2	EUs programsamarbeid	232
10.5.3	Forskjeller på konjunktorene i Norge og EU	189	11.5.3	EUs digitale agenda	233
10.5.4	Priser, lønninger og valuta	192	11.5.4	EUs klimapolitikk og utvikling av norsk industri i det grønne skiftet	236
10.6	Norsk utenrikshandel og det indre marked	194	11.5.5	Nye handelspolitiske instrumenter og konsekvenser for Norge	237
10.6.1	Norge som handelspartner for EU	195	11.6	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	242
10.6.2	Nærmere om petroleums- virksomhetens rolle	197	12	Arbeidsliv og arbeidsmarked ..	246
			12.1	Innledning	246
			12.2	Hovedfunn fra 2012-utredningen ..	246
			12.3	Bakgrunn: Norges tilknytning til EUs arbeidslovgivning	246
			12.4	Sentrale utviklingstrekk i EU det siste tiåret	247

12.5	Arbeids- og tjenesteinnvandring til Norge: Omfang og utvikling	250	13.2.2	Samarbeid om sivil beredskap og krisehåndtering i EØS	272
12.5.1	Omfanget av arbeidsinnvandring til Norge	250	13.3	Samarbeid om grensekryssende helsetrusler	275
12.5.2	Hvor jobber arbeidsinnvandrerne?	253	13.3.1	EUs ordninger for samordnet innsats mot grensekryssende helsetrusler	275
12.5.3	Tilknytningsformer for arbeidsinnvandrerne	254	13.3.2	Samarbeid om grensekryssende helsetrusler i EØS	277
12.6	Konsekvenser av arbeids- og tjenesteinnvandring for det norske arbeidsmarkedet	255	13.4	Styrking av samarbeid om beredskap og krisehåndtering etter pandemien	278
12.6.1	Fortrengningseffekter og avhengighet av utenlandsk arbeidskraft	255	13.4.1	EU og covid-19-pandemien	278
12.6.2	Konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår	256	13.4.2	Erfaringer fra EØS-samarbeidet under covid-19-pandemien	280
12.6.3	Arbeidslivskriminalitet	257	13.4.3	Styrking av samarbeid om sivil beredskap	284
12.6.4	Lav organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere	258	13.4.4	Styrking av samarbeid om grensekryssende helsetrusler	285
12.6.5	Særskilte utfordringer i transportsektoren	258	13.4.5	Generell styrking av arbeidet med beredskap og krisehåndtering	287
12.7	Nasjonale reguleringer og tiltak i møte med EØS	258	13.5	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	288
12.7.1	Allmenngjøring av tariffavtaler	259	14	Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik	291
12.7.2	Krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser	259	14.1	Innledning	291
12.7.3	Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak ..	261	14.2	Kort om hovedkonklusjoner fra 2012	292
12.7.4	Regulering av transportbransjen ..	262	14.3	Sentrale utviklingstrekk siste ti år	292
12.8	EØS-retten og norsk kollektiv arbeidsrett	263	14.3.1	Utvikling av EU som utenriks-politisk aktør	292
12.8.1	Tariffavtaler og konkurranse-reglene	264	14.3.2	Krigen i Ukraina	296
12.9	EØS-avtalen og partene i arbeidslivet	264	14.3.3	Utvikling av EU som forsvars- og sikkerhetspolitisk aktør	297
12.9.1	Den sosiale dialogen i EU og europeiske forhandlinger	264	14.4	EU og NATO	301
12.9.2	Fond for anstendig arbeid	265	14.4.1	Utvikling av forholdet mellom EU og NATO det siste tiåret	301
12.10	Myndighetssamarbeid på tvers av landegrensene	265	14.4.2	Nordisk samarbeid innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken	303
12.10.1	Tilsyn og kontroll	265	14.4.3	EU: en hybrid sikkerhetspolitisk aktør	304
12.10.2	European Labour Authority (ELA)	265	14.5	Avtaler og samarbeid mellom Norge og EU innenfor utenriks-sikkerhets- og forsvarspolitikken..	306
12.10.3	Samarbeid mellom arbeidsmarkedsetatene	266	14.5.1	Utvikling i Norges tilknytning det siste tiåret	306
12.11	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	266	14.5.2	Norsk deltakelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner	307
3	Beredskap og krisehåndtering i EU og EØS	269	14.5.3	Tilslutning til EUs sanksjoner og utenrikspolitiske erklæringer	309
13.1	Innledning – styrking av beredskap og krisehåndtering i Europa	269	14.6	Norge og EUs forsvarsindustrielle samarbeid	310
13.2	Samarbeid om sivil beredskap	270			
13.2.1	EUs ordning for sivil beredskap ...	270			

14.6.1	Sentrale utviklingstrekk siste ti år	310	15.3.5	Konsekvenser av de bilaterale avtalene	324
14.6.2	Institusjonelt samarbeid	311	15.4	Storbritannia	326
14.6.3	Utvidet forsvarsindustrielt samarbeid	312	15.4.1	Innledning	326
14.7	Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger	314	15.4.2	Brexit og forhandlingene om en ny avtale mellom Storbritannia og EU	327
15	Erfaringer fra andre land: Sveits, Storbritannia og Canada	317	15.4.3	Hovedtrekk ved Trade and Cooperation Agreement (TCA)	329
15.1	Innledning	317	15.4.4	Institusjonell arkitektur og forvaltning av avtalen	333
15.2	Ulike modeller for samarbeid med EU	318	15.4.5	Konsekvenser av brexit og handels- og samarbeidsavtalen	333
15.3	Sveits	319	15.5	Canada	340
15.3.1	Innledning	319	15.5.1	Innledning	340
15.3.2	Bakgrunn for avtaleverket mellom EU og Sveits	320	15.5.2	Bakgrunn for CETA	340
15.3.3	Hovedtrekk ved de bilaterale avtalene mellom Sveits og EU	320	15.5.3	Hovedtrekk ved CETA	341
15.3.4	Mangelfull institusjonell overbygning som problem for samarbeidet	322	15.5.4	Administrering av avtalen	342
			15.5.5	Virkninger av avtalen	343
			15.6	Utvalgets hovedfunn og vurderinger	346
			16	Ordforklaringer	349
				Referanser	358

Digitale vedlegg – interne rapporter

Vedlegg 1: *Norges avtaler med EU.*

Vedlegg 2: *EØS-samarbeidets institusjonelle rammeverk.*

Vedlegg 3: *EU-byråer.*

Vedlegg 4: *EUs klimaregelverk over tid.*

Vedlegg 5: *Nærmere omtale av europeisk energisamarbeid.*

Vedlegg 6: *Økonomi: Metodevedlegg.*

Vedlegg 7: *Arbeidsliv: Oversikt over EU-reguleringer, nasjonale tiltak m.m.*

Vedlegg 8: *Krigen i Ukraina og Norges bistand gjennom EUs ordning for sivil beredskap (status 25.05-23).*

Vedlegg 9: *Brexit and relations between European democracies that are and are not members of the EU.*

Digitale vedlegg – eksterne rapporter

Bjarnason, B. (2024) *Iceland and the EEA.*

Franklin, C. (2024) *EU-borgerskap og EØS.*

Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2024) *Lichtenstein and the European Economic Area.*

Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2024) *Switzerland's relations with the European Union.*

Leblond, P. (2024) *Five Years Into the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement: What to make of the EU's First Third-Generation Trade Agreement?*

Olsen, E. D. H. (2024) *EØS og statsborgerskap.*

Rieker, P., Riddervold, M., og Gunnarsdottir, E. (2024) *EU blir viktigere som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør: Norsk utenforskap blir mer krevende.* NUPI.

Tvedt, J. (2024) *Norsk godstransport er på vei og bruk av utenlandske transportører og arbeidskraft.* Transportøkonomisk institutt (TØI).

Zuleeg, F., Michalsky, K. og Greubel, J. (2024) *Report for the Norwegian public inquiry commission on EU relations with third countries.* European Policy Centre.

Øistad, K., Mohr, C. W. og Hobrak, K. (2024) *EUs grønne giv og skogen.* Norsk institutt for bioøkonomi. NIBIO.

Kapittel 1

Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

1.1 Innledning

Norges tilknytning til Den europeiske union (EU) har vært et sentralt tema i norsk samfunnsdebatt i mer enn et halvt århundre. Vi er helt udiskutabelt en del av Europa både geografisk og kulturelt. Det er heller ingen tvil om at Norge også i et langt historisk perspektiv er tett knyttet til Europa når det gjelder handel, forsvar og sikkerhet. I motsetning til de fleste av våre nordiske naboer og andre europeiske land, er Norge ikke medlem av EU. Vi er i stedet knyttet til EU gjennom EØS-avtalen, hvis fremste formål er å styrke handelen og vårt økonomiske samarbeid med europeiske land. I januar 2024 var det tretti år siden EØS-avtalen trådte i kraft. Gjennom EØS – og våre andre samarbeidsavtaler med EU – er Norge fortsatt hverken helt utenfor eller helt innenfor EU.¹

Verden, Europa og Norge har endret seg kraftig i løpet av de siste femti årene. Her hjemme pekte lenge pilene bare oppover. Vi har hatt stor velferdsutvikling, og for det meste høy sysselsetting og lav ledighet. Etter Sovjetunionens kollaps på 1990-tallet ble de tidligere harde grensene mellom Vest- og Øst-Europa fjernet. Siden 2004 har hele elleve land fra den tidligere østblokken blitt medlemmer av EU. Men, i løpet av det siste tiåret har vi opplevd et negativt taktskifte på mange fronter. Gleden over tøværet etter den kalde krigens slutt er erstattet av usikkerhet og uro. Nye og store bekymringer har vokst fram: klimakrise, pandemi, energikrise, store flyktningstrømmer, vekst i høyreekstremistiske bevegelser, ustabile og udemokratiske stormakter – og krig i våre nærområder.

De store og dramatiske endringene i og rundt Europa det siste tiåret er et viktig bakteppe for denne utredningen. Det er vanskelig å overskue konsekvensene selv på kort og mellomlang sikt – også når det gjelder EØS-avtalen og Norges samarbeid med EU. Den økonomiske globaliseringen er på retur, og stormaktene tar i bruk sterke virkemidler for å ivareta sine interesser regionalt og

globalt. Autoritære stater utgjør i dag en større trussel mot demokratiske naboland og verdensfreden. I 2022 startet Russlands fullskala invasjon av Ukraina. Som en følge av denne krigen har også EU endret kurs.

De siste årene har EU på kort tid utviklet politiske verktøy som kombinerer handel og investeringer med sikkerhetshensyn. Mens EU-samarbeidet tidligere handlet mest om å utvikle et velfungerende marked mellom medlemstatene, handler det nå stadig mer om hvordan EU som fellesskap skal håndtere de nye bekymringene og forsvare medlemsstatenes felles interesser. Målet er å ivareta europeiske interesser, helst i partnerskap med likesinnede land, men hvis nødvendig, på egen hånd. I utredningen peker vi på hvordan dette for Norges del gjør europeisk samarbeid viktigere, men også skaper nye og krevende problemstillinger.

EU skal i første rekke løse problemer hvert enkelt medlemsland ikke klarer å løse selv. EUs grønne giv har dominert EUs dagsorden de siste årene og gjør ikke bare klimahensyn til premisse for politikktutforming på en rekke områder, men innebærer også en omstilling av EUs økonomiske tenkning. Målet er at grønn industri og energi, bærekraft og sirkulær økonomi skal bidra til å skape nye arbeidsplasser og økonomisk vekst. Det grønne skiftet i EU binder sammen politikkområder som er både innenfor og utenfor EØS-avtalen. Sammen tar EUs medlemsland politiske valg om de framtidige betingelsene for økonomi og samfunn i stort. Samtidig er det politisk uro knyttet til mulige økonomiske og sosiale konsekvenser av det grønne skiftet. Her vil også Norge måtte gjøre vanskelige valg i årene framover, både alene og i samarbeid med europeiske naboer og resten av verden.

EU endrer seg raskt. Det har bydd på utfordringer for denne utredningen, fordi vi forsøker å beskrive konsekvensene av en hurtig og pågående utvikling. Siden midten av 2010-tallet har EU lagt større vekt på å redusere sikkerhetsrisikoene knyttet til å ha en åpen markedsøkonomi. Nye vir-

¹ Jf. NOU 2012: 2.

kemidler er blitt etablert for å beskytte EUs økonomiske sikkerhet, samtidig som det indre markedets konkurransevne skal styrkes gjennom en aktiv europeisk nærings- og industripolitikk. Hvilke konkrete konsekvenser EUs retningsendringer vil ha for Norge og EØS, er fortsatt ikke klart. Utviklingen skjerper kravene til norske politikere om å stake ut en kurs for Norges samarbeid med EU, både innenfor og utenfor EØS. Strategisk styring av europapolitikken framover er en forutsetning for å få til dette.

Europapolitikk handler om realpolitiske vurderinger. Tross store endringer i våre omgivelser det siste tiåret, har hovedlinjene i den norske samfunnsdebatten om Norge og EU vært mer uforandret. EØS-avtalen har på et vis fungert som en lynavleder for de store og til dels opprivende EU-debattene som kanskje ellers ville ha trengt seg sterkere fram. Selv om det er skepsis mot EØS både blant engasjerte tilhengere og motstandere av norsk EU-medlemskap, har avtalen gjennom tretti år hatt solid støtte blant majoriteten av de folkevalgte, så vel som blant folk flest.

EØS-samarbeidet er likevel omdiskutert. EØS-avtalen er Norges klart viktigste og mest omfattende internasjonale avtale, og den påvirker oss også nasjonalt på en rekke sentrale samfunnsområder. Dette gir grunnlag for løpende debatter om både store og små spørsmål relatert til EØS. Mange saksfelt er kompliserte og krevende, og diskusjoner om enkeltsaker glir ofte over i mer prinsipielle og overordnede debatter om europapolitikken. Det skaper et tøft debattklima. Mange, både blant politikere og folk flest, trekker seg unna og overlater arenaen til eksperter og ildsjeler. Det er et faresignal når temaer som berører så mange, blir diskutert av for få.

Derfor var det nå et behov for en ny utredning av Norges erfaringer med EØS. Utvalgets målsetting er at utredningen skal gi et oppdatert kunnskapsgrunnlag for norske beslutningstakere. Og like viktig, at den skal bidra til en kunnskapsbasert debatt om EØS-relaterte spørsmål – der flest mulig deltar. Utredningen skrives på et tidspunkt hvor verden er blitt farligere og mer uforutsigbar. Det øker behovet for en bred, offentlig debatt om hvordan EØS kan ivareta norske interesser, men også om vårt forhold til EU – og EUs medlemsstater – i en bredere forstand. Norge og EU deler et verdi- og rettsfellesskap og har på mange områder felles interesser. Dette fellesskapet får økt betydning i en verden hvor grunnlaget for internasjonalt samarbeid utfordres av autoritære krefter.

Hovedspørsmålet i utredningen er hva EØS-samarbeidet betyr for Norge. Utvalget er ikke

bedt om, og har derfor ikke vurdert eller tatt stilling til, alternative avtaler og tilknytningsformer for Norge. Utvalgets mandat er likevel omfattende (se kapittel 2), og spenner fra overordnede spørsmål knyttet til demokrati, handlingsrom og EØS-avtalens rammeverk, til konkrete politikkområder som klima og miljø, energi, økonomi, næringspolitikk, arbeidsliv, beredskap og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Vi har også utredet enkelte andre lands erfaringer med andre typer avtaler med EU.

Utvalget har ikke hatt kapasitet og ressurser til å legge til områder det kunne vært både interessant og relevant å utrede utover det som er nevnt i mandatet. Det er dermed en rekke samfunnsområder som kun er beskrevet i korte trekk, uten at dette gjenspeiler manglende viktighet (se kapittel 2). Utvalget har også konsentrert seg om erfaringer med EØS-samarbeidet for *Norge*. Samtidig må det understrekes at det som innenfor avtalen gjelder for Norge, også gjelder for Island og Liechtenstein. Vi tillater oss likevel i mange tilfeller å kun skrive «Norge», selv om det helt korrekte ville være «EØS/EFTA-statene» (altså Norge, Island og Liechtenstein).

Vårt mandat har vært å utrede erfaringene med EØS-avtalen og andre relevante avtaler med EU de siste ti år. Utredningen startet i 2022, og NOU 2012: 2 *Innenfor og utenfor* har vært en sentral referanse og kilde gjennom hele arbeidet (den omtales i det følgende som «2012-utredningen»). For enkelthets skyld bruker vi i teksten ofte begrepet «det siste tiåret/den siste tiårsperioden» om perioden fra 2012 og framover, selv om denne nå er noe lenger.

I dette første kapittelet gjør vi kort rede for utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger. Mer utdypende beskrivelser og drøftinger gis i de enkelte kapitlene.

1.2 Utviklingen i EØS-samarbeidet

Norges samarbeid med EU er bredt og omfattende, og EØS-avtalen er den klart største og viktigste av Norges avtaler med EU. Deltakelsen i EUs indre marked utgjør kjernen i EØS-samarbeidet. EØS-avtalen fungerer i mange sammenhenger som utgangspunkt for videre samarbeid på ulike områder. Det siste tiåret har samarbeidet med EU og europeiseringen av Norge tiltatt i bredde og dybde. EUs medlemsstater har valgt å styrke EU-samarbeidet for å møte nye og store samfunnsutfordringer. Dette har også påvirket Norge – gjennom videreutvikling av EØS-avtalen

og de øvrige avtalene vi har med EU, og gjennom inngåelse av nye avtaler. Norge er samlet sett det landet som har tettest samarbeid med EU uten å være medlem.

EØS-avtalen gir rettigheter og plikter til næringsliv og borgere i et område som i dag består av tretti europeiske land, med til sammen 450 millioner innbyggere. EØS-avtalens overordnede mål om å inkludere EØS/EFTA-statene i EUs indre marked, forutsetter at avtalen oppdateres fortløpende for å gjenspeile utviklingen i EU på de områdene den dekker. Det er dette som gjør EØS «dynamisk». Det indre markedet videreutvikles kontinuerlig i lys av samfunnsutviklingen, teknologiske endringer og de politiske prioriteringene som EU-statenes regjeringer og Europaparlamentet blir enige om. Dette har gjort at EØS-regelverket har økt i omfang i forhold til da avtalen ble inngått.

EØS-avtalen må i økende grad ses i sammenheng med de nå nesten hundre øvrige avtalene som knytter Norge til ulike deler av EU-samarbeidet. Utvalget konstaterer at EU vedtar mye ny politikk som både har sin begrunnelse i reguleringen av det indre markedet og for å møte nye sikkerhetspolitiske, handelspolitiske eller klima- og miljøutfordringer. Dette gjør det mer krevende enn tidligere å skille mellom det som skal inn i EØS-avtalen, og det som eventuelt må håndteres på annen måte. Tilnærmingen til samarbeidet med Storbritannia og Sveits viser at EU ser helhetlig på de ulike avtalene som EU har med land utenfor unionen. Det vil også gjelde samarbeidet med Norge.

EØS-avtalen har vist seg fleksibel nok til å holde tritt med utviklingen i EUs regulering av det indre marked også det siste tiåret. Med noen få unntak, som landbruks- og fiskeripolitikken, gjør avtalen Norge til en integrert del av hele EUs indre marked, på linje med EUs medlemsstater. EØS-avtalen gir dermed norske virksomheter og arbeidstakere vesentlig sterkere rettigheter i EU enn en tradisjonell handelsavtale, som bare gir gjensidig tilgang til nærmere angitte deler av avtalepartenes separate markeder.

En avgjørende grunn til at EØS-avtalen har fungert i tretti år, er at avtalepartene, virksomheter, investorer og arbeidstakere fra EU- og EØS/EFTA-statene har hatt tillit til at EØS-avtalen etterleves og løpende oppdateres, og at reglene også tolkes og praktiseres på samme vis i Norge som i EU. Denne tilliten er en forutsetning for at EØS-avtalen skal fungere etter hensikten.

Se kapittel 4 for en nærmere gjennomgang av Norges samarbeid med EU i perioden 2012–2023.

1.3 Forvaltningen og håndhevingen av EØS-avtalen

Da EØS-avtalen ble inngått i 1994, ble det opprettet et institusjonelt rammeverk for å ivareta forvaltningen og håndhevingen av avtalen. Avtalen må også fortløpende oppdateres og overvåkes for å fungere etter hensikten. Resultatet har blitt et institusjonelt rammeverk med to parallelle pilarer. Den ene pilaren representerer EU-siden og den andre EFTA-siden, som samarbeider gjennom felles EØS-organer. Utvalget mener at EØS-avtalens institusjonelle rammeverk fortsatt tjener det formålet rammeverket er ment å ivareta. Samtidig har utviklingen i EU i løpet av det siste tiåret, gjort EØS-samarbeidet mer krevende.

Gjennom de siste ti årene har EØS-arbeidet i departementer og direktorater blitt stadig mer omfattende. Enkelte forvaltningsmiljøer beskriver tempo og omfang som en «regelverkstsunami». Utvalget vil framheve viktigheten av at departementene bygger opp tilstrekkelig EØS-kompetanse, at EØS-kompetanse deles innad i departementene, og at det sikres bedre koordinering i konkrete saker.

Nye EU-regler berører i tillegg gjerne flere sektorer og kan ha formål utover reguleringen av det indre markedet. Det gjør det vanskeligere å ta stilling til om nytt EU-regelverk skal tas inn i EØS-avtalen. Utvalget har merket seg at man fra regjeringens side gir uttrykk for at spørsmålet om EØS-relevans ikke kan vurderes før et forslag er endelig vedtatt i EU. Det er for sent. EØS-relevans er en avveining mellom politiske og rettslige hensyn, og tilsier tidlig avklaring av norske interesser i tillegg til Norges avtalemessige forpliktelser.

EØS-samarbeidet forutsetter at EØS-avtalen kontinuerlig oppdateres med EØS-relevant EU-regelverk. Utvalget mener det er en betydelig utfordring at EØS-etterslepet har vokst gjennom den siste tiårsperioden, og at Norge må bidra til å få etterslepet ned. Utvalget har merket seg utenriksministerens uttalelser om at EU i økende grad kobler norsk etterslep sammen med andre politiske saker. Dette kan ha betydning for norsk gjennomslag på andre politikkområder som er viktige for Norge. Når nytt regelverk skal innlemmes i EØS-avtalen, vil det kunne være behov for tilpasninger til EØS-avtalens topilarstruktur, og i enkelte tilfeller kan dette ta noe tid. Som et ledd i arbeidet med å redusere etterslepet, mener utvalget at Norge bør se på muligheten for å standardisere og dermed effektivisere arbeidet med EØS-tilpasninger.

Utvalget har registrert at koordinering av EØS-arbeidet er en vedvarende utfordring for norsk forvaltning. Samtidig har behovet for slik koordinering blitt større, fordi EU i økende grad regulerer gjennom sektorovergrepene lovpakker. Utvalget ønsker å vektlegge at tydelige politiske signaler er avgjørende for effektiv samordning. Politisk engasjement i EØS-arbeidet vil kunne bidra til effektiv prioritering mellom EØS-saker, og derigjennom til en mer hensiktsmessig bruk av ressurser.

EU har etablert en rekke uavhengige byråer for å sikre lik og faglig oppdatert håndheving av EU-retten, for å styrke nettverk av nasjonale myndigheter, og for å bistå Kommisjonen i den videre utviklingen av regelverket. Byråenes myndighet følger av rettsakter vedtatt av EUs lovgivende organer. Totalt er Norge tilknyttet 32 av EUs 48 byråer. Utvalgets inntrykk er at norsk deltakelse i EU-byråer har gitt nye påvirkningsmuligheter. Som en følge av byråenes innflytelse på utviklingen av EU-regelverk, gir deltakelse i byråene også mulighet til å sikre at norske forhold hensyntas. I mange tilfeller er norsk deltakelse i EUs byråer dessuten en forutsetning for at EØS-avtalen skal fungere.

Et uavhengig overvåkingsorgan er en forutsetning for tilliten til EØS-avtalen. ESA er ikke et lovgivende organ, og kan hverken endre eller vedta nytt EØS-regelverk. EØS-avtalen har vokst i omfang, og ESA har fått nye oppgaver med deltakelse i nye EU-byråer. Det er viktig for norske interesser at ESAs håndheving av EØS-avtalen følger EU-kommisjonens praksis, at ESA har tilstrekkelige ressurser for å sikre forsvarlig saksbehandling, og at ESA fortsatt kan prioritere god dialog med Kommisjonen og nasjonale myndigheter. Framover bør tiltak og initiativer som kan bidra til en sammenfallende håndhevingspraksis mellom EU- og EØS/EFTA-siden, prioriteres.

Trygdeskandalen som rystet Norge høsten 2019, avdekket betydelige svakheter knyttet til gjennomføringen av EØS-regelverk i norsk rett, og i EØS-kompetansen i forvaltningen, påtalemakten og domstolene. Utvalget slutter seg til anbefalingene i granskingsrapporten, NOU 2020: 9, og ønsker særlig å framheve at EØS-rettslige forpliktelser må gjennomføres på en klar og tydelig måte, slik at den enkeltes rettigheter sikres.

EFTA-domstolen er viktig for å sikre individer og selskaper de rettigheter som EØS-avtalen gir dem, og derfor også for EUs tillit til at EØS-avtalen fungerer som den skal. Domstolen er dessuten viktig for at norske myndigheter skal kunne utfordre de EØS-rettslige rammene for nasjonal politikk, uten at dette går på bekostning av de ret-

tigheter som avtalen gir private, og den tillit som avtalen er avhengig av.

Utvalgets tilrådinger

- Norge må ta et ansvar for å redusere det store etterslepet av lovgivning som har trådt i kraft i EU, men som ennå ikke er blitt en del av EØS-avtalen.
- Som et ledd i å redusere etterslepet, mener utvalget at avtalepartene bør arbeide for å få på plass generelle retningslinjer for tilpasning til topilarstrukturen, for eksempel gjennom en oppgradering av EØS-avtalens protokoll 1.
- For EØS-relevante EU-byråer med myndighet til å treffe bindende vedtak, bør det fortrinnsvis etableres løsninger som legger denne myndigheten til ESA, i tråd med EØS-avtalens topilarstruktur.
- ESA har fått nye oppgaver og har en stadig større saksmengde. Det er viktig at ESA får tilført de ressurser som trengs for å kunne holde saksbehandlingstiden nede.
- Norske myndigheter oppfordres til å styrke dialogen med ESA for å bidra til at ESA er best mulig oppdatert på situasjonen i Norge.
- EFTA-domstolens økende saksmengde, EØS-rettsens økende kompleksitet og tiltakende spesialisering i EUs domstoler, tilsier at EFTA-domstolen bør styrkes.
- Mer må gjøres for å bevare og videreutvikle EØS-kompetansen i sentralforvaltningen, direktoratene, fylkeskommunene og kommunene.
- Det bør tilrettelegges bedre for rekruttering av norske nasjonale eksperter til Kommisjonen, og ordningen bør, hvis mulig, utvides til flere sektorer. De nasjonale ekspertene bør inngå i en mer langsiktig plan for å styrke EØS-kompetansen i relevante departementer.

Se kapittel 5.7 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger.

1.4 Handlingsrom

Hvor stort handlingsrom Norge har innenfor rammen av EØS-avtalen, er et omdiskutert tema. Det er ikke overraskende. Gjennom avtalen forplikter Norge seg til å følge EØS-retten, og avtalen legger dermed rammebetingelser for norsk politikk på områdene den dekker. Samtidig setter EØS-avtalen tilsvarende grenser for aktører og myndigheter i EUs medlemsstater. Med andre ord for-

plikter ikke avtalen kun Norge, men også våre viktigste europeiske handels- og samarbeidspartnere til de samme spillereglene.

Det er ikke alltid like klart hva som legges i begrepet «handlingsrom» i norsk offentlig debatt. For å gi en så fullstendig vurdering som mulig, har utvalget skilt mellom handlingsrom i betydningen muligheten til å fremme norske interesser innenfor eksisterende EØS-regler, og muligheten for norske aktører til å påvirke politikktutformingen og beslutninger på EU-nivå i løpet av den politiske prosessen. Spørsmål knyttet til handlingsrom tas også opp i de fleste av utredningens temakapitler.

Utforming av nye tiltak og virkemidler i Norge, og praktiseringen av norske lover og regler, må forholde seg til avtalen, men det begrenser ikke nødvendigvis ivaretagelsen av norske interesser. Gjennom tretti år med EØS-avtalen har antallet konflikter mellom Norge og EU vært lavt. Dette skyldes først og fremst at Norge, EU og EUs medlemsstater i svært mange saker har like interesser og prioriteter.

Tidlige og tydelige norske innspill og posisjoner, lagt fram og diskutert med EU før det er gjort et endelig vedtak i saken, vil være det beste utgangspunktet for å ivareta norske interesser. Mulighetene for norsk gjennomslag vil være størst der interessene våre sammenfaller med andre EU-stater, framstår som relevante og der ingen EU-stater har vesentlige motstridende interesser. En forutsetning for å fremme norske interesser, er at interessene er avklart på et tidlig tidspunkt, særlig politisk. Men det må også konstateres at EUs beslutningsorganer ikke er åpne for deltakelse fra ikke-medlemsland.

Utvalget vil understreke betydningen av å involvere bredest mulig i tidlig fase for å gi informasjon, legge til rette for innspill og forankring hos «brukerne» av regelverket, både i kommuner og på ulike forvaltningsnivåer, så vel som næringslivet, arbeidslivets parter og andre interesseorganisasjoner. Det vil kunne bidra til smidigere innlemming og gjennomføring av regelverk, og kan ikke minst ha stor konkret betydning for norsk næringsliv. Tettere involvering kan dessuten gi ikke-statlige aktører økte muligheter til å påvirke ny EU-lovgivning gjennom egne kanaler.

Det store etterslepet av EØS-relevante rettsaker som ennå ikke er innlemmet i EØS-avtalen, kan gi inntrykk av at Norge ser et handlingsrom ved forsinket innlemmelse i EØS-avtalen. Utvalget har imidlertid registrert at det fra EUs side synes å være mindre aksept for dette i dag. Prisen for denne varianten av handlingsrom kan bli høy der-

som det går ut over tilliten fra investorer, selskaper, arbeidstakere og andre aktører som etterspør stabile rammebetingelser.

Utvalget har merket seg at det også diskuteres utfordringer med gjennomføringen av EU- og EØS-rett gjennom det nordiske samarbeidet, og at Kommisjonen etablerer arbeids- eller ekspertgrupper for å bistå medlemsstatene med gjennomføring, hvor også representanter fra EØS/EFTA-statene blir invitert. Dette arbeidet kommer imidlertid ofte i forkant av innlemming av det aktuelle regelverket i EØS, og derfor før norske myndigheter har identifisert hvilke spørsmål som kan dukke opp ved gjennomføringen i norsk rett. Som ikke-medlem har Norge begrenset tilgang til EUs politiske prosesser, mens i gjennomføringsfasen ligner mange av problemstillingene som norske myndigheter møter, de som EUs medlemsstater opplever.

Videre er det behov for å styrke veiledningen til kommuner, og kompetansen i kommuner, slik at forståelsen av EØS-retten ikke innsnevrer det lokalpolitiske handlingsrommet unødvendig. Statlige myndigheter må også i større grad tørre å gi veiledning på vanskelige områder. Økt kompetanse vil forebygge både brudd på EØS-regler og at kommuner anlegger en for vid fortolkning av EØS-regler. For EØS-regler som bare gjelder i tilfeller med mulig grensekryssende virkning, slik som statsstøttereglene og hovedreglene om de fire friheter, er det viktig å undersøke om saken faktisk har slik grensekryssende virkning.

Hva EØS-retten krever, kan i noen tilfeller være uklart. Utvalget mener det er legitimt og viktig at norske myndigheter forsvarer en tolkning av EØS-avtalen som ivaretar nasjonale politiske prioriteter, også der denne blir utfordret i domstolene. I saker hvor statens forståelse av EØS-retten er ufordelaktig for sårbare borgere, bør staten aktivt bidra til hurtig avklaring av tolkningsspørsmålet i domstolene.

Utvalgets tilrådinger

- Regjeringen bør legge til rette for sterkere involvering av berørte parter i tidlig fase av EØS-arbeidet.
- Norge bør styrke kunnskapen om hvordan andre land gjennomfører EU-reglene, og vurdere å innføre en ordning med systematisk nabosjekk tilsvarende Danmark.
- Norske myndigheter bør bruke de mulighetene som finnes for å delta i domstolsbehandling i EFTA- og EU-domstolen av saker som er viktige for norske interesser.

- I tilfeller hvor norske myndigheter legger til grunn en tolkning av EØS-avtalen som kan være usikker, bør myndighetene normalt være åpne om dette og bidra til at spørsmålet avklares i domstolene.

Se kapittel 6.8 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger.

1.5 Demokrati og rettigheter

Norges tilslutning til EØS-avtalen er solid demokratisk forankret. Samtykket til inngåelsen av avtalen ble gitt i 1992 fra mer enn tre fjerdedeler av Stortingets representanter. I alle etterfølgende stortingsvalg har partier som har ønsket å videreføre EØS-samarbeidet, fått klart flertall. Alle regjeringer siden 1994 har styrt på grunnlag av EØS-avtalen. Stortinget samtykker årlig til at en rekke nye EU-regler tas inn i avtalen, og vedtar fortløpende lover som gjennomfører disse reglene i norsk rett. Meningsmålinger viser også at et nokså klart og stabilt flertall i befolkningen slutter opp om EØS-avtalen.

Norge har valgt å knytte seg til det indre markedet uten å bli medlem av EU. Det følger av dette at Norge ikke er representert i EUs beslutningsprosesser. Samtidig gir det Norge handlefrihet på områder som ligger utenfor EØS-avtalen. EØS-modellens mellomstatlige innretning ivaretar Norges formelle, politiske suverenitet. EØS-avtalens formelle rammer og prosedyrer påvirker åpenbart norsk selvråderett, noe som forsterkes etter hvert som omfanget og dybden av det EØS-relevante EU-samarbeidet utvides. Utvalget slutter seg til 2012-utredningens oppsummering av EØS-avtalen som et politisk kompromiss som har gitt overskudd i nytte, men et underskudd i medbestemmelse. Utvalget konstaterer at desto bredere og dypere den europeiske integrasjonen blir, jo mer krevende blir denne balansegangen for Norge.

EØS-avtalen sikrer den enkelte norske borger en betydelig grad av bevegelsesfrihet i hele EØS-området, fulgt av et bredt spekter av økonomiske og sosiale rettigheter. Men i motsetning til borgere i EU-statene, har ikke norske borgere egne folkevalgte representanter på EU-nivå. Utvalget mener at den manglende politiske innflytelsen utgjør et økende demokratisk problem. Samtidig bidrar avtalen til felles løsninger på grenseoverskridende problemer som uansett ikke kunne vært løst av Norge alene.

Norges tilknytning til nye EU-byråer med vedtaksmyndighet, har bydd på konstitusjonelle pro-

blemer. Til tross for de avklaringene som nå er kommet fra Høyesterett gjennom jernbanebe-tenkningen og ACER-dommen, slutter utvalget seg til 2012-utredningens henstilling om å se nærmere på grunnlovsprosedyrene for Stortingets samtykke til EØS-rettsakter som innebærer myndighetsoverføring. En avklaring kan sikre at framtidige debatter om norsk tilknytning til EU-byråer kan handle mer om substans enn om grunnlovsjuss.

Fordi Norge ikke er medlem av EU, tar ikke Norge del i arbeidet i EUs politiske organer. Dette preger Stortingets behandling av EØS-saker. Stortingsbehandling skjer dersom en rettsakt forutsetter Stortingets samtykke, det vil si krever lovendring eller har budsjettmessige konsekvenser eller regnes som særlig viktig. Regjeringen konsulterer også Stortinget gjennom Europautvalget, men diskusjonene dreier seg i liten grad om innholdet i rettsakter som skal tas inn i EØS-avtalen. Møtene i Stortingets Europautvalg og utenriksministerens halvårlige redegjørelse om EU/EØS-saker, bidrar til regelmessig diskusjon og større åpenhet om EØS-samarbeidet. Samtidig mener utvalget at Stortinget i større grad bør sette søkelys på viktige EU- og EØS-saker.

Oversettelsen av EUs regelverk til norsk er ofte forsinket. Dette hemmer både tilgangen til, bruk og gjennomføring av relevant EU-regelverk. Utvalget mener at å kunne lese EØS-rett på norsk, øker regelverkets legitimitet og tilgjengelighet, og dette bidrar igjen til etterlevelse og styrker reglernes effektivitet. Åpenhet er en forutsetning for demokrati. Ett ledd i å gjøre informasjon om EØS-arbeidet mer tilgjengelig for offentligheten, er å modernisere og forenkle EØS-notatbasen.

EØS-avtalen inneholder også en rekke forpliktelser som må forvaltes og etterleves på lokalt nivå. Mangelen på norsk deltakelse i de formelle beslutningsprosessene, særlig i EUs regionkomité, berører også det lokale styringsnivået. For å ivareta lokaldemokratiet best mulig, er det viktig at nasjonale myndigheter inkluderer det lokale og regionale styringsnivået tidlig i både påvirknings- og gjennomføringsfasen knyttet til nytt EØS-regelverk.

De fleste elever går igjennom mange års skolegang uten å få en grunnleggende forståelse for hva EØS-avtalen er, hvordan den virker og hvilken innflytelse den har på norsk økonomi og politikk. Dette kan vanskelig kalles annet enn en stor mangel, og et hinder for en realistisk og faktabasert debatt om Norges forhold til EU. Utvalget mener at både EU og EØS bør utgjøre en langt større del

av pensum på ungdomsskolen og videregående skole.

Løsningen på mange av vår tids utfordringer ligger i grenseoverskridende samarbeid. Dette innebærer at den reelle selvråderetten til enkeltland blir mindre. EUs medlemsstater har forsøkt å møte denne utviklingen gjennom å skape større råderett i fellesskap – det man kan kalle samrådrett. Norges tilknytning til EU er en spesiell løsning på den samme utfordringen. På den ene siden gir EØS-avtalen norske borgere tilgang til et bredt sett av økonomiske og sosiale rettigheter. Dette gir dem større individuell handle- og bevegelsesfrihet. Samtidig mangler de politiske rettigheter til å være med eller være representert i den kollektive, europeiske beslutningsprosessen som vedtar de lovene også norske borgere er bundet av. Norske borgere har fått en rekke rettigheter gjennom EØS, men mangler langt på vei retten til medbestemmelse.

Utvalgets tilrådinger

- EØS-rettsakter med et innhold som vanligvis ville ha blitt vedtatt av Stortinget, bør gjennomføres i lovs form, slik at de gjøres til gjenstand for ordinær stortingsbehandling.
- Behovet for endringer av grunnlovsprosedyrene for Stortingets samtykke til EØS-regler som innebærer overføring av tilsynsmyndighet til ESA eller uavhengige EU-byråer, bør utredes.
- Det bør utarbeides årlige stortingsmeldinger hvor det redegjøres for den seneste politikkutviklingen i EU og aktuelle og kommende saker i EØS.
- En offisiell norsk versjon av EØS-rettsakten bør foreligge senest når gjennomføringslovgivningen kunngjøres i Norsk Lovtidend, eventuelt en kvalitetssikret norsk versjon. Muligheten for å få de norske oversettelsene inn i EUs digitale lovdatabase EUR-Lex, bør utredes.
- EØS-notatbasen må holdes oppdatert. Den bør også moderniseres og forenkles.
- EU og EØS bør utgjøre en langt større del av pensum på ungdomsskolen og videregående skole.

Se kapittel 7.9 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger, samt en tilleggsmerknad fra utvalgets mindretall.

1.6 Klima og miljø

Omstillingen til et lavutslippssamfunn er en av vår tids største utfordringer, som påvirker både måten vi lever på, og hva vi skal leve av. Framover må både EU og Norge øke innsatsen for å bidra til de globale klimamålene om å begrense global oppvarming til 1,5–2 grader. Europeisk samarbeid på klima- og miljøområdet muliggjør en mer ambisiøs politikk enn om enkeltland regulerer klima- og miljøspørsmål hver for seg. Samarbeidet gir stordriftsfordeler i form av økt kapasitet og mer kompetanse, og også fleksibilitet i gjennomføringen for det enkelte land. EU har de siste årene satt seg høye mål i klima- og miljøpolitikken. Innen 2030 skal utslippene reduseres med 55 prosent, og innen 2050 skal utslippene være netto null. EU-kommisjonen har foreslått et mål om 90 prosent utslippskutt innen 2040. Dette gir føringer for EUs politikk og lovgivning også på de fleste andre områder.

EUs grønne giv er både en klimastrategi for utslippskutt og en grønn vekststrategi. Klimahensyn skal ivaretas og være utgangspunkt for nær sagt all sektorpolitikk, blant annet energi, industri, finans, transport og handel. EU-statene samarbeider altså langt mer om klima- og miljøspørsmål enn før, også på områder der det tradisjonelt har vært lite felles regulering på EU-nivå (for eksempel skog). Norge har mange felles interesser med EU på klima- og miljøområdet, men i noen tilfeller med et noe annet utgangspunkt. Utvalget mener at EU er Norges viktigste samarbeidspartner på klima- og miljøområdet. Samarbeidet med EU har styrket ambisjonsnivået i norsk klima- og miljøpolitikk.

Norges klima- og miljøpolitikk har gjennom det siste tiåret blitt enda tettere knyttet til EU. Klimautvalget anbefalte å videreføre klimasamarbeidet med EU fram mot 2050. Svært mye av Norges samarbeid med EU er forankret i EØS-avtalen, hvor man også finner klimaavtalen fra 2019. Ettersom klimaavtalen er plassert i EØS-avtalens protokoll 31, står både Norge og EU i utgangspunktet friere i vurderingen av hvorvidt og på hvilke vilkår den skal oppdateres og videreføres ut over 2030.

I 2020 meldte Norge og EU inn oppdaterte klimamål for 2030 under Parisavtalen. Norge var først ute, og meldte inn et mål der karbonopptak i skog- og arealbrukssektoren i utgangspunktet settes til null, og dermed ikke teller med i beregningen av måloppnåelse. EU meldte inn en annen type mål, der opptak inngår. Norge kan ikke endre sitt mål tilsvarende som EU, fordi det vil stride mot Parisavtalens prinsipper. Ved endringer av

egne mål, kan disse kun gjøres mer ambisiøse, ikke mindre.

Norge har vært svært avhengig av internasjonalt og europeisk samarbeid for å få tilgang til utslippskutt utenfor Norge, som kan godskrives som utslippskutt mot norske klimamål. Kvotekjøp fra andre land, inkludert via EUs kvotehandelssystem, har gjort det mulig for Norge å utsette reduksjonen av utslipp «hjemme». Norge har finansiert klimatiltak i land der kostnadene er lavere, mens nasjonale utslipp kun er redusert med under 5 prosent siden 1990. EØS-avtalen, inkludert klimaavtalen, gir Norge tilgang til å kjøpe kvoter fra EU-stater.

Framover kan det å lene seg på kjøp av kvoter fra andre land bli dyrere, da tilgangen til kvoter fra EU-stater vil reduseres mot 2050. Endringen skjer uavhengig av om klimaavtalen med Norge oppdateres eller ei. Mot 2050 vil Norge stå overfor en minkende tilgang fra EU, til antakelig betydelig dyrere kvoter i alle sektorer. Ved fortsatt lave nasjonale utslippskutt, kan det bli behov for å gjennomføre svært kostbare tiltak i løpet av kort tid for å nå egne klimamål. Dermed er det også behov for virkemidler som fører til større utslippskutt i Norge.

EUs overordnede klima- og miljømål preger utformingen av regelverk innenfor en rekke andre områder, blant annet energi, transport, handel, industri og finans. Det er derfor viktig at Norge koordinerer innsatsen mellom ulike fagdepartement. Det store omfanget av nytt EU-regelverk gjør vurdering av EØS-innlemmelse krevende. Gjeldende EØS-regelverk i Norge for fornybar energi og energieffektivisering ligger «to runder bak» gjeldende regelverk i EU. Etterslep fører til ulikt regelverk i Norge og EU, øker usikkerheten og gir et kortere tidsvindu for å gjennomføre en allerede krevende omstilling av økonomien og samfunnet.

Utvalget konstaterer at EØS-samarbeidet ikke fjerner behovet for en nasjonal klima- og miljøpolitikk. Norge har handlingsrom til å utforme et bredt sett med virkemidler. Dette er viktig, fordi klima-, energi-, industri- og naturutfordringene henger sammen og muliggjør tiltak som kan forhindre uheldige fordelingseffekter og sosiale problemer knyttet til omstillingen.

Utvalgets tilrådinger

- For å oppnå de norske delmålene innenfor klimaavtalen, bør Norge styrke virkemidler som sikrer utslippsreduksjoner også i Norge.

- Etterslepet på gjennomføring av EU-regelverk som kan bidra til utslippskutt og grønn omstilling i Norge, må reduseres.
- Norge bør delta aktivt med en sterkere sektorovergripende koordinering av egne posisjoner i de europeiske diskusjonene om ny EU-politikk for grønn omstilling.
- Det grønne skiftet må forankres både politisk og i befolkningen, gjennom mer kunnskap, debatt og åpenhet. Dette gjelder også spørsmålet om oppdatering og videreføring av klimaavtalen med EU.
- *Utvalgets flertall*, medlemmene Eldring, Eidisen, Fredriksen, Sletnes, Stie og Sunde, mener at Norge bør videreføre klimasamarbeidet med EU fram mot 2050 og at det bør raskt avklares om klimaavtalen skal oppdateres og videreføres. Norge bør dessuten jobbe for at EØS-relevant miljøregelverk fra EU raskt tas inn i EØS-avtalen. *Utvalgets mindretall*, medlemmet Smedshaug, tar dissens på dette punktet.

Se kapittel 8.5 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger, samt en merknad fra utvalgets mindretall.

1.7 Energipolitikk

De siste femten årene har EUs energipolitikk gjennomgått et taktskifte, med en ambisiøs fornybar- og energieffektiviseringspolitikk og mer samarbeid for å sikre effektive energimarkeder i Europa. I den siste femårsperioden har EUs grønne giv satt kursen for den videre utviklingen av alle deler av EUs energipolitikk. Samtidig har energikrisen gitt omstillingen av energisystemet sikkerhetspolitiske dimensjoner. Mer fornybar energi og energieffektivisering reduserer klimautslipp og avhengigheten av russisk gass. Samarbeidet om energi i EU har hjulpet EU-statene til å stå sammen i håndteringen av den drastiske reduksjonen av gass fra Russland. Hvordan sikre konkurransedyktige rammevilkår for europeisk industri, seiler opp som et sentralt spørsmål for EU de neste fem årene, og her inngår energi som et viktig element.

Energikrisen ble utløst av at Russland holdt tilbake gassleveranser fra Europa. Dette skjedde allerede fra høsten 2021, som en opptakt til Russlands fullskala invasjonen av Ukraina i februar 2022. Russland brukte deretter gass som et pressmiddel overfor EU-stater. Gjennom dramatiske måneder våren og sommeren 2022 ble avtalte leveranser til en rekke EU-stater stengt helt ned,

og er ikke gjenopptatt siden. Norge økte gassforsyningen til EU-stater i 2022 og er i dag største eksportør av rørgass til Europa. Det er stort behov for norsk gass nå, men om ti-femten år vil det være stor usikkerhet når det gjelder etterspørselen.

Flere av de grunnleggende spørsmålene i norsk energipolitikk er i liten eller ingen grad regulert av EØS-avtalen. Dette gjelder blant annet spørsmål om valg av energiproduksjon, det offentlige eierskapet til naturressursene, utbygging av overføringskapasitet til andre land og krav til reserver i fyllingsgraden for vannkraft. Norge har siden energiloven i 1991 hatt en markedsbasert kraftforsyning, og innføringen av konkurranse og marked har ikke vært til hinder for å videreføre offentlig eierskap av kraftproduksjon, som også i dag er utstrakt i Norge, Norden og mange EU-stater. Høyesterett har nå slått fast at EUs energibyrå ACER ikke har myndighet til å treffe beslutninger av stor samfunnsmessig betydning i Norge.

Det nordiske samarbeidet om kraftmarkedet inngår nå i et større europeisk samarbeid knyttet til utforming av EU-regler. Dette øker betydningen av EØS-avtalen for Norge. Norge er etter utvalgets vurdering tjent med at europeiske kraftmarkeder er regulerte og velfungerende, og at EU-regler på området etterleves i EU-statene. En oppdeling av Tyskland i flere budområder, slik Norge allerede er, vil være i tråd med prinsippene som ligger til grunn for EUs kraftmarkedsregulering. Dette vil kunne bidra til lavere strømpriser i Norge og Norden. Endring av budområder bestemmes imidlertid nasjonalt.

Norsk forsyningssikkerhet er avhengig av tilgang på energi fra våre nærmeste naboland, som med unntak av Storbritannia alle er medlemmer av EU. Norge deltar i dette samarbeidet gjennom EØS-avtalen, som verner Norge mot at våre naboland begrenser strømflyten til Norge. EØS-avtalens betydning for norsk forsyningssikkerhet i tørår er betydelig dersom det samtidig skulle være kraftunderskudd i EU. Utvalget mener at EØS-samarbeidet er viktig for norsk forsyningssikkerhet på strøm, fordi EU-statene vil være forpliktet til å prioritere behovet for elektrisk kraft internt i EØS-området framfor kraftbehovet til et tredjeland.

Norges kraftsystem er i stor grad basert på regulerbar vannkraft, og både husholdningene og næringslivet bruker mye strøm. Det typiske i Norge har vært relativt rimelig strøm, med de fordele det har gitt både private og industrielle aktører. De høye strømprisene de siste par årene har

skapt uro i deler av befolkningen og næringslivet, også om virkningene av EØS-avtalen. Energiomstillingen og høye energipriser har aktualisert bruken av ulike kompenserende tiltak, både i Norge og EU.

Norge har i dag et stort etterslep når det gjelder innlemmelse av EØS-regelverk på energiområdet. Etterslepet innebærer at gjeldende EØS-regelverk i Norge ligger «to runder bak» gjeldende energiregelverk i EU. Det medfører blant annet at gjeldende EU/EØS-rett i Norge og Sverige er i utakt. Regelverket for Europa og Norden har fortsatt å utvikle seg etter tredje energipakke, samtidig som nyere EU-regler ikke er innlemmet i EØS-avtalen. EØS-samarbeidet hviler på en forutsetning om like regler i EU og EØS på områder knyttet til det indre markedet. For å ivareta EØS-avtalen og sikre norsk markedsadgang og like rammevilkår, er det i Norges interesse å redusere etterslepet. Dette er også viktig for å ivareta forsyningssikkerheten på sikt.

Energi er et politisk krevende og komplisert politikkområde i både Norge og EU. Det gjør det enda viktigere med åpenhet og klargjøring av hva som følger av EU-regler og hva som overlates til nasjonale myndigheter. Utvalget mener at mer kunnskap og oppdatert og lett tilgjengelig informasjon om EUs energipolitikk kan bidra positivt til den offentlige debatten.

Utvalgets tilrådinger

- Norske myndigheter bør raskt avklare EØS-relevansen til utestående rettsaker, og redusere etterslepet på innlemmelse av EUs energiregelverk i EØS-avtalen.
- Norge er tjent med at europeiske kraftmarkeder er velfungerende, og bør støtte relevante EU-prosesser som kan bidra til dette, som endringer av det tyske budområdet.
- Handlingsrommet innenfor EØS-avtalen på energiområdet bør brukes, både når det gjelder støtte til husholdninger, støtte til energieffektivisering og tiltak for å sikre forsyningssikkerheten.
- Norske myndigheter bør delta aktivt i europeiske diskusjoner om behovet for støtte til industri og næringsliv, for å påvirke til at felles løsninger ivaretar norsk forsyningssikkerhet og konkurransedyktighet.
- Norske myndigheter bør tilrettelegge for bredere involvering og forankring av ulike interesser i arbeidet med EØS-saker på energiområdet.

Se kapittel 9.6 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger, samt en tilleggsmerknad fra utvalgets mindretall.

1.8 Konsekvenser for norsk økonomi

Utvalget er bedt om å vurdere betydningen av det indre marked og annet samarbeid innen rammen av EØS-avtalen for norsk økonomi og næringsliv.

EUs indre marked består av nesten 450 millioner forbrukere og utgjør 18 prosent av verdens BNP. Handel innenfor EU og medlemsstatenes handel med resten av verden, utgjør nær en tredjedel av verdenshandelen. EU-statene har lenge vært Norges desidert viktigste handelspartnere.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i EUs indre marked på linje med medlemsstatene. Det felles regelverket legger til rette for handel med varer og tjenester over landegrensene, og sørger for et felles europeisk arbeidsmarked og kapitalmarked. Normer og standarder fra det indre markedet blir ofte lagt til grunn også for handel i markeder utenfor EØS, blant annet gjennom EUs handelsavtaler med tredjeland.

EØS-avtalen er spesielt viktig for grensekryssende aktiviteter, men påvirker også økonomisk aktivitet internt i Norge, og er en sentral del av reguleringen norsk næringsliv må forholde seg til. Den setter også enkelte rammer for offentlig pengebruk gjennom statsstøtteregelet og regelverket for offentlige innkjøp.

En rekke forskningsartikler fra det siste tiåret viser at landene som tar del i det indre marked, har opplevd høyere handel, økt produktivitet og høyere velstand enn de ellers ville hatt. Funnene understøtter at medlemsstatene sett under ett, har nytt godt av det indre marked. Men hvor viktig det indre marked har vært, varierer mellom land. Gjennomgående viser forskningen at effekten har vært positiv for de aller fleste medlemmer. Flere av forskningsartiklene viser at små, åpne økonomier har nytt særlig godt av fordelene ved det indre marked.

Norge er en liten, åpen økonomi. Naturlig nok er det mindre forskning som dreier seg spesifikt om Norge, men den som finnes, underbygger konklusjonene fra forskningen som ser på det indre marked som helhet: Norges inntreden i det indre marked gjennom EØS-avtalen har bidratt til økt handel, mer konkurranse og høyere velstand enn det som ellers ville vært tilfelle.

Et viktig spørsmål er hvor stor samlet effekt det indre marked har hatt for norsk BNP. 2012-utredningen tok utgangspunkt i et anslag fra EU-

kommisjonen fra 2003, som sa at det indre marked i gjennomsnitt hadde økt medlemsstatenes BNP med 1,8 prosent kumulert fra 1992 til 2002. Utvalget mener det virker sannsynlig at den kumulerte effekten av det indre markedet på medlemsstatenes BNP er betydelig større enn 1,8 prosent, fordi en klar overvekt av nyere forskning konkluderer med høyere anslag. Dette vil også være tilfelle for Norge.

Etter utvalgets vurdering har avtalen slik sett ivarettatt sitt opprinnelige formål.

Se kapittel 10.10 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn og vurderinger, samt en tilleggsmerknad fra utvalgets mindretall.

1.9 Næringspolitikk

EØS-avtalen utgjør i seg selv en sentral del av norsk næringspolitikk. Næringspolitikk, bredt forstått, handler om politikk og tiltak som har til formål å fremme økonomisk aktivitet og styrke næringslivets verdiskaping, produktivitet, lønnsomhet og konkurransevne. I dette inngår konkurranseregler, anskaffelsesregler og regler for statsstøtte. EU legger dessuten viktige rammer gjennom regelverk, programmer og ulike finansieringsordninger. Dette omtales her samlet sett som EUs næringspolitikk. Norges tilknytning til denne politikken påvirker både det norske næringslivet og norske myndigheters «næringspolitiske verktøykasse».

EUs næringspolitikk har gjennomgått store endringer siden 2012, blant annet på bakgrunn av en rekke kriser, som klimakrisen, covid-19-pandemien og krigen i Ukraina. Samlet har dette ført til en dreining av næringspolitikken på en rekke områder. EU viser større fleksibilitet med tanke på muligheten for å gi offentlig støtte til næringslivet, og legger i økt grad vekt på klima- og miljøkriterier for å akseptere slik støtte.

EUs grønne giv legger i dag svært viktige premisser for næringspolitikken. Det har også vært en utvikling i retning av mer aktiv bruk av regulering og finansielle instrumenter på EU-nivå for å sikre økt selvforsyning og oppnå strategisk autonomi. I tillegg har EU økt bruken av handelspolitiske virkemidler til samme formål. Parallelt med at nye politiske hensyn i større grad er blitt førende for næringspolitikken, har EU vedtatt en stor mengde sektorovergrepene regelverk. I denne situasjonen er det avgjørende for norske virksomheters konkurransekraft at de får rammevilkår som er på linje med aktører i EU. Ved innføring av sektorovergrepene regelverk, må det sik-

res at alle berørte og ansvarlige myndigheter involveres og kobles på de pågående prosessene.

I løpet av de siste årene, har EU lansert handelspolitiske instrumenter, som CBAM og investeringsscreening, som skal beskytte det indre marked og europeiske virksomheter. Flere av disse utfordrer EØS-avtalen fordi de ligger i grenselandet mellom EUs felles handelspolitikk – som Norge ikke tar del i – og reguleringen av det indre marked. Der Kommisjonen velger å forankre de nye reglene i handelspolitikken, risikerer Norge å bli behandlet som et tredjeland.

Fordi EØS-avtalen ikke innebærer tollunion, er Norge som utgangspunkt et såkalt tredjeland når EU inngår handelsavtaler med andre land. Dette kan ramme norsk næringsliv. Et ferskt eksempel på dette er batterisaken i forbindelse med handelsavtalen mellom EU og Storbritannia.

Statsstøttekontrollen i EU og EØS er generelt dreid enda mer vekk fra tiltak med primært lokal eller regional virkning (for eksempel drift av kommunale svømmebasseng) siden 2012. Både Kommisjonen og ESA konsentrerer seg nå i større grad om saker med reell grenseoverskridende virkning. Utvalget anser denne utviklingen som positiv.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et av de viktigste virkemidlene i norsk regional- og distriktpolitikk. Det overordnede bildet i dag er at ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift kan videreføres.

Deltakelsen i EUs prosjektsamarbeid, som IPCEI-prosjekter, og nærings- og forskningsprogrammer, som Horizon Europe, EU4Health, InvestEU og DIGITAL, er etter utvalgets vurdering av stor betydning både for forskningssektoren, næringslivet og norske myndigheter. Utvalget mener derfor det er svært viktig for Norge å delta i denne typen samarbeid.

Norges deltakelse i EUs indre marked for varer, tjenester, kapital og personer gjennom tretti år, har vært en forutsetning for et konkurransedyktig norsk næringsliv. Dersom endrede betingelser for handel og investeringer på det indre markedet ikke omfatter EØS/EFTA-statene, kan det få negative konsekvenser for norske virksomheter og norske arbeidsplasser. En velfungerende EØS-avtale som oppdateres og utvikles i takt med regelverksutviklingen i EU, er grunnplanken i norsk næringspolitikk.

Utvalgets tilrådinger

- EØS-avtalen bør i størst mulig grad legges til grunn for en videreutvikling av det næringspolitiske samarbeidet med EU.

- Norske myndigheter bør fortsatt prioritere tett dialog med ESA om videre godkjenninger av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Ved at norske myndigheter i størst mulig grad gjør dette på eget initiativ, kan prosessen med ESAs godkjenning av ordningen effektiviseres og sikres.
- Norske myndigheter bør være særlig oppmerksomme på endringer i EUs regelverk som ikke omfattes av EØS-avtalen, men som likevel kan ha stor betydning for konkurransevilkårene i det indre marked.
- Myndighetene bør gå igjennom EUs næringspolitiske initiativ og vurdere konsekvenser for norsk næringsliv, samt hvilke tiltak som kan iverksettes for viktige områder som ikke ivretas av EØS-avtalen.
- Utviklingen i retning av stadig mer sektorovergripende regelverk i EU, gjør det desto viktigere for norske myndigheter å sikre at alle berørte og ansvarlige parter involveres og kobles på de pågående prosessene.
- Norske myndigheter bør sikre deltakelse i relevante programmer og prosjektsamarbeid i EU og utnytte best mulig de støttemulighetene som også er åpne for norsk forskning og næringsliv.
- Norge bør følge samme regler og prosedyrer som våre europeiske handelspartnere når det gjelder investeringsscreening, og søke et tett samarbeid med EUs screeningmekanisme.
- Det er avgjørende for norske virksomheters konkurransekraft at de får rammevilkår som er på linje med aktører i EU, og at myndighetene styrker den næringspolitiske verktøykassen i takt med andre land.

Se kapittel 11.6 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger.

1.10 Arbeidsliv og arbeidsmarked

Norge er gjennom EØS en del av det felles europeiske arbeidsmarkedet, med de mange mulighetene det gir for både arbeidssøkere og arbeidsgivere. EØS-innvandringen til Norge har bidratt til økt verdiskaping og konkurransekraft, styrket bosetting i områder med befolkningsmessige utfordringer, og har gitt tiltrengt og ønsket arbeidskraft til norske virksomheter i både privat og offentlig sektor. I enkelte næringer utgjør arbeidsinnvandrere nå en høy andel av arbeidsstokken, og de er helt avgjørende for å opprettholde aktiviteten.

Arbeidsinnvandringen har vært etterspørselsdrevet, og så langt foreligger det lite dokumenta-

sjon på direkte fortrenkning av innenlandsk arbeidskraft. Det har likevel oppstått negative indirekte effekter, som fallende lokal rekruttering til en del yrker og fag, særlig innen bygg.

Arbeidsinnvandringen har også utfordret det norske arbeidslivsregimet. Det økte tilbudet av arbeidskraft har i deler av arbeidsmarkedet satt standardene for arbeids- og lønnsvilkår under press. Det er fortsatt urovekkende stor forekomst av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i enkelte bransjer. Transportnæringene, både på land, til sjøs og i flybransjen, har helt særskilte utfordringer når det gjelder både reguleringer og håndheving – og potensialet for sosial dumping har vist seg å være svært stort, både i Norge og i EØS-området for øvrig. Myndighetene har, også det siste tiåret, iverksatt en rekke tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. I all hovedsak har disse reguleringene ikke kommet i konflikt med EØS-avtalen eller blitt utfordret.

Enkelte EØS-relaterte saker skaper likevel stor splid på arbeidslivsområdet. Det gjelder særlig saker som berører partenes autonomi, og når saker som i utgangspunktet er kontroversielle i den nasjonale politiske debatten, blir gjenstand for ESAs vurderinger. Et aktuelt eksempel er de nylige innstrammingene i arbeidsmiljøloven på adgangen til innleie fra bemanningsforetak. Saken demonstrerer utfordringene som oppstår når EØS-retten setter spørsmålsteget ved et politisk vedtak som i dette tilfellet regnes som svært viktig av noen av partene i arbeidslivet og politikken, men som sterkt uønsket av andre. Saken illustrerer også at hva som er «norske interesser» på et område, kan være svært sprikende.

Et sentralt utviklingstrekk det siste tiåret er det som gjerne omtales som EUs sosiale vending. EU har vedtatt en rekke nye direktiver på arbeidslivets område, og flere er underveis. Disse bestemmelsene bygger i hovedsak opp under det som er nasjonal politikk i Norge. Det er i de aller fleste tilfeller dessuten anledning til å ha strengere bestemmelser nasjonalt, uten at det strider mot EØS-avtalen.

Den norske arbeidslivsmodellen er bygd på et velfungerende samarbeid mellom partene i arbeidslivet, små forskjeller og høy produktivitet. Utvalget vil understreke betydningen av å ivareta denne modellen innenfor det indre markedet, med fri bevegelighet av arbeidstakere og tjenesteytere. Dette er avgjørende i årene framover. Ikke bare for å sikre EØS-avtalens legitimitet i befolkningen, men også fordi dette er kjernen i den nor-

ske arbeidslivsmodellen, som har bidratt til et produktivt og konkurransedyktig næringsliv.

Utvalgets tilrådinger

- Norge bør ha en klar strategi for å sikre ønsket og nødvendig rekruttering av arbeidskraft fra EØS-området til Norge framover, og også iverksette tiltak for å sikre nasjonal rekruttering og kompetansebygging.
- Tiltak for å sikre et organisert arbeidsliv og bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, må videreføres og styrkes der det er nødvendig.
- Myndighetene må der det er behov bruke det handlingsrommet regelverket gir, og sikre at tiltak blir håndhevet.
- De særskilte utfordringene innenfor transportnæringene må møtes med et tydelig regelverk og sterk myndighetsinnsats for kontroll og håndheving.
- Norske myndigheter bør være aktive når det gjelder påvirkning i tidlige faser av utformingen av regelverk på arbeidslivsområdet i EU, og også lære av andre lands løsninger.
- Samarbeidet mellom norske arbeidslivsparter og myndigheter for å fremme felles norske interesser i saker på arbeidslivsområdet bør styrkes.

Se kapittel 12.11 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger.

1.11 Krisehåndtering og beredskap

Krisehåndtering og beredskap er blitt stadig viktigere i EU. Samlet sett har EUs økte rolle i beredskap og krisehåndtering ført til en styrking og sentralisering av ressurser. Det er etablert nye organisasjonsenheter på EU-nivå, iverksatt nye samordningstiltak og innført ny lovgivning. Det aller meste av EUs samarbeid om sivil beredskap og grensekryssende helsetrusler er blitt del av EØS-avtalen – både gjennom regelverk for det indre marked og gjennom øvrig EØS-samarbeid. Norge har også valgt å koble seg til EUs samarbeid om beredskap og krisehåndtering på områder som i utgangspunktet ikke har vært regulert gjennom EØS-avtalen.

Erfaringene fra koronapandemien synliggjorde reelle utfordringer for Norge med å sikre tilstrekkelig forsyning av vaksiner, medisiner og medisinsk utstyr. Det ble klart at EØS-avtalen

ikke er en garanti mot at EU innfører tiltak som rammer Norge negativt. Det gjelder også i tilfeller der slike tiltak, etter norsk syn, er i strid med EØS-avtalen, noe EUs eksportrestriksjoner under pandemien viste. Samtidig bidro EØS til at slike restriksjoner raskt ble fjernet. Koronapandemien er etter utvalgets vurdering et eksempel på at Norge kan rammes av kriser hvor man er avhengig av samarbeid med EU. Koronakommisjonens konklusjon var at det ikke fantes andre løsninger enn samarbeid med EU, som ville gitt i nærheten av samme resultat i arbeidet med å verne innbyggenes liv og helse.

Utvalget registrerer at en viktig motivasjon for norske myndigheters ønske om å knytte seg til EUs ordninger for beredskap og krisehåndtering, er at Norge blir sårbar ved å stå alene. Totalberedskapskommisjonen slo fast at Norges sikkerhets- og beredskapsutfordringer i stor grad er knyttet til utviklingstrekk utenfor Norges grenser, og at det er nødvendig også å videreutvikle og styrke det internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeidet for å møte disse utfordringene. Erfaringene fra koronapandemien, som også er fylldig dokumentert i Koronakommisjonens rapporter, viser for det første at tyngdepunktet for relevant samarbeid for Norges vedkommende ligger i Europa. For det andre foreligger det ikke alternative konstellasjoner og samarbeid når det gjelder beredskap og samfunnssikkerhet, som i samme grad kan oppfylle Norges behov per i dag eller i overskuelig framtid. Det finnes per i dag ikke realistiske alternativer til å samarbeide tett med EU på disse områdene.

Norges deltakelse i det europeiske samarbeidet bygger på et ønske om å sikre nasjonale interesser relatert til befolkningens liv og helse, forsyningssikkerhet og tilstrekkelig beredskap-kapasitet til bruk i en nødsituasjon, så vel som generell trygghet med naturlige partnere. Samtidig bygger deltakelsen også på en solidaritetstankgang, det vil si felles europeisk innsats for å yte hjelp både innenfor og utenfor Europa. Det er derfor viktig å vedlikeholde et godt samarbeid og gjensidig tillit gjennom relevante og konkrete norske bidrag, for å sikre et bredt og stabilt samarbeid om samfunnssikkerhet mellom EU og Norge.

Utvalget mener at deltakelse i samarbeidet på disse områdene har styrket samfunnssikkerheten i Norge, og økt Norges status i EU/EØS-samarbeidet, gjennom tett samhandling med de andre landene. Utvalget slutter seg til Koronakommisjonens vurderinger om at Norge har hatt sterk nytte av å samarbeide med EU om helseberedskap. Det

er samlet sett i dag sterke holdepunkter for at EØS-samarbeidet er av stor betydning for norsk beredskap og samfunnssikkerhet. I tråd med konklusjonene fra Totalberedskapskommisjonen, anbefaler utvalget å videreutvikle samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap med Norden og EU for å ivareta Norges krisehåndterings- og beredskapsevne, herunder en norsk tilknytning til det styrkede europeiske helseberedskapssamarbeidet.

Utvalgets tilrådinger

- Norge bør vektlegge den bredere sikkerhetspolitiske betydningen som samarbeidet om beredskap og krisehåndtering kan ha for å ivareta tillit og solidaritet mellom landene i Europa og for å styrke den generelle samfunnssikkerheten.
- Norge bør arbeide for best mulig tilgang til ulike typer møteplasser og informasjonskanaler for beredskap og krisehåndtering i EU-systemet, som EUs politiske krisehåndteringsmekanisme (IPCR) og uformelle ministermøter, ettersom EØS-avtalen ikke gir noen garanti for tilgang til disse.
- Internasjonalt samarbeid om samfunnssikkerhet og sivil beredskap, både med de nordiske landene og med EU, bør videreføres og styrkes.

Se kapittel 13.5 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger, samt en tilleggsmerknad fra utvalgets mindretall.

1.12 Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik

Krig og konflikt i våre nærområder, økende stor-maktrivalisering og usikkerhet om USAs framtidige engasjement i Europa, har bidratt til et atskillig mer krevende utenriks- og sikkerhetspolitisk landskap det siste tiåret, både for EU-statene og Norge. NATO har ansvaret for det kollektive forsvaret bygget på transatlantisk solidaritet og samarbeid. Samtidig har den russiske aggresjonen mot Ukraina bidratt til å styrke det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU.

Omveltningene i løpet av det siste tiåret tydeliggjør behovet for tettere utenriks- og sikkerhetspolitisk koordinering og samarbeid med EU, og aktualiserer spørsmålet om i hvilken grad EØS-avtalen er en mulig plattform for å videreutvikle dette. Utvalget har merket seg at EU det siste tiå-

ret har styrket seg som utenrikspolitisk aktør, og nå viser økende vilje og kapasitet til å handle raskt og å spille en stadig viktigere utenriks- og sikkerhetspolitisk rolle.

Invasjonskrigen på det europeiske kontinentet har tvunget fram tettere europeisk koordinering og forsterket det transatlantiske samarbeidet. EU og NATO samarbeider godt og med en avklart arbeidsdeling. I EU har Kommisjonen styrket sin stilling, selv om det er medlemsstatene som sitter i førerretet i utenrikspolitikken.

Utvalget konstaterer at det utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet mellom Norge og EU er dypere og bredere enn noen gang. Norge og EU deler verdier og interesser og står sammen mot Russlands folkerettsstridige invasjon av Ukraina. Norge bidrar i EUs programmer for militær og sivil bistand til Ukraina, har deltatt i flere EU-operasjoner, bidrar i krisehåndtering under EUs paraply, slutter seg til det aller meste av EUs sanksjonspolitikk og tar del i de nye EU-initiativene for kapasitetsbygging og innovasjon.

EU har også trappet opp og kommet med nye initiativer innenfor kriseberedskap og samfunnsikkerhet. EU og Norge samarbeider stadig tettere på disse områdene også gjennom vår Schengen-tilknytning. Utvalget er enig i anbefalingene fra Totalberedskapskommisjonen og Koronakommisjonen om betydningen av en videreføring og styrking av samarbeidet med EU på disse områdene. Dette er viktig for beredskapen og håndteringen av eksisterende og nye trusler.

Utvalget mener at det er viktigere enn noen gang å videreutvikle samarbeidet med EU for å trygge Norge. Et tettere samarbeid med EU står ikke i motsetning, men må ses som et supplement, til det allierte samarbeidet i NATO. EUs økonomiske og industripolitiske virkemidler kan bidra til å styrke NATOs samlede forsvarsevne. Utvalget har merket seg at Norge karakteriseres som EUs nærmeste partner i det utenrikspolitiske strategidokumentet, Det strategiske kompasset, fra 2022.

EØS er en viktig ramme for samarbeid med EU på områder som har betydning for norsk sikkerhet, men gir ingen automatisk tilgang for Norge til prosjekter og programmer som også kan få stor sikkerhetspolitisk betydning, som illustrert ved helseberedskapsprogrammet HERA og programmet for sikker satellittkommunikasjon, Secure Connectivity. Disse initiativene er i utgangspunktet kun åpne for medlemsstatene. Utvalget mener at det er viktig for Norge å knytte seg til relevante nye EU-initiativer også når de faller utenfor EØS.

De formelle rammene og prosedyrene i EØS-samarbeidet er ikke etablert for å håndtere rask informasjonsdeling og respons under en utenriks- og sikkerhetspolitisk krise. EØS er i første rekke et redskap for økt handel og økonomisk samarbeid. EØS-samarbeidet kan supplere, men ikke erstatte det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet med EU. Styrket utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid må skje utenfor rammene av EØS-avtalen.

Samtidig åpner EØS for deltakelse i samarbeid på områder som kan ha stor betydning for samfunnsikkerhet og motstandskraft. EØS er dessuten en viktig grunn til at EU anser Norge som unionens nærmeste utenrikspolitiske partner. EØS-avtalen har derfor større betydning for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk enn avtalens innhold isolert sett skulle tilsi.

Utvalget er enig med Forsvarskommisjonen i at Norge bør fortsette å søke tett samarbeid med EU om utenrikspolitikk, sikkerhet og forsvar. Samtidig bygger EU-samarbeidet på prinsippet om et klart skille mellom medlemsstater og ikke-medlemmer. Utvalget har gjennom sitt arbeid konstatert at det er lite trolig at EU på dette området vil gi Norge formelle rettigheter på linje med medlemsstatene, hverken når det gjelder deltakelse i politiske og styrende organer, eller deltakelse i strategiprosesser. På den annen side vil en samlet tilnærming til disse spørsmålene kunne gi økt tyngde og synlighet i samarbeidet, ikke minst på grunn av Norges betydning som EUs tettteste samarbeidspartner innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken, deltaker på det indre markedet og som viktig energileverandør.

Utvalgets tilrådinger

- Norge bør fortsette å søke tett samarbeid med EU om utenrikspolitikk, sikkerhet og forsvar.
- Norge bør knytte seg til relevante nye EU-initiativer også når de faller utenfor EØS.
- Regjeringen bør følge opp EUs ambisjon om et strategisk partnerskap, med sikte på en nærmere avklaring av hvordan et slikt samarbeid kan utformes.
- Utvalget vil understreke alvoret i den sterkt forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen. I Europa står vi i dag overfor den mest krevende situasjonen siden andre verdenskrig. *Utvalgets flertall*, medlemmene Eldring, Eidissen, Fredriksen, Sletnes, Stie og Sunde, mener at i tillegg til vår deltakelse i et sterkt NATO, bør Norge foreta et taktskifte i vårt samarbeid med EU for å trygge vår sikkerhet, gjennom ytterligere å for-

sterke båndene til våre europeiske allierte og naboer. *Utvalgets mindretall*, medlemmet Smedshaug, tar dissens på dette punktet.

Se kapittel 14.8 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger, samt en merknad fra utvalgets mindretall.

1.13 Erfaringene fra Storbritannia, Sveits og Canada

Utvalget er bedt om å foreta en vurdering av erfaringene Storbritannia, Sveits og Canada har fra sitt avtalebaserte samarbeid med EU. Samarbeidet disse landene har med EU, er ulikt – etablert på ulike tidspunkt og med parter som har helt forskjellige politiske og økonomiske forbindelser til EU. Utvalget vil understreke at det er nødvendig å forstå de ulike erfaringene med disse avtalene på bakgrunn av den spesifikke politiske, geografiske og økonomiske konteksten landene og EU har vært i, både da avtalene ble forhandlet fram og i den perioden avtalene har fungert.

Sveits har en rekke separate, sektorbaserte avtaler, som må oppdateres jevnlig. På de områder som er omfattet av de bilaterale avtalene, forventer EU at Sveits tilpasser og praktiserer lovverket slik at det fungerer på samme måte som i EU. Selv om samarbeidet mellom EU og Sveits er omfattende, er det flere områder som faller utenfor avtalene. Sveits deltar kun delvis i det indre marked. Sveits har dessuten opplevd flere problemer med sin sektorbaserte tilnærming til samarbeidet med EU. I perioder har også Sveits blitt utestengt fra deler av samarbeidet. Det synes urealistisk at tilsvarende samarbeidsordning og avtaleløsninger ville ha kommet på plass i dag. Tilknytningsformen sikrer heller ikke stabile og forutsigbare rammer for samarbeidet, hverken for Sveits eller EU.

Storbritannia er den første og eneste medlemstaten som har valgt å forlate EU. Storbritannias avtaler med EU har kommet på plass etter til dels konfliktfylte prosesser, dette gjelder både utmeldingsavtalen og handels- og samarbeidsavtalen. Avtaleverket inneholder elementer som er unike for Storbritannia, både som tidligere EU-medlem og på grunn av forholdet mellom Nord-Irland og Irland. Etter at Storbritannia trådte ut av unionen, inngikk de en handels- og samarbeidsavtale med EU i 2020. På enkelte områder går den lenger enn EUs andre handelsavtaler, på andre områder er den hverken spesielt dyptgående eller omfattende. Avtalen innebærer at Storbritannia står utenfor det indre marked. Gitt informasjonen

som er tilgjengelig per 1. kvartal 2024, er det sterke holdepunkter for at brexit så langt har hatt merkbart negative effekter på økonomien i Storbritannia. Økonomisk forskning viser i all hovedsak at britisk økonomi samlet sett har blitt rammet negativt av brexit, selv om store sjokk som koranapandemien og krigen i Ukraina, gjør det vanskeligere å beregne brexit-effekten isolert.

Canadas og EUs erfaringer med handelsavtalen CETA er i all hovedsak positive. CETA framstår som en moderne frihandelsavtale. Det er samtidig viktig å merke seg at CETA ennå ikke var ferdig godkjent våren 2024 – syv år etter at den ble signert. Selv om CETA har lagt til rette for forenkling og liberalisering av handelen, fjerner den likevel ikke handelshindringer som følger av ikke-tollmessige forhold. Gjennom CETA har partene innledet et samarbeid om å fjerne også slike handelshindringer gjennom dialog og konsultasjoner, men erfaringene viser at slikt arbeid er komplisert og tidkrevende. Canada står utenfor det indre marked, med de begrensninger dette har for markedsadgangen. Samtidig tilsier både Canadas geografiske plassering og det faktum at den gjensidige handelen mellom Canada og EU relativt sett er moderat, at behovet for tettere integrering i det indre marked er atskillig mindre enn for land som Sveits, Storbritannia og Norge.

Alle de tre tilknytningsformene skiller seg fra EØS-avtalen på flere avgjørende punkter. Ingen av disse avtalene gir samme tilgang til det indre marked som det EØS-avtalen gjør. Utvalget mener at erfaringene fra både Storbritannia og Sveits viser at EU nå i større grad avviser særløsninger for enkeltland. EU ønsker ikke at enkeltland skal kunne «håndplukke» hvilke forpliktelser de påtar seg («cherry-picking»). Det er heller ikke aksept for å forhandle fram unntak og særordninger som kan undergrave det indre marked. Ved tettere økonomisk integrering, vil EU kreve at det etableres organer som sørger for overvåking og etterlevelse av avtalte forpliktelser.

Utvalget understreker at det er grunn til å være varsom med å trekke konklusjoner basert på andre lands erfaringer fra deres samarbeid med EU. Gjennomgangen viser at EUs avtaler med Sveits, Storbritannia og Canada dekker færre områder og i mindre grad sikrer markedsadgang enn det EØS-avtalen gjør. Etter utvalgets vurdering, gir EØS et bredere, dypere og mer forutsigbart samarbeid, som samlet sett ivaretar flere interesser og behov.

Se kapittel 15.6 for en utdypende gjennomgang av utvalgets hovedfunn og vurderinger.

Kapittel 2

Utvalgets arbeid

2.1 Oppnevning og mandat

Ved kongelig resolusjon 6. mai 2022 ble det oppnevnt et bredt sammensatt, uavhengig utvalg for å utrede og vurdere erfaringene med EØS-avtalen og andre relevante avtaler med EU (EØS-samarbeidet) de siste ti år. Regjeringen ønsket at utredningen særlig skulle omfatte følgende tema:

- Sentrale utviklingstrekk i EØS-samarbeidet de siste ti år.
 - Betydningen av det indre marked og annet samarbeid innen rammen av EØS-avtalen for norsk økonomi og næringsliv, herunder for utviklingen av norsk industri i det grønne skiftet.
 - Konsekvenser av EØS for norske borgere og norsk samfunnsliv, på bred basis.
 - En analyse av hvordan EØS-avtalen og fri bevegelse av arbeidskraft har påvirket det norske arbeidsmarkedet, den norske arbeidslivsmodellen og mulighetene for et anstendig arbeidsliv, inkludert spørsmål som sosial dumping og kabotasje i transportnæringen.
 - Handlingsrommet i EØS-samarbeidet, og hvordan dette kan utnyttes bedre, både hva gjelder norsk medvirkning når EUs politikk og regelverk utformes, i gjennomføringen av EØS-regelverk nasjonalt og gjennom ivaretagelse av nasjonale interesser innenfor gjennomførte EØS-regler. Utvalget vil her blant annet kunne se hen til de vurderingene som er gjort i rapporten «Departementenes EØS-arbeid», juni 2021. Utvalgets bes også drøfte reservasjonsretten.
 - En vurdering av kravet om EØS-relevans som grunnlag for å avgjøre hvilke deler av EUs regelverk som må inntas i EØS-avtalen, herunder blant annet EØS-komiteens rolle i den sammenheng.
 - En analyse av erfaringene med EØS-avtalen i et demokrati-perspektiv, inkludert spørsmål som i hvilken grad EØS-samarbeidet omfatter politiske beslutninger som tillå nasjonale myndigheter og i hvilken grad EØS-avtalen avgrenser Norges muligheter til å ha nasjonale særregler på ulike felter.
- Juridiske og institusjonelle konsekvenser av EØS-samarbeidet, herunder utviklingstrekk med betydning for topilarsystemet i EØS, inkludert kostnader ved å opprettholde topilarsystemet. Utvalget bes blant annet om å drøfte utviklingen av EU-byråer og gi en vurdering av de ulike tilknytningsformene til EU-byråene.
 - En gjennomgang av fordeler og ulemper ved EØS-avtalens dynamiske karakter.
 - EØS-samarbeidet som mulig plattform for utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid med EU, særlig i lys av utviklingen i EU-samarbeidet etter Russlands krig mot Ukraina. Utvalget bør også drøfte graden av merverdi utover det transatlantiske og europeiske utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet Norge har i NATO.
 - EØS-samarbeidets rolle i krisehåndtering og beredskap, herunder helseberedskap, inkludert avveininger mellom nasjonale kapasiteter og internasjonale samarbeidsløsninger som EØS-samarbeidet. Utvalget bør belyse erfaringene Norge gjorde med EØS-samarbeidet under covid-pandemien.
 - EØS-samarbeidets betydning for å løse de globale klima- og miljøutfordringene, samt Norges muligheter til å stille strengere klima- og miljøkrav enn EU-regelverket krever. Utredningen bør også belyse i hvilken grad EØS-avtalen påvirker norske myndigheters muligheter til å oppfylle nasjonale målsetninger om å kutte utslipp raskt, for eksempel innen skogpolitikken.
 - EØS-samarbeidets betydning for norsk energipolitikk og forsyningssikkerhet.
 - EØS-samarbeidets rolle for bekjemping av grensekryssende kriminalitet.
 - En analyse av hvordan konkurranseregelverket og reglene som følger av EØS-avtalens bestemmelser om offentlige anbud virker i det norske samfunnet og politiske målsetninger reglene eventuelt kan komme i konflikt med.

- En gjennomgang av hvordan EØS påvirker norsk distriktpolitikk og lokaldemokrati (primær- og fylkeskommuner), inkludert mulighetene for å videreutvikle ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.
- En vurdering av erfaringene Storbritannia, Sveits og Canada har fra sitt avtalebaserte samarbeid med EU.
- EØS-avtalens relevans for det nordiske samarbeidet og i hvilken grad nordisk samarbeid er avhengig av EØS-rammeverket.

Utvalget har stått fritt til å identifisere andre problemstillinger som er relevante for hovedoppdraget.

Samtidig la mandatet vekt på at utredningen skal være poengtert, kortfattet og lett tilgjengelig også for ikke-spesialister. Den bør inneholde operative tilrådninger for hvordan norske myndigheter best kan ivareta norske interesser i samarbeidet med EU.

2.2 Utvalgets tolkning av mandatet

Utvalget er bedt om å vurdere erfaringer med EØS-avtalen og andre relevante avtaler med EU (EØS-samarbeidet) de siste ti årene. Utvalget tolker dette som at EØS-avtalen skal stå i sentrum for utredningen. Dette er også reflektert i de fleste mandatpunktene. Norge har en rekke avtaler med EU som også har betydning for EØS-samarbeidet. Disse er beskrevet og omtalt der det er relevant.

Utvalget har hatt et omfattende mandat, med hele atten delpunkter, som spenner fra generelle og overordnede spørsmål, til mer spesifikke problemstillinger. Slik sett gjenspeiler mandatet at EØS-samarbeidet berører så å si alle samfunns- og fagområder. Samtidig ble det i mandatet understreket at utredningen skal være poengtert, kortfattet og tilgjengelig for ikke-spesialister. Det har vært sentralt for utvalget å forene disse tilsynelatende motstridende sidene ved mandatet. Utvalget har tatt flere grep både når det gjelder utredningsform og innhold for å få dette til.

Vi har lagt vekt på å framstille innholdet så enkelt som mulig. Målet er at utredningen skal være tilgjengelig for allment opplyste personer, uten å forutsette inngående kunnskap om hverken EU eller EØS. For å holde lengden på teksten nede, har vi valgt bort en del detaljerte beskrivelser. Mer detaljerte redegjørelser er i enkelte tilfeller plassert i vedlegg. Vedlegg 2 gir for eksempel

en kortfattet oversikt over EØS-samarbeidets institusjonelle rammeverk.

Utvalget har konsentrert seg om erfaringene fra etter 2012, slik det også ble bedt om i mandatet. Det betyr at for perioden fram til 2012, lener utvalget seg tungt på 2012-utredningen. Flertallet av kapitlene har en gjennomgang av sentrale funn og konklusjoner fra 2012-utredningen, som utgjør en viktig referanseramme for utredningen av erfaringene det siste tiåret.

Rammen for utredningen er Norges deltakelse i EØS-avtalen. Utvalget har ikke vurdert alternative tilknytningsformer til EØS og EU, men har utredet erfaringene med avtalen (og andre samarbeidsavtaler med EU). I tillegg har utvalget utredet erfaringene Storbritannia, Sveits og Canada har fra sitt avtalebaserte samarbeid med EU.

Utvalget har ikke hatt anledning til å behandle alle problemstillinger og temaer knyttet til Norges EØS-samarbeid innenfor denne utredningens rammer. Med et så omfattende mandat, har det vært nødvendig å gjøre prioriteringer og å konsentrere seg om de problemstillingene utvalget anser som særlig relevante og viktige sett opp mot mandatet. Utvalget ble bedt om å se på EØS-samarbeidets rolle for bekjemping av grensekryssende kriminalitet. Samtidig inkluderte mandatet ikke en utredning av erfaringene med Schengenavtalen, som er det viktigste samarbeidet Norge har med EU på justis- og innenriksområdet. I samarbeid med Utenriksdepartementet operasjonaliserte vi derfor denne delen av mandatet til i hovedsak å omfatte tiltak knyttet til å bekjempe arbeidslivskriminalitet. En utredning av Schengen-samarbeidet er en stor oppgave, som utvalget anbefaler at utføres som en egen utredning.

Utvalget har valgt ikke å legge vesentlige punkter til mandatet, både av hensyn til tid og ressurser. For å kunne gi de ulike delene av mandatet en grundig behandling har det også vært nødvendig å avgrense enkelte av temaene i mandatet. Dette innebærer at enkelte viktige samfunnsområder ikke diskuteres, eller kun kort beskrives, uten at dette på noe vis reflekterer viktigheten av gjeldende område.

Enkelte mandatpunkter er disponert og klynget sammen, og i arbeidet har det vært lagt vekt på det utvalget regner som de mest sentrale problemstillingene innenfor de ulike områdene, og mindre på en generell bred og deskriptiv gjennomgang. Her har kriteriene vært en kombinasjon av både faglige og praktiske forhold, og ikke minst relevans for viktige og pågående samfunnsdebatter. Enkelte av mandatpunktene, som distriktpolitiske konsekvenser og nordisk samar-

beid, er tverrgående tema som ikke har egne kapitler, men diskuteres og vurderes ulike steder i utredningen.

Mandatet kan tolkes til delvis å overlape med andre pågående og/eller nylig avsluttede utredningsarbeid. Utvalget har derfor avgrenset mot problemstillinger som nylig har vært analysert av andre utvalg. Dette gjelder blant annet NOU 2020: 9 *Blindsonen* – utvalget har ikke undersøkt EØS-avtalens begrensninger på oppholds krav ved reiser i EØS-området. Med utgangspunkt i utredningen fra Arbeidsinnvandrertutvalget (NOU 2022: 18), har dette utvalget ikke undersøkt problemstillinger knyttet til arbeidsinnvandreres situasjon i Norge nærmere. Utvalget har videre tatt utgangspunkt i det arbeidet som er gjort på forsyningssikkerhet og prisdannelse i Strømprisutvalget.¹ Utvalget har også basert seg på den første delutredningen til Anskaffelsesutvalget (NOU 2023: 26), som har som mandat å se på ny struktur for anskaffelsesregelverket, komme med forslag til forenkling av innholdet i regelverket, og å gjennomgå reglene om samfunnshensyn.²

Utvalget har referert til funn og konklusjoner fra en rekke andre utredninger, i tilfeller der dette er relevant. I tillegg til de ovennevnte, gjelder dette særlig:

- Koronakommisjonen (NOU 2022: 5): Koronakommisjonen vurderte blant annet myndighetenes håndtering av pandemien i lys av EØS-samarbeidet, for eksempel vaksineanskaffelser, innreiserestriksjoner og ordningen med koronasertifikat.
- Forsvarskommisjonen (NOU 2023: 14): Forsvarskommisjonen har i sitt arbeid blant annet vurdert Norges samarbeid med EU på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området, i lys av utviklingstrekk i internasjonale maktforhold.
- Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023: 17): Kommisjonen var bedt om å vurdere betydningen av internasjonale forventninger til og forpliktelser for norsk beredskap, samt hvordan utenlandske ressurser og bistand fra allierte og partnerland kan styrke vår beredskap. Mandatet pekte på at EUs ordning for sivil beredskap burde inngå i vurderingen. Utredningen ser også på beskyttelse av kritisk infrastruktur på energiområdet.
- Klimautvalget (NOU 2023: 25): Del av bakgrunnen for arbeidet med utredningen om veivalgene Norge må gjøre for å nå klimamålet

i 2050, er at Norges klimapolitikk er tett sammenvevd med europeisk politikk, både gjennom EØS-avtalen og andre avtaler med EU. Del av utvalgets mandat var å vurdere Norges forhold til EU og regelverksutvikling i EU.

- Investeringskontrollutvalget (NOU 2023: 28): Utvalget er blant annet bedt om å vurdere i hvilken grad Norges eksisterende opplegg for å håndtere potensielt sikkerhetstruende økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven, er i overensstemmelse med kravene i EUs regelverk. Mandatet pekte også på at dersom det norske regelverket ikke fanger opp saker som utgjør en trussel, kan Norge bli en «bakdør» til EUs indre marked.
- Departementenes EØS-arbeid (2021): På bakgrunn av NAV-saken, nedsatte regjeringen i 2020 en interdepartemental arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å foreslå tiltak for å forbedre kvaliteten på regelverk som gjennomfører EØS-regelverk, se på beslutningsstrukturene og samordningsorganene i EØS-arbeidet og forbedre kunnskapen om og oppfølgingen av rettspraksis. Rapporten ble levert i juni 2021 og inneholder også anbefalinger om endringer i utredningsinstruksen med veileder.

2.3 Utvalgets sammensetning og arbeidsform

Utvalget har hatt følgende syv medlemmer:

- Line Eldring, Oslo (leder), avdelingsleder, Fellesforbundet
- Stig Eidissen, advokat, KS
- Halvard Haukeland Fredriksen, professor, Universitetet i Bergen
- Oda Helen Sletnes, seniorrådgiver KREAB Brussel
- Christian Anton Smedshaug, daglig leder, Agri-Analyse
- Anne Elizabeth Stie, førsteamanuensis, Universitetet i Agder
- Knut Erling Sunde, fungerende administrerende direktør, Norsk Industri

Utvalgets sekretariat har vært lagt til ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo, og har bestått av følgende medarbeidere på hel- og/eller deltid: Guri Rosén (leder), Elen Botten (til august 2023), Trym Nohr Fjørtoft (til november 2022), Silva Malin Hoffmann, Torbjørg Viveke Straand Jevnaker, Chris Lord, Olav Haldorsson Slettebø, Silje Marie Thorstensen, Frode Vegge-

¹ Strømprisutvalget (2023).

² Andre del av Anskaffelsesutvalget sin rapport overleveres i mai, 2024.

land, Siri Venemyr (til desember 2023) og Anne Mette Ødegård (til juni 2023).

Utvalget hadde sitt første møte 20. juni 2022, og har hatt i alt 23 møter. De fleste møtene er avholdt som todagersmøter i Oslo-området. Syv av møtene har vært gjennomført digitalt. I løpet av møtene har utvalget hørt innlegg og fått forelagt innspill fra en rekke norske og utenlandske eksperter, samt representanter fra offentlige myndigheter – departementer, direktorater og tilsyn.

I januar 2023 gjennomførte utvalget en studietur til Brussel og møtte representanter fra Den norske EU-delegasjonen, EFTAs overvåkingsorgan, EFTA-sekretariatet og EU-kommisjonen, Sveits, NHO Brussel, LO Brussel og tenketanken European Policy Centre. I september 2023 var utvalget i Stockholm, der medlemmene blant annet møtte representanter fra svenske myndigheter, næringsliv og akademia.

Utvalget har hatt en egen nettside og en egen e-postadresse. På nettsiden ble det oppfordret til å sende innspill til utvalget. Utvalget fikk totalt fem innspill, herav innspill fra Nei til EU, Utdanningsforbundet, Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune og to privatpersoner.

Utvalgets vurderinger baserer seg på et variert kildemateriale. Det omfatter offentlige utredninger, meldinger, rapporter og forskningsartikler, i tillegg til muntlige innlegg og innspill fra en rekke ulike aktører. Mange har vært invitert til å gi faglige innlegg direkte til utvalget, men utvalgsleder og sekretariatet har i tillegg hatt møter med og innhentet både skriftlig og muntlig informasjon fra en rekke eksperter og offentlige myndigheter.

For å sikre et solid faglig grunnlag har utvalget bestilt flere eksterne rapporter. Rapportene tar for seg områder der utvalget har ønsket å innhente mer kunnskap. De eksterne rapportene ligger som digitale vedlegg til utredningen. Følgende ti rapporter har vært benyttet som særskilt kunnskapsgrunnlag for utredningen:

- Bjarnason, B. (2024) *Iceland and the EEA*.
- Franklin, C. (2024) *EU-borgerskap og EØS*.
- Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2024a) *Switzerland's relations with the European Union*.

- Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2024b) *Lichtenstein and the European Economic Area*.
- Leblond, P. (2024) *Five Years Into the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement: What to make of the EU's First Third-Generation Trade Agreement?*
- Olsen, E. D. H. (2024) *EØS og statsborgerskap*.
- Rieker, P., Riddervold, M., og Gunnarsdottir, E. (2024) *EU blir viktigere som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør: Norsk utenforskap blir mer krevende*. NUPI.
- Tvedt, J. (2024) *Norsk godstransport på vei og bruk av utenlandske transportører og arbeidskraft*. Transportøkonomisk institutt (TØI).
- Zuleeg, F., Michalsky, K. og Greubel, J. (2024) *Report for the Norwegian public inquiry commission on EU relations with third countries*. European Policy Centre.
- Øistad, K.; Mohr, C. W. og Hobræk, K. (2024) *EUs grønne giv og skogen*. Norsk institutt for bioøkonomi, NIBIO.

2.4 Utredningens struktur

Utredningen består av totalt femten kapitler og er delt i fem deler.

Del 1 inneholder innledning og hovedkonklusjoner, i tillegg til tilrådinger.

Del 2 beskriver sentrale utviklingstrekk i EU som har betydning for EØS-avtalen og Norges forhold til EU. I tillegg inneholder denne delen et bakgrunnskapittel som gir en samlet oversikt over utviklingen i Norges samarbeid med EU det siste tiåret.

Del 3 drøfter overordnede tema ved EØS-samarbeidet: Forvaltning og håndheving av EØS-avtalen, handlingsrom, samt demokrati og rettigheter under EØS-avtalen.

Del 4 ser på erfaringene med EØS-samarbeidet innenfor sentrale samfunnsområder: Klima og miljø, energi, økonomi, næringspolitikk, arbeidsliv, krisehåndtering og beredskap, og utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Del 5 vurderer erfaringene Storbritannia, Sveits og Canada har med EU.

Kapittel 3

EU og verden: et turbulent tiår

3.1 Verden i endring

Endringene i og rundt EU det siste tiåret er omfattende og dramatiske. Et viktig spørsmål er hvilke konsekvenser endringene har hatt, og kan komme til å få, for EØS-avtalen og Norges forhold til EU. For å kunne drøfte dette, er det nødvendig å gi en redegjørelse for hva utvalget anser å være de viktigste utviklingstrekkene i EU-samarbeidet det siste tiåret, og hvordan EU påvirkes av omveltningene i verden for øvrig. Denne beskrivelsen vil ligge til grunn for utredningens videre vurderinger.

Verden og Europa har det siste tiåret gjennomgått store endringer og en rekke kriser. Gleden over tøværet etter den kalde krigens slutt er erstattet av usikkerhet og uro. Den økonomiske globaliseringen er på retur, og sterke stater tar et bredt spekter av virkemidler i bruk for å ivareta sine interesser regionalt og globalt. Trusselbildet er blitt mer sammensatt. Sikkerhetspolitikk veves sammen med klima-, nærings-, teknologi- og energipolitikk. Handel med energi, mat, råvarer og teknologi brukes som politisk våpen. I møte med klimaendringer og den globale konkurransen om råvarer og teknologi som trengs for grønn omstilling, er gjensidig – og ikke minst ensidig – avhengighet en økende trussel.¹ Å sikre verdikjeder som understøtter vesentlige interesser og kritiske samfunnsfunksjoner, er blitt avgjørende.

Det som gjerne kalles den liberale verdensorden styrt av internasjonale regler og felles verdier, som individuelle rettigheter og friheter, rettssikkerhet og demokrati, er under press. Det er usikkerhet om USAs framtidige rolle, samtidig som Kinas ambisjoner har økt den geopolitiske konkurransen mellom stormaktene. Russlands angrep på Ukraina i 2022 har totalt endret den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, og var et vendepunkt for EU. I møte med en verden der maktpolitikken ser ut til å finne nytt fotfeste, har EU skiftet kurs. Tidligere var å utvikle et velfunge-

rende marked mellom medlemsstatene det hovedanliggende, nå handler det stadig mer om hvordan EU som fellesskap skal møte de store utfordringene og forsvare felles interesser.

I de kommende tiårene kan EU bli ytterligere utvidet med nye medlemsstater, på Vest-Balkan, Georgia, Moldova og Ukraina. Vi vil sannsynligvis se et større EU, med en integrasjonsprosess som beveger seg i flere hastigheter avhengig av politikkområde.

Samtidig har det i løpet av det siste tiåret vært et markant taktskifte i EU-samarbeidet på de fleste politikkområder. EUs lovgivning og politikk er blitt mer omfattende og påvirker stadig flere samfunnsområder. Institusjonene og arbeidsformene i EU har utviklet seg, og de politiske institusjonene er blitt mer fremtredende. Det europeiske råd, som består av stats- og regjeringssjefene i EUs medlemsstater, har nå en mer sentral rolle i politikktutviklingen på EU-nivå. Europarlamentet, som er direkte valgt av borgerne i medlemsstatene, har fått atskillig mer makt. Dette er politiske organer som Norge står utenfor. Kommisjonen er også blitt en tydeligere aktør gjennom å sette opp konkrete og overordnede mål og innlemme sikkerhetshensyn i de fleste politikkområder. EU har dessuten blitt en mer moden utenriks- og sikkerhetspolitisk spiller, hvor forsvarspolitikken har fått en stadig viktigere rolle.

3.2 En krevende global kontekst

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk er fast forankret i internasjonalt samarbeid: gjennom FN, i det tette samarbeidet med allierte i NATO og med EU gjennom EØS og andre avtaler. Norge er avhengig av en internasjonal rettsorden og er en pådriver for multilateralt samarbeid bygget på folkeretten og forpliktende samarbeid i internasjonale organisasjoner.

Det internasjonale systemet som har vokst fram etter andre verdenskrig, har i stor grad vært i tråd med norske interesser. Målet var å utvikle et

¹ Leonard (2022).

regelstyrt system for gjensidig sikkerhet og økonomisk vekst.² Dette resulterte i det som gjerne kalles en liberal verdensorden med noen sentrale kjennetegn: den var internasjonal, ledet av stater, basert på regler og multilateralt samarbeid, og hadde som målsetting å fremme økonomisk samhandel og økonomisk vekst.³ Organisasjoner som Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet (IMF), De forente nasjoner (FN) og Verdens handelsorganisasjon (WTO) regnes som byggesteiner i denne ordenen. I dag er den liberale verdensorden og dens tilhørende organisasjoner ikke bare under press, men står i fare for å forvitte.

USA regnes som en av strategene bak den liberale verdensorden. Donald Trumps presidentperiode (2017–2021) var et tydelig brudd med samarbeidslinjen – i hovedsak gjennom internasjonale institusjoner – som har preget skiftende amerikanske administrasjoner siden andre verdenskrig.⁴ Trump sådde tvil om USA sto ved sine allianseforpliktelser, og trakk USA ut av flere internasjonale avtaler, med klimaavtalen fra Paris i 2015 som den kanskje viktigste. Trump var klar på at han forventet at Europa skulle bruke mer penger på forsvar, og at en amerikansk tilbaketrekning fra NATO var en reell mulighet. Diskusjonen om amerikansk reorientering startet imidlertid før valget av Trump i 2016, og usikkerheten rundt framtidige amerikanske utenriks- og sikkerhetspolitiske prioriteringer vedvarer. Det er tydelig at USA nå har en større oppmerksomhet mot Asia, og Kina spesielt. Det har store konsekvenser også for Europa. Amerikansk utenrikspolitikk har med andre ord vært i endring lenge, og er blitt mer uforutsigbar i løpet av det siste tiåret.

Etter den kalde krigens slutt, var USA den ubestridte supermakten. Selv om USA fortsatt er verdens største økonomi, med høyest forsvarsbudsjett og store investeringer i teknologiutvikling og innovasjon, er andre stater blitt gradvis sterkere. Særlig Kinas framvekst og ambisjoner internasjonalt har endret de geopolitiske maktforholdene.⁵

I takt med at Kinas økonomiske muskler har vokst, er den kinesiske utenrikspolitikken blitt mer offensiv. Kinas «Belt and Road Initiative» er et omfattende infrastrukturprosjekt hvor Kina finansierer og bygger veier, havner, jernbane og rørled-

ninger, med mål om å koble Kina til Afrika, Europa og andre asiatiske land.⁶ Kina har også lansert «Made in China 2025», som er en tiårsplan for å utvikle kinesisk teknologisektor, og da særlig på områder som kunstig intelligens, robotikk og halvledere. Målet er å gjøre Kina markedsledende lokalt, og i stand til å konkurrere internasjonalt, gjennom subsidier og mobilisering av statseide selskaper. Kina har også vist en tydelig vilje til å hevde seg sikkerhetspolitisk. Kinas BNP og forsvarsbudsjett er omtrent like stort som alle landene i Øst-Asia til sammen, inkludert India og Russland.⁷ Den offensive tilnærmingen kommer blant annet til uttrykk gjennom Kinas øybygging i Sør-Kina-havet, som er et ledd i krav om territorium og økonomiske ressurser i området.

Kina har, sammen med Russland, i løpet av de siste ti årene tatt til orde for alternative måter å organisere og se verden på, og Kina bruker også sin deltakelse i internasjonale organisasjoner til å utfordre verdigrunnet og etablerte arbeidsformer. I tillegg har både Kina og Russland tilsidesatt folkeretten og spillereglene for internasjonalt samarbeid.⁸

Med økt press for endring, er tyngdepunktet i flere internasjonale organisasjoner forskjøvet, og det stilles spørsmål ved de ideene som dannet grunnlaget for den liberale internasjonale ordenen.⁹ Det som gjør at dagens situasjon ofte omtales som et dramatisk brudd, er at motstanden også kommer fra velgere og partier i den vestlige delen av verden.¹⁰ Verdens handelsorganisasjon, WTO, har få nye avtaler å vise til siden den ble etablert på midten av 1990-tallet. Det er uenighet mellom medlemsstatene om veien videre og lave forventninger til videre forhandlinger. WTO står også i en institusjonell krise, fordi USA blokkerer utnevningen av nye medlemmer til ankeorganet som er en sentral del av den viktigste tvisteløsningsmekanismen mellom medlemmer.

Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022 har skapt en helt ny situasjon i Europa. Dette er ikke bare en regional krig, men markerer et avgjørende øyeblikk i omformingen av den geopolitiske ordenen, med konsekvenser både for Europa og resten av verden.¹¹ Krigen er en trussel mot internasjonal sikkerhet og stabili-

² Nye (2017).

³ Eilstrup-Sangiovanni og Hofmann (2020).

⁴ Irwin (2017).

⁵ Se avsnitt 10.3 i kapittel 10 for nærmere omtale av Kina, USA og EUs endrede roller i verdensøkonomien.

⁶ Ang (2019).

⁷ NOU 2023: 14.

⁸ NOU 2023: 14.

⁹ Colgan og Keohane (2017); Allison (2018); Mearsheimer (2019).

¹⁰ Broz m.fl. (2021); Ikenberry (2018).

¹¹ Zuleeg m.fl. (2024).

tet. I tillegg har den store negative økonomiske konsekvenser som rammer borgere og bedrifter, ikke bare i Europa. Russlands angrepskrig har vist hvordan global økonomisk avhengighet kan brukes som politisk våpen. Energikrisen utløst av russisk kutt i gass eksporten til Europa, viste at EUs avhengighet av russisk olje og gass er en prekær sårbarhet (se kapittel 9).

Med krigen i Ukraina er arbeidsdelingen mellom NATO og EU blitt tydeligere. NATO er Europas viktigste sikkerhetsgaranti, men EU har flere verktøy til rådighet enn de rent militære. EUs sanksjoner har som mål å svekke Russlands økonomi, frata landet viktige teknologier og markeder, og begrense evnen til å føre krig. EU har satt i gang et militært opplæringsoppdrag for ukrainske soldater, hvor Norges også bidrar (se kapittel 14). EUs medlemsstater samarbeider om cybersikkerhet og gir direkte økonomisk støtte til militært utstyr og ammunisjon til Ukraina gjennom EUbudsjettet, noe som ikke kan gjøres gjennom NATO.¹² I møte med flyktningstrømmen har EU gitt kollektiv, midlertidig beskyttelse til alle som flykter fra krigen i Ukraina. På grunn av krigen er også energi- og matvaresikkerhet satt høyt på dagsorden i EU.

I desember 2023 sluttet EUs medlemsstater seg til Kommissjonens anbefaling om å åpne medlemskapsforhandlinger med Ukraina og Moldova. Samtidig ble ytterligere utvidelse – til Georgia, Bosnia-Hercegovina og flere land på Vest-Bal-

¹² Riddervold og Rieker (2024).

kan – forespeilet. EUs medlemsstater var lenge lite villige til å diskutere mulig utvidelse. Russlands angrep på nabolandet Ukraina har endret dette. Utvidelse er en «geostrategisk» investering i fred, sikkerhet, stabilitet og velstand.¹³ Utvidelse vil bidra til å stagge russisk innflytelse i regionen. Unionen vil bli en viktig aktør i geopolitikken dersom den går fra 27 til 36 medlemmer.

EU har tatt flere nye steg for å styrke det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet. EU oppdaterte sin sikkerhetsstrategi i 2022 og kaller det et «strategisk kompass», som igjen vil bli justert i lys av utviklingen i 2023. Dokumentet fastlegger retningen for videreutviklingen av EU som sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør fram mot 2030 og inneholder konkrete tiltak for å styrke EUs operative rolle i krisesituasjoner.¹⁴ Målet er blant annet å bedre den operative evnen, legge til rette for øvelser og å etablere en såkalt utrykningsstyrke (EU Rapid Deployment Capacity) på rundt 5000 personell innen 2025.¹⁵

De geopolitiske omveltningene har også bidratt til at sikkerhet legger premisset for EUs politikktutvikling på flere områder, særlig etter Russlands fullskala invasjon i Ukraina. Det tenkes blant annet nytt om hvorvidt og hvordan EUs handelspolitikk kan og bør tjene geopolitiske målsetninger. Våren 2023 la Kommissjonen fram en strategi for økonomisk sikkerhet, som skal bidra til

¹³ Council of the European Union (2023).

¹⁴ NOU 2023: 14.

¹⁵ Riddervold og Rieker (2024).

Boks 3.1 EUs «strategiske autonomi»

«Strategisk autonomi» er blitt et begrep som uttrykker EUs ambisjon om å være en selvstendig, internasjonal aktør. Også store medlemsstater som Tyskland og Frankrike ser til EU for å kunne hevde nasjonale eller felleseuropeiske interesser i møte med spesielt USA, Kina og India. Rådet brukte begrepet for første gang i 2013 for å beskrive betydningen av å utvikle en egen europeisk forsvarsindustri.¹ Fra 2013 til 2016 ble strategisk autonomi hovedsakelig sett på som en tilnærming til sikkerhets- og forsvarsspørsmål, fra 2017 handlet det i større grad om en måte å forsvare europeiske interesser på i lys av en stadig mer utfordrende geopolitisk situasjon. I kjølvannet av covid-19-pandemien ble søkelyset rettet mot å redusere den økonomiske

avhengigheten av utenlandske leverandørkjetter, og siden 2021 har strategisk autonomi omfattet de langt fleste av EUs politikkområder.² I Kommissjonens handelspolitiske strategi fra 2021, «Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy», brukes begrepet «Open Strategic Autonomy». Dette skal være et «kompass for EUs handelspolitikk i en tid med økonomisk transformasjon og geopolitisk ustabilitet» og innebærer at EU skal samarbeide med andre der det er mulig, og på egen hånd der det er nødvendig.³

¹ European Council (2013).

² European Parliament (2022).

³ Rosén (2023).

reduisert risiko forbundet med økonomisk avhengighet, gjennom å beskytte og fremme europeiske interesser.¹⁶ Sikkerhet er blitt et tverrgående hensyn som former stadig flere av EUs politikkområder.

EUs indre marked er tuftet på reguleringer som skal sikre fri flyt av arbeid, kapital, varer og tjenester, samt forhindre forskjellsbehandling basert på nasjonalitet gjennom en kombinasjon av regler for åpenhet og konkurranse.¹⁷ EU har også vært pådriver for mer frihandel i verden. Det har vært utgangspunktet for EUs politikk blant annet i Verdens handelsorganisasjon (WTO), og i frihandelsforhandlinger med partnere utenfor EU. EUs regelverk har videre tjent som modell for reguleringer i land og regioner som ønsker å handle med EU. Siden midten av 2010-tallet har EU lagt større vekt på å redusere sikkerhetsrisikoen ved å ha en åpen markedsøkonomi. En rekke nye virkemidler er blitt etablert for å beskytte EUs økonomiske sikkerhet, samtidig som det indre markedets konkurransevne skal styrkes gjennom en aktiv europeisk industripolitikk (se kapittel 11).¹⁸ Denne kursendringen er delvis et resultat av erfaringene fra pandemien, og ikke minst av økt konkurranse fra Kina, hvor statlige tilskudd til kinesiske bedrifter som etablerer seg i EU fører til ulike konkurransevilkår for europeiske selskaper.

I august 2022 vedtok USA Inflation Reduction Act (IRA), der målet er å kutte klimautslipp gjennom subsidier og skattelettelser. Frykten er at IRA skal lokke europeiske bedrifter til å flytte til, eller investere i, USA på bekostning av EU.¹⁹ Det er enighet i EU om behovet for å styrke konkurransekraften både innenfor og utenfor det indre markedet,²⁰ og det er igangsatt et utredningsarbeid ledet av Mario Draghi, tidligere president i ECB og statsminister i Italia. I tillegg skal en arbeidsgruppe ledet av Enrico Letta, tidligere statsminister i Italia, i april 2024 legge fram en rapport om framtiden til det indre marked for Det europeiske råd. Tema vil blant annet være statsstøtte, konkurranseregler og europeisk industripolitikk, men også økonomisk sikkerhet og betydningen av det indre marked for EU og medlemsstatenes rolle globalt. Se omtale i punkt 10.7.3 i kapittel 10.

Krigen i Ukraina avdekket sårbarheten ved å være avhengig av russisk gass, og pandemien

viste problemene som oppstår ved å være bundet til et begrenset antall leverandører i en forsyningskjede. Europeiske lands avhengighet av et fåtall produksjonsbedrifter av halvledere i Øst-Asia er identifisert som en geopolitisk sårbarhet, også i forbindelse med den økte spenningen mellom Taiwan og Kina.²¹ Samlet sett har alle disse faktorene – gjensidig avhengighet som mulig politisk våpen, amerikansk klima- og industripolitikk, energikrise og krig i Europa – bidratt til et retnings- og takt-skifte i EUs politikk. Målet er å ivareta europeiske interesser, helst i partnerskap med likesinnede land, men hvis nødvendig, på egen hånd.

3.3 Nye utfordringer for Europa

Krisehåndtering har vært en del av fortellingen om EU helt siden samarbeidets begynnelse.²² De mange krisene de siste ti-femten årene har vært krevende å håndtere, særlig fordi krisene har overlappet hverandre.²³ Finanskrisen, eurokrisen, flyktningkrisen, brexit, demokrati og rettsstatsutfordringer i Polen og Ungarn, pandemien og Russlands invasjon av Ukraina med tilhørende energikrise, har utfordret det europeiske integrasjonsprosjektet, og gjør det til dels fortsatt. Et sentralt spørsmål blir dermed hvordan krisene det siste tiåret har påvirket EUs utvikling.

I mange tilfeller har krisene ført til økte spenninger internt i EU, men også til dypere integrasjon. Flere har pekt på at EU har vist seg overraskende robust i møte med kriser.²⁴ Integrasjon i rykk og napp har vært et kjennetegn ved EU. Ofte er det kriser som har vært utløsende årsak til utviklingen av ny politikk og nye samarbeidsformer på EU-nivå, selv om dette ikke nødvendigvis følger en overordnet reformidé.²⁵ Etter finanskrisen ble reguleringen av finansmarkedene strammet inn, og det ble opprettet en rekke europeiske tilsynsorganer, delvis med overnasjonal myndighet. Migrasjonskrisen førte til et bredere og styrket operativt samarbeid gjennom Frontex, Det europeiske grense- og kystvaktbyrået og etablering av et sterkere samarbeid om asyl- og migrasjonsspørsmål gjennom asylbyrået (EUAA). Etter pandemien tok EU et langt steg i retning tettere økonomisk integrasjon med opprettelsen av gjenreisningsfondet, NextGenerationEU, på 800 milli-

¹⁶ European Commission (2023j).

¹⁷ Jabko (2006).

¹⁸ McNamara (2023).

¹⁹ De Ville (2023).

²⁰ European Council (2023).

²¹ De Ville (2022).

²² Monnet (1978); de Vries (2023).

²³ Coman m.fl. (2020).

²⁴ Riddervold m.fl. (2021).

²⁵ Riddervold m.fl. (2021).

arder euro som ble finansiert gjennom felles låneopptak fra EU.²⁶ Russlands angrepskrig i Ukraina har ført til at medlemsstatene står samlet om en styrking av det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU (se kapittel 14).

Differensiert integrasjon, det at enkelte medlemsstater får unntak eller blir unntatt fra deler av samarbeidet, er et vedvarende trekk ved EU. Konkrete eksempler er eurosonen og Schengen-området. Det kan hevdes at en viss differensiering vil gi et sterkere og mer handlekraftig EU fordi medlemsstater som ønsker å fordype samarbeidet seg imellom, kan gjøre det selv om ikke alle kan, eller ønsker, å delta. Andre vil mene at det bidrar til å øke forskjellene mellom medlemsstatene og derfor må være åpent for deltakelse for alle som ønsker det. Et eksempel er da EU besluttet å etablere et forsterket forsvarssamarbeid (PESCO) i 2017. Det var i utgangspunktet tenkt som et samarbeid mellom en begrenset krets av land som ønsket et sterkere europeisk forsvar, men ble til slutt åpnet for alle som ville delta, med det resultat at 26 av 27 medlemsstater nå deltar i PESCO (se kapittel 14).

EU har altså evnet å finne løsninger på flere store utfordringer i løpet av de siste ti årene, men krisene har også synliggjort begrensninger i EUs tildelte myndighet. Det er avdekket konfliktlinjer der medlemsstatene har strevd med å bli enige om en felles tilnærming. Utfordringene knyttet til manglende respekt for rettsstatens prinsipper fra Polen og Ungarn har ikke vært lette å håndtere, og det er ikke gitt at kriser gir mer integrasjon. Brexit er et eksempel på *desintegrasjon*, men ser samtidig ut til å ha bidratt til en sterkere oppslutning om EU i mange EU-stater som tidligere var mer kritiske til unionen.

Opinionsmålinger viser at det fortsatt er solid oppslutning om EU i medlemsstatene. Samtidig har populistiske og nasjonalistiske partier gått fram i flere valg i EUs medlemsstater de siste årene. Det er dessuten et økende konfliktnivå rundt globalisering og konsekvensene av klimakrisen, ikke minst innenfor landbruket. Dette henger også sammen med økende konflikt rundt internasjonalt samarbeid mer generelt. Høyre- og venstreradikale partier har tatt eierskap til kampen mot globalisering, og i flere europeiske land er det hardere konkurranse om makt og innflytelse mellom demokratiske og autoritære krefter. Det er også stor usikkerhet knyttet til Europaparlamentsvalget i juni 2024. Målinger tyder på at populistiske og nasjonalistiske partier kan få inn

flere representanter enn ved valget i 2019, noe som vil kunne endre den partipolitiske dynamikken internt i Europaparlamentet.

Selv om det siste tiårets mange kriser også har ført til dypere samarbeid på EU-nivå, skal man ikke undervurdere den slitasjen de innebærer. Selv om EU blir tydeligere utad, er det fortsatt uenigheter som må håndteres innad og som utfordrer den enhetlige tilnærmingen EU har klart å mønstre i møte med kriser av ulik art. Få av disse krisene har imidlertid ført til at EU har stoppet opp. En årsak er at krisene ser ut til å bidra til å styrke politisk-administrative institusjoner.²⁷ Institusjonene har som oppdrag å holde hjulene i gang, og kan dessuten, når det haster og i en kritesituasjon, komme opp med politikk og penger for å møte utfordringene, også når det blåser som verst.

3.4 Institusjonelle utviklingstrekk de siste ti år

De siste tiårene har EUs institusjoner gjennomgått flere reformer. Nye utfordringer, ny politikk og nye virkemidler har krevd nye arbeidsformer. Lisboatraktaten, som trådte i kraft i 2009, er den foreløpig siste av de store traktatreformene. Den etablerte nye institusjoner, endret styrkeforholdene mellom dem, og la nye rammer for utviklingen av det videre samarbeidet.

Det europeiske råd, som ledes av en fast president, består av EU-statenes stats- og regjeringssjefer i tillegg til kommisjonspresidenten. De skal gi de overordnede politiske føringene for EU og møtes minst fire ganger i året; i kritesituasjoner noen ganger så ofte som månedlig. Det europeiske råd er et politisk organ som drøfter og hamrer ut kompromisser i vanskelige saker, og det er ikke sjelden de ber om nye politiske initiativ fra Kommisjonen. Det europeiske råd har siden finanskrisen i 2008 fått en viktigere koordinerende rolle, også for nasjonale politiske initiativ, og på dagsorden står gjerne politikkområder som økonomisk styring, utenrikspolitikk, klima og migrasjon. Sammensatte utfordringer og kriser krever myndighet over flere politikkområder, og vanskelige spørsmål løftes gjerne til nivået av stats- og regjeringssjefer som er ansvarlige for nasjonal politikk på områder EU har lite innflytelse over. I mange medlemsstater har det også tvunget fram en sterkere koordinerende rolle for statsministeren, for å ivareta kontaktene og de

²⁶ Schmidt (2020).

²⁷ Riddervold m.fl. (2021).

politiske forberedelsene og oppfølgingen av EU-toppmøtene.

Det direkte valgte Europaparlamentet fikk økt innflytelse gjennom Lisboa-traktaten, hvor Europaparlamentets makt ble utvidet nok en gang. Parlamentet har en selvstendig rolle og makt i EUs lovgivningsprosess, på linje med medlemsstatene i Rådet. Både Rådet og Parlamentets tilslutning er nødvendig for at nytt regelverk og EUs budsjett skal kunne vedtas.

I dag faller de fleste av EUs politikkområder under det som med Lisboa-traktaten endret navn til den alminnelige lovgivningsprosedyren.²⁸ Prosedyren gjelder for de fleste områder der vedtak fattes med kvalifisert flertall. Navneskiftet er symbolsk viktig fordi det signaliserer at den alminnelige lovgivningsprosedyren er den gjeldende måten å fatte beslutninger på. Europaparlamentet er organisert etter europeiske partigrupper, og styrkeforholdet mellom dem skifter ved valg, selv om det tradisjonelt har vært et flertall av sentrum-konservative (EPP) og sosialdemokratiske partier (S&D). I mange medlemsstater har de grønne partiene fått stadig større innflytelse, og samtidig har det vokst fram sterke partigrupper på ytterfløyene både på høyre- og venstresiden. Noen har gått så langt som å kalle Europaparlamentet for et av verdens mektigste parlamenter. Ikke fordi Europaparlamentet har mest makt i EU, men fordi innflytelsen har økt betraktelig siden Parlamentet ble etablert i 1958. I tillegg har Europaparlamentet ansvar for lovgivning som mange av medlemsstatenes parlamenter har begrenset mulighet til å påvirke.²⁹ Både Det europeiske råd og Europaparlamentet er rent politiske organer som Norge ikke deltar i, hverken gjennom EØS-avtalen eller øvrig samarbeid.

Lisboa-traktaten etablerte også en ny europeisk utenriktjeneste, European External Action Service, EEAS, som det siste tiåret gradvis har bygget seg opp til å bli en utenrikspolitisk aktør på vegne av EU. EEAS styrer EUs ambassader utenfor EU, utvikler strategier og foreslår tiltak for å møte kriser og konflikter i andre deler av verden. EEAS disponerer over felles ressurser, styrer EU-operasjoner og har et koordinerende ansvar for EUs relasjoner med tredjeland og internasjonale organisasjoner hvor EU enten er observatør eller fullt medlem. Høyrepresentanten, som også er en av visepresidentene i Kommisjonen, fungerer som EUs «utenriksminister» og leder arbeidet med den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Eta-

bleringen av EEAS har styrket EUs utenrikspolitiske profil utenfor Europa og gitt EU-statene flere virkemidler i møte med internasjonale kriser og konflikter.

Endringer av EUs institusjoner og i balansen dem imellom, er ikke nødvendigvis et resultat av traktatsreformer. Beskrivelsen av Kommisjonens rolle i traktatene har endret seg lite, men reformene har likevel påvirket Kommisjonens prioriteringer og arbeidsprosesser. Noen sentrale utviklingstrekk fra det siste tiåret er de følgende:

For det første har kommisjonspresidenten fått en mer framtrødende posisjon med mer makt til å påvirke og delvis styre de politiske prioriteringene, både gjennom dialogen med Europaparlamentet og medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer. Kommisjonspresidenten beslutter organiseringen av arbeidet i kommisjonskollegiet, og gjennom etablering av sterke visepresidenter har samarbeid på politikkområder som tradisjonelt er i konkurranse, tvunget seg fram. Visepresidentene har fått overordnet ansvar for sektorovergripende politikkkfelt. Dette har ført til både sterkere koordinering, en mer toppstyrt politikktutforming og mindre handlingsrom for de ordinære kommissærene.³⁰

Kommisjonen har de siste årene også omprioritert interne ressurser for å samle seg om prioriterte oppgaver. Oppgaver er desentralisert delvis til byråene, delvis til medlemsstatene. Man bruker mindre tid på detaljert kontroll av hvordan medlemsstatene følger opp sine forpliktelser på det indre markedet, og statsstøttekontrollen er, i langt de fleste saker, overlatt til medlemsstatenes egne administrasjoner. Det har gitt rom til å vri fokus mot prioriterte sektorer, som for eksempel forsvar og romfart, hvor man har samlet sterke fagmiljøer i DG DEFIS for å støtte opp under utviklingen av felles politikk på forsvarsområdet. I tillegg får Kommisjonen, særlig i krisesituasjoner, i økende grad i oppdrag både å finne og å koordinere en felleseuropeisk respons.³¹

For det andre har forholdet mellom Kommisjonen og Europaparlamentet endret karakter. Ifølge Lisboa-traktaten skal kandidaten til stillingen som kommisjonspresident velges i samsvar med resultatet av valget til Europaparlamentet. I 2014 ble den såkalte toppkandidat- eller «Spitzen-kandidat»-prosedyren etablert, der de europeiske partiene utnevner sine kandidater i forkant av valget til Europaparlamentet. Kommisjonspresident Jean-

²⁸ Tidligere kalt medbestemmelsesprosedyren.

²⁹ Olsen m.fl. (2020).

³⁰ Kassim m.fl. (2013); Bürgin (2020); Ophay og Schwalbach (2022).

³¹ Kassim (2023).

Claude Juncker ble utnevnt i tråd med denne prosedyren, men ved valget i 2019 ble Ursula von der Leyen valgt foran partienes toppkandidater. Uansett har Europaparlamentet gradvis fått en mer sentral rolle, både ved utnevnelsen av kommisjonspresidenten og innsettelsen av de enkelte kommissærene. Kommissærene må igjennom høringer i Parlamentet, og det er flere eksempler på at kandidater er blitt tvunget til å trekke seg.

I tillegg har flere pekt på at Kommisjonen i økende grad søker å framstå som en imøtekomende institusjon, særlig når politiske spørsmål blir konfliktfylte.³² Samlet sett peker disse utviklingstrekkene i retning av at Kommisjonen har fått en tydeligere politisk profil.

EU har også over tid fått større iverksettingskapasitet, særlig gjennom etablering av EU-byråer. Byråene kan sammenlignes med direktører, tilsyn eller ytre etater som vi kjenner fra nasjonalt nivå, det vil si offentlige organisasjoner som utfører oppgaver ut fra faglige vurderinger og på armlengdes avstand fra departementene. Byråene skal bistå EUs institusjoner og medlemsstater med bestemte tekniske, vitenskapelige eller juridiske oppgaver. De fleste av dagens EU-byråer ble opprettet før 2012-utredningen, men flere EU-byråer har i dag ikke bare koordinerende myndighet over tekniske oppgaver, men også operative oppgaver og reguleringsmyndighet. Opprettelsen av EU-byråer kan ses som et kompromiss mellom, på den ene siden, behov for mer reguleringskapasitet på europeisk nivå og, på den andre siden, medlemsstaters motvilje mot å overføre mer makt til Kommisjonen (se kapittel 5).³³

EUs siste traktatsendring var Lisboa-traktaten i 2009. Traktaten ble vedtatt etter flere år med tautrekking. Utvidelse av EU forutsetter imidlertid reform av EU-systemet. EU kan ikke ta inn flere medlemsstater uten å endre sammensetningen av, og beslutningsprosedyrene i, de administrative og politiske organene. Dette er nødvendig for å unngå at beslutningsprosesser går i stå, og vil innebære traktatsendringer eller forhandling av nytt traktatverk.

3.5 Politiske utviklingstrekk de siste ti år

Innretningen på EUs politikk og måten denne politikken utformes på, har også gjennomgått flere endringer det siste tiåret. Når en ny kommi-

sjon tiltrer, legger kommisjonspresidenten fram en politisk «dagsorden» for den kommende femårsperioden. Den skal ha tilslutning fra et flertall i Europaparlamentet. Juncker-kommisjonens (2014–2019) ambisjon var å få EU på fote etter finans- og statsgjeldskrisene, og å bygge en union som var i stand til å møte de store utfordringene knyttet til økonomisk vekst og jobbskaping, digitalisering, klima og handel. Da von der Leyen ble utpekt som kommisjonspresident i 2019, var målet å etablere en «geopolitisk kommisjon» med fokus på blant annet klima, økonomi og digitalisering.

Selv om EUs dagsorden også formes av uforutsette hendelser, har Kommisjonen under von der Leyen fått en tydelig politisk ledelse, og EUs politiske prioriteringer framstår klarere. Denne tendensen forsterkes av at erfarne politikere i økende grad utnevnes som kommissærer.³⁴ Videre styrker utvidelsen av EUs iverksettingskapasitet EUs evne til å gjennomføre politikken. Det er særlig fire politiske prioriteringer som har pekt seg ut i den siste perioden:

For det første skal hensyn til klima være en del av all politikkutforming. Klima er hoveddrivkraften bak omstillingen av EUs økonomiske politikk. Derfor er EUs grønne giv som ble lansert i 2019, både en klima- og en vekststrategi (se kapittel 8). Et godt eksempel på dette er den økonomiske krisepakken EUs medlemsstater ble enige om som respons på koronapandemien. Gjenreisningsfondet, NextGenerationEU, er på 800 milliarder euro. En tredjedel av krisepakken og EUs langtidsbudsjett skal gå til å finansiere den grønne given. EUs klimamål er dessuten styrende for en rekke politiske tiltak på tvers av sektorer (se blant annet kapittel 9 og 11).

For det andre står Europa overfor en global teknologisk revolusjon som kan endre hvordan økonomier og samfunn fungerer.³⁵ EU har det siste tiåret inntatt en global lederrolle på personvern (GDPR) og har fått på plass banebrytende regulering av plattformsselskaperes ansvar (Digital Services Act) og markedsrett (Digital Markets Act). Med et mål om å sette globale standarder, har EU også lagt fram ny regulering for å møte utviklingen av kunstig intelligens (se kapittel 11).³⁶

For det tredje er det en økt erkjennelse av at EU kun vil lykkes i å gjennomføre grønn og digital omstilling, ved samtidig å sikre rettferdig fordeling. EUs klimapolitikk har etter hvert fått en tyde-

³² Rauh (2019); Koop m.fl. (2022).

³³ Keleman (2002).

³⁴ Wille (2013).

³⁵ Zuleeg m.fl. (2024).

³⁶ Se NOU 2022: 9.

ligere sosial dimensjon, blant annet gjennom finansiering av nødvendig omstilling i EUs medlemsstater. Den sosiale dimensjonen, vekst i sysselsettingen og bekjempelse av fattigdom har fått en mer framtredd plass. I den europeiske sosiale pilaren fra 2017, blir det framhevet at det ikke bare er økonomiske hensyn som skal veie tungt, men også sosiale rettigheter (se kapittel 12).

For det fjerde er sikkerhetspolitikk blitt et tverrgående hensyn. EUs sikkerhetsstrategi har blant annet hatt betydning for utformingen av nye handelspolitiske instrumenter. Et eksempel er screening – eller kontroll og eventuell godkjenning – av utenlandsinvesteringer. Både EU og EUs medlemsstater har de senere år strammet til kontrollen av utenlandsinvesteringer, etter at kinesiske selskap med sterke bindinger til kinesiske myndigheter har kjøpt opp europeiske teknologi-bedrifter (se kapittel 11).³⁷ Samtidig er samarbeidet om sikkerhets- og forsvarspolitikkk blitt styrket (se kapittel 14). Forsvarskommissjonen anslår at EU trolig kommer til å få en mye mer framtredd rolle i europeisk og global sikkerhet fram mot 2040.³⁸

Et likhetstrekk ved disse fire politikkområdene er at de krever tiltak på tvers av sektorer for å nå målsettingene. 2012-utredningen pekte på en gjennomgående tendens til at EU utarbeider sektorovergrepene regelverk. Denne utviklingen henger også sammen med at Lisboatraktaten avvirket de såkalte søylene, som hjemlet EU-samar-

beid om henholdsvis det indre marked, utenriks- og sikkerhetspolitikk og indre sikkerhet og justissamarbeid. For EU er koordinering mellom ulike politikkområder et viktig virkemiddel, mens det for Norge skaper utfordringer når det kommer til medvirkning, vurdering av EØS-relevans og samordning av norske posisjoner på et tidlig tidspunkt (se kapittel 5). EUs grønne giv er fulgt opp med femti nye lovforslag, samt en rekke initiativ og strategier, investeringsplaner og -programmer. Lovpakken Klar for 55, for eksempel, innfører eller oppdaterer lovgivning på områder som klima, energi, transport og skatt (se kapittel 8).

I tråd med et økende antall regelverkspakker som består av ulike rettslige instrumenter og andre politiske virkemidler, er også EUs lovgivning blitt mer kompleks. Lisboatraktaten innførte et nytt hierarki av rettsakter, nye typer rettsakter og nye beslutningsprosedyrer. I stedet for å erstatte rettsaktene og prosedyrene som fantes før Lisboatraktaten, ble de utvidet.³⁹ Dette har medført at omfanget av regelverket har økt, og nytt regelverk utvikles raskere enn før, blant annet fordi Kommisjonen selv beslutter en rekke reguleringer – såkalt gjennomføringsregelverk. I tillegg er regelverket blitt mer detaljert og spesifikt.⁴⁰ Samlet legger dette et betydelig press på gjennomføringskapasiteten av nytt regelverk både i EUs medlemsstater og i Norge.

³⁷ Chan og Meunier (2021).

³⁸ NOU 2023: 14.

³⁹ Blom-Hansen (2019).

⁴⁰ Målt i for eksempel antall betraktninger, avsnitt, underavsnitt, se Hurka m.fl. (2022).

Kapittel 4

Norges samarbeid med EU 2012–2023

4.1 Innledning

EØS-avtalen er den mest omfattende avtalen Norge noen gang har inngått. I motsetning til tradisjonelle handelsavtaler, handler ikke EØS bare om gjensidig markedsadgang, men om ett stort indre marked der både EU og EØS/EFTA-statene deltar på like fot. Avtalen står også i en særstilling sammenlignet med EUs andre avtaler med land utenfor EU. EØS-avtalen er dypere, bredere og mer dynamisk. Det er en vesensforskjell på å ha adgang til hverandres atskilte markeder og det å være en integrert del av ett og samme marked, slik Norge er det gjennom EØS-avtalen.

EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked, med de samme spillereglene som gjelder for EUs medlemsstater, borgere og selskaper. Det innebærer fritt varebytte og fri bevegelighet av personer, tjenester og kapital mellom statene. Dette blir gjerne referert til som EUs «fire friheter», og er grunnleggende for EUs økonomiske samarbeid. I tillegg kommer felles konkurranse-regler og regler for statsstøtte, som skal bidra til rettferdige konkurransevilkår på tvers av de nå 30 EØS-statene.¹

EØS-avtalen legger også til rette for samarbeid utenfor de fire friheter, på samfunnsområder som forskning og utdanning, miljø, forbrukervern, sosialpolitikk, folkehelse og sivil beredskap. Det er et uttrykt mål at avtalepartene skal styrke og utvide samarbeidet på disse områdene, men ingen forpliktelse. Denne delen av avtalen åpner blant annet for at Norge kan delta i EU-programmer som finansierer og fremmer samarbeid innenfor en rekke områder, fra forskning og utdanning til krisehåndtering (se kapittel 11 og 13). Et annet viktig eksempel er klimaavtalen, som ble inngått i 2019, hvor Norge deltar i EUs klimaregelverk på samme måte som EU-statene.²

EØS-avtalens overordnede mål om å inkludere EØS/EFTA-statene i EUs indre marked forutsetter at avtalen oppdateres fortløpende for å gjen-

speile utviklingen i EU på de områdene den dekker.³ Det er dette som gjør EØS «dynamisk». Det indre markedet videreutvikles kontinuerlig i lys av samfunnsutviklingen, teknologiske endringer og de politiske prioriteringene som EU-statenes regjeringer, Kommisjonen og Europaparlamentet blir enige om. Dette har gjort at EØS-regelverket har økt i omfang i forhold til da avtalen ble inngått.

Med tretten nye medlemsstater i EU siden 1995, gir EØS-avtalen i dag rettigheter og plikter til næringsliv og borgere i et område med til sammen 450 millioner innbyggere.

Flere samarbeidsområder i EU faller utenfor EØS-avtalen, for eksempel justissamarbeidet og utenriks- og sikkerhetspolitikken. Der det har vært i norsk interesse og EU har åpnet for det, har imidlertid Norge koblet seg på nye deler av EU-samarbeidet for å stå sammen med øvrige europeiske land i møte med felles utfordringer. Særlig viktige eksempler er Schengen-samarbeidet om felles ytre grensekontroll, Dublin-samarbeidet om asyl og flyktninger, Luganokonvensjonen om gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser i sivile saker, samarbeidet om en europeisk arrestordre og politisamarbeidet.

Ifølge UD's traktatregister er Norge part i 98 avtaler med EU. I perioden 2011–2023 har Norge inngått 24 nye avtaler.⁴ Dette omfatter både avtaler innenfor og utenfor EØS-avtalen. For å beskrive Norges forhold til EU, er det hensiktsmessig å skille mellom videreutviklingen av EØS som skjer gjennom oppdateringer av avtalen, samarbeid med en viss tilknytning til EØS-avtalen og det indre markedet, og samarbeidsområder som ikke har en slik tilknytning til avtalen. Som en følge av EUs utvikling av politikk på nye områder, men også ved bruk av sektorovergripende strate-

¹ Arnesen m.fl. (2022).

² Klimaavtalen er «dagligtale» for Norges og Islands avtale med EU om felles oppfyllelse av utslippsmål for 2030, som er forankret i rettsakter innlemmet i EØS-avtalens protokoll 31 ved EØS-komiteebeslutning nr. 269/2019.

³ Fredriksen og Mathisen (2022); Arnesen m.fl. (2022).

⁴ Se oversikt i Vedlegg 1.

gier og lovgivningspakker, er avgrensningen mellom hva som faller innenfor og utenfor EØS-avtalen blitt mer krevende (se kapittel 5).

Dette kapittelet redegjør for hvordan EØS-samarbeidet former Norges tilknytning til EU, med vekt på perioden 2012–2023. Sentrale utviklingstrekk ved EØS-avtalen de siste ti årene beskrives først, deretter samarbeidet med EU som skjer gjennom separate avtaler, men som likevel er forankret i EØS-avtalen, som for eksempel EØS-midlene. Neste avsnitt beskriver Norges andre avtaler med EU, slik som Schengen-avtalen og Dublin-avtalen. Samtidig eksisterer hverken EØS-avtalen eller de øvrige avtalene Norge har med EU hver for seg, men inngår som ulike bestanddeler i det samlede samarbeidet mellom Norge og EU. I det avsluttende avsnittet drøfter vi hvordan Norges samlede tilknytning til EU bør forstås, og hvilken betydning EØS-avtalen har for Norges samarbeid med EU.

4.2 EØS-avtalen

EØS-avtalen har en hoveddel med 129 artikler, i tillegg til 22 vedlegg som dekker de ulike samarbeidsområdene, og 52 protokoller.⁵ Hoveddelen fastlegger formålet med avtalen, prinsippene for samarbeidet, hovedreglene for det indre markedet og institusjonelle bestemmelser. Vedleggene oppdateres jevnlig med nytt eller endret EU-regelverk, som dermed blir en del av EØS-avtalen. Protokollene inneholder en del tilpasninger og særregler, blant annet av institusjonell karakter. Både vedleggene og protokollene utgjør en integrert del av avtalen. Mens EUs traktater er blitt endret flere ganger siden EØS-avtalen trådte i kraft, bygger hoveddelen av EØS-avtalen på den opprinne-

⁵ Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (1992). Opprinnelig besto EØS-avtalen av 49 protokoller, men etter at det ble lagt til tre protokoller om EØS-finansieringsmekanismer, er tallet i dag 52. Dette er protokoll 38a, 38b og 38c.

Boks 4.1 Homogenitetsprinsippet

Det følger av EØS-avtalens artikkel 1 at hovedformålet er å skape et ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde, EØS. Avtalepartene har påtatt seg en felles forpliktelse til å sørge for «lik behandling av enkeltpersoner og markedsdeltagere med hensyn til de fire friheter og konkurransevilkårene».¹ Denne målsettingen danner grunnlaget for et viktig rettslig tolkningsprinsipp som kalles homogenitetsprinsippet. Prinsippet innebærer at EU-regelverk som er tatt inn i EØS-avtalen som utgangspunkt og klar hovedregel tolkes og anvendes på samme måte i EØS som i EU. Over tid har imidlertid EFTA-domstolen, med holdepunkter i EØS-avtalen selv, utviklet homogenitetsprinsippet slik at siktemålet ikke bare er lik fortolkning og anvendelse i EØS og EU av de enkelte EU-reglene som er tatt inn i EØS-avtalen, men en likest mulig rettstilstand for borgere og selskaper i EU og i EØS. Utviklingen har ikke vært ukontroversiell, men EU-domstolen og Norges Høyesterett har gitt sin tilslutning til EFTA-domstolens forståelse ved flere anledninger.²

EFTA-domstolens tilnærming må ses i lys av de utfordringer for målsettingen om et ensartet EØS som følger av den manglende oppdateringen av EØS-avtalens hoveddel. Det er særlig

EFTA-domstolens avgjørelser knyttet til direktivet om unionsborgernes frie bevegelighet som har vært kontroversielle. EFTA-domstolen har tolket dette direktivet mer ekspansivt enn det EU-domstolen har gjort i EU-rettslig sammenheng, for å nå fram til resultater som EU-domstolen har forankret i traktatbestemmelsene om unionsborgerskap (som ikke har noe motstykke i EØS-avtalens hoveddel).³ Til tross for at det hersker uenighet om homogenitetsprinsippets yttergrenser, er det bred enighet om at EØS-avtalens formål forutsetter at EU-regler som tas inn i avtalen, tolkes i samsvar med EU-domstolens tolkning av dem i EU-rettslig sammenheng.

¹ Se EØS-avtalens fortale pkt. 4 og 15. For nærmere framstillinger av homogenitetsprinsippet, se Fredriksen og Mathisen (2022); Arnesen (2022); Wennerås (2018).

² Et eksempel på dette er EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-9/97 Sveinbjörnsdóttir, hvor EFTA-domstolen kom til at homogenitetsprinsippet tilsier at EØS-avtalen inneholder et uskrevet prinsipp om statlig erstatningsansvar. I Rt. 2005 s. 1365 Finanger II aksepterte Høyesterett dette, og uttalte at EFTA-domstolens argumentasjon var overbevisende. I sak C-140/97 Rechberger støttet også EU-domstolen opp under EFTA-domstolens resonnering i Sveinbjörnsdóttir.

³ Se EFTA-domstolens avgjørelser i sak E-28/15 Jabbi og sak E-4/19 Campell. For kritikk av EFTA-domstolens forståelse av homogenitetsprinsippet, se Wennerås (2018). Se også nærmere om tematikken i Franklin (2024).

lige Roma-traktaten fra 1958. I motsetning til vedleggene, er ikke EØS-avtalens hoveddel blitt endret for å holde tritt med endringer av EUs traktater.

EØS/EFTA-statene er ikke rettslig forpliktet til å ta ny EU-lovgivning inn i avtalen, selv om denne regnes som EØS-relevant. Innlemmelse skjer ved enstemmighet mellom EU på den ene siden og de tre EØS/EFTA-statene på den andre. Sammen med den interne beslutningsprosessen i EFTA-pilaren, sikrer dette hver av de tre EØS/EFTA-statene rett til å blokkere nytt regelverk (ofte omtalt som reservasjonsretten eller vetoretten). Dette skiller Norge fra EUs medlemsstater, som har overført lovgivningsmyndighet til EUs institusjoner og må godta at ny EU-lovgivning om det indre marked i langt de fleste tilfeller kan vedtas med kvalifisert flertall i Rådet. I EØS har EU samme rett til å blokkere oppdatering av avtalen som hver av de tre EØS/EFTA-statene.

I forhandlingene om EØS-avtalen kom det på plass et nyskapende institusjonelt rammeverk bestående av de eksisterende EU-institusjonene, parallelle organer i en egen EFTA-pilar og felles EØS-organer hvor de to sidene møtes. Viktigste av de felles EØS-organene er EØS-komiteen, hvor beslutningene om å ta ny EU-lovgivning inn i avtalen treffes. Viktigste av organene i EFTA-pilaren er den faste komiteen, hvor EFTA-statenes standpunkter i EØS-komiteen fastlegges, EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. ESA og EFTA-domstolen skal sørge for at EØS/EFTA-statenes forpliktelser overvåkes og håndheves slik

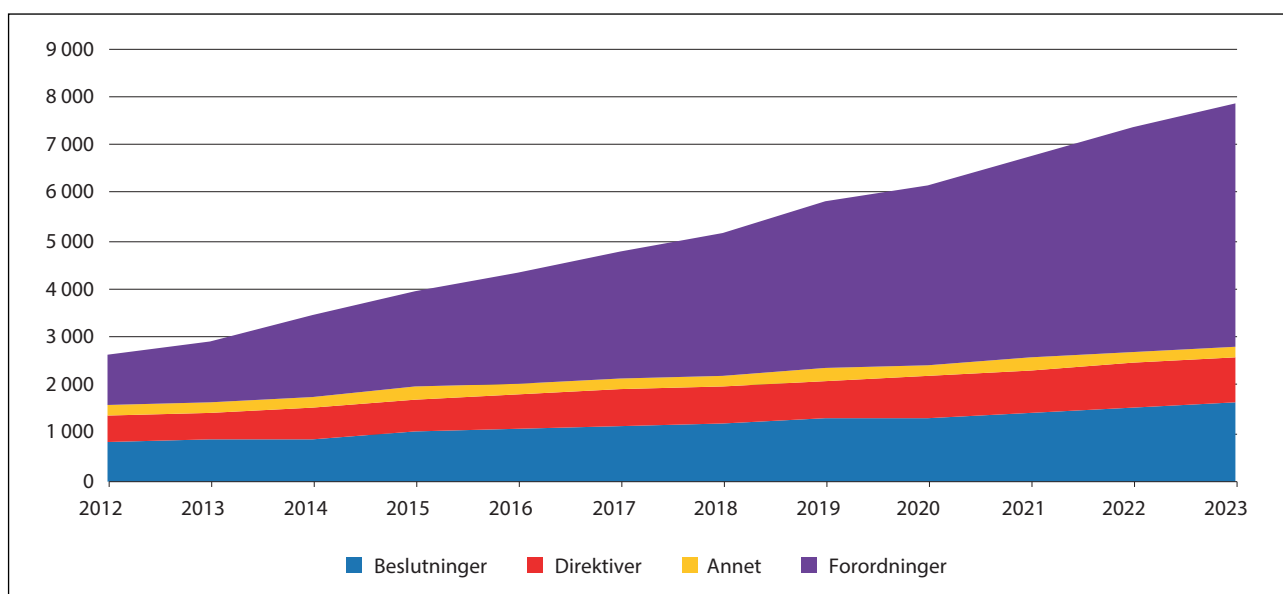
EU-kommisjonen og EU-domstolen gjør overfor EUs medlemmer. Kapittel 5 går nærmere inn på EØS-avtalens institusjonelle arkitektur.

4.2.1 Økning i EØS-regelverk, 2012–2023

Som beskrevet over, forutsettes det altså at EØS-avtalen oppdateres i takt med at EU vedtar ny lovgivning på de områdene avtalen dekker. For at EU-regelverk skal gjelde i Norge, må det først innlemmes i EØS-avtalen, og deretter gjennomføres i norsk rett, enten ved lov eller forskrift. EUs lovgivning finnes i ulike varianter, men klart viktigst er forordninger og direktiver. Forordninger er bindende i alle deler og har direkte virkning – er uten videre gjeldende – i alle EU-stater. Direktiver setter bindende målsettinger, men overlater gjennomføringen av disse til medlemsstatene. Direktiver gir derfor medlemsstatene en viss frihet i gjennomføringen, selv om mange direktiver er så detaljerte at denne friheten er nokså begrenset.⁶

De siste ti årene har EU-samarbeidet vokst i bredde og dybde (se kapittel 3). Utviklingen kjennetegnes av økt omfang, økt tempo og et mer komplekst regelverk. Uttrykk som «regelverkstsunami» har blitt brukt for å beskrive utviklingen i den siste delen av tiårsperioden (se kapittel 5). Da EØS-avtalen ble undertegnet i 1992, omfattet den over 1800 rettsakter.⁷ Per 31. desember 2023 er det totale antallet gjeldende rettsakter 7831. Figur

⁶ Allmenngyldige beslutninger er også bindende, og enkelte er innlemmet i EØS-avtalen.



Figur 4.1 Utvikling i antall rettsakter, 2012–2023. Alle rettsakter unntatt rettsakter vedtatt etter forenklet prosedyre.

Kilde: EFTA-sekretariatet.

4.1 gir en oversikt over utviklingen av antallet rettsakter i perioden 2012–2023. Oversikten viser gjeldende rettsakter, det vil si regelverk i kraft i EØS.

Figuren viser at antall forordninger har økt betydelig, mens antallet nye direktiver er atskillig lavere. På begynnelsen av 1990-tallet var det omvendt. Under president Jean-Claude Juncker (2014–2019) reduserte Kommisjonen antallet lovgivningsinitiativer, men samtidig økte andelen forordninger.⁸ Siden forordninger i langt mindre grad tillater nasjonale tilpasninger, innebærer dette større begrensninger på nasjonalt handlingsrom. Fordi forordninger også må gjennomføres i norsk rett, i motsetning til EU-stater hvor forordninger gjelder direkte og nasjonale gjennomføringstiltak i utgangspunkt hverken er tillatt eller påkrevd, øker dreiningen mot forordninger risikoen for at regelverket i Norge og EU er ulikt, i kortere eller lengre perioder.⁹

Økningen i antall rettsakter er imidlertid ikke ensbetydende med at det samlede reguleringstrykket øker. Som også 2012-utredningen påpekte, er det stor variasjon mellom ulike politikkområder i hvor mange rettsakter som produseres. I tillegg

vil det være forskjell på hvor store endringer nye rettsakter medfører. EØS-avtalens vedlegg oppdateres for eksempel ikke bare med ny EU-lovgivning vedtatt av EU-parlamentet og Rådet, men også ved mer tekniske endringer av regelverk som allerede er innlemmet i EØS-avtalen.¹⁰

4.2.2 Utfyllende regelverk

EUs traktater gir et rettslig grunnlag for at Rådet og Europaparlamentet kan delegerere reguleringsmyndighet videre til Kommisjonen. EU-lovgivning vedtatt av Rådet og Europaparlamentet omtales gjerne som nivå 1-regelverk, mens regelverk vedtatt av Kommisjonen betegnes som nivå 2-regelverk.¹¹ Som delegert lovgivning kan nivå 2-regelverk minne om det som i norsk rett betegnes som forskrifter. En rekke forordninger og direktiver gir Kommisjonen myndighet til å fastsette utfyllende regelverk.¹² Endringen i forholdstallet mellom EU-lovgivning fra Rådet og Parlamentet og nivå 2-regelverk fra Kommisjonen er et utviklingstrekk som er blitt framhevet ved senere gjennomgang av EØS-samarbeidet. Regelverksproduksjonen fra Kommisjonen har økt kraftig over tid.¹³ Figur 4.2 viser utviklingen over tid og forholdet mellom nivå 1- og nivå 2-rettsakter fra

⁷ Begrepet «rettsakt» er en samlebetegnelse på rettslige bestemmelser vedtatt av EUs organer. Dette omfatter forordninger, direktiver, beslutninger, anbefalinger og retningslinjer. Forordninger, direktiver og beslutninger er bindende rettsakter, mens anbefalinger og retningslinjer er ikke-bindende rettsakter.

⁸ Hurka og Steinebach (2020).

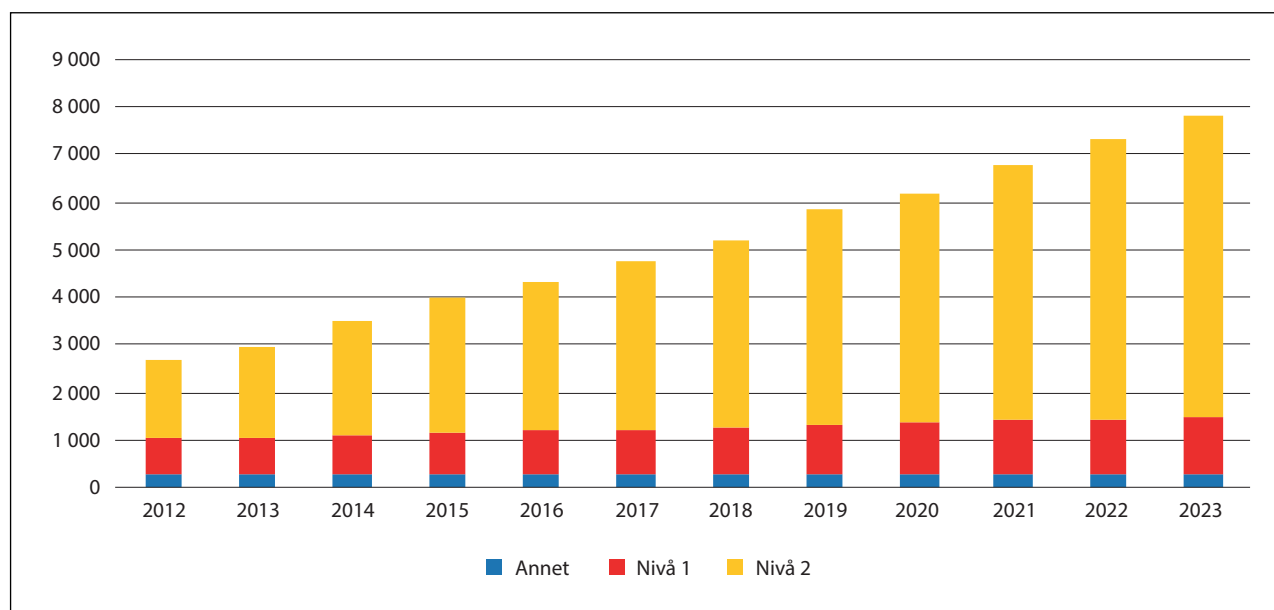
⁹ NOU 2012: 2.

¹⁰ NOU 2012: 2.

¹¹ Fredriksen og Mathisen (2022).

¹² Nivå 2-rettsaktene kan være delegerede rettsakter eller gjennomføringsrettsakter.

¹³ Regjeringen (2021).



Figur 4.2 Utviklingen av nivå 1- og nivå 2-regelverk i EØS-avtalen (gjeldende), 2012–2023. Inkluderer ikke rettsakter vedtatt etter forenklet prosedyre.

Kilde: EFTA-sekretariatet.

2012 til 2023. Det viser at nivå 2-rettsakter fortsetter å utgjøre den største delen av EØS-avtalen.

4.3 Samarbeidsavtaler innenfor rammen av EØS-avtalen

Samarbeidet mellom EØS/EFTA-statene og EU videreutvikles også gjennom andre avtaler – innenfor rammen av EØS. Det mest vanlige er det som i EØS kalles samarbeid utenfor de fire friheter, som programsamarbeidet. Forsknings- og innovasjonsprogrammet er det største av disse. Avtalene om EØS/EFTA-statenes bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EØS, de såkalte EØS-midlene, er også en del av EØS-avtalen, hjemlet i artikkel 115-117 og egne protokoller.

Et annet eksempel er handelen med landbruksvarer, som reguleres i EØS-avtalens protokoll 3 når det gjelder bearbejdede landbruksvarer. Øvrige landbruksvarer tar utgangspunkt i EØS-avtalens artikkel 19, men er avtaleteknisk lagt i bilaterale avtaler knyttet til handelsavtalen fra 1973. Markedsadgang for fisk og sjømat er regulert både gjennom EØS-avtalens protokoll 9 og i det såkalte «Fiskebrevet», opprinnelig fra 1973, men oppdatert blant annet med bilaterale tollkvo-ter begrunnet med kompensasjon for bortfall av frihandel med fisk. Tollkvotene EFTA-statene fikk på fisk og sjømat da EU og EØS ble utvidet i 2004, 2007 og 2013, er tidsavgrensede. Disse avtalene må nå fornyes hvert sjuende år.

Både Norge og Island har bilaterale avtaler om handel med landbruksvarer og fisk. Utgangspunktet er delvis å finne i EØS-avtalen og må ses som en del av EØS-forpliktelsene. Produksjon og handel med landbruksvarer og sjømat er underlagt omfattende EØS-regulering for å sikre mattrygghet og god dyrehelse. Det gjør også at norske produsenter unngår veterinærgrensekontroll ved eksport til EU.

Det er artikkel 78 i EØS-avtalen som åpner for samarbeid utenfor de fire friheter.¹⁴ Bestemmelsen inneholder en liste med områder hvor avtalepartene «skal styrke og utvikle samarbeidet» der det dekkes av andre deler av avtalen. Samarbeidsområdene omfatter for eksempel forskning og teknologisk utvikling, turisme, miljø, utdanning og katastrofeberedskap. Samarbeidet er nærmere regulert i protokoll 31. Protokoll 31 er brukt både til å utvikle samarbeidet innenfor de områdene som allerede er listet opp i artikkel 78, og til å

utvide samarbeidet til nye områder, for eksempel innenfor transport, energiprogrammer og folkehelse. Her er det snakk om frivillig overtakelse av EUs regelverk, ofte initiert av en eller flere av EØS/EFTA-statene.¹⁵

Etter norsk syn er innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalens protokoll 31 ikke ment som en utvidelse av EØS-avtalens virkeområde, og skaper ikke presedens for innlemmelse av nye rettsakter. Da forordning 2021/697 om opprettelse av Det europeiske forsvarsfondet (se kapittel 14) skulle innlemmes, ble det for eksempel tatt inn en erklæring om at EØS/EFTA-statene anser at forsvarssaker faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, og at beslutningen om innlemmelse ikke utvider EØS-avtalens virkeområde til å omfatte forsvarssaker, utover deltakelsen i forsvarsfondet.¹⁶

I utgangspunktet har hverken ESA eller EFTA-domstolen myndighet i saker som handler om protokoll 31, men det er eksempler på at avtalepartene er blitt enige om å inkludere EØS-avtalens bestemmelser for overvåking og tvisteløsning.¹⁷ Det er grunn til å anta at dette er mer aktuelt i tilfeller der rettsaktene tillegger private rettigheter og plikter, til forskjell fra innlemmelse av rettsakter som angår mellomstatlig samarbeid. Uavhengig av reglene for overvåking og domstolskontroll er samarbeid under protokoll 31 rettslig forpliktende og del av EØS-avtalen.

I 2019 ble den såkalte klimaavtalen mellom Norge, Island og EU inngått. Deler av EUs klimaregelverk er tatt inn i protokoll 31, men med en tilpasning som gjør det klart at EØS-avtalens vanlige system for overvåking, domstolskontroll og tvisteløsning skal gjelde (se kapittel 8). Innlemmelsen av dette regelverket gir et eksempel på at protokoll 31 er benyttet der det er ulike syn mellom EØS/EFTA-statene og Kommisjonen på om tilknytning til nye deler av EU-retten hører hjemme i EØS-avtalen. Fra norsk side ønsket man dette som en egen avtale utenfor EØS, mens Kommisjonen mente det hørte til i EØS-avtalens vedlegg XX om miljø. Løsningen ble å ta regelverket inn i protokoll 31. I perioden 2012–2023 har EØS-komiteen innlemmet 89 rettsakter i protokoll 31. De aller fleste av disse er endringer til rettsakter som allerede er tatt inn i protokollen, eller rettsakter som viderefører allerede eksisterende programsamar-

¹⁵ NOU 2012: 2.

¹⁶ EØS-komitebeslutning nr. 228/2021.

¹⁷ Det følger av EØS-avtalen artikkel 79 (3) at EØS-avtalens del VII bare får anvendelse på samarbeidet innenfor rammen av EØS-avtalens kapittel IV når dette er uttrykkelig fastsatt.

¹⁴ For en nærmere gjennomgang av samarbeidet utenfor de fire friheter, se Jónsdóttir (2018).

beid. Som i 2012-utredningen er inntrykket at EØS-avtalens artikkel 78, gjennom innlemmelse i protokoll 31, i all hovedsak blir brukt til å knytte EØS/EFTA-statene til EUs programsamarbeid.¹⁸ Ett nytt samarbeidsområde er lagt til i protokoll 31. Dette er gjort i kapittel 20, som har tittelen «Forbedring av konkurranseevnen og den sosio-økonomiske konvergensen og utjevningen under InvestEU-programmet». I tillegg er artikkel 4 utvidet til også å omfatte «idrett».¹⁹

4.3.1 Norsk deltakelse i EUs programsamarbeid

Gjennom protokoll 31 gis EØS/EFTA-statene anledning til å delta i EU-programmer.²⁰ EUs programsamarbeid kan ses på som et ledd i iverksettningen av EUs politikk, og inneholder finansielle instrumenter for å håndtere konkrete utfordringer, skape nettverk og fremme samarbeid mellom medlemsstatene. For Norge har deltakelse i programmene vært regnet som svært viktig.²¹ Programmene dekker ulike områder, fra forskning og innovasjon til arbeidsmarked. EØS/EFTA-statene bidrar til programmene etter en nøkkel som blir beregnet ut fra landenes Bruttonasjonalinntekt (BNI). Bidraget øker når EU-budsjettet for det aktuelle programmet øker.

¹⁸ NOU 2012: 2.

¹⁹ EØS-komiteebeslutning nr. 140/2012.

²⁰ Jónsdóttir (2018).

²¹ Meld. St. 5 (2012–2013).

Norske aktører kan søke om midler og delta i programmene på lik linje med aktører fra EUs medlemsstater. Deltakelse i EUs programsamarbeid gir også rett til deltakelse i programkomiteene som bistår Kommisjonen i utviklingen og forvaltningen av EUs programmer (se kapittel 6).²² Norge har positive erfaringer med «retur» ved at EU-midler også tilfaller norske institusjoner (se kapittel 11).

I perioden 2014–2021 deltok Norge i tolv av EUs programmer, mot i nitten i 2007–2013. Tabell 4.1 viser hvilke elleve av EUs programmer Norge er del av i perioden 2021–2027. Utviklingen i EU går mot større og færre programmer, men nivået på Norges deltakelse er stabilt. Kapittel 11 inneholder en nærmere omtale av Norges deltakelse i EUs programsamarbeid.

4.3.2 Norsk deltakelse i EU-byråer

Norge har videre inngått samarbeid med EU om deltakelse i en rekke EU-byråer – mange av dem med utgangspunkt i EØS-avtalen. Etableringen av EU-byråer på en armlengdes avstand fra Kommisjonen er blitt beskrevet som et kompromiss mellom behovet for større administrativ kapasitet og ønsket om nasjonal kontroll.²³ I løpet av de siste tjue årene er det blitt opprettet en rekke EU-byråer. Byråene har ulike oppgaver og ulik myndighet, og det er eksempler på at de kan rådggi,

²² NOU 2012: 2.

²³ Dehousse (2008); Kelemen og Tarrant (2011).

Tabell 4.1 Norsk deltakelse i EUs programsamarbeid, 2021–2027.

Horisont Europa EUs program for forskning og innovasjon
Erasmus+ EUs utdanningsprogram
EUs romprogram
EDF – Det europeiske forsvarsfondet
Programmet for et digitalt Europa (Digital)
EU4Health – EUs fjerde helseprogram
Program for det indre marked, virksomheters konkurransekraft inkludert små og mellomstore bedrifter, plante-, dyre-, mat- og fôrsektoren, og europeisk statistikk.
Programmet for sivil beredskap
Kreativt Europa – EUs nye kultur- og mediaprogram
EUs program for sysselsetting og sosial innovasjon
InvestEU

megle, treffe beslutninger og regulere innenfor avgrensede sektorer.²⁴ Noen byråer har også representasjon fra industrien eller forskning, og de styrende organer kan være ulikt sammensatt.

I de fleste tilfeller knyttes Norge til EU-byråer ved at rettsaktene som oppretter byråene innlemmes i relevante vedlegg til EØS-avtalen, eller i en del tilfeller i protokoll 31. Vilårene for deltakelse forhandles mellom EU og EØS/EFTA-statene i hvert enkelt tilfelle. For EU-byråer på områder som faller utenfor EØS-avtalen, er det inngått egne avtaler om deltakelse.²⁵ Som hovedregel har norske representanter møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett, i byråene. EØS/EFTA-borgere kan ikke ha ledende stillinger i byråene, og EU-byråer kan ikke etableres i en EØS/EFTA-stat.

Totalt er Norge tilknyttet 32 av EUs 48 byråer. Fem av de 32 forvalter EU-programmer (se også kapittel 5). I perioden 2012–2023 har Norge knyttet seg til syv nye byråer:

1. Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) (2019)
2. European Banking Authority (EBA) (2016)
3. European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) (2016)
4. European Securities and Markets Authority (ESMA) (2016)
5. European Systemic Risk Board (ESRB) (2016)
6. European Union Agency for Asylum (EUAA) (2014)²⁶
7. European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA) (2018)

Tilknytningen til de fem første byråene på listen har skjedd ved at rettsaktene som etablerer byrå-

²⁴ Busuioc (2012).

²⁵ Dette gjelder for eksempel norsk deltakelse i eu-LISA, et byrå som er knyttet til Schengen-samarbeidet. Avtalen ble inngått i 2018 mellom EU og Norge, Island, Sveits, og Liechtenstein.

²⁶ Dette byrået har nylig endret navn fra European Asylum Support Office (EASO).

ene er gjort til en del av EØS-avtalen og tatt inn som vedlegg. For eksempel er rettsaktene som etablerer ACER og EBA tatt inn i henholdsvis EØS-avtalens vedlegg IV om energi og vedlegg IX om finansielle tjenester. For deltakelse i EUAA har Norge inngått en bilateral avtale med EU. Norge er også i ferd med å knytte seg til to nye byråer, Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået (ELA) og Den europeiske unions cybersikkerhetsbyrå (ENISA).²⁷ Norges tilknytning til EU-byråer behandles nærmere i kapittel 5.

4.3.3 EØS-midlene

Gjennom EØS-midlene bidrar Norge, Island og Liechtenstein til økonomisk og sosial utjevning i EØS-området. Utgangspunktet for disse bidragene var bestemmelsene i EØS-avtalens artikkel 115-117 og låne- og tilskuddsordningen fra 1994, som skulle bidra til sosial og økonomisk utjevning i Portugal, Spania og Hellas. Det var land som den gang var ansett å få færre fordeler av EØS/EFTA-statenes deltakelse i det indre markedet siden EØS-avtalen i liten grad dekket landbruksvarer, som var disse landene største eksportvarer. Med EU-utvidelsen i 2004 har finansieringsordningen og dermed størrelsen på EØS-midlene økt betydelig.²⁸ Det ble i desember 2023 enighet med EU om en ny periode med EØS-midler for et samlet beløp på 3268 millioner euro for syvårsperioden 2021–2028. Norges andel er rundt 97 prosent. Midlene går til de femten minst velstående medlemssta-

²⁷ Forordningen som etablerer ELA ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komitebeslutning 319/2023 av 8. desember 2023. ENISA har hatt et midlertidig mandat siden byrået ble opprettet i 2004. Med Cybersikkerhetsforordningen får ENISA et permanent mandat. Norge er allerede assosiert medlem. Forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komitebeslutningen 22/2023 av 3. februar 2023. Denne beslutningen ses i sammenheng med EØS-komitebeslutning 23/2023, som innlemmer NIS-direktivet og tilhørende gjennomføringsforordning. I begge tilfeller, per mars 2024, venter man på at konstitusjonelle forbehold heves.

²⁸ Avtalene forhandles formelt innenfor rammene av EØS, men som separate prosesser (NOU 2012: 2).

Tabell 4.2 Oversikt over totale bidrag, 2004–2021 (millioner euro).¹

	Norsk ordning	EØS-ordning	Totalt	Avsluttes
2014–2021	1253,7	1548,1	2801,8	2024
2009–2014	804,6	993,5	1798,1	2017
2004–2009	635,0	672,0	1307,0	2012

¹ Tabellen er hentet fra regjeringens hjemmesider.

tene i EU. Avtalen innebærer også tollfrie kvoter for viktige sjømatprodukter.

4.4 Norges andre avtaler med EU

Selv om EØS-samarbeidet er bredt, utvikler EU politikk på en lang rekke områder som ikke er en del av EØS-avtalen. Dette gjelder områder som er nært knyttet til EUs indre marked, slik som tollunionen og EUs felles handelspolitikk, men også justis- og innenrikspolitikken, samt utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. På noen av disse områdene har Norge og EU i stedet inngått en rekke avtaler om samarbeid, hovedsakelig på norsk initiativ.²⁹ Flere av avtalene med EU gjelder uavhengig av EØS-avtalen. Norge har blant annet en bilateral handelsavtale med EU fra 1973. Dette var en av i alt fjorten avtaler som ble inngått mellom EU og EFTA-stater i samme periode. Handelsavtalen sikret tollfri adgang for en rekke norske industrivarer, og den er fortsatt gjeldende, selv om bestemmelsene i praksis er overtatt av EØS.³⁰ Avtalen fra 1980 om fiskeriforvaltning er utgangspunktet for de årlige forhandlingene om fangstkvoter i Nordsjøen.³¹ Videre har Norge en avtale med EU fra 2015 som regulerer fiske i Skagerrak.³² Dette er selvstendige avtaler som hverken er knyttet til EØS-avtalen eller frihandelsavtalen.

Samarbeid om justis- og innenrikspolitik

Den viktigste avtalen Norge har med EU utenom EØS-avtalen, er Schengen-avtalen mellom Norge, Island og EU, undertegnet i 1999. Også Liechtenstein og Sveits deltar i Schengen-samarbeidet, gjennom en egen avtale fra 2011. Som assosiert Schengen-medlem er Norge del av et område med felles yttergrense og indre reisefrihet. Samarbeidet omfatter regler om personkontroll ved de ytre grensene, visum, politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker. Avtalen gir Norge rett og plikt til å anvende Schengen-regelverket. Norske borgere har dermed de samme rettigheter til å krysse de indre grensene i Schengen som bor-

gere fra de deltakende EU-statene. Fordi Storbritannia aldri ønsket å være en del av Schengen, og samtidig ville bevare reisefriheten med Irland, har Storbritannia og Irland stått utenfor dette samarbeidet. Når EU fikk nye medlemsstater, ble de del av Schengen etter hvert som de oppfylte kravene. Av disse er det i dag bare Kypros, Romania og Bulgaria som ennå ikke fullt ut har tiltrådt Schengen. I EU utgjør Schengen-regelverket en integrert del av det samlede regelverket.

Som EØS-avtalen er Schengen-avtalen «dynamisk» ved at nye rettsakter løpende blir del av avtalen. Norges Schengen-avtale er imidlertid noe annerledes enn EØS-avtalen. Særlig viktig er det at Schengen-avtalen gir bedre tilgang til beslutningsprosessene i EU.³³ I Schengen-samarbeidet møtes medlemsstatene i EU, Kommisjonen og de fire assosierte Schengen-medlemmene Norge, Sveits, Island og Liechtenstein, i det såkalte fellesorganet. Når nytt regelverk har vært drøftet i fellesorganet, treffes det endelige vedtaket på EU-siden, i Rådet. Møtene i fellesorganet slås i praksis sammen med møtene i Rådet både på ekspertnivå og når ministrene møtes. Det betyr at Norge og de øvrige assosierte medlemmer kan delta i møtene i Rådet på alle nivåer når det forhandles om nytt Schengen-regelverk. Det gir Norge atskil- lig bedre tilgang til beslutningsprosessen enn i EØS, men ikke stemmerett.

Når nye Schengen-regler er vedtatt i EU, må Norge og hver av de andre assosierte medlemsstatene i Schengen ta stilling til reglene i samsvar med eget lands prosedyrer. Til forskjell fra EØS-avtalen gir ikke Schengen-avtalen noen mulighet til å reservere seg mot nye EU-rettsakter. Dersom Norge skulle si nei til nye Schengen-regler, er konsekvensen at hele den norske tilknytningen til Schengen-samarbeidet vil opphøre etter seks måneder.³⁴ Dette omtales gjerne som Schengen-avtalens «giljotinklausul».

Med Lisboa-traktaten fikk Kommisjonen og EU-domstolen også en rolle i Schengen-samarbeidet, men for de assosierte medlemmene, som Norge, har ikke Schengen-avtalen et system med overordnet tilsyn og domstolskontroll. Hverken ESA eller EFTA-domstolen har noen rolle.³⁵ Dette innebærer blant annet at norske domstoler står uten mulighet til å be EFTA-domstolen om en råd-

²⁹ Meld. St. 5 (2012–2013).

³⁰ Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF) (1997).

³¹ Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier (1980).

³² Se også Melchior og Nilssen (2020). Avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske union om gjensidig adgang til fiske i Skagerrak for fartøyer som fører dansk, norsk eller svensk flagg (2015).

³³ NOU 2012: 2.

³⁴ NOU 2012: 2.

³⁵ NOU 2012: 2. Se nærmere om hvilke potensielle implikasjoner dette kan ha for EFTA-domstolens tolkning av EØS-avtalen i kapittel 5.

givende uttalelse om tolkningen av EU-regelverk som er tatt inn i Schengen-avtalen.

I tillegg til Schengen har Norge inngått en lang rekke avtaler med EU på justisområdet, for eksempel avtalen om et begrenset samarbeid med Europol (Den europeiske unions organisasjon for kriminalitetsbekjempelse og politisamarbeid) og med Eurojust (EUs byrå for strafferettssamarbeid). Norge har også sluttet seg til EUs konvensjon om gjensidig bistand i straffesaker, Prüm-avtalen om utveksling av informasjon mellom politietater, og et europeisk samarbeid om politiutdanning (Cepol). Norsk deltakelse i EUs yttergrensebyrå Frontex er også knyttet til Schengen-avtalen.

Norge samarbeider med EU på asylområdet gjennom de såkalte Dublin-avtalene. Norge ble en del av Dublin-samarbeidet i 2001. Den gjeldende forordningen som regulerer samarbeidet, er Dublin III-forordningen som trådte i kraft i 2014. Regelverket regulerer hvilket land som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad og gir også regler for hvilke rettigheter asylsøkerne har i prosessen. Utgangspunktet er at en asylsøker har rett til å få behandlet søknaden i ett medlemsland og det er det landet hvor asylsøkeren først ankommer som skal behandle søknaden. Norge deltar også i det europeiske fingeravtrykkssamarbeidet, Eurodac. Dette samarbeidet er knyttet til Dublin-samarbeidet og gjør det mulig å finne ut av om en person allerede har søkt asyl i et annet land innenfor Dublin-området.

Siden 2004 har EU forenklet utlevering av mistenkte eller straffedømte EU-borgere gjennom en ny prosedyre, den «europeiske arrestordren». Målet er å hindre at åpne grenser og fri bevegelighet i det indre markedet utnyttes av kriminelle.³⁶ Blant annet for å unngå at Norge, som deltar i det indre markedet og reiseфриhetsområdet i Schengen, blir et fristed for mistenkte EU-borgere i alvorlige straffesaker, ønsket norske myndigheter å knytte seg til denne avtalen.³⁷ Avtalen innebærer at arrestordre fra ett land som hovedregel skal legges opprøvd til grunn i de andre deltakende landene.³⁸ Det følger av avtalens artikkel 37 at avtalepartene skal «følge med på» rettspraksis fra EU-domstolen og de kompetente domstolene i Norge og Island.³⁹ I avtalens fortale knyttes beho-

vet for nært samarbeid i kampen mot kriminalitet til «forbindelsene som eksisterer mellom avtalepartene», noe som er en henvisning til den frie bevegelighet over grensene som følger av EØS-avtalen og Schengen-avtalen. Avtalen er gjort til en del av norsk rett gjennom en egen lov – arrestordreløven.

Også på det sivilrettslige området har Norge, sammen med EFTA-statene Island og Sveits, en viktig avtale med EU i form av Luganokonvensjonen av 2007 om domsmyndighet og om anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer i sivile og kommersielle saker. Konvensjonen er basert på EUs interne regulering av disse spørsmålene.⁴⁰ Den avløste den tidligere Luganokonvensjonen fra 1988, som var utdatert som følge av endringer i EU-retten. Konvensjonen gjelder som norsk lov, jf. tvisteloven § 4-8.

Samarbeid om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik

EØS-avtalen fungerer delvis også som en plattform for samarbeid på områder som i utgangspunktet faller utenfor rammen av EØS, som utenriks- og sikkerhetspolitikken. Utgangspunktet er felleserklæringen om politisk dialog i EØS-avtalen, hvor partene er enige om å styrke dialogen om utenrikspolitiske spørsmål på områder av felles interesse. Det innebærer blant annet at det i tilknytning til de halvårlige møtene i EØS-rådet også uformelt drøftes utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål mellom utenriksministrene fra EØS/EFTA-statene og EU-siden.

Siden EØS-avtalen ble inngått i 1992, har EU både gjennom traktatrevisjoner og praktisk politikk betydelig videreutviklet sitt samarbeid, først innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken, og etter hvert også på forsvarsområdet. Norge har en sikkerhetsavtale med EU som tillater utveksling av gradert informasjon, og Norge har inngått avtaler om deltakelse i sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner og i EUs innsatsstyrker. Norge har blant annet en samarbeidsavtale med EUs forsvarsbyrå, EDA, en avtale om deltakelse i EUs satellittsenter i Spania og i EUs prosjekt for militær mobilitet gjennom det som kalles det perma-

³⁶ Blant annet fordi Nederland ikke kunne tillate overlevering av egne borgere til land utenfor EU, måtte Norge og Island forhandle fram en særskilt avtale.

³⁷ Avtalen, som ble forhandlet med EU og undertegnet i 2006, måtte godkjennes av nasjonalforsamlingene i alle EUs medlemsstater, og trådte derfor ikke i kraft før 2019.

³⁸ Avtalen er en parallellavtale til EUs rammebeslutning 2002/584 om europeisk arrestordre av 13. juni 2002.

³⁹ Praksis fra EU-domstolen er derfor en viktig rettskilde ved tolkningen av avtalen og tilsvarende bestemmelser i arrestordreløven, slik også Høyesterett har forutsatt, jf. HR-2022-863-A, avsnitt 20.

⁴⁰ Luganokonvensjonen av 2007 er en parallellavtale til Brussel-forordningen 44/2001. Forordningen er nå erstattet av forordning 1215/2012 (Brussel II forordningen). Også ved tolkningen av Luganokonvensjonen er praksis fra EU-domstolen en viktig rettskilde.

nente strukturerte forsvarssamarbeidet PESCO. Det vises til nærmere omtale av dette i kapittel 14.

Men også på dette feltet utvikles EU-samarbeidet gjennom ny regulering for det indre markedet. Det er mer enn ti år siden EU vedtok et eget direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, som også er en del av EØS-avtalen og er ment å bidra til større konkurranse og åpenhet om innkjøp av militært materiell, våpen og ammunisjon. Nye sikkerhetsutfordringer, som cyber, møtes også med indre markedsregulering, som NIS-direktivet og etablering av samarbeidet i ENISA, EU-byrået for cyber-sikkerhet, som er innlemmet i EØS-avtalen. Sikker satellittkommunikasjon er et nytt satsingsområde for EU gjennom programmet IRIS², hvor Norge ønsker å delta gjennom EØS eller en bilateral avtale, men som i utgangspunktet ikke er åpent for tredjeland. Noen ganger er altså heller ikke EØS-avtalen tilstrekkelig.

Grønn allianse

I april 2023 ble Norge og EU enige om en politisk erklæring kalt en «grønn allianse». Erklæringen er ikke ment å være juridisk bindende. Den er undertegnet av statsministeren og EU-kommisjonens president og er godkjent i Rådet, men skal ikke forelegges Stortinget. Erklæringen skal legges til rette for videre samarbeid om karbonfangst og lagring, havvind, hydrogen, kritiske råvarer, batterier og grønn transport. I innledningen vises det til det særlig nære samarbeidet mellom Norge og EU gjennom et felles regulatorisk rammeverk i EØS. Det slås også fast at erklæringen må anvendes i lys av partenes rettigheter og plikter i EØS-avtalen.

Selv om EU har lignende erklæringer med andre land, er det usikkert om en «grønn allianse» ville ha kommet på plass uten Norges forankring i det indre marked gjennom EØS-avtalen. Målsettingen er å utvikle et partnerskap innenfor grønne industrisektorer, og mange av EUs instrumenter for grønn omstilling gis i form av rettslig bindende lovgivning for det indre markedet. Det nye regelverket som utvikles på dette området, er imidlertid bare delvis innlemmet i EØS. Spørsmålet er imidlertid om en rettslig uforpliktende erklæring som «grønn allianse», selv om den har politisk tyngde, vil kunne bidra til å dreie søkelyset og oppmerksomheten mot uformelt samarbeid, på bekostning av avklaring og gjennomføring av Norges forpliktelser gjennom EØS.

4.5 Norges samlede tilknytning til EU

Når Norge har tatt initiativ til å utvikle samarbeidet med EU på nye områder, er det fordi ulike regjeringer har vurdert det til å være i norsk interesse. Norge og EU deler et verdi- og rettsfellesskap og har på mange områder felles interesser i møte med grenseoverskridende utfordringer. Våre nordiske naboland er medlem av EU, og Norge har sterke historiske og kulturelle bånd til Europa.⁴¹

Gjennomgangen av Norges avtaler med EU illustrerer bredden og omfanget av Norges samarbeid med EU. Selv om det ikke foreligger en helhetlig «norsk modell» for samarbeid med EU, er denne politiske og rettslige forankringen unik. Det gjør Norge til det landet som står nærmest EU uten å være medlem. Dette bildet har blitt ytterligere forsterket i tiden etter 2012.

Det er ikke opplagt hvordan Norges samlede tilknytning til EU mest hensiktsmessig kan beskrives. 2012-utredningen brukte begrepet «lappeteppe» for å beskrive forholdet. Det ble vist til at eksisterende avtaler har blitt utvidet og nye lagt til, men uten en felles ramme eller en helhetlig plan. Samtidig får lappeteppebegrepet fram at det er indre forbindelse mellom de ulike avtalene, og at de må ses i sammenheng om man vil få grep om Norges samlede tilknytning til EU.

En svakhet med lappeteppebegrepet er at det ikke kommer så godt fram at enkelte av delene er knyttet tettere sammen enn andre, hvordan og hvorfor de er knyttet sammen, og at noen deler er større og viktigere enn andre. Til tross for at Norges samarbeid med EU er blitt til uten en fastsatt ramme eller en overordnet plan, ses de ulike avtalene i sammenheng. Dette gjør at det ikke er helt lett å forutse hvilke følger endringer i en del av samarbeidet kan tenkes å få, rettslig eller politisk, for andre deler av avtaleverket. Storbritannias forhandlinger med EU i kjølvannet av folkeavstemningen, viste for eksempel at EU-siden ikke aksepterer at en stat som ønsker å forlate det indre marked, fortsatt høster fordeler av et samarbeid med EU på andre områder. Også utviklingen i EUs forhold til Sveits underbygger at EU ser helhetlig på samarbeidet med Sveits, blant annet slik at fri bevegelse av arbeidstakere er en forutsetning for sveitsisk deltakelse i Schengen-samarbeidet (se kapittel 15).

Store deler av samarbeidet med EU er, direkte eller mer indirekte, juridisk eller politisk, knyttet til EØS-avtalen. I mange sammenhenger fungerer

⁴¹ Meld. St. 5 (2012–2013).

EØS-avtalen som utgangspunkt for videre samarbeid, også på områder som kanskje ikke umiddelbart synes relevant for det indre markedet. Det er interessant å merke seg referansen til Norge i EUs sikkerhetsstrategi: «We will deepen our constructive relations with Norway, as our most closely associated partner through the Agreement on the European Economic Area (EEA)».⁴²

EØS-avtalen fungerer som en døråpner for samarbeid på områder som i utgangspunktet ligger utenfor EØS. Dette er særlig tydelig på justisområdet og henger sammen med at EU anerkjenner at Norges deltakelse i det indre marked fører med seg visse utfordringer, blant annet knyttet til grensekryssende kriminalitet. EØS-avtalen og de utfordringene reguleringen av det indre marked fører med seg, har gjort at Norge har fått på plass avtaler som EU ikke har vært villige til å tilby Storbritannia etter brexit. Dette gjelder for eksempel tilgangen til Schengen-informasjonssystemer, hvor myndighetene kan foreta søk om personer og gjenstander i forbindelse med ytre grensekontroll eller etterforskning i straffesaker (se kapittel 15).⁴³

Norges samarbeid med EU gjennom EØS og noen ganger også Schengen, veier tungt når det har vært gjort en samlet vurdering av Norges avtaler med EU. Det er ikke minst verdt å merke seg at EU-domstolen i senere tid har anlagt en helhetlig tilnærming til EØS/EFTA-statenes tilknytning til EUs rettssystem. For EU-domstolen er det naturlig å se dette i sammenheng. Der det internt i EU er en gjensidig påvirkning mellom de relevante delene av EU-retten, må de ulike avtalene EU har med Norge også tolkes i lys av hverandre for å kunne oppnå sine respektive målsetninger.⁴⁴ Et eksempel er storkammeravgjørelsen i sak C-897/19, I.N. Saken handlet om den beskyttelse EØS-avtalen gir en EØS-borger med islandsk statsborgerskap mot en utleveringsbegjæring fra et tredjeland, i dette tilfellet Russland. EU-domstolen framhevet «the special relationship» som Island som en EØS/EFTA-stat hadde med EU, og både tilknytningen til Schengen-samarbeidet, Dublin-samarbeidet og arrestordreavtalen ble trukket inn i domstolens vurdering av om EØS-avtalen ga tilsvarende beskyttelse som EU-ret-

ten.⁴⁵ Et annet eksempel er sak C-488/19, JR, som gjaldt fullbyrdelsen i Irland av en europeisk arrestordre utstedt av Litauen, basert på en straffedom idømt av en norsk domstol. Også i denne avgjørelsen ble «the special relationship» Norge som EØS/EFTA-stat har med EU, framhevet. EU-domstolen viste konkret til at Norges forhold til EU omfatter mer enn et økonomisk og handelsmessig samarbeid, og begrunnet dette med at Norge er part i EØS-avtalen, deltaker i det felles asylsystemet, at Norge gjennomfører og anvender Schengen-regelverket og at Norge er part i den europeiske arrestordreavtalen.⁴⁶

Et annet eksempel på hvordan EU ser helhetlig på sitt forhold til tredjeland, er behandlingen av Storbritannias søknad om å være part til Luganokonvensjonen etter brexit.⁴⁷ Luganokonvensjonen krever enstemmighet for at nye land kan tiltre konvensjonen, og EØS/EFTA-statene støttet alle Storbritannias søknad. Da Kommisjonen behandlet søknaden, var konklusjonen likevel at EU ikke burde gi samtykke. Begrunnelsen for dette var blant annet at Luganokonvensjonen støtter opp om EUs forbindelser til tredjeland som EU har et særskilt nært samarbeid med, slik som EØS/EFTA-statene har gjennom EØS-avtalen. Så lenge Storbritannia ikke har samme tilknytning til det indre marked, konkluderte Kommisjonen med at Storbritannia ikke burde få delta i EUs samarbeid med EFTA-statene om gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser.

Analysen av EØS-avtalens betydning for Norges mange avtaler med EU nyanseres av at også Sveits, som ikke er part til EØS-avtalen, opp gjennom årene har fått delta både i Schengen-samarbeidet og Dublin-samarbeidet.⁴⁸ Et annet eksempel på at Sveits behandles på lik linje med EØS/EFTA-statene, er EUs vedtak om restriksjoner på eksport av smittevernutstyr under koronapandemien i 2020. Da ble Sveits unntatt restriksjonene på lik linje med EØS/EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge.⁴⁹ Samtidig finnes det eksempler på at Sveits betraktes og behandles annerledes enn EØS/EFTA-statene. Mens også Sveits

⁴² Council of the European Union (2022).

⁴³ Under forhandlingene med EU om en handels- og samarbeidsavtale ønsket Storbritannia blant annet fortsatt tilgang til Schengen informasjonssystem (SIS II), som er et informasjonssystem for sikkerhet og grensestyring i Europa, og som leverer varsler i sanntid, men de fikk ikke gjennomslag.

⁴⁴ Fredriksen og Mathisen (2022).

⁴⁵ Sak C-897/19 PPU I.N. avsnitt 44. Se også avsnitt 71–75.

⁴⁶ Sak C-488/19, JR, avsnitt 60. Se også generaladvokatens forslag til uttalelse i samme sak hvor hun i avsnitt 61 viser til fortalen til arrestordreavtalen og uttaler om dette at EU overfor Norge har «givet udtryk for en tillid, der næsten ligger på niveau med den gensidige tillid mellem medlemsstaterne».

⁴⁷ Se nærmere European Commission (2021a).

⁴⁸ Sveits er også part til Luganokonvensjonen av 2007, men siden dette er en eldre avtale sier den derfor ingenting om hva situasjonen ville vært om Sveits ønsket å melde seg inn i dag.

unngikk EUs restriksjoner på eksport av smittevernustyr, var det kun EØS/EFTA-statene som var unntatt restriksjoner på eksport av vaksiner.⁵⁰ Og da EU i 2018 vedtok toll på stål som et motsvar til USAs tolløkning, ble EØS/EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein gitt unntak. Begrunnelsen var EØS/EFTA-statenes deltakelse på det indre markedet. Sveits derimot, ble ikke unntatt beskyttelsestiltakene (se også kapittel 11).⁵¹

Selv om EØS-avtalen i flere tilfeller har vært et godt utgangspunkt for videreutvikling av samarbeidet mellom Norge og EU, har det også vist seg at den ikke alltid er tilstrekkelig. For å kunne delta i EUs felles vaksineanskaffelser under covid-

19-pandemien, måtte Norge inngå en særskilt avtale med EU (se kapittel 13). Et viktig hinder for full norsk deltakelse i EUs vaksineanskaffelser var at disse ble finansiert over EU-budsjettet. Etter pandemien har EU utviklet sitt helsesamarbeid, og Norge har ønsket å koble seg til deler av dette samarbeidet. Det har vist seg krevende, blant annet fordi samarbeidet er hjemlet i traktatbestemmelser som ikke gjelder regulering av det indre marked, og fordi finansieringen, lik det som ble gjort under pandemien, skjer gjennom EUs fellesbudsjett (se kapittel 13).

Med andre ord vil ikke EØS-avtalen alltid være nok til at Norge får tilgang til nye initiativer som utvikles i EU, hverken innenfor rammen av EØS-avtalen eller i form av nye avtaler. Brexit har ført til et skarpere skille mellom de rettigheter som kommer med medlemskap i unionen og muligheten til å delta i samarbeidet for ikke-medlemmer, inkludert EØS/EFTA-statene (se kapittel 15). Dersom Norge skal utvikle samarbeidet med EU gjennom nye avtaler, må det også være i EUs interesse. Norges tette samarbeid med EU og deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen vil utvilsomt være et fortrinn, men gir ingen garanti.

⁴⁹ Da EU første gang vedtok restriksjoner på eksport av smittevernustyr var alle land utenfor EU omfattet av restriksjonene. Da EU noen dager senere endret forordningen ble alle EFTA-landene unntatt, se henholdsvis forordning 2020/402 og forordning 2020/426.

⁵⁰ Et poeng i denne sammenhengen er imidlertid at eksportbegrensninger ut av EU som rammer EFTA-statene i EØS, er i strid med EØS-avtalen artikkel 12, som forbyr kvantitative eksportrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning og som ikke kan rettferdiggjøres med mindre det finnes noen grunner til å forskjellsbehandle EFTA-statene og EU-statene, se Fredriksen og Mathisen (2022), s. 31–32.

⁵¹ Se European Commission (2018b), avsnitt 121.

Kapittel 5

Forvaltning og håndheving av EØS-avtalen

5.1 Innledning

Da EØS-avtalen ble inngått, måtte det opprettes et institusjonelt rammeverk som kunne ivareta den videre forvaltningen og håndhevingen av avtalen. Avtalen må også fortløpende oppdateres og overvåkes for å fungere etter hensikten. Resultatet har blitt et institusjonelt rammeverk med to parallelle pilarer. Den ene pilaren representerer EU-siden og den andre EFTA-siden, som samarbeider gjennom felles EØS-organer. Denne topilarløsningen gjenspeiler at EØS-avtalen er en mellomstatlig avtale, der begge parter – både EU og EØS/EFTA-statene – må godkjenne at nytt regelverk skal inn i avtalen.

EØS-avtalen forutsatte også etablering av uavhengige kontrollorganer som skal sikre at de felles reglene tolkes og anvendes likt i alle de tretti EØS-statene. Dette er en følge av EØS-avtalens formål, som ikke er å gi de deltakende EFTA-statene *tilgang* til EUs indre marked, men å gjøre dem til *en del av* dette markedet. Uten kontrollorganer som sikrer at EØS/EFTA-statene respekterer reglene som gjelder på det indre marked, ville ikke EU og EUs medlemsstater ha åpnet dette markedet for borgere og selskaper fra EØS/EFTA-statene.

Derfor har EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen ansvar for håndhevingen og kontrollen i Norge, Island og Liechtenstein, mens Kommisjonen og EU-domstolen kontrollerer at EU-statene overholder sine EØS-rettslige forpliktelser. For EØS/EFTA-statene medfører det parallelle kontrollregimet i EFTA-pilaren også at investorer, selskaper, næringsdrivende og arbeidskraft fra EU kan vurdere å etablere seg i Island, Liechtenstein eller Norge uten å måtte bekymre seg for om de faktisk har samme rettigheter her som det de har i EU.

EØS-avtalen forvaltes både på europeisk og nasjonalt nivå. På nasjonalt nivå omfatter forvaltningen av avtalen gjennomføring av reglene i norsk rett, etterlevelse av reglene og håndheving og praktisering av reglene overfor borgere og

foretak på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. I tillegg har norsk forvaltning regelmessig kontakt med EU-apparatet. Dette institusjonelle rammeverket har vist seg å være robust og tilpassningsdyktig, og er ikke endret siden EØS-avtalen ble inngått.

Samtidig har utviklingen i EU i løpet av det siste tiåret gjort EØS-samarbeidet mer krevende. Ett eksempel er EUs økte bruk av sektorovergrepene lovgivning, som skal håndteres av en sektorinndelt nasjonal forvaltning. Et annet eksempel er Norges tilknytning til EU-byråer. I tillegg bidrar vedvarende kapasitets- og ressursproblemer til å legge press på både håndheving og forvaltning av EØS-avtalen.

Utvalget er bedt om å vurdere juridiske og institusjonelle konsekvenser av EØS-samarbeidet, inkludert utviklingstrekk med betydning for topilarsystemet. I dette kapittelet redegjøres det for utviklingen i forvaltningen av EØS-avtalen i løpet av det siste tiåret, og det diskuteres tre sett med utfordringer utvalget har identifisert som særlig viktige.¹

For det første er utvalget bedt om å drøfte utviklingen av EU-byråer og gi en vurdering av de ulike tilknytningsformene til EU-byråene. Selv om topilarsystemet er tilpassningsdyktig, har særlig norsk deltakelse i EUs byråer bydd på problemer, fordi EØS-avtalen ikke er tilpasset EUs byråstruktur. Når EØS/EFTA-statene velger å delta i ulike EU-byråer, må man bli enige om rammene for denne deltakelsen. Dette byr på særlige utfordringer der EU-lovgiver gir uavhengige byråer myndighet til å fatte beslutninger overfor nasjonale myndigheter eller private aktører. I disse tilfellene må EØS/EFTA-statene bli enige med EU-siden om hvordan beslutningsmyndigheten skal ivaretas i EFTA-pilaren. Til nå er det framforhandlet tre ulike løsninger for tilknytning. I en del tilfeller er beslutningsmyndigheten lagt til EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Dette legger press på kapasite-

¹ Vurderingene i kapittelet bygger på følgende vedlegg som kunnskapsgrunnlag: Vedlegg 2 («EØS-samarbeidets institusjonelle rammeverk») og vedlegg 3 («EU-byråer»).

ten til ESA, som har fått tildelt en rekke nye forvaltningsoppgaver.

En annen økende utfordring som diskuteres i dette kapittelet, dreier seg om innlemmelse og gjennomføring av ny EU-rett. Dette omfatter blant annet avklaringer av norsk holdning til nytt EU-regelverk. Vurderingen av EØS-relevans, det vil si vurderingen av hvorvidt nytt regelverk faller innunder de områdene som dekkes av EØS-avtalen, byr på flere utfordringer enn tidligere. Selv om det er erkjent at det av praktiske grunner må ta noe tid å få på plass nytt regelverk i EØS, har også det såkalte etterslepet utviklet seg til et problem. I løpet av det siste tiåret har det til enhver tid vært mellom 400–600 rettsaker som skal inn i EØS-avtalen. Budskapet fra EU er at takten i EØS-arbeidet må opp.

Samtidig er tempoet på, omfanget av og kompleksiteten i EUs regelverksproduksjon økende, noe som stiller store krav til norsk forvaltning. Dette er den tredje utfordringen kapittelet tar for seg. På enkelte områder er det så mye nytt regelverk som skal inn i EØS-avtalen, at det av ulike aktører beskrives som en regelverkstsunami. For å kunne møte EUs helhetlige tilnærming til politikkområder og ta unna mengdene med regelverk mest mulig effektivt, stilles stadig større krav til samordning i norsk forvaltning, både på tvers av sektorer og styringsnivå. Hvordan dette håndteres framover, handler både om strategiske og politiske retningsvalg.

5.2 Hovedfunn fra 2012-utredningen

Til tross for skjevheten i styrkeforhold mellom EU- og EFTA-pilarene, fastslo 2012-utredningen at EØS-samarbeidet har vist seg robust og bærekraftig, fleksibelt og pragmatisk. Det ble pekt på at mye arbeid har vært lagt ned i at systemet skal fungere, både i EU og i EFTA-pilaren. Utvalget fant at der det var enighet om at noe var i partenes felles interesse, var det nesten ingen grenser for hvilke utfordringer man kunne løse eller leve med. Det beskrives en institusjonell fleksibilitet som har bidratt til at avtalen har «overlevd» endringer, både på EU-siden og EFTA-siden.

Når det gjaldt EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen, mente utredningen at EFTA-pilaren egentlig er alt for liten til å understøtte et så omfattende, overnasjonalt kontrollapparat, fordi institusjonene er svært små sammenlignet med Kommisjonen og EU-domstolen. Utredningen viste til at EFTA-domstolen hadde få saker og bare tre dommere. Diskusjonen knyttet til ESAs utførelse av sine kontrolloppgaver konkluderte at

lite tilsa at ESA var strengere i sin kontroll av EFTA-statene enn det Kommisjonen er overfor EUs medlemsstater. Hovedinntrykket var at ESA og EFTA-domstolen, til tross for deres beskjedne størrelse og begrensede ressurser, hadde klart å leve opp til de krevende oppgavene som de var satt til å løse, og at dette hadde bidratt til at EØS-avtalen fungerte over tid. Også når det gjaldt EFTA-sekretariatet og dets rolle, viste utredningen til at EU har hatt stor tillit til at sekretariatet har oppfylt sine forpliktelser på en god måte.

Framveksten av EU-byråer, og Norges deltakelse i disse, ble også beskrevet i 2012-utredningen. De konstitusjonelle utfordringene ved Norges deltakelse ble særlig drøftet. Utfordringene oppstår når byråene er gitt myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning i nasjonal rett. Utvalget konkluderte med at dette var en «klart økende utfordring for norsk europapolitikk».²

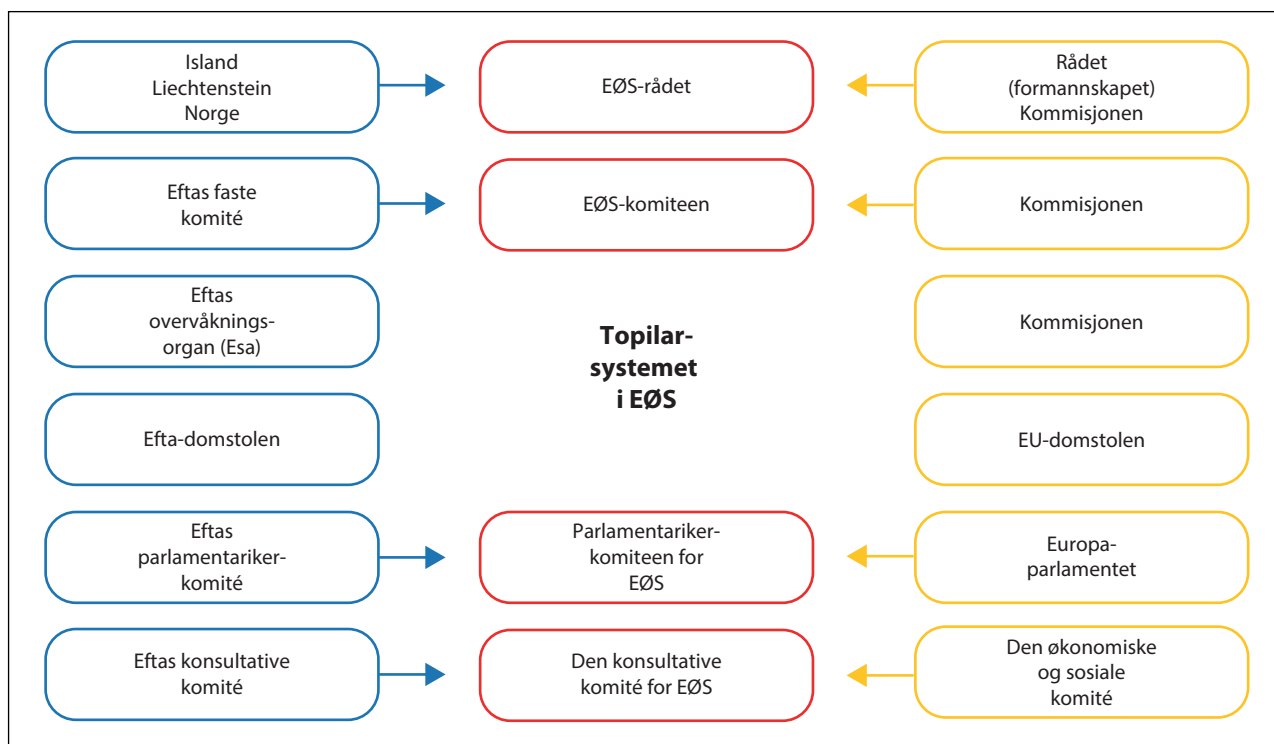
Når det gjelder gjennomføringen av EØS-avtalen i Norge, mente 2012-utredningen at perioden 1992–2011 hadde vært relativt lite konfliktykt. I hovedsak var EU/EØS-reglene gjennomført lojalt og effektivt, og de ble etterlevet av norske myndigheter og private uten at dette skapte flere konflikter enn mye annen offentlig regulering. For forvaltningen i kommunene og fylkeskommunene hadde EU/EØS-retten likevel ført til et behov for betydelige omstillinger i rutiner og tankesett. 2012-utredningen påpekte videre at koordineringsarbeidet i norsk EU/EØS-forvaltning var forholdsvis svakt, og framhevet et behov for organisatorisk reform. 2012-utredningen la vekt på at det løpende EU/EØS-arbeidet var mer krevende for norsk forvaltning enn for nasjonale myndigheter i EU-statene, særlig fordi Norge ikke har tilgang til organene under EUs politiske institusjoner, og da særlig Rådet.

5.3 Institusjonelle rammer

5.3.1 Topilarsystemet

Målet med EØS-avtalen er å gjøre EFTA-statene til en del av EUs indre marked. I avtalen legges det opp til et institusjonelt rammeverk med to pilarer som skal sikre at den oppdateres når EU har vedtatt nytt regelverk på de områdene EØS-avtalen dekker. Formålet er at reglene gjennomføres og håndheves likt i så vel EU som i de deltakende EFTA-statene. EØS-avtalen er en mellomstatlig avtale, og topilarløsningen gjenspeiler dette. Den ene pilaren representerer EU-siden og den andre

² Jf. NOU 2012: 2, s. 242.



Figur 5.1 Topilarsystemet.

Kilde: Figuren er basert på en figur fra regjeringens hjemmesider.

EFTA-siden. Hensynet til hver enkelt av EUs medlemsstater ivaretas gjennom de eksisterende, interne beslutningsprosessene i EU, mens EØS/EFTA-statene har opprettet et eget organ, EFTA-statenes faste komité, for å kunne opptre samlet overfor EU-siden. Samarbeidet mellom de to pilarene blir ivaretatt av felles EØS-organer, med EØS-komiteen som den klart viktigste. Det er EØS-komiteen som sikrer at EØS-avtalen oppdateres når EU vedtar nytt regelverk på områdene EØS-avtalen dekker.

Under EØS-forhandlingene viste det seg krevende å bli enige om et system for kontroll og håndheving. For EU var det ikke akseptabelt med mindre kontroll innenfor EFTA-pilaren enn i EU. For EFTA-statene var det uaktuelt å avgi suverenitet til EU-institusjonene, og EU-domstolen satte en stopper for planen om en felles EØS-domstol. Løsningen ble at topilarstrukturen ble fulgt også her, ved at EFTA-statene etablerte egne overnasjonale institusjoner: EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. Samtidig ble det etablert tolkningsregler og også ordninger for informasjonsutveksling, mellom ESA og Kommisjonen, for å sikre at de felles EØS-reglene tolkes og håndheves mest mulig likt i de to pilarene. Derksom det skulle vokse fram en egen «EØS/EFTA-versjon» av regelverket i EFTA-pilaren, ville ikke EØS-avtalen kunne fungere.

Den valgte løsningen gir inntrykk av at pilarene er jevnbyrdige, men reelt sett er det stor forskjell mellom dem. Dette må ses i sammenheng med at på tidspunktet EØS-avtalen ble framforhandlet, hadde EFTA-pilaren seks stater, mens EU besto av tolv. Etter at sveitsiske velgere avviste EØS-deltakelse og Finland, Sverige og Østerrike meldte overgang til EU, er det en betydelig forskjell på styrkeforholdet mellom de to pilarene. Resultatet ble til slutt en EØS-avtale mellom Island, Liechtenstein og Norge i EFTA-pilaren og EU, som siden 1994 har vokst til å omfatte 27 medlemsstater.³

Det institusjonelle rammeverket har vist seg overraskende robust og fleksibelt. Kommisjonen og Rådet har gjennom tiårsperioden denne utredningen dekket, jevnlig understreket støtten til topilarstrukturen i EØS-avtalen. Etter 25 år med EØS-avtalen i 2019, ble det framhevet at avtalen har vært et «solid grunnlag for et bredt og sterkt samarbeid».⁴ EU og EØS/EFTA-statene er enige om at avtalen gjennom årene har vært i stand til å

³ I 2022 var Norges kostnader til EFTAs overvåkingsorgan (ESA), EFTA-domstolen og EFTA-sekretariatet på rundt 334 millioner kroner.

⁴ «Conclusions of the 52nd meeting of the EEA Council» 19 November 2019. <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/eea-institutions/conclusions-of-the-52nd-meeting-of-the-eea-council.pdf>.

tilpasse seg både traktatsendringer og EU-utvidelse.⁵ EUs egen evaluering av EØS-avtalen fra desember 2012 slår fast at avtalens topilarstruktur «sikrer det indre markedets integritet gjennom institusjoner (EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen) som er uavhengig av EU, men hvor EØS/EFTA statene er godt representert».⁶ Under brexit-forhandlingene framhevet EU EØS som et godt eksempel på deltakelse i det indre marked med uavhengige institusjoner for kontroll av de felles forpliktelsene.

5.3.2 EØS-organene

Det øverste organet i EØS-samarbeidet er EØS-rådet, hvor både EU og EFTA-statene er representert på høyt politisk nivå. EØS-rådet legger de strategiske føringene for EØS-samarbeidet og møtes halvårlig. EU er vanligvis representert av en minister fra det landet som har formannskapet i EU og av Kommisjonen. EFTA-statene møter med sine utenriksministre. Representanter for EUs medlemsstater kan også være til stede. EØS-rådet skal drøfte utviklingen i EØS-samarbeidet og bidra til framdrift i gjennomføringen av EØS-forpliktelsene. Møtet vedtar et sett «konklusjoner» framforhandlet mellom EU- og EFTA-siden i forkant. Konklusjonene løfter gjerne fram viktige samarbeidsområder som klima og energi, indre marked og forskning, og oppfordrer til framdrift på utestående saker. Tilslutning til settet med konklusjonene krever enstemmighet også internt i EU. Som en følge av konflikten med Ungarn om utbetaling av EØS-midlene til landet, har ikke EØS-rådet vedtatt felles konklusjoner eller erklæringer siden våren 2021.⁷

I EØS-komiteen, som normalt møtes åtte ganger per år, er EFTA-statene representert ved sine EU-ambassadører. EUs medlemsstater kan også være til stede, men det er Kommisjonen som taler på vegne av EU. Komiteen tar de formelle beslutningene om innlemmelse av nytt regelverk i EØS-avtalen. Både EU- og EØS/EFTA-statene har

anledning til å be om at det innkalles til ekstraordinært møte i EØS-komiteen. Det kan være saker som haster ut over det som vanlige prosedyrer tillater, og som har stor betydning for det indre markedet, eller saker som er særlig viktige for én eller flere av partene i avtalen. Det har skjedd ved flere anledninger, som i 2020, da EU innførte eksportforbud for smittevernutstyr under covid-19-pandemien. Norge ba om et hastemøte i EØS-komiteen. Saken løste seg, og det ble umiddelbart åpnet opp for eksport (se kapittel 13).

Ved uenighet mellom partene i EØS om tolkningen av avtalen, er EØS-komiteen også et organ for tvisteløsning. Komiteen kan imidlertid ikke overprøve EU-domstolens fortolkning av EU-regelverket som er tatt inn i EØS-avtalen (protokoll 48), og den er derfor ingen erstatning for en felles EØS-domstol.

Blant EØS-organene er også to rådgivende organer. EFTAs parlamentariske komité møter folkevalgte fra Europaparlamentet to ganger i året i den felles EØS-parlamentarikerkomiteen. Parlamentarikerkomiteen er ikke involvert i EØS-beslutningsprosessene, men drøfter EØS-relevant politikk og utarbeider rapporter og resolusjoner. Den konsultative komité for EØS er sammensatt av representanter fra arbeidslivets parter i EØS/EFTA-statene og representanter for Den økonomiske og sosiale komité i EU. Komiteen møtes én gang i året og vedtar felles uttalelser om aktuelle EU- og EØS-saker (se kapittel 12).

5.3.3 EU-pilaren

I 2011 fikk EU sin egen EUs utenriksstjeneste, European External Action Service (EEAS), og denne overtok da koordineringsansvaret for EØS-sakene fra EU-kommisjonens utenriksdirektorat, DG RELEX. I 2022 ble dette ansvaret tilbakeført til Kommisjonen og plassert i Generalsekretariatet, sammen med forbindelsene til blant annet Sveits og Storbritannia. Generalsekretariatets hovedoppgave er å styre og koordinere arbeidet på tvers av Kommisjonen. Overføringen har gitt EØS en mer tydelig politisk og organisatorisk forankring i Kommisjonen. Den kan også bidra til at andre deler av Kommisjonen er mer oppmerksomme på EØS enn tidligere.

Selv om Kommisjonens generalsekretariat har koordineringsansvaret for EØS, er det Kommisjonens generaldirektorer, DGene (kan sammenlignes med departementene i Norge), som har ansvaret for EØS på sitt politikkområde. I forkant av EØS-komiteens beslutninger om innlemmelse av nytt regelverk i EØS-avtalen, må sakene god-

⁵ «Conclusions of the 43rd meeting of the EEA Council». 18 May 2015. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/18/eea-43rd-meeting/>.

⁶ European Commission (2012a). Selv om EU-kommisjonen og EUs utenriksstjeneste i evalueringen av EØS-avtalen i 2012 også reiste flere kritiske spørsmål til Islands, Liechtensteins og Norges forvaltning av EØS-avtalen, var det i realiteten lite som ble fulgt opp fra Rådet i årene etter.

⁷ Under pandemien var EØS-rådet forhindret i å møtes fysisk og kunne dermed ikke vedta felles konklusjoner. Fra mai 2020–mai 2021, ble det derfor laget felles erklæringer. Etter mai 2021 er det hverken laget felles erklæringer eller vedtatt felles konklusjoner.

kjennes både i relevante DGer og i Generalsekretariatet. Kommisjonen må i tillegg få tilslutning fra Rådet dersom det skal gjøres innholdsmessige endringer i EU-regelverket som skal tas inn i EØS-avtalen (se kapittel 6). Avstemmingsreglene i Rådet følger som hovedregel de avstemmingsreglene som gjelder for å vedta de aktuelle reglene internt i EU, slik at det normalt er tilstrekkelig med kvalifisert flertall.⁸

5.3.4 EFTAs faste komité og EFTA-sekretariatet

EFTAs faste komité er organet for interne diskusjoner og koordinering mellom Island, Liechtenstein og Norge, og møtes som regel dagen før møtet i EØS-komiteen, der ESA og Sveits er observatører. De tre statene må være enige for at et forslag til beslutning om å ta nye EU-regler inn i EØS-avtalen kan legges fram for EØS-komiteen, noe som gir hver enkelt av de tre EØS/EFTA-statene mulighet til å hindre dette ved å benytte reservasjonsretten eller «vetoretten» (se kapittel 6). Forberedelsene skjer i ulike underkomiteer, som både møtes i internt EFTA-format og sammen med representanter fra EU i EØS-format.

EFTAs faste komité er også i noen tilfeller tilagt en rolle som klageinstans og tvisteløser internt i EFTA-pilaren. Et eksempel på dette finnes på finansmarkedsområdet, hvor en EFTA-stat i visse tilfeller kan be EFTAs faste komité om å overprøve et vedtak truffet av ESA dersom man mener at ESA har gått ut over sin kompetanse. Den prinsipielle betydningen av dette er større enn den praktiske.

EFTA-sekretariatet bistår EØS/EFTA-statene. Selv om forvaltningen av EØS er et felles ansvar for EU og EFTA-statene, er EFTA-sekretariatet i Brussel navet i EØS-maskineriet. I Kommisjonens generalsekretariat er det fire–fem årsverk som arbeider med EØS-oppgaver, mens EFTA-sekretariatet per 2023 hadde 78 ansatte. Selv om EFTA også har andre oppgaver, og kontor både i Brussel og Genève, anslås det at to tredjedeler av de ansatte arbeider med EØS-sakene. I utgangspunktet er stillingene i EFTA forbeholdt søkere fra EFTA-statene. Selv om det er en viss andel ansatte fra Norge (21 av 78 per 2023), har det tidvis vært vanskelig å rekruttere norske medarbeidere til sekretariatet. Det er viktig at sekretariatet har god kjennskap til norske forhold og norsk forvaltning og dyktige og erfarne norske saksbehandlere og ledere.

EFTA-sekretariatet følger EUs lovgivningsprosesser fra nye forslag legges fram av Kommisjonen til vedtak i EØS-komiteen. De rundt tretti tematiske arbeidsgruppene, som noen ganger suppleres med ad hoc-formater, drøfter ulike spørsmål knyttet til innlemmelse av nytt regelverk. Horisontale og sektorovergripende utfordringer forsøkes avklart tidligst mulig for å bidra til god framdrift. Arbeidsgruppene følger politikktutviklingen på relevante fagområder for å identifisere problemstillinger av særlig betydning for EØS. Arbeidsgruppene inviterer også representanter fra Kommisjonen og Rådet for å bli orientert om aktuelle saker, og det er dessuten en mulighet til å legge fram nasjonale synspunkter på regelverk under utvikling. EFTA-sekretariatet bidrar til å fange opp saker under arbeid i EU som kan være av betydning for EØS/EFTA-statene, og arrangerer jevnlig seminarer for å øke kunnskapen om EØS i EU-institusjonene og hos nasjonale myndigheter. EFTA-sekretariatet fungerer videre som et kontaktpunkt både for Kommisjonen og myndighetene i EØS/EFTA-statene.

5.3.5 EFTAs overvåkingsorgan ESA

EFTAs overvåkingsorgan, ESA, er et uavhengig kontrollorgan som skal sikre at EØS/EFTA-statene oppfyller sine forpliktelser etter EØS-avtalen. ESA er EFTA-pilarens motstykke til Kommisjonen, men uten Kommisjonens politiske oppgaver. EØS-avtalen artikkel 109 forutsetter at Kommisjonen overvåker at EU-medlemsstatene oppfyller sine forpliktelser etter avtalen, mens ESA skal overvåke EØS/EFTA-statenes etterlevelse. ESA ledes av et kollegium på tre medlemmer som foreslås av Island, Liechtenstein og Norge, og utnevnes av de tre statene i fellesskap. De utnevner også ESAs president. ESA har rundt 70 medarbeidere.

ESAs kontrollopgaver i EFTA-pilaren speiler Kommisjonens kontroll i EU-pilaren. Derfor legger artikkel 109 også opp til at ESA og Kommisjonen skal samarbeide og utveksle opplysninger. ESA har gjennom det siste året arbeidet for å styrke dialogen og samarbeidet med Kommisjonen både på toppledernivå og mellom de relevante delene av de to organisasjonene. Møtene anses som viktige tilskudd til de regulære kontaktene mellom Kommisjonen og ESA på saksbehandlernivå. Målet er å styrke den strategiske dialogen og informasjonsutvekslingen om aktuelle saker, både på konkurranse- og statsstøtteområdet og i forbindelse med traktatbruddsakene. Det ble avholdt et første møte mellom kollegiet og ansvarlig kom-

⁸ Regulation 2894/94.

missær i mars 2023 og dialogmøte på arbeidsnivå november 2023, samt et nytt møte mellom kollegiet og Kommissjonen i januar 2024.

Hvert halvår siden 1997 har ESA publisert en rapport, kalt indre markeds resultatavle, som gir status for nasjonal gjennomføring av EØS-regelverket for det indre marked i henholdsvis Norge, Island og Liechtenstein. I rapporten måles statene på manglende gjennomføring i nasjonal rett av direktiver og forordninger som allerede er en del av EØS-avtalen. Den siste resultatavlen fra februar 2024 viser at de tre EØS/EFTA-statene har redusert gjennomføringsunderskuddet og at antallet traktatbruddsaker synker. Norge har et gjennomføringsunderskudd på 0,8 prosent for direktiver. For forordninger er gjennomføringsunderskuddet i Norge på 0,5 prosent, det laveste siden juni 2020. ESA arbeider for tiden med 28 traktatbruddsaker mot Norge – ned fra 33 siden forrige resultatavle.

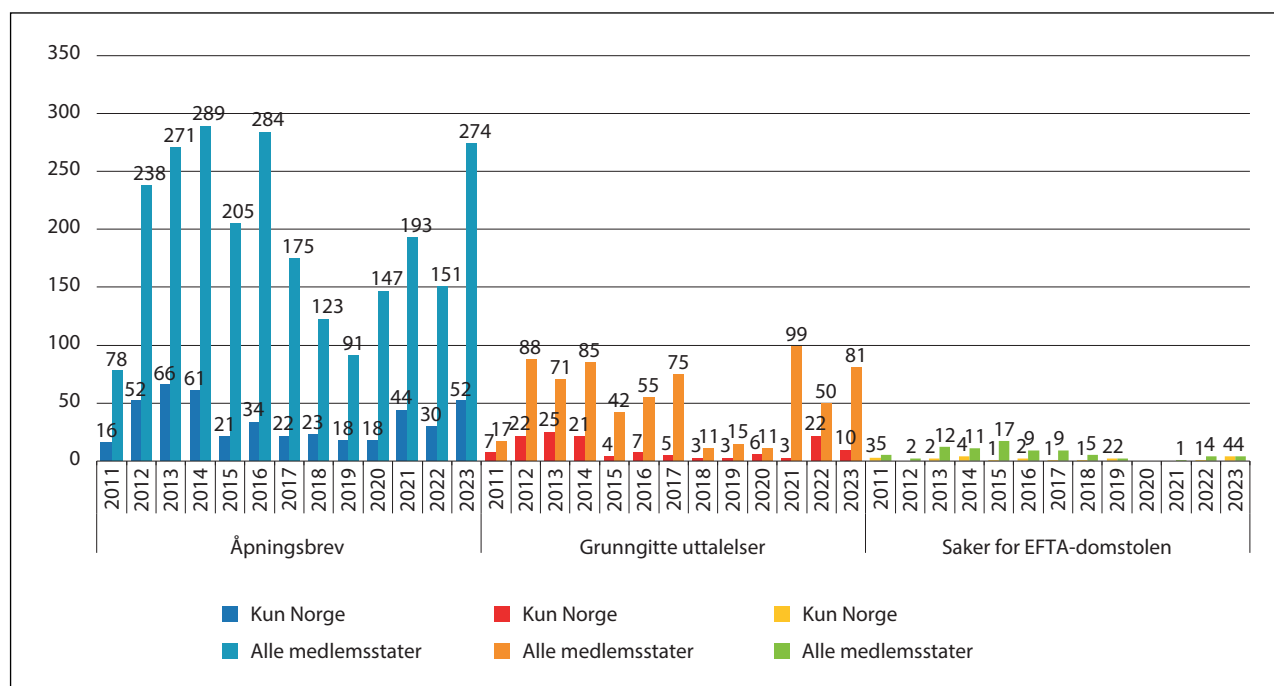
På samme vis som Kommissjonen kan ESA åpne en formell traktatbruddsak dersom en EØS/EFTA-stat ikke følger opp sine forpliktelser etter EØS-avtalen. En ny sak kan begynne med en klage eller fordi ESAs på eget initiativ gjør undersøkelser. Det første formelle skrittet er at ESA sender et åpningsbrev («Letter of formal notice») til den aktuelle EØS/EFTA-staten. Dersom saken ikke løses, er neste formelle steg en grunnlagt uttalelse («Reasoned opinion»). Deretter kan ESA bringe saken inn for EFTA-domstolen i samsvar

med ODA artikkel 31(2).⁹ Norge er blitt tatt til domstolen fjorten ganger siden 2012-utredningen. Av disse sakene har ti handlet om forsinket eller manglende gjennomføring eller manglende oppfølging av dom fra EFTA-domstolen, mens fire har vært mer substansielle saker. I perioden 1994–2012 var antallet atten saker, hvorav ti gjaldt forsinket gjennomføring og åtte gjaldt substansielle saker.

Figur 5.2 viser at de aller fleste sakene aldri når domstolen. I en innledende fase, også før det er sendt et formelt åpningsbrev, kan mange saker løses i dialog mellom ESA og nasjonale myndigheter. Enten ved at ESA, etter kontakt og informasjonsutveksling med nasjonale myndigheter, finner at nasjonale tiltak ikke er et brudd på EØS-avtalen, eller at myndighetene gjør endringer slik at tiltakene er i overensstemmelse med EØS-rettens krav. Det er også eksempler på at saker lukkes på grunn av mangel på kapasitet (se under).

Siden 1994 har ESA hatt årlige «pakkemøter» med norske myndigheter. På møtene diskuteres aktuelle saker og norske myndigheter inviteres til å bidra med relevant informasjon. Formålet er å bidra til god dialog og informasjonsutveksling for raskt å kunne løse utestående saker. Det er en for-

⁹ Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol, med protokollene 1 – 7 (ODA) (1992).



Figur 5.2 Oversikt over antall åpningsbrev, grunnlagte uttalelser og saker for EFTA-domstolen, 2012–2023.

Kilde: ESA.

del for alle parter om mange av sakene kan løses før ESA igangsetter formelle prosedyrer.

Samtidig er det ikke nødvendigvis et mål i seg selv med færrest mulig saker for EFTA-domstolen. Der det er en reell uenighet om innholdet i EØS-rettslige forpliktelser, vil det være i alle parter interesse at uavklarte tolknings spørsmål får en grundig behandling i rettsapparatet og en nærmere avklaring.

På visse områder er ESA gitt utvidet kontrollmyndighet. For offentlige anskaffelser kan ESA kreve at nasjonale myndigheter innen en frist på 21 dager retter opp det ESA anser som klare brudd på anskaffelsesreglene, eller redegjør for hvorfor det ikke er rettet opp. I løpet av de siste ti årene har ESA ikke brukt denne myndigheten. I samme periode har ESA imidlertid sendt formell kunngjøring i henhold til artikkel 31 i ODA til Norge i fire saker om feilaktig gjennomføring eller anvendelse av EØS-regelverket for offentlige anskaffelser, og i fire saker om manglende gjennomføring/innlemmelse av EØS-regelverket for offentlige anskaffelser. Det ser derfor ut som om ESA foretrekker å bruke den alminnelige traktatbruddsproseduren også i anskaffelsessaker.

På konkurranserettens område håndhever ESA EØS-avtalen artikkel 53 (forbud mot konkurransebegrensende samarbeid), artikkel 54 (forbruk mot misbruk av dominerende stilling) og artikkel 57 (fusjonskontroll). ESA har siden 2012-utredningen truffet ett slikt vedtak, da Telenor i 2020 ble ilagt et gebyr på 112 millioner euro for brudd på EØS-avtalen artikkel 54. Telenor brakte saken inn for EFTA-domstolen, men gebyret ble opprettholdt (se kapittel 11, punkt 11.4.1).¹⁰

På statsstøtteområdet skal ESA godkjenne alle nye støtteordninger, og ny støtte skal meldes til ESA dersom den ikke faller inn under tidligere godkjente støtteordninger. ESA mottar også klager fra private aktører som mener at konkurrenter har fått ulovlig utbetalt statsstøtte. ESAs statsstøttevedtak er adressert til myndighetene som gir støtten, og ulovlig utbetalt støtte skal kreves tilbakebetalt. Berørte private rettssubjekter kan også bringe ESAs vedtak inn for EFTA-domstolen. EU gir retningslinjer som beskriver nærmere hva som kan være lovlig støtte. Disse retningslinjene gjøres også gjeldende for ESA.

De siste årene har EUs grønne giv, pandemien og krigen i Ukraina gjort at EU har gitt medlems-

statene vesentlig økt handlingsrom på statsstøtteområdet. I 2020 vedtok EU et midlertidig rammeverk for å gjøre det mulig for medlemsstatene å bruke statsstøtte til å avhjelpe økonomien i forbindelse med pandemien. Siden er det endret syv ganger og inkluderer også støtte til tiltak på grunn av krigen i Ukraina. Den kraftige økningen i statsstøtte under pandemien, i tillegg til veksten i støtte begrunnet med klima-, energi- og miljøhensyn (se kapittel 11), har gjort at ESA i perioder har hatt en uvanlig stor saksmengde, slik at noen enkeltsaker ikke er blitt prioritert.

ESAs rolle som kontrollorgan skaper til tider kontroverser i den norske samfunnsdebatten. Dette dreier seg både om oppfatninger om at ESA går utover egen myndighet og at ESA mistenkes å være strengere enn nødvendig. En vurdering av ESAs rolle må bygge på en tydelig forståelse av hva ESAs oppgaver er, og hva ESA kan gjøre og ikke gjøre. Målsettingen med EØS er å etablere et indre marked med samme regler som blir gjennomført og etterlevd på samme vis, og ESAs viktigste oppgave er å føre kontroll med at forpliktelsene etter EØS-avtalen oppfylles. ESA er et uavhengig tilsynsorgan og ikke en politisk aktør. Samtidig har flere ESA-saker skapt diskusjon i norsk offentlighet, for eksempel på arbeidslivsområdet (se kapittel 12). Når saker som i utgangspunktet er politisk kontroversielle blir en sak for ESA, enten på grunnlag av en klage eller ved at ESA tar initiativ til nærmere undersøkelser, blir gjerne ESA gjenstand for kritikk. Samtidig var etableringen av ESA en forutsetning for inngåelsen av EØS-avtalen. Videre sa Stortinget ja til opprettelsen av et uavhengig kontrollorgan som sørger for at EØS/EFTA-statene overholder sine forpliktelser.

I 2012-utredningen ble det påpekt at en grunnleggende utfordring for ESA er at ESA er etablert som et selvstendig og uavhengig overvåkingsorgan, som samtidig må følge utviklingen i Kommisjonens kontroll med EU-statene. ESA skal føre samme tilsyn som Kommisjonen og hverken være strengere eller mildere. Utvalget påpekte at dersom ESA ikke klarer denne balansegangen, kan det gå ut over EØS-avtalens legitimitet både ute og hjemme. Dersom ESA skulle bli oppfattet som mildere i kontrollen med EFTA-statene enn det Kommisjonen er i EU, så vil EU kunne miste tilliten til at EØS/EFTA-statene følger de felles spillereglene for det indre marked. Dersom ESA i stedet skulle bli oppfattet som strengere enn Kommisjonen, vil dette skade EØS-avtalens legitimitet i EØS/EFTA-statene.

¹⁰ Gebyret ble utbetalt til de tre EØS/EFTA-statene ut fra den nøkkel som brukes for finansieringen av ESA og EFTA-domstolen. Gebyrets størrelse medførte at kontrollorganene i EFTA-pilaren i realiteten har vært selvfinansierte i en årrekke.

Denne utfordringen har ikke endret seg de siste ti årene, men det er et visst grunnlag for å hevde at balansegangen nå er blitt enda mer krevende som følge av utviklingen i Kommisjonens håndheving.¹¹ I de senere år er antallet traktatbruddsaker anlagt av Kommisjonen sterkt redusert sammenlignet med tidligere perioder. Det har vært pekt på at en årsak til dette kan være at Kommisjonen har valgt å flytte fokuset bort fra langvarige traktatbruddsprosesser og over på andre metoder for å sikre raskere prosess og dermed etterlevelse, slik som dialog med medlemsstatene og andre utenomrettslige metoder.¹² Nedgangen i antallet traktatbruddsaker speiles i noen grad i EFTA-pilaren. Siden 2017 har det vært en nedgang i antallet traktatbruddsaker anlagt av ESA, og i perioden 2019–2021 anla ESA bare én traktatbruddsak for EFTA-domstolen. Nedgangen i antall traktatbruddsaker også i EFTA-pilaren indikerer at ESA i noen grad har valgt å følge Kommisjonens eksempel.¹³ Det er imidlertid ikke opplagt at Kommisjonen og ESA er fullt ut sammenlignbare på dette punktet. Kommisjonen er, til forskjell fra ESA, også et politisk organ. Det betyr at Kommisjonens prioriteringer kan endre seg basert på politiske hensyn. ESA skal utelukkende overvåke etterlevelsen av EØS-avtalen, og det kan derfor være grunn til å forvente at ESA i større grad vil gjøre bruk av traktatbruddprosedyren i ODA.¹⁴

Gitt ESAs begrensede ressurser, har imidlertid ikke ESA kapasitet til å undersøke alle mulige brudd på EØS-avtalen. Potensielle traktatbruddsaker kan være svært arbeidskrevende og vil spise av ESAs samlede kapasitet. Det er betegnet at ESA i februar 2023 valgte å lukke 60 saker av hensyn til kapasitet. Formålet med henleggelsene var å øke ESAs effektivitet og et behov for å prioritere saker av prinsipiell betydning,¹⁵ det vil si saker som reiser vesentlige spørsmål eller systempro-

blemer med alvorlige konsekvenser for bedrifter og enkeltpersoner.¹⁶

Økt omfang og tempo på utviklingen av ny EU-lovgivning påvirker også ESA. I løpet av den siste tiårsperioden har antallet komplekse og arbeidskrevende saker bidratt til en betydelig økt arbeidsmengde. Nytt regelverk innenfor for eksempel samferdsel og IKT har gitt ESA flere arbeidsoppgaver, som blant annet innebærer tett samarbeid med EUs byråer på transportområdet. ESAs rolle overfor EU-byråer innenfor energi og finans har også gitt ESA nye, mer forvaltningspregede oppgaver som har satt organisasjonen under press, og som krever spesialistkompetanse. ESA skal overvåke og rapportere om Norge og Island oppfyller sine klimaforpliktelser, slik disse nå framgår av den såkalte klimaavtalen fra 2019, som innebærer nye oppgaver.¹⁷ I tillegg er ESA blitt gitt en rolle i oppfølgingen av separasjonsavtalen mellom EØS/EFTA-statene og Storbritannia etter brexit.¹⁸ ESA har også flere andre forvaltningsoppgaver. Blant annet inneholder EØS-regelverket flere meldeplikter, slik som kravet til notifisering av tekniske regler til ESA.¹⁹ Samlet sett er inntrykket at ESA står overfor relativt store kapasitetsutfordringer.

5.3.6 EFTA-domstolen

EFTA-domstolen er EFTA-pilarens parallell til EU-domstolen. EFTA-domstolens jurisdiksjon overfor ESA og EFTA-statene speiler EU-domstolens jurisdiksjon overfor Kommisjonen og EU-statene. En viktig forskjell er at der nasjonale domstoler i EUs medlemsstater plikter å forelegge uavklarte tolkningsspørsmål for EU-domstolen, er de nasjonale domstolene i EFTA-statene bare gitt mulighet (men ikke plikt) til å forelegge tolkningsspørsmål for EFTA-domstolen. EFTA-domstolens svar på slike spørsmål er dessuten formelt sett bare rådgivende, mens EU-domstolens svar er bindende. EFTA-domstolen har heller ikke myndighet til å prøve om EU-rettsakter som EØS-komiteen har innlemmet i EØS-avtalen er i overensstemmelse med hovedreglene om de fire frihetene eller grunnleggende rettigheter, slik som EU-domstolen har internt i EU.

¹¹ Se for eksempel Kommisjonens uttalelse fra 2017 om «Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results», hvor Kommisjonen skriver at «The objective of the Commission's new infringement policy is to ensure swifter compliance where it matters, to be able to deliver on its policy priorities», og videre: «The Commission will engage in a more systematic better law-making dialogue with the Member States on compliance with EU law and on broader enforcement issues and policy considerations, across the range of legislative areas», se European Commission (2017).

¹² Se nærmere Hannesson (2023), s. 8 som viser til at Kommisjonen i 2006 anla 254 traktatbruddsøksmål for EU-domstolen mens det tilsvarende antallet i 2021 var 23 saker.

¹³ Jf. Hannesson (2023), s. 8.

¹⁴ Jf. Hannesson (2023), s. 19.

¹⁵ Jf. ESA 237/22/COL.

¹⁶ ESA (2023a).

¹⁷ Se nærmere EØS-komitebeslutning nr. 269/2019.

¹⁸ Se separasjonsavtalen artikkel 64 (3) og artikkel 2 i protokoll 9 til ODA.

¹⁹ Se Directive (EU) 2015/1535 av 9. september 2015 om en informasjonsprosedyre for tekniske forskrifter og regler for informasjonssamfunnstjenester.

I 2012-utredningen ble EFTA-domstolen beskrevet som en «konstruksjon med visse spenninger – materielt og institusjonelt».²⁰ Utvalget tok til orde for en reform slik at stillingen til domstolen ville styrkes og sakstilfanget økes. For eksempel foreslo EFTA-domstolen selv, i 2011, en administrativ styrking og mulighet til å sette rett med to ekstra dommere i viktige saker. Forslaget om reform ble ikke fulgt opp, og domstolens institusjonelle rammebetingelser er de samme i dag som i 2012. Med bare tre faste dommere er domstolen sårbar for forfall, med relativt hyppig bruk av ad hoc-dommere som konsekvens. Det er også en utfordring for EFTA-domstolen at EUs medlemsstater relativt sjelden velger å benytte seg av retten til å delta i sakene.²¹ Dette gir domstolen dårligere oversikt over hvordan ulike EØS-regler tolkes og anvendes i EØS enn det EU-domstolen har. Denne utfordringen forsterkes av at EFTA-domstolen ikke har samme utredningskapasitet som EU-domstolen. I senere tid har det vært enkelte tilfeller hvor heller ikke Kommisjonen har prioritert å delta for EFTA-domstolen. Det synes også å være grunnlag for å hevde at kvaliteten på Kommisjonens innlegg for EFTA-domstolen er mer varierende enn tidligere.

Siden 2012-utredningen, har antallet saker for EFTA-domstolen økt noe sammenlignet med tidligere. Den viktigste endringen for Norges del er at samarbeidet mellom Høyesterett og EFTA-domstolen har styrket seg, både gjennom dialog og langt flere foreleggelse av tolknings spørsmål. De siste ti årene før 2012-utredningen (2002–2011) kom det bare en eneste foreleggelse fra Høyesterett. I løpet av de siste ti årene før herværende utredning (2014–2023) har det kommet hele ti foreleggelse fra Høyesterett. Økningen i antall anmodninger har bidratt til å styrke EFTA-domstolen som en sentral fortolker av EØS-avtalen, men det er ikke bare antallet anmodninger som har styrket den judicielle dialogen. Perioden er også preget av en mer åpen dialog mellom Høyesterett og EFTA-domstolen. Saker som Fosen-Linjen og Campbell har vist at det er rom for å utfordre hverandres syn på tolkningen av EØS-avtalen. I Fosen-Linjen førte kritiske spørsmål fra Høyesterett til at EFTA-domstolen justerte sitt syn på hvor strengt erstatningsansvar offentlige innkjøpere har i tilfeller hvor de kommer i skade for å overtre EØS-anskaffelsesregelverket. I Campbell-saken stilte Høyesterett spørsmål ved EFTA-domstolens syn på hvilke rettigheter EØS-retten gir en norsk

statsborger som ønsker å returnere til Norge med en partner fra et tredjeland. I dette tilfellet fastholdt EFTA-domstolen sin tidligere praksis, men med en viss justering av begrunnelsen.²²

Med Lisboa-traktaten ble EUs pakt om grunnleggende rettigheter en del av EUs primærrett med samme status som traktatene. Selv om paktene ikke er en del av EØS-avtalen, har EFTA-domstolen holdt tritt med EU-domstolens praksis om grunnleggende rettigheter. EFTA-domstolen har slått fast at grunnleggende rettigheter må anerkjennes som uskrevne EØS-rettslige prinsipper, utledet av avtalepartenes felles forpliktelser etter EMK og deres felles konstitusjonelle tradisjoner. I 2021 anerkjente også Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD) dette.²³ For regler i paktene om grunnleggende rettigheter som ikke har noen parallell i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), er det likevel ikke opplagt at EFTA-domstolen har tilstrekkelig grunnlag i EØS-rettslige kilder til å holde tritt med EU-domstolens rettspraksis.

Forskjellene mellom EU og EFTA-pilaren gir også opphav til utfordringer i andre tilfeller. Stor-kammeravgjørelsen i I.N.-saken viser hvordan avgrensningen av EFTA-domstolens myndighet til kun å gjelde tolkningen av EØS-avtalen, kan by på utfordringer i tilfeller hvor EU-domstolen ser EØS-avtalen i sammenheng med andre avtaler mellom EU og en EØS/EFTA-stat (i dette tilfellet Island). EU-domstolen trakk her både Schengen-avtalen, Dublin-avtalen og arrestordreavtalen inn i tolkningen av EØS-avtalen.²⁴ For EFTA-domstolen, som bare har myndighet over EØS-avtalen, er det ikke mulig å følge samme framgangsmåte. Saken var opprinnelig vurdert som en Schengen-sak av den kroatisk domstolen som sendte den til EU-domstolen. Om en norsk domstol skulle vurdert en tilsvarende sak på samme vis, ville dette i seg selv utelukket muligheten for å be om en tolkningsuttalelse fra EFTA-domstolen.

Et annet sentralt utviklingstrekk som også har følger for EFTA-domstolen, er framveksten av uavhengige EU-byråer. Flere av disse byråene har myndighet til å treffe vedtak som er bindende for nasjonale tilsynsmyndigheter og/eller private markedsaktører. Det er uklart hvordan EFTA-domstolen i slike tilfeller skal kunne sikre berørte

²⁰ NOU 2012: 2, s. 226.

²¹ Espelid m.fl. (2021).

²² Campbell-saken illustrerer samtidig den økende utfordringen knyttet til det som gjerne blir betegnet som «the widening gap» mellom EØS-avtalen og EU-traktatene, se Arnesen m.fl. 2022, s. 62–63. Se også Franklin (2024).

²³ Sak 45487/17.

²⁴ Se sak C-89719.

parter samme muligheter for domstolskontroll som i EU.

5.4 EU-byråene

5.4.1 EU-byråer og utvikling det siste tiåret

På 2000-tallet skjedde det en kraftig vekst i antall EU-byråer, og over tid har byråene fått en stadig viktigere rolle i EUs forvaltnings- og beslutnings-system. Det siste tiåret har det skjedd en ytterligere økning i antallet byråer og en styrking av enkelte av byråenes myndighet.²⁵

EU-byråene er etablert for å bistå nasjonale myndigheter med nødvendig fagkunnskap og teknisk ekspertise på områder som reguleres av EU, og for å styrke kvaliteten på regelverksutviklingen i EU. EU-byråene kan bidra til å sikre stabilt samarbeid om regelverk på tvers av medlemsstatene, og bidra til likere iverksetting av EU-regler. De utfører ulike typer oppgaver, fra å bistå medlemsstatene i gjennomføringen av EU-lovgivningen, bidra med fagkunnskap til utviklingen av ny lovgivning, gi faglige råd og anbefalinger, gjennomføre risikovurderinger, overvåke utviklingstrekk, utøve tilsyn og inspeksjon, og foreta enkeltvedtak på saklig og klart avgrensede områder.

EU-byråene har i flere tilfeller erstattet all-europeiske formelle og uformelle samarbeidsorganer som i utgangspunktet samlet både EU-stater og land utenfor EU. Norge har knyttet seg til mange byråer enten gjennom bilaterale avtaler eller ved å innlemme relevant regelverk i EØS-avtalen. Norges deltakelse i EUs finanstilsyn, EUs energibyrå ACER og EUs jernbanebyrå ERA har skapt særlig debatt. Framveksten av EU-byråer innebærer også at nasjonale forvaltningsorganer er blitt trukket tettere inn i et europeisk administrasjonssystem.²⁶

Det er stor forskjell på oppgavene de ulike EU-byråene har, og hvilken myndighet de er blitt tildelt. Et viktig skille går mellom det EU betegner som desentraliserte byråer, og eksekutivbyråer og andre underliggende organer/byråer. Eksekutivbyråer er etablert for en tidsavgrenset periode for å håndtere konkrete oppgaver knyttet til EUs programmer og ligger under Kommisjonens myndighet (se omtale i kapittel 6 og 11). Tre byråer har oppgaver innenfor forsvars- og utenrikspolitikk. Dette gjelder European Defence Agency (EDA), European Union Institute for

Security Studies (EUISS) og European Union Satellite Centre (SatCen). Disse byråene er etablert gjennom «joint actions» fra Rådet og har en organisasjonsstruktur som skiller seg klart ut fra andre byråer (se kapittel 14).

I dette kapittelet rettes oppmerksomheten mot de byråene som gjerne kalles desentraliserte, noe som understreker byråenes uavhengighet. EU har over tretti desentraliserte byråer (se vedlegg 3) lokalisert i ulike medlemsstater. Et desentralisert byrå er etablert og finansiert av EU, men er ikke underlagt Kommisjonen og er egen juridisk person. EUs desentraliserte byrå har i løpet av de siste tiårene fått en viktigere rolle i EU-apparatet.

Et overordnet skille går mellom byråer som kan fatte vedtak rettet mot nasjonale myndigheter eller private markedsaktører, og byråer som ikke har fått slik myndighet. Mye av kontroversene rundt EU-byråer i norsk debatt har vært knyttet til byråers vedtaksmyndighet. Utgangspunktet er at byråene har begrenset formell myndighet. Byråenes myndighet følger av rettsakter vedtatt av EU-lovgiver. Hvilken myndighet EU-lovgiver kan tildele byråene, reguleres av Meroni-doktrinen, utviklet gjennom EU-domstolens praksis.²⁷ Doktrinen innebærer at byråene bare kan tildeles en klart definert utøvende myndighet og at deres skjønnsutøvelse må kunne kontrolleres og overprøves. Et utviklingstrekk ved byråene er likevel at de i økende grad gis myndighet til å fatte vedtak som er bindende for nasjonale myndigheter, og i nærmere definerte tilfeller også for private aktører.

Det er videre viktig å skille mellom ulike byråers organisering og oppgaver for å forstå hvilken betydning det enkelte EU-byrå har i beslutningsprosessen, og dermed også hvilken betydning de har for Norge. Mange av byråene er organisert relativt likt i form av en egen administrasjon, et administrativt styre, der Kommisjonen og medlemsstatene er representert, og gjerne med egne fagekspertenheter, der deltakere fra ulike europeiske land møtes. Det er samtidig betydelig variasjon innenfor denne rammen. I noen byråer er for eksempel både ikke-statlige representanter og representanter for EFTA-statene med i styrene, i andre er de ikke representert – i noen byråer kommer ekspertene fra faglige myndighetsorganer i medlemsstater/EØS/EFTA-stater, i andre kan ekspertene for eksempel komme fra uavhengige universiteter og forskningsinstitutter.

²⁵ Vedlegg 3 gir en detaljert beskrivelse av utviklingen av EUs byråer.

²⁶ Egeberg (2006).

²⁷ Se sak 9/56. Se også sak C-270/12.

5.4.2 Norges tilknytning til EU-byråer

Norge har deltatt i EUs byråer siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Parallelt med at EU har etablert stadig flere byråer, har også antall byråer Norge er tilknyttet, økt (se vedlegg 3). Per mars 2024 er Norge tilknyttet 26 desentraliserte byråer. I perioden 2012–2022 har Norge knyttet seg til syv nye byråer (se kapittel 4).

De fleste av EU-byråene er etablert etter inngåelsen av EØS-avtalen, og norsk deltakelse må derfor framforhandles i hvert enkelt tilfelle og tas inn med nødvendige tilpasninger. I noen tilfeller er byrådeltakelsen nødvendig for at EØS-avtalen skal fungere tilfredsstillende på det aktuelle området. Dette er tilfellet der ansvarsområdet til et byrå er omfattet av EØS-avtalen, slik situasjonen er for de ulike finansbyråene og EUs energibyrå ACER. I andre tilfeller skjer byrådeltakelsen på norsk initiativ. Gjennom egne avtaler med EU er Norge tilknyttet en rekke EU-byråer som jobber med saksområder utenfor EØS-avtalens virkeområde, slik som grensekontroll, forsvarssamarbeid og politi- og påtalesamarbeid.

Hovedregelen for Norges deltakelse i EUs byråer er at norske representanter har møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett.²⁸ Det er likevel stor variasjon i hvordan Norge deltar i de ulike byråene. I noen tilfeller skjer deltakelsen gjennom styringsorganer eller rådgivende organer, i andre tilfeller deltar norske myndigheter i for eksempel vitenskapelige arbeidsgrupper. Hvor de norske deltakerne kommer fra, varierer også. Noen kommer fra departementer, direktorater og tilsyn, mens andre kommer fra ulike forskningsinstitusjoner. Måten Norge deltar på vil ha betydning for hvor god tilgang Norge har til det enkelte byrå, på hvilket nivå Norge blir innlemmet i de europeiske administrative nettverkene, og hvilken betydning deltakelsen har for reguleringen av den aktuelle sektoren. I forlengelsen av dette kan det tenkes at måten Norge deltar på får betydning for hvordan den kunnskapen og informasjonen Norge får, utnyttes og forankres nasjonalt. En stor del av byråenes oppgaver er å utarbeide forslag til nytt gjennomføringsregelverk, som Kommisjonen så vedtar. Norsk deltakelse i EU-byråer kan dermed sikre at Norge mer eller mindre på linje med EUs medlemsstater får være med på å påvirke utformingen av nytt regelverk, eller i det minste det faglige grunnlaget for nytt regelverk. På den måten kan denne utviklingen bidra til å

skape nye og bedre påvirkningsmuligheter for Norge. Dersom den norske representanten skal være uavhengig av norske myndigheter, vil påvirkningsmulighetene være begrenset (se nærmere om dette i kapittel 6). Deltakelsen kan imidlertid gi innsikt i grunnlaget for EUs regelverk, som kan være viktig både med tanke på å sikre effektiv iverksetting av regelverket og å identifisere hvilket handlingsrom Norge har ved iverksettingen.

Norges tilknytning til byråer som har myndighet til å fatte vedtak rettet mot nasjonale myndigheter eller private aktører, har skapt debatt. De fleste byråene Norge er tilknyttet, har *ikke* slik myndighet. Den norske tilknytningen til slike byråer er derfor mindre utfordrende. Byråene kan likevel spille en viktig reguleringsrolle innenfor sine sektorområder. For eksempel spiller de vurderingene som gjøres av Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMA) en sentral rolle for hvilke legemidler EU godkjenner for det europeiske markedet – et område som er regulert gjennom EØS-avtalen. Faglige råd og anbefalinger som gis av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) utgjør et viktig grunnlag for utformingen av EUs regelverk på mat og veterinærområdet – et regelverk som utgjør en stor andel av det samlede regelverket under EØS-avtalen. Mattilsynet er et av de norske forvaltningsorganene som har størst aktivitet knyttet til deltakelse i utvikling og iverksettelse av EØS-regelverk.

Kun åtte av byråene myndighet til å fatte beslutninger. I tillegg til Eurojust (som er del av EUs justissamarbeid – ikke EØS-relevant), gjelder dette følgende byråer:

Det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA) har som hovedformål å oppnå bedre beskyttelse av helse og miljø ved å få bedre kontroll med produksjon, import, bruk og utslipp av kjemikalier. Byrået kan blant annet fatte bindende vedtak relatert til registreringsplikt for forskning og utvikling og unntak fra denne.

Det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA) har oppgaver av utpreget teknisk karakter som blant annet omfatter typesertifisering og miljøsertifisering av luftfartøy og godkjenning av foretak som utformer prototypene til luftfartøy. EASA kan foreta inspeksjoner i medlemsstatene for å sikre at regelverket iverksettes, praktiseres og håndheves likt i alle medlemsstater, og har i denne sammenheng fått oppgaver som innebærer myndighetsoverføring fra statene.

Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet (ESMA), *Den europeiske banktilsynsmyndighet (EBA)* og *Den europeiske tilsynsmyndig-*

²⁸ Tilsvarende gjelder alle EØS/EFTA-statene der deltakelse skjer gjennom EØS-avtalen.

Funksjoner/oppgaver	Navn på byråer
(1) Ekspertise/faglige og vitenskapelige råd og anbefalinger (6 byråer med denne funksjonen)	EMA, EFSA, EEA, EUAA, ECHA, EASA
(2) Informasjon og samarbeid (18 byråer med denne funksjonen)	ELA ¹ , EUROPOL, CEPOL, ENISA, EMCDDA, GSA, Eurofound, EMSA, EEA, CEDEFOP, ECDC, EUAA, EU-OSHA, BEREC, Eurojust, ERA, EIOPA, ECHA
(3) Tjenesteleverandør (registrering og sertifisering) (1 byrå med denne funksjonen)	EASA
(4) Fasiliterings- og støttefunksjoner/operasjonelle aktiviteter (5 byråer med denne funksjonen)	EUROPOL, FRONTEX, EUAA, Eurojust, eu-Lisa
(5) Tilsyn, inspeksjon og håndhevelse (7 byråer med denne funksjonen)	ELA, EMSA, ESMA, ERA, EIOPA, EBA, ACER

Figur 5.3 Norges deltakelse i EU-byråer fordelt etter funksjoner.

¹ ELA - European Labour Authority (EUs arbeidsmarkedsbyrå) ble etablert i 2019. I desember 2023 vedtok EØS-komiteen å innlemme regelverket knyttet til dette byrået i EØS-avtalen, men da med konstitusjonelle forbehold. Stortinget har per mars 2024 ikke gitt sin godkjenning. Likevel deltar allerede Norge i ELAs styre. Under styret er det opprettet tre arbeidsgrupper om hhv. informasjon, tilsyn og mekling. Her deltar hhv. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet og AID. Arbeidstilsynet deltar i Den europeiske plattformen mot svart arbeid, som nå er lagt inn under ELA.

het for forsikring og tjenestepensjoner (EIOPA) er alle del av EUs finanstilsynssystem og kan på enkelte avgrensede områder fatte vedtak som er bindende både for nasjonale tilsynsmyndigheter og enkeltinstitusjoner.

Det europeiske jernbanebyrå (ERA) har formell beslutningsmyndighet på områdene kjøretøytillatelse og sikkerhetsattest for jernbaneforetak, ansvar for å overvåke nasjonale jernbanetilsyn og kan blant annet forhåndsgodkjenne tekniske løsninger for det felleseuropeiske signalstyringssystemet.

Det europeiske byrå for samarbeid mellom energireguleringsmyndigheter (ACER) ble opprettet på bakgrunn av behovet for et sterkere samarbeid mellom reguleringsmyndighetene som følge av økende integrering av markedene og overgang til mer variabel energiproduksjon. Byrået kan blant annet fatte vedtak i tekniske spørsmål og har vedtakskompetanse i grensekryssende spørsmål om vilkår for adgang til nettverk og operasjonell sikkerhet hvor nasjonale kompetente myndigheter ikke har blitt enige; eventuelt på bakgrunn av felles henstilling fra de kompetente nasjonale regulatorne (se nærmere omtale av ACER i kapittel 9).

Norges tilslutning til disse byråene, som alle har fått myndighet til å fatte vedtak som er relevante for Norge, reiser spørsmål om innholdet i den overførte myndigheten, konsekvenser for

Norges muligheter for påvirkning på de saksområder byråene har ansvar for, konsekvenser for hvordan de aktuelle sektorene blir regulert, og for Norges handlingsrom med tanke på denne reguleringen (se kapittel 6 og 7).

Byråene som har myndighet til å treffe bindende beslutninger, kan samtidig ha myndighet til å treffe ikke-bindende beslutninger. Et eksempel på dette er EUs finansbyråer.²⁹ Hoveddelen av disse byråenes virksomhet er ikke å treffe rettslig bindende vedtak, men å utstede retningslinjer og lage forslag til reguleringsstandarder. Kompetansen som byråene er gitt til å treffe ikke-bindende beslutninger, kan likevel i praksis være vel så viktig.³⁰ For eksempel gir opprettelsesforordningene til EUs finansbyråer byråene kompetanse til å utarbeide retningslinjer, som kan påvirke utformingen av nasjonal rett. Retningslinjene er ikke formelt sett bindende, men etablerer et «følg eller forklar-system» som innebærer at medlemsstatene må begrunne hvorfor de velger å ikke følge dem.³¹

²⁹ Se Regulation (EU) 1093/2010 (EBA), Regulation (EU) 1094/2010 (EIOPA), Regulation (EU) 1095/2010 (ESMA), samlet omtalt som «opprettelsesforordningene.» Se artikkel 17, 18 og 19.

³⁰ Jf. Bekkedal og Hertzberg (2018), s. 133.

³¹ Jf. opprettelsesforordningen artikkel 16(3). Se også Bekkedal og Hertzberg (2018), s. 140.

5.4.3 Ulike tilknytningsformer til EU-byråene

I de tilfellene hvor et byrå har myndighet til å treffe bindende beslutninger, er spørsmålet hvordan dette skal ivaretas for EØS/EFTA-statene. Så langt er tre forskjellige modeller for tilknytning brukt: 1) Myndigheten som et EU-byrå har til å treffe bindende vedtak ivaretas av nasjonale organer i EFTA-pilaren, 2) EFTA-institusjonene (ESA) treffer vedtak rettet mot nasjonale myndigheter i EFTA-pilaren og/eller private parter i EFTA-statene (topilarmodellen), 3) EU-byråets myndighet omfatter også EFTA-pilaren (enpilarmodellen).

Den første løsningen er formet over samme lest som Norges tilknytning til Schengen, og innebærer at norske myndigheter fatter såkalte kopi-vedtak basert på utkast fra EU-byrået. Denne løsningen er brukt for å knytte Norge til EUs kjemikaliebyrå, ECHA. I 2012-utredningen ble det påpekt at denne tilknytningsformen er den konstitusjonelt enkleste fordi den ikke innebærer noen overføring av myndighet.³² For private aktører som berøres av de nasjonale kopivedtakene, innebærer likevel tilknytningsformen et problem for domstolsprøvingen. Hvis private aktører mener det er gjort feil i saksbehandlingen på EU-siden, er det langt fra opplagt at private aktører oppfyller søksmålsbetingelsene for å anlegge sak for EU-domstolen, og nasjonale domstoler i EFTA-statene kan ikke formelt prøve gyldigheten av EU-organers vedtak.

I tråd med at EUs byråer får mer overnasjonale tilsynsfunksjoner og myndighet til å treffe bindende beslutninger, har det blitt vanskeligere å få EU-siden med på en løsning med nasjonale kopivedtak. Det vil forutsette at EU aksepterer at beslutningsmyndigheten som for EUs medlemsstater er overført til et overnasjonalt organ, ivaretas av nasjonale organer innenfor EFTA-pilaren. Dette framstår særlig problematisk i de tilfellene hvor et EU-byrå er ment å føre tilsyn med nasjonale tilsynsmyndigheter, slik tilfellet for eksempel er på finansområdet.³³

Løsning nummer to innebærer at det lages en modell hvor en EFTA-institusjon speiler EU-byrået – for eksempel der ESA innenfor EFTA-pilaren gis tilsvarende myndighet som EU-byrået. Denne løsningen speiler EØS-avtalens topilarstruktur og er brukt for å knytte Norge til EUs energibyrå ACER og til EUs finansbyråer. Vedtakene som ESA treffer, skal være basert på utkast

fra det aktuelle EU-byrået som sitter på den faglige kompetansen på området. Under denne modellen kan ESA ha myndighet til å treffe vedtak rettet mot norske myndigheter og/eller private aktører. Da EØS/EFTA-statene knyttet seg til EUs finansbyråer, ble ESA gitt myndighet til å treffe vedtak også overfor private aktører. For Norges vedkommende innebar dette at det var nødvendig å treffe vedtak i henhold til Grunnloven § 115, som krever tre fjerdedels flertall.

Løsningen der ESA gis myndighet til å treffe beslutninger etter utkast fra EU-byråer, ivaretar formelt sett både topilarstrukturen som EØS-avtalen hviler på, og norske konstitusjonelle hensyn (se kapittel 7). Løsningen er imidlertid ikke uproblematisk. I de tilfellene hvor ESA er gitt myndighet til å treffe beslutninger basert på utkast utformet av EU-byråer, er et første spørsmål hvor selvstendig ESAs beslutningsmyndighet i realiteten er. ODA (artikkel 25a) gir for eksempel ESA myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning for private aktører innenfor finansmarkedet.³⁴ Ifølge Prop. 100 S (2015–2016) vil en underliggende forutsetning for den valgte tilknytningsmodellen være at «EFTAs overvåkingsorgan kort tid etter mottak av et slikt utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten vil fatte et likelydende eller tilnærmet likelydende vedtak».³⁵ For det andre er domstolsprøvingen for de aktørene som berøres av ESAs vedtak, ikke uproblematisk. Under topilarmodellen kan ESAs vedtak bringes inn for EFTA-domstolen av aktører som oppfyller søksmålsbetingelsene.³⁶ Vedtakene truffet av nasjonale myndigheter kan bringes inn for nasjonale domstoler, men hverken ESAs vedtak eller de nasjonale vedtakene kan bringes inn for EU-domstolen. Det er ikke opplagt hvordan EFTA-domstolen eller nasjonale domstoler vil håndtere eventuelle innvendinger om at det underliggende utkastet fra EU er mangelfullt. Utgangspunktet etter EU-retten er at det er EU-domstolen alene som

³⁴ Det er gitt nærmere regler for ESAs vedtak i ODA protokoll 8 som i artikkel 3 bestemmer at vedtak skal bli truffet basert på utkast utarbeidet i EU.

³⁵ Jf. Prop. 100 S (2015–2016) om samtykke til 1) deltakelse i åtte beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem og enkelte andre rettsakter, 2) overføring av myndighet til å utøve beføyelser med direkte virkning i Norge til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen ved fremtidig innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 600/2014, forordning (EU) nr. 1286/2014 og forordning (EU) nr. 2015/2365, s. 55.

³⁶ For EØS/EFTA-statenes tilknytning til EUs finanstilsynssystem er det eksplisitt angitt i ODA protokoll 8 artikkel 6 at EFTA-domstolen skal føre domstolskontroll med ESAs kopivedtak gjennom en gyldighetsprøving.

³² Se NOU 2012: 2, s. 240.

³³ Se nærmere Bekkedal og Hertzberg (2018), s. 148.

Boks 5.1 Om Personvernrådet

Nasjonale tilsynsmyndigheter i EØS/EFTA-statene deltar fullt ut i EUs personvernråd, med de samme rettigheter og plikter som de øvrige deltakerne, men uten stemmerett. Personvernrådet kan treffe beslutninger rettet mot nasjonale myndigheter i EØS/EFTA-statene som om de var nasjonale tilsynsmyndigheter i EUs medlemsstater. Bindende avgjørelser fra EUs personvernråd kan angripes for EU-domstolen av nasjonale myndigheter og private aktører som oppfyller søksmålsbetingelsene. Det kommer fram i proposisjonen til Stortinget om innlemmelsen av EUs personvernlovgivning i EØS-avtalen at det ble vurdert om myndigheten til å fastsette bindende avgjørelser skulle legges til ESA, men at denne løsningen ble forkastet fordi den ville være «svært vanskelig å praktisere».¹ Videre ble det argumentert for at ESA ikke hadde den nødvendige kompetansen til å fatte slike beslutninger. Det ble også vist til at en slik løsning «muligens» ville svekket EØS/EFTA-statenes tilsynsmyndigheters mulighet til å delta

i Personvernrådet og «tyngden av deres argumenter i diskusjonene». Departementet konkluderte med at en løsning hvor Personvernrådet traff bindende beslutninger derfor var den «klart foretrukne løsningen».² Selv om argumentene er knyttet til Norges deltakelse i Personvernrådet, er dette argumenter som er relevante i vurderingen av tilknytningsformene til andre EU-byråer, og som slik sett kan fortolkes som en åpning for å fravike topilarstrukturen også i andre tilfeller. Så langt utvalget kjenner til, uttrykte særlig Island bekymring for dette. Resultatet ble en fellesuttalelse fra EØS-komiteen om at EØS/EFTA-statenes tilknytning til Personvernrådet ikke skal danne presedens.³

¹ Se Prop. 56 LS (2017–2018), s. 204.

² Se Prop. 56 LS (2017–2018), s. 204.

³ Se EØS-komiteebeslutning nr. 154/2018, hvor det framgår at avtalepartene vil «anerkjenne at denne løsningen ikke skaper presedens for framtidige tilpasninger av EU-rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen».

har myndighet til å avgjøre gyldigheten av EU-rettsakter. Dersom EFTA-domstolen eller nasjonale domstoler skulle prøve gyldigheten av det underliggende utkastet, kan det være problematisk.

Den tredje modellen er at et EU-byrå får myndighet til å treffe bindende beslutninger direkte overfor nasjonale myndigheter i EØS/EFTA-statene (og også eventuelt private aktører). Denne modellen innebærer et unntak fra topilarstrukturen. Fra et norsk konstitusjonelt perspektiv er denne løsningen problematisk. Utgangspunktet etter Grunnloven § 115 er at det bare kan overføres myndighet til en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til. Dette er bakgrunnen for at norske myndigheter har forankret myndighetsoverføring direkte til uavhengige EU-byråer i Grunnloven § 26 andre ledd og læren om «lite inngripende» myndighetsoverføring. Hvor grensen går for hva som kan anses som «lite inngripende», er ikke klart, og har vært gjenstand for omfattende debatt.³⁷ Fordelen med denne løsningen er at de som berøres av EU-byråenes beslutning, kan benytte seg av de klage- og søksmålsmuligheter som EU-retten tilbyr.³⁸ Denne tilknytningsformen er valgt for å knytte

Norge til EUs jernbanebyrå, ERA. I tillegg er den brukt for å knytte Norge til EUs personvernråd.

Som påpekt kan domstolsbeskyttelsen, avhengig av tilknytningsform, ivaretas ved at de som berøres av vedtakene kan reise søksmål for enten EFTA-domstolen eller EU-domstolen. Adgangen til å reise søksmål både for EU-domstolen og EFTA-domstolen er strenge. Det kan derfor neppe utelukkes at en aktør ikke oppfyller søksmålsbetingelsene, men likevel har rettslig interesse i å gå til sak for norske domstoler. I de tilfellene hvor man har valgt en løsning med *nasjonale* kopivedtak, er det dessuten langt fra opplagt at betingelsene for å anlegge et søksmål for EU-domstolen er oppfylt. Et siste spørsmål er derfor hvordan *nasjonale domstoler* skal forholde seg til

³⁷ Spørsmålet om hva som er «lite inngripende» myndighetsoverføring sto sentralt i ACER-saken som ble behandlet av Høyesterett i plenum, sak HR-2023-2030-P. Høyesterett kom til at myndighetsoverføringen til ESA kun var «lite inngripende» og at den dermed kunne forankres i Grunnloven § 26 andre ledd.

³⁸ Dersom det er knyttet en uavhengig klagenemnd til byrået, må denne muligheten utnyttes før det kan anlegges ugyldighetssøksmål for Underretten, og eventuelt videre anke til EU-domstolen.

anførsler om at det er den underliggende beslutning fra et EU-byrå som lider av feil.

EU-domstolen har, som påpekt, enekompetanse til å vurdere gyldigheten av en EU-rettsakt, og nasjonale domstoler i EØS/EFTA-statene kan ikke formelt prøve gyldigheten av EU-organers vedtak. Samtidig tilsier grunnleggende rettsstats-hensyn at norske domstoler må kunne prøve disse vedtakenes virkning i norsk rett. Dette må de i dag gjøre uten å kunne be EU-domstolen om bistand. Muligheten for å be EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse står åpen, men heller ikke EFTA-domstolen kan be EU-domstolen om bistand.

5.5 Innlemmelse og gjennomføring av ny EU-rett

5.5.1 Vurdering av EØS-relevans

EØS-avtalen er en dynamisk avtale som løpende oppdateres. Når nye rettsakter vedtas i EU, er det en forutsetning at regelverket også tas inn i EØS-avtalen, slik at regelverket blir likt i EU og EØS. Dette gjelder imidlertid bare på de områdene som er omfattet av EØS-avtalens virkeområde.

Dersom en ny rettsakt faller inn under EØS-avtalens virkeområde, forutsetter EØS-avtalen artikkel 102 at rettsakten skal inn i avtalen. I disse vurderingene står spørsmålet om det som omtales som «EØS-relevans» sentralt. Spørsmålet ble behandlet i 2012-utredningen og grundig gjort rede for i den etterfølgende Meld. St. 5 (2012 – 2013). I denne utredningen er det redegjort for endringer i EU (se kapittel 3) som over tid har gjort det mer krevende å avgjøre spørsmålet om EØS-relevans.

I dag arbeider EU på grunnlag av Lisboa-traktaten fra 2009. I motsetning til de tre «søylene» i EU-samarbeidet slik det var i 1992 – indre marked, justis og utenriks – hvor EØS, enkelt sagt, gjorde Norge til del av det indre markedet, er det i dag ikke uvanlig at ny EU-lovgivning inneholder bestemmelser som *både* regulerer det indre markedet *og* skal oppfylle andre strategiske mål for EU. Både 2012-utredningen og stortingsmeldingen som fulgte, konstaterer at relevansvurderingene er blitt mer krevende. Denne utviklingen har forsterket seg det siste tiåret.

Når Kommisjonen har lagt fram forslag til ny EU-lovgivning, publiseres teksten i databasen EUR-Lex. EFTA-sekretariatet går løpende igjen i databasen og identifiserer både de forslagene som Kommisjonen har merket «EØS-relevant» og andre som kan være av betydning for det

indre markedet. Informasjonen deles med EFTA-statenes representanter i EFTAs arbeidsgrupper og Stortingets sekretariat.

Selv om et nytt lovforslag er merket «EØS-relevant» av Kommisjonens saksbehandlere, binder det hverken EU eller EFTA-statene. Lovgivning som ikke er merket EØS-relevant, kan likevel bli ansett som EØS-relevant, og motsatt. EFTA-sekretariatet oppfordrer EFTA-statene til å ta stilling til innlemmelse i EØS-avtalen, inkludert spørsmålet om EØS-relevans, så tidlig som mulig. I de aller fleste tilfellene er dette uproblematisk, mens det i andre saker er blitt langt mer krevende det siste tiåret.

Større lovpakker fra Kommisjonen kan ta flere år å forhandle i EUs egne organer før endelig vedtak. «Tidlig varsling» allerede på forslagsstadiet kan bidra til å gi også EFTA-statenes representanter mulighet til å ta del i debatten om den endelige utformingen av lovgivning som på et senere tidspunkt også kan bli del av EØS. I tillegg vil hovedinnholdet i et nytt forslag i store trekk være kjent allerede når forslaget legges fram, noe som kan bidra til en mer effektiv nasjonal prosess. Dette vil være en klar fordel i tilfeller der EUs beslutningsprosess går raskt. Utvalget har merket seg at det fra norsk side er gitt uttrykk for at spørsmålet om EØS-relevans først vil bli vurdert når forslaget er endelig vedtatt i EU. Samtidig krever vurderingen av EØS-relevans særlig på grunn av sektorovergripende lovgivning – i større grad enn tidligere – en avveining mellom politiske og rettslige hensyn, noe som tilsier tidlig avklaring av norske interesser i tillegg til avtalemessige forpliktelser.

Også spørsmålet om EØS-avtalens geografiske virkeområde har gitt opphav til vanskelige spørsmål om EØS-relevans. Norges syn er at det geografiske virkeområdet defineres i avtalens artikkel 126, som slår fast at EØS-avtalen kommer til anvendelse på «Kongeriket Norges territorium». I tråd med den folkerettslige definisjonen av en stats territorium, mener Norge at EØS-avtalen gjelder på Norges landterritorium, indre farvann og territorialfarvann, men ikke økonomisk sone, kontinentalsokkel, eller det åpne hav. Både Svalbard og Jan Mayen er del av Kongeriket Norges territorium, men Norge har i samsvar med protokoll 40 til EØS-avtalen benyttet seg av retten til å unnta Svalbard fra EØS-avtalen. Jan Mayen vil falle inn under EØS-avtalens virkeområde. I Meld. St. 5 (2012–2013) legges det til grunn at det geografiske virkeområdet til EØS-avtalen ikke er et rettslig hinder dersom Norge etter en konkret vurdering ønsker å påta seg spesifikke EØS-forpliktelser utenfor territoriet.³⁹ Samtidig har den

norske posisjonen ført til at Norge ved flere anledninger i de senere år har motsatt seg innlemmelsen av EU-regelverk i EØS-avtalen, med den begrunnelse at regelverket faller utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde. Hverken havstrategidirektivet fra 2009 eller offshoredirektivet fra 2013 er innlemmet i EØS-avtalen, fordi de etter norsk syn faller utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde.⁴⁰ ⁴¹ Et annet eksempel er kommisjonsforordningen fra 2016 om helikoptertjenester, hvor Norge forgjebes har bedt om en tilpasningstekst for å klargjøre at de delene som gjelder helikopteroperasjoner offshore, ikke skal gjelde i EØS.⁴²

Siden 2012-utredningen har EFTA-domstolen kommet til at EØS-avtalens artikkel 126 ikke er til hinder for at EØS-avtalen kommer til anvendelse på handlinger foretatt utenfor EØS/EFTA-state-

³⁹ Jf. Meld. St. 55 (2012–2013), s. 41.

⁴⁰ Se Directive 2013/30/EU av 12. juni 2013 om sikkerhet ved offshore olje- og gassvirksomhet og om endring av Directive 2004/35/EF.

⁴¹ Se European Commission (2020f; 2021f, punkt 3.2).

⁴² Regulation (EU) 2016/1199 av 22. juli 2016 om endring av forordning (EU) nr. 965/2012 med hensyn til driftstillatser for ytelsesbasert navigasjon (PBN), sertifisering og tilsyn med dataservice-leverandører (DAT) og helikopter-offshoreoperatører, samt rettelse av forordningen. I regjeringens posisjonsnotat framgår det at Norges posisjon er at forordningen skal tas inn i EØS-avtalen, men at de delene som gjelder helikopteroperasjoner offshore skal fjernes fra forordningen ved en tilpasningstekst som ikke EØS-relevante, fordi de faller utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde. EU har ikke etterkommet Norges ønske om en slik tilpasningstekst.

nes territorier, så lenge handlingene har tilstrekkelig nær tilknytning til det indre marked.⁴³ At EØS-regler etter omstendighetene får virkning utenfor norsk territorium, er imidlertid ikke ensbetydende med at EU-regler som regulerer forhold på kontinentalsokkelen eller i den økonomiske sonen, må anses EØS-relevante.

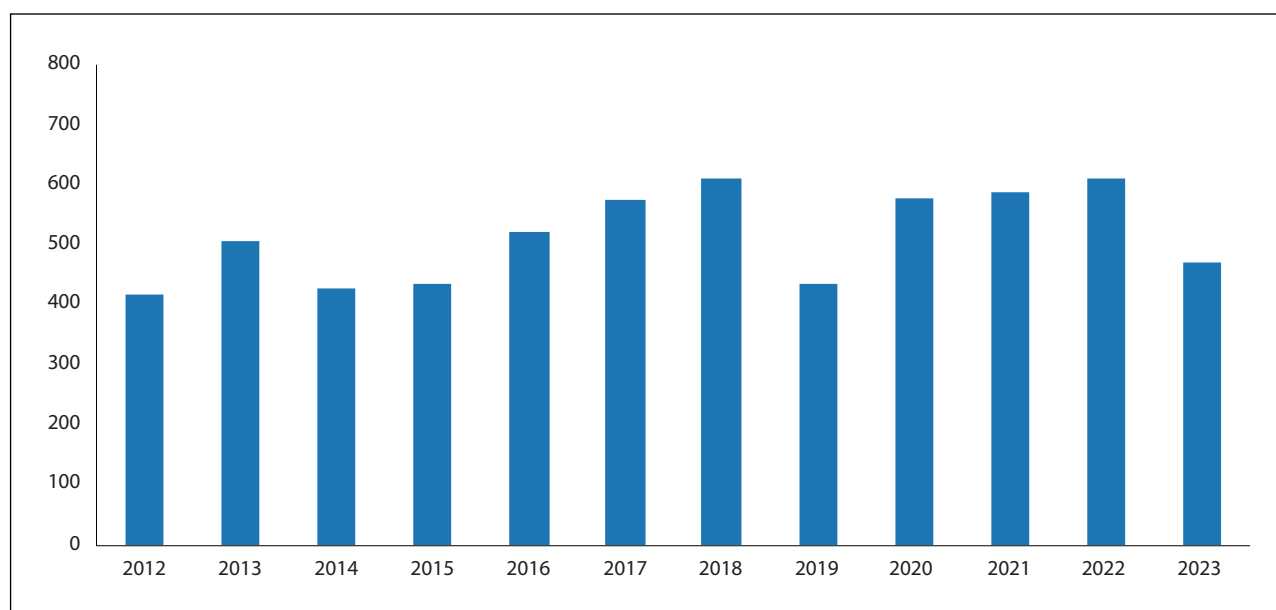
Uenigheten mellom EU og Norge om hva som er EØS-avtalens geografiske virkeområde, gjør det vanskelig å få innlemmet nye EU-rettsakter som både regulerer aktiviteter innenfor territoriet og på kontinentalsokkelen eller den økonomiske sonen, slik eksempelet med forordningen fra 2016 om helikopteroperasjoner viser.

5.5.2 Etterslep av rettsakter i EØS

Nytt EØS-regelverk skal innføres «så nær som mulig i tid» (EØS artikkel 102) etter vedtak av tilsvarende regelverk i EU. Direktiver trer gjerne i kraft for medlemsstatene ett til to år etter endelig vedtak i EU. Forordninger, som har direkte virkning i EUs medlemsstater, trer vanligvis i kraft 45 dager etter at de er endelig vedtatt i EU, og noen ganger umiddelbart. Det gir svært knapp tid til gjennomføring i Norge, hvor forordninger må gjennomføres gjennom nasjonale prosedyrer etter et vedtak i EØS-komiteen.

Selv om det er erkjent at det av praktiske grunner må ta noe tid å få på plass nytt regelverk i

⁴³ Sak E-8/19.



Figur 5.4 Etterslep, 2012–2023. Antall rettsakter.

Kilde: EFTA-sekretariatet.

EØS, har det såkalte etterslepet utviklet seg til et problem. Kommisjonens representanter bruker enhver anledning til å be EFTA-statene om raske avklaring og hurtigere behandling av vanskelige saker. Budskapet fra EU er at takten i EØS-arbeidet må opp.

Når det kommer store nye lovpakker fra Kommisjonen, slik vi har sett mange av det siste tiåret, bygger etterslepet seg opp. Etter finanskrisen var det særlig det nye og svært omfattende regelverket for styrket tilsyn med finansmarkedene som ble liggende lenge. På energisektoren, med EUs satsing på fornybar energi, er det fortsatt et stort etterslep av rettsaker som venter på avklaring i EØS/EFTA-statene. Mer vil komme etter hvert som EU konkluderer behandlingen av lovpakkene lagt fram i forbindelse med den grønne given og Klar for 55 (se kapittel 8 og 9). På mattrygghetsområdet er det også mye nytt regelverk i forbindelse med den nye store strategien fra jord til bord, og på finansområdet ventes det store nye oppdateringer og videreutvikling av regelverk blant annet for bærekraftig finans. Nytt regelverk kommer forttere enn norske myndigheter får tatt unna det som allerede er i prosess. De vanskelige sakene kan ligge i flere år og vente på avklaring.

Per desember 2023 er etterslepet på 472 rettsaker. Når det trekker ut med avklaring av EØS-relevans og innlemmelse i EØS, kan regelverket allerede være oppdatert av EU før EØS/EFTA-statene har tatt standpunkt til det opprinnelige.

Etterslepet er ikke bare et problem for avtalepartene. Det medfører at viktige sektorer i økonomiene i hele EØS må leve med uklarthet om plikter og rettigheter i Norge, Island og Liechtenstein, noe som er negativt både for investeringer og etableringer.

Etterslepet kan øke risikoen for at EU-siden setter forsinket innlemmelse på dagsorden i EØS-komiteen. EU kan vise til artikkel 102 i EØS-avtalen og sette hele eller deler av «berørt vedlegg», det vil si politikkområdet, ut av kraft. Iverksetting av artikkel 102 vil etter omstendighetene kunne ramme EU like hardt som EØS/EFTA-statene. Et alternativ for EU-siden vil være å motsette seg innlemmelse av nytt EU-regelverk i EØS på områder som er av stor betydning for EØS/EFTA-statene, men mindre viktige for EU (se også kapittel 6).

Maroš Šefčovič, visepresident i Kommisjonen (2019–2024) og ansvarlig for forholdet til Norge, var tydelig i Europaparlamentets utenrikskomité, 24. januar 2023:

Boks 5.2 Betydningen av samtidig iverksettelse i EU og EØS

Proposisjonen om innlemmelse av sjøtransport i EØS-klimakvotereglene, Prop. 3 LS (2023–2024), har et eget punkt om betydningen av samtidig iverksettelse av regelverket i EU og Norge. Dette illustrerer utfordringen med etterslepet i praksis. I proposisjonen erkjennes det at samtidig iverksettelse er utfordrende på grunn av prosessen med å innlemme nye rettsaker i EØS-avtalen, samtidig som proposisjonen trekker fram både ulempene ved forsinket gjennomføring og fordelene ved samtidig iverksettelse. Blant annet vises det til at regelverket legger opp til at det skal svares kvoter for 50 prosent av rapporterte utslipp fra ferdsel inn til og ut fra EØS, og at stopp innom Norge på veien derfor kan redusere antall kvoter som må leveres inn til oppgjør. Det kan ha som konsekvens at skip som opprinnelig ikke skal til Norge, likevel velger å legge til her for å omgå eller begrense kvoteplikten, så lenge Norge ikke er omfattet av regelverket.

Det påpekes videre at antall havneanløp i Norge kan påvirke antallet skipsoperatører klimakvotemyndigheten får ansvar for på et senere tidspunkt, slik at ekstra anløp i Norge kan øke den administrative byrden for norske myndigheter. I tillegg framheves det at forsinket gjennomføring også vil føre til at Norge går glipp av auksjonsinntekter fram til regelverket gjøres gjeldende i Norge. På den andre siden vises det til ulike høringsuttalelser som har vektlagt fordelene ved samtidig iverksettelse, blant annet at dette vil gi flere fordeler for næringen, være mer forutsigbart, mindre arbeidskrevende og viktig for å unngå forsinket innføring av viktig klimapolitikk.¹

¹ Jf. Prop. 3 LS (2023–2024) *Endringer i klimakvoteloven (endret virkeområde m.m.) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2023/957 (om endring av MRV-forordningen) og direktiv (EU) 2023/959 (om endringer i klimakvotedirektivet og beslutning om markedsstabilitetsreserven) m.m.*, pkt. 5.1.4.

«While the process runs smoothly, we need our partners to accelerate in clearing the backlog, by incorporating outstanding pieces of legislation».

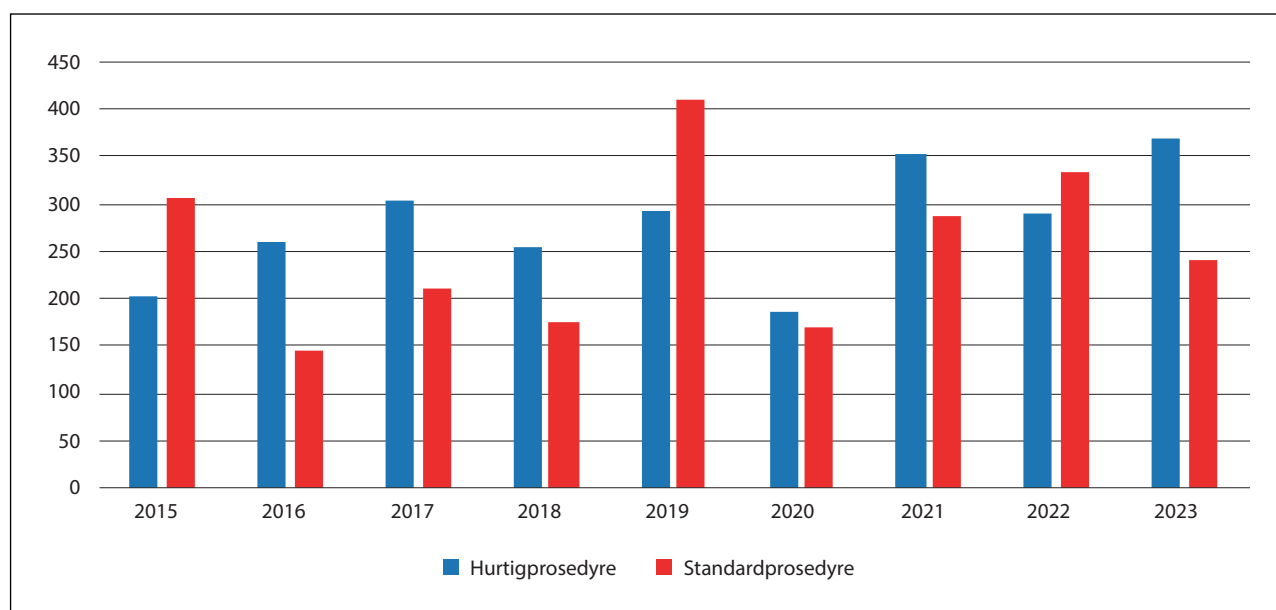
En viktig endring i EU-retten etter 2012-utredningen gjør etterslepet mer problematisk enn tidligere: På områder med overnasjonal håndheving gjennom uavhengige EU-byråer, vil selv kortvarig etterslep kunne få store konsekvenser for markedsaktørene. Byråenes virksomhet forutsetter i realiteten at regelverket som kommer til anvendelse i EU og EØS er likt. Dersom EU-byråene, som for eksempel skal sikre ensartet håndheving av finansmarkedsreguleringen i store og tidskritiske saker som involverer EØS/EFTA-statene, skulle avdekke forskjell på hvilke regler som er i kraft i EU og i EØS, vil dette kunne skade EUs tillit til EØS-avtalen. Samtidig vil det, etter omstendighetene, kunne lede til avgjørelser som skaper problemer for finansinstitusjoner etablert i Norge.

Et annet eksempel er EUs energibyrå ACER. Per i dag fatter ACER vedtak basert på Ren energi-pakken, også kjent som fjerde energimarkedspakke, som er gjeldende regelverk internt i EU. Samtidig er det kun tredje energimarkedspakke, altså det tidligere regelverket, som er innlemmet i EØS-avtalen. Mens ACER-vedtak har direkte virkning i EU-stater, blir disse først gjeldende i EFTA-pilaren etter at ESA har fattet vedtak rettet mot den norske reguleringsmyndigheten for energi (RME), som så fatter videre vedtak rettet mot private aktører. Dette reiser spørsmål

om hvorvidt ESA og RME vil kunne fatte vedtak i tilfeller hvor ACERs vedtak er hjemlet i EU-regelverk som ikke er tatt inn i EØS-avtalen. Mens ACER har fattet om lag hundre beslutninger, har ESA per oktober 2023 kun fattet ett vedtak.⁴⁴ ESAs ene vedtak gjelder definisjon av regioner som skal samarbeide om felles metoder for å beregne kapasitet for overføring av strøm mellom prisområder. ACER hjemlet dette vedtaket i regelverk tilhørende fjerde energimarkedspakke, mens ESA henviste til tredje pakke og utfyllende regelverk under denne.

En måte å avbøte noe av etterslepet på, er å få på plass prosedyrer for raskere saksbehandling. I 2016 kom EFTAs faste komité til enighet om en ny hurtigprosedyre for raskere saksbehandling av noen grupper av uproblematiske rettsaker som ennå ikke er innlemmet i EØS. Dette gjelder EU-regler om tekniske spørsmål, som ikke krever tilpasningstekster og som ikke skal forelegges Stortinget. De kan behandles etter denne hurtigprosedyren dersom de tre EØS/EFTA-statene er enige om det. Prosedyren setter strammere tidsfrister for godkjenning, slik at rettsaktene kan gå raskere til EØS-komiteen. Prosedyren kan når som helst avbrytes dersom nasjonale myndigheter trenger mer tid til å behandle saken.

⁴⁴ «ESA takes a decision for the inclusion of Norway in the electricity capacity calculation regions». Pressemelding. ESA. <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-takes-decision-inclusion-norway-electricity-capacity-calculation-regions>. Fridtjof Nansens Institutt (2022).



Figur 5.5 Rettsaker behandlet etter hurtigprosedyren, 2015–2023.

Kilde: EFTA-sekretariatet.

Hurtigprosedyren kommer i tillegg til en prosedyre for forenklet behandling av rettsaker på veterinærområdet som ble etablert i 2014. Den omfatter rettsaker som gjennomføres i norsk rett uten forutgående beslutning i EØS-komiteen. Det gjelder forordninger som ikke krever tilpasninger eller samtykke fra Stortinget eller tilpasningsrettsaker, og hvor det er avgjørende at de kommer på plass samtidig som bestemmelsene blir gjeldende i EU. Fra 2012–2023 har 843 rettsaker blitt behandlet ved forenklet prosedyre. EØS-komiteen tar regelmessig til etterretning en oppdatert liste med rettsaker som er behandlet etter denne prosedyren. Vedlegg 2 viser hvilke rettsaker som kan behandles etter denne prosedyren.

5.6 Nasjonal forvaltning og håndheving av EØS-avtalen

5.6.1 Endrede rammebetingelser for EØS-arbeidet i sentralforvaltningen

Et gjennomgående trekk i norsk sentralforvaltning er at EØS-arbeidet er en integrert del av forvaltningens ordinære arbeid. 2012-utredningen beskrev hvordan deler av norsk forvaltning er blitt gradvis europeisert, det vil si at forholdet til EU utgjør en stor del av arbeidsdagen.⁴⁵ Så å si alle departementer og svært mange direktorater, samt kommuner og regioner, er på et eller annet vis berørt av EU/EØS-arbeidet (se vedlegg 2).

Enkelte etater utpeker seg som særlig berørt. Dette gjelder for eksempel Mattilsynet, hvor rundt 90 prosent av regelverket er EØS-regelverk. Nærmere 35–40 prosent av regelverket som tas inn i EØS-avtalen er på matområdet, og ansatte i Mattilsynet deltar på i overkant av 200 møter årlig på forskjellige arenaer i EU. Et annet område er klima og miljø, der det anslås at omtrent 80 prosent av norsk regelverk kommer fra EU. Også på finansområdet kommer svært mye regelverk fra EU, og her har det skjedd en stor økning i både omfang og kompleksitet, noe som beskrives som ressurskrevende. Flere fagmiljøer som har gitt innspill i arbeidet med denne utredningen, rapporterer om svært mye nytt og komplekst regelverk som skal inn i EØS-avtalen. De beskriver denne utviklingen som en regelverkstsunami. Det er press for mer harmonisering. Det er forordninger i stedet for direktiver. Det produseres mye teknisk og svært detaljert regelverk med lite rom for skjønnsutøvelse. Det er «lovgivningspakker» på tvers av sektorer.

Samarbeidet med EU er ressursbesparende, fordi norske myndigheter slipper å utvikle regelverk selv. Likevel er beskjeden fra deler av sentralforvaltningen at omfanget på regelverket som kommer fra EU er blitt så stort, og kommer i et så forrykende tempo, at de ikke har nok kapasitet til å prioritere mellom alt som utvikles i EU. Inntrykket er at det ikke er EØS-sakene som prioriteres i konkurranse med andre oppgaver i departementer og direktorater. Et annet problem er fravær av politiske signaler og en helhetlig strategi for EU/EØS-arbeidet. Dette gjør det mer krevende å prioritere EØS-sakene og å få en tydelig og samordnet vurdering av hvordan Norge bør gå fram i ulike deler av den politiske prosessen. Denne «tsunamien» av nytt regelverk overvelder norske myndigheter, og flere uttrykker bekymring for manglende kapasitet og kompetanse. Noen har uttrykt bekymring for at de ikke lenger vil være i stand til å prioritere påvirkningsarbeid, fordi gjennomføringstrykket er så massivt.

Det kreves erfaring og god kompetanse for at norske deltakere skal kunne gjøre seg gjeldende når de deltar i Kommisjonens arbeid med nytt regelverk. Det er avgjørende å ha god forståelse av innholdet i regelverket for å kunne vurdere betydningen for norske myndigheter og virksomheter. EØS/EFTA-statene har ikke tilgang til møter og prosesser når sakene forhandles mellom Kommisjonen, Rådet og Parlamentet. Det kan gjøre det enda vanskeligere å tolke bestemmelser i nytt regelverk. Derfor er det viktig at EØS/EFTA-statene deltar aktivt i ekspert- og arbeidsgrupper under Kommisjonen, slik EØS-avtalen også forutsetter. Noen erstatning for tilgang til de senere prosessene i og mellom EU-institusjonene er dette langt ifra. Selv om det kun er Kommisjonen som formelt sett kan legge fram nye forslag, er det svært mye politikk som har sitt utgangspunkt i Rådet, det vil si medlemsstatene, og i Europaparlamentet. Det gjør det enda mer krevende å følge med fra norsk side.

Stillinger i EUs institusjoner er i utgangspunktet forbeholdt statsborgere fra EUs medlemsstater. Et unntak er ordningen med nasjonale eksperter, som utgjør rundt 1000 av Kommisjonens administrativt ansatte. Arbeidsoppgavene vil variere og være avhengig av hvilken bakgrunn de har og hvor de arbeider. Nasjonale eksperter er utsendt av nasjonale myndigheter og tilsettes midlertidig for en periode på inntil fire år. Gjennom EØS-avtalen og bilaterale ordninger har Norge nasjonale eksperter i Kommisjonen, EUs utenriksstjeneste (EEAS) og EUs byråer, på linje med medlemsstatene. Noen bidrar i forvaltningen av

⁴⁵ NOU 2012: 2, s. 136.

programmene, andre er knyttet til enheter i Kommisjonen, EEAS eller byråene som arbeider med politikk- og regelverksutvikling.

Per februar 2024 har Norge 31 utsendte som arbeider for ulike deler av Kommisjonen; dette tilsvarer nivået i 2012. I tillegg er det fem norske ansatte ved andre EU-institusjoner og byråer. De fleste av de norske ekspertene er såkalte «in kind»-eksperter, knyttet til programsamarbeidet, og regnes som en del av det budsjettmessige bidraget for EØS/EFTA-statenes deltakelse i programmene. Resten er bilaterale eksperter utlånt fra Norge på grunnlag av bilaterale avtaler. Kommisjonen har i tillegg en ordning med hospitering som også er åpen for norske hospitanter. Hvert halvår tilbys tre forvaltningsansatte tre–fem måneders opphold i Kommisjonen under ordningen National Experts in Professional Training (NEPT).

En DIFI-rapport fra 2012 om Norges nasjonale eksperter i Kommisjonen, utarbeidet på oppdrag fra UD og FAD, pekte på store forskjeller mellom hvordan departementer utnytter ordningen. De pekte blant annet på at ordningen i første rekke ses på som et kompetanseutviklingstiltak, og at det var mindre oppmerksomhet om hvordan den enkelte virksomhet kunne utnytte kompetansen til nasjonale eksperter både under oppholdet i Brussel og ved retur til Norge. I mange tilfeller var det lite kontakt, og ekspertene selv viste til lav interesse i Norge for mer informasjon fra EU. Det manglet også en strategi for mottak av hjemvendte eksperter.⁴⁶ Inntrykket er likevel at departementene den siste tiårsperioden er blitt flinkere til å utnytte ekspertenes kunnskap og erfaring, og at mange holder god kontakt med relevante myndigheter i Norge. Rapporten om departementenes EØS-arbeid anbefaler at bruken av nasjonale eksperter bør benyttes mer strategisk til å bygge opp EØS-kompetansen i departementene, og at departementene bør vurdere tiltak for å få flere til å benytte seg av ordningene.⁴⁷

5.6.2 Et økende behov for koordinering

2012-utredningen konkluderte med at EØS-avtalen, og det bredere samarbeidet med EU, har ført til få organisatoriske endringer i norsk forvaltning, noe som er i tråd med målsettingen da EØS-avtalen ble inngått.⁴⁸ Dette innebærer blant annet at det i liten grad er opprettet egne enheter som

arbeider med EU/EØS-spørsmål innad i fagdepartementene. Utenriksdepartementet har ansvaret for å ivareta Norges avtaleforpliktelser og helheten i norsk europapolitikk gjennom samordning av norske synspunkter overfor EU og EØS/EFTA-partnerne. Samtidig er det fagdepartementene som sørger for gjennomføringen av beslutninger fattet i EØS-organene, i tillegg til utformingen av norske posisjoner på sitt ansvarsområde. Behovet for samordning mellom departementene er imidlertid økende. De omfattende lovpakkene angår som regel flere sektorer, og ansvaret kan være delt mellom flere departementer.

Strukturen for å samordne EØS-arbeidet på departementsnivå ble etablert på starten av 1990-tallet. I Koordineringsutvalget møter representanter fra alle departementene, normalt seks–syv ganger årlig, i forkant av møtene i EØS-komiteen. Koordineringsutvalget skulle i utgangspunktet samordne generelle, administrative og horisontale EØS-spørsmål. I praksis er Koordineringsutvalget blitt et forum for dialog, informasjonsutveksling og nettverksbygging, snarere enn samordning.⁴⁹

Mye godt EØS/EU-arbeid foregår i spesialutvalgene, men de fungerer ulikt, og arbeidet prioriteres ikke likt av alle departementer. Per mai 2023 er det 23 spesialutvalg som skal bidra til samordning mellom departementene i EØS-saker som berører flere departementer. Det enkelte spesialutvalg ledes av departementet med forvaltningsmessig hovedansvar, med deltakelse fra andre departementer. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møte rett i alle spesialutvalgene.

Det er få retningslinjer for arbeidet til koordinerings- og spesialutvalgene. Egne retningslinjer for myndighetenes arbeid med EØS- og Schengen-saker har vært brukt som ledd i koordineringsarbeidet. I 2016 ble disse innarbeidet i utredningsinstruksen. I kjølvannet av NAV-saken satte regjeringen ned en arbeidsgruppe som skulle foreslå tiltak for å forbedre EØS-arbeidet i departementene.⁵⁰ Arbeidsgruppen foreslo få endringer i dagens struktur utover å legge til rette for bredere deltakelse og mer spisset behandling i spesialutvalgene, slik at disse i større grad kan bidra til reell samordning og avklaring. Departementene ble anbefalt å utvise skjønn når det kommer til hvilke saker som behandles i spesialutvalg,

⁴⁶ Difi (2012).

⁴⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁴⁸ Egeberg og Trondal (2012); Trondal (2006).

⁴⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁵⁰ Arbeidsgruppen foreslo også en rekke endringer i utredningsinstruksen. Disse ble sendt på høring i oktober, 2021.

selv om dette kan gå på bekostning av samordning på tvers.

Spørsmål som reiser prinsipielle eller horisontale EØS-rettslige spørsmål, for eksempel om EØS-relevans, topilarstrukturen eller materielle tilpasninger, skal vurderes av Utenriksdepartementets rettsavdeling. I tillegg ble det foreslått å opprette et nytt spesialutvalg, EØS-juridisk forum, underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppen pekte på et behov for et eget juridisk forum for diskusjon av generelle juridiske problemstillinger, med hovedvekt på spørsmål som kan ha betydning for gjennomføring av EØS-forpliktelser i nasjonal rett. Forumet skal møtes ved behov, og det settes sammen av relevante departementer og medarbeidere med utgangspunkt i det som skal diskuteres. Forumet hadde sitt første møte i juni 2022.

Intensjonen bak spesialutvalgene var at samordning skulle baseres på en skriftlig prosedyre med formulering av EØS-notater.⁵¹ Disse er i dag samlet i EØS-notatbasen og er i utgangspunktet offentlig tilgjengelige (en del av notatene kan være unntatt offentlighet). EØS-notatene inneholder informasjon om EU-regelverk som vurderes innlemmet i EØS-avtalen, og oppdateres fortløpende i takt med at regelverket utvikles fra den tidlige forslagsfasen til endelig vedtak i EU, innlemmelse i EØS-avtalen og deretter gjennomføring i norsk rett. Notatene inneholder også norske vurderinger av regelverkets EØS-relevans og av hvordan rettsakten kan gjennomføres i Norge.⁵² En kartlegging gjennomført av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) konkluderte med at det er behov for et nytt digitalt støtte-system for EØS-arbeidet i forvaltningen, både for å støtte opp under større deler av EØS-arbeidet og for å legge bedre til rette for tidlig involvering og påvirkning og god informasjon om EØS til offentligheten. Ifølge DFØ er det for stor variasjon i hvor ofte EØS-notater oppdateres, noe som gjør det utfordrende å følge prosesser i det norske systemet.⁵³

Den norske koordineringsstrukturen ble satt opp på 1990-tallet, og innholdet og verdien av denne samordningen er i økende grad blitt utfordret. De mest krevende EØS-sakene må uansett avklares politisk, og ofte i regjeringen, fordi de berører flere departementer. Ifølge rapporten om departementenes EØS-arbeid fra juni 2021, er det

en risiko for «skinnkoordinering» i spesialutvalgene, som ikke er besluttede organer.

«Europaministeren», 2013–2018

Flere av EUs medlemsstater har en egen minister eller statssekretær for EU-saker. I Sverige er denne ministerposten plassert i Statsrådsberedningen, som er et service- og koordineringsorgan for hele regjeringen under statsministeren. I 2013 utnevnte Solberg-regjeringen Vidar Helgesen til statsråd ved Statsministerens kontor for samordning av EØS-saker og forholdet til EU, herunder med ansvar for EØS-avtalen, EØS-midlene og tilhørende forvaltningsoppgaver. I tillegg skulle regjeringens europautvalg bidra til tidlig samordning av norske posisjoner i europaspørsmål og norske initiativer overfor EUs institusjoner og medlemsstater.⁵⁴ Målet var en mer samordnet og proaktiv europapolitikk.⁵⁵ Et annet argument var at en egen ministerpost kunne bidra til å styrke Norges stemme inn i EU og fremme informasjon og debatt om EU i norsk offentlighet.⁵⁶

I Norge synes EU/EØS-ministerposten å ha bidratt til å gi EU- og EØS-arbeidet større oppmerksomhet internt i regjeringen og departementene. Koordineringsarbeidet i Utenriksdepartementet fikk en ekstra drivkraft. Det varierte hvilke og hvor mange statsråder som stilte i møtene i regjeringens europautvalg, men utvalget ser ut til å ha bidratt til en mer effektiv håndtering av EU- og EØS-saker. Særlig på departementsnivå bidro den nye statsrådsposten til økt trykk på EØS-arbeidet. Sammen med innsatsen knyttet til utarbeidelsen av regjeringens arbeidsprogram for EU- og EØS-saker, ble det lettere å drive fram prioritinger. At departementene hadde et utvalg i regjeringen hvor vanskelige og tverrgående saker kunne løftes opp, ble oppfattet som en positivt, med forbedringspotensial.

Likevel var effekten av ministerposten begrenset. Da europaministeren tiltrådte, satt staben hans i Utenriksdepartementet, og etter hvert flyttet også ministerposten dit. Ministeren var lagt til to sentraladministrative enheter (Statsministerens kontor og Utenriksdepartementet) som ikke er tett involvert i sentralforvaltningens daglige EU/EØS-arbeid. Selv om EU- og EØS-spørsmål ble tatt ut av utenriksministerens portefølje, måtte utenriksministeren fortsatt håndtere mange europapolitiske saker.

⁵¹ Christensen m.fl. (2018), s. 126.

⁵² NOU 2012: 2, s. 152.

⁵³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020).

⁵⁴ Utenriksdepartementet (2014a).

⁵⁵ Haugevik og Græger (2017), s. 221.

⁵⁶ Danielsen (2015).

Norges europaministre (2013–2018)

- Vidar Helgesen
(16. oktober, 2013 – 16. desember, 2015)
- Elisabeth Aspaker
(16. desember, 2015 – 20. desember, 2016)
- Frank Bakke-Jensen
(20. desember, 2016 – 20. oktober, 2017)
- Marit Berger Røsland
(20. oktober, 2017 – 17. januar, 2018)

Et særnorsk behov for styring og samordning?

Solberg-regjeringen valgte å avvikle posten som europaminister i 2018, da Venstre gikk inn i regjeringen og det måtte legges en ny regjeringskabal. Avviklingen skyldes ulike forhold. Blant disse er nok erkjennelsen av at selv om Norge overtar EUs regelverk og politikk på mange områder gjennom EØS og andre avtaler, så kan behovet for samordning på øverste politiske nivå ikke egentlig sammenlignes med det behovet som regjeringer i EUs medlemsstater har for å samordne sin deltakelse i politikktutforming i EU.

Utviklingen i EU-statene mot en sterkere rolle for regjeringssjefene har sammenheng med de mange og stadig flere møtene i Det europeiske råd. Mange EU-stater har dessuten fått sterkere koordineringsenheter, ofte knyttet til statsministrene, for løpende å avklare og samordne nasjonale posisjoner før rådsmøter i Brussel.

Samordningsbehovet har også en vertikal dimensjon, mellom departementene og underliggende etater. En spørreundersøkelse gjennomført for *Departementenes EØS-arbeid (2021)*, viser at departementene ser på oppfølging av underliggende etaters EØS-arbeid som utfordrende. Flere departementer trekker fram at EØS-arbeid og vedlikehold av kompetanse er ressurskrevende og står i fare for å bli nedprioritert både i departementene og etatene. På noen områder kan EØS-arbeidet avhenge av få enkeltpersoner (s. 131). I rapporten brukes NAV-saken for å illustrere utfordringene, og hvilke konsekvenser det kan få når EØS-retten ikke får nok oppmerksomhet.

Behovet for koordinering av EØS-saker ble framhevet i 2012-utredningen og er en velkjent problemstilling i sentralforvaltningen. Nylig er det gjort flere forsøk på å fremme samordning på tvers. For EUs grønne giv (se kapittel 8) er det for eksempel etablert et uformelt samarbeidsforum bestående av representanter fra Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet, som koordinerer arbeidet med den grønne giv. Målsettingen er å fremme samord-

ning på tvers av sektorer, for bedre å kunne posisjonere seg overfor et EU der klimaspørsmål er et tverrgående hensyn som gjenfinnes i de fleste andre politikkområder.

Organisering av EU-samarbeidet er utfordrende også i EUs medlemsstater.⁵⁷ Forvaltningsapparatet må rigges slik at det nasjonale nivået kobles på politikktutforming og beslutningsprosessene i Brussel, og alt skal forankres politisk. Dette er krevende, ikke minst når omfang, tempo og kompleksitet i regelverksutviklingen øker.

Det er særlig to koordineringsutfordringer som preger norsk EU/EØS-forvaltning. For det første mangler Norge den politiske EU-logikken som drivkraft. Fordi Norge ikke deltar i Rådet, er det ikke behov for å utarbeide norske posisjoner før regler vedtas i EU og eventuelt skal inn i EØS-avtalen. Dette medfører ikke bare at politisk ledelse tar mindre del i EU- og EØS-arbeidet, men har også konsekvenser for utviklingen av helhetlig politiske strategi og styring.

For det andre viser forskning at offentlig sektor i Norge er mer fragmentert enn i andre land.⁵⁸ Med utgangspunkt i prinsippet om ministerstyre, har hver enkelt statsråd stor grad av beslutningsmyndighet, med ansvar for alt som skjer i eget departement. Denne typen ansvar bidrar til å styrke koordineringen innad i hver enkelt sektor, men kan gjøre samordning på tvers utfordrende.

Innenfor Schengen-samarbeidet, der den norske justis- og beredskapsministeren deltar i det såkalte fellesorganet, er politisk ledelse koblet på i større grad. Deltakelsen i rådsstrukturen etter Schengen-avtalen gir ikke Norge stemmerett, men full møte- og talerett, samt rett til å framsette forslag til saker (se kapittel 4). Norge, Island, Liechtenstein og Sveits deltar i fellesorganet, sammen med EUs medlemsstater. Fellesorganet skal behandle alle typer Schengen-saker, og Norge får rutinemessig tilsendt alle dokumenter til alle Schengen-relevante saker på samme måte og til samme tid som medlemsstatene får dem.

Norges modell for koordinering ble langt på vei bygget på den danske. I Finland og Sverige ble EU-medlemskap derimot en anledning for statsministrenes kontor til å styrke sin stilling.⁵⁹ Også i Norge er en sterkere sentral koordinering av EU/EØS-sakene gjennom involvering av Statsministerens kontor blitt etterlyst i mange sammenhenger, også i innspill fra berørte fagmiljøer til

⁵⁷ Se for eksempel Kassim m.fl. (2000); Jensen (2017); Freudlsperger og Weinrich (2022).

⁵⁸ Christensen m.fl. (2018).

⁵⁹ Johansson og Raunio (2010).

arbeidet med denne utredningen. Politisk styring er avgjørende for effektiv samordning. Politisk engasjement i EØS-arbeidet vil kunne bidra til effektiv prioritering *mellom* EØS-saker, men også av EØS-saker generelt. Flere utvalget har vært i kontakt med, framhever at mangelen på politisk drivkraft og oppmerksomhet gjør det krevende å samordne på tvers av departementer, særlig fordi sektorprinsippet i Norge er så sterkt.

Samtidig er det tydelig at det finnes en økt oppmerksomhet om behovet for å se EØS-arbeidet i større sammenheng. Høsten 2023 utnevnte Støre-regjeringen en ny statssekretær i Utenriksdepartementet, med spesielt ansvar for EU- og EØS-saker. Som beskrevet over er det også eksempler på etablering av større og mindre nettverk for å koordinere på tvers av departementer på enkeltrettsaker, eller på et mer overordnet nivå, som for eksempel på EUs grønne giv. Norges arbeid med EUs store lovpakker kan slik sett også sette rammer for og stimulere til systematisk arbeid over tid. Sommeren 2023 besluttet EFTAs faste komité å opprette en arbeidsgruppe som skal se på hvilke konsekvenser rettsaker med særegne horisontale dimensjoner har for det indre marked og EØS/EFTA-statene. Arbeidsgruppen skal gi en vurdering av hvordan en kan sikre en mest mulig helhetlig tilnærming til slike rettsaker, for å ivareta EØS/EFTA-statenes interesser.

5.6.3 Kommunal og fylkeskommunal forvaltning

EØS-avtalen forvaltes i stor utstrekning gjennom det kommunale og fylkeskommunale nivået. Dette gjelder blant annet regler om anskaffelser, offentlig støtte til næringsliv, avløp og avfallshåndtering, klima og miljø. Noen områder av EØS-avtalen forvaltes primært av det kommunale nivået. Dette gjelder blant annet klima-, miljø- og saksbehandlingskrav knyttet til plan- og reguleringsprosesser.

Det er ikke utarbeidet noen oversikt over hvor stor andel av EØS-regelverket som forvaltes av kommuner og fylkeskommuner. I EU er det generelt antatt at det lokale og regionale nivået forvalter om lag tre fjerdedeler av EU-retten. Det er nok nærliggende at tallet ikke er vesentlig ulikt når det gjelder norske kommuner og fylkeskommuner og EØS-rett.

Det er i løpet av perioden 2012–2023 vedtatt en stor mengde nytt regelverk som hovedsakelig eller delvis forvaltes av kommuner og fylkeskommuner. En annen utvikling er at regelverk nå i

langt større utstrekning må forvaltes lokalt. På området for offentlig støtte må eksempelvis lokal forvaltning i større grad bruke direkte anvendbare unntaksregler. Lokal forvaltning er også de senere år blitt ansvarlig for selv å kreve tilbake ulovlig iverksatt offentlig støtte. Dette ble fram til i 2019 håndtert av Nærings- og fiskeridepartementet.

Det som særpreger spesielt kommunene som forvaltningsmyndighet for EØS-avtalen, er at de til dels er små enheter. En rekke kommuner har begrenset kunnskap om og kompetanse på EØS-avtalen. På grunn av dette spiller kvaliteten i gjennomføringslovgivningen, og generell veiledning fra eksempelvis departementene eller europeiske organer, en større betydning for hvorvidt avtalen forvaltes godt.

Det kommunale nivået deltar også direkte i en rekke av EUs programsamarbeid. En studie i 2015 viste at alle fylkeskommunene og 62 prosent av kommunene deltok i minst ett EU-prosjekt. Det gjelder særlig Erasmus+, Interreg, Kreativt Europa og Horisont Europa. Deltakelse i EU-programmer åpner for ekstern finansiering, nye samarbeidsmodeller og kompetanse kommunesektoren ikke vil ha tilgang på gjennom nasjonale ordninger. EU-programmer kan ses som en integrert del av kommunesektorens verktøykasse for utviklingsarbeid og relevante for arbeidet med å realisere lokalpolitiske målsettinger.

5.6.4 Domstoler og andre håndhevingsorganer

Norske domstoler har en sentral rolle i å sikre en effektiv håndheving av EØS-baserte rettigheter og plikter. I forbindelse med 2012-utredningen ble det gjort en omfattende undersøkelse av hvordan norske domstoler håndhever EØS-retten. Hovedkonklusjonen var at «EU/EØS-retten har glidd inn som en integrert del av norsk rett, og håndheves som sådan lojalt og effektivt av det norske domstolsapparatet».⁶⁰ I dag er hovedinntrykket fortsatt at norske domstoler håndhever EØS-retten lojalt og effektivt, der domstolene har vært oppmerksomme på sakenes EØS-rettslige problemstillinger. Likevel har NAV-saken vist at EØS-retten kan havne i domstolenes *blindsoner*. NAV-saken avdekket at norske domstoler ikke alltid har lyktes i å identifisere om en sak reiser EØS-rettslige spørsmål, og at dette kan få svært alvorlige konsekvenser for dem som rammes.

⁶⁰ NOU 2012: 2 s. 210.

Boks 5.3 NAV-saken

I 2019 ble det klart at NAV over en lengre periode hadde praktisert EØS-reglene på trygderettsområdet feil. Feilen gjaldt tolkningen og praktiseringen av folketrygdlovens krav til opphold i Norge for mottakere av sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger. Feilpraktiseringen pågikk fram til 2019 og strakte seg tilbake til tidspunktet for gjennomføringen av EØS-avtalen i norsk rett i 1994. Mange mennesker ble rammet. Ifølge NAVs egen oversikt er 7506 personer berørt av EØS-feilen. Det totale økonomiske omfanget av utbetalinger og sletting av gjeld er på 385 millioner kroner. Til sammen er 86 personer uriktig domfelt som følge av feilpraktiseringen.¹ Avdekkingen av feilpraktiseringen førte til at en rekke saker både

fra de ordinære domstolene og Trygderetten ble forelagt EFTA-domstolen, som har avgitt flere rådgivende uttalelser. Et eksempel er Høyesteretts anmodning om en rådgivende uttalelse i sak HR-2021-1453-S, NAV-saken, hvor EFTA-domstolen avga den rådgivende uttalelsen E-8/20, straffesak mot N.²

¹ For oppdatert tallmateriale, se NAVs nettsider: «Feiltolkningen av EØS-reglene».

² Det finnes også andre eksempler, se sak E-13/20 og Trygderettens kjennelse i saken TRR-2019-2736. Se også EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-15/20 og Borgarting lagmannsretts avgjørelse i saken, LB-2019-159381. Disse sakene gjaldt spørsmålet om folketrygdlovens oppholds krav for rett til dagpenger var i strid med EØS-retten. Høyesterett, i likhet med EFTA-domstolen, kom til at folketrygdlovens regler om dette ikke var i strid med EØS-retten, se sak HR-2023-301-A.

I kjølvannet av NAV-saken ble det nedsatt et utvalg som fikk i oppdrag å granske feilpraktiseringen.⁶¹ Utvalget leverte utredningen NOU 2020: 9 *Blindsonen* i 2020. Utredningen konkluderte med at NAV hadde hovedansvaret for feilpraktiseringen, men fant at også andre instanser, slik som domstolene, hadde et «betydelig ansvar». Et annet av granskningsutvalgets funn var at EØS-retten «synes i liten eller ingen grad å være behandlet, det være seg av NAV, påtalemyndigheten eller domstolene». Utvalget påpekte at det er dette som er det «ekstraordinære» og som ledet til at trygdemottakere ble idømt straff for bedrageri i saker hvor de i utgangspunktet hadde rett til å oppholde seg i utlandet. Et av læringspunktene fra utvalget var at domstolene må øke bevisstheten om EØS-rettens mulige betydning i straffesaker.

Anbefalingen om mer bevissthet og oppmerksomhet om EØS-rettslige problemstillinger har blitt fulgt opp av Høyesterett, blant annet med en oppdatering av Høyesteretts advokatveileder. I veilederen har Høyesterett lagt inn en oppfordring til partene om å løfte fram EØS-rettslige problemstillinger allerede i anke og anketilsvar. Det ble også tatt inn en oversikt over hvilke problemstillinger som typisk kan ha EØS-rettslige implikasjoner. Ifølge justitiarius er håpet at «veilederen skal bidra til at EØS-spørsmålene kommer opp allerede i første instans, slik at dette ikke blir et

tema som kommer på bordet først når saken står for Høyesterett».⁶²

NAV-saken har også ført til at andre EØS-rettslige problemstillinger knyttet til trygdeforvaltningen har kommet opp for domstolene. EFTA-domstolen har konkludert med at folketrygdlovens regler om overgangsstønad er en familieytelse som er omfattet av trygdeforordningen.⁶³ I kjølvannet av den rådgivende uttalelsen og Trygderettens etterfølgende kjennelse, har NAV endret sin praksis for alle de familieytelsene som NAV forvalter og som regnes som en familieytelse etter EØS-retten, det vil si kontantstøtte, støtte til enslig mor eller far og barnetrygd.⁶⁴ Endringene innebærer blant annet at foreldre som bor sammen med barn i en annen EØS-stat, kan ha en selvstendig rett til familieytelser fra Norge.

NAV-saken har ført til at EØS-rettslige problemstillinger har havnet på den juridiske dagsorden også mer generelt, ikke bare hos domstolene. Det er for eksempel en langt større bevissthet rundt EØS-rettslige problemstillinger i den juridiske faglitteraturen enn tidligere.⁶⁵ Likevel har

⁶¹ Se NOU 2020: 9.

⁶² Se intervju med høyesterettsjustitiarius Toril Marie Øie av 12. januar 2021 tilgjengelig her: <https://rett24.no/articles/hoyesterett-legger-inn-nav-punkt-i-advokatveilederen>.

⁶³ Se EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-2/22.

⁶⁴ Se TRR-2020-1763.

⁶⁵ Se for eksempel Woxholt (2021) som angir NAV-saken som en sentral begrunnelse for at framstillingen er betydelig utvidet i sin framstilling av EØS-rettens krav.

ikke den økte oppmerksomheten om EØS-rettslige problemstillinger ført til at lignende feil har blitt avdekket på andre rettsområder.

5.7 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

Utvalget mener at EØS-avtalens institusjonelle rammeverk fortsatt tjener det formål det er ment å ivareta, som er å gjøre EØS/EFTA-statene til en del av EUs indre marked uten å måtte overføre myndighet til EUs institusjoner. Tiden som er gått siden 2012-utredningen, har vist at topilarstrukturen tåler et EØS som er i stadig utvikling, og at det er mulig å finne løsninger innenfor de rammene som den trekker opp.

Gjennom de siste ti årene har EØS-arbeidet i departementer og direktorater blitt mer krevende. Nytt og mer omfattende regelverk som skal forstås, oversettes, sendes på høring og gjennomføres i lov og forskrift, har gitt kapasitetsutfordringer i forvaltningen. Nye EU-regler berører i tillegg gjerne flere sektorer og kan ha formål utover reguleringen av det indre markedet. Det gjør det vanskeligere å ta stilling til EØS-relevans, det vil si om nytt EU-regelverk skal tas inn i EØS-avtalen. Selv om det vanligvis vil ta flere år med forhandlinger i EUs organer før store lovpakker fra Kommisjonen er endelig vedtatt, har arbeidet med ny EU-regulering som skal bidra til den grønne omstillingen, gått uvanlig raskt. Tettere oppfølging, med konkrete posisjoner og innspill fra norske myndigheter i en tidlig fase, er en forutsetning for å kunne ivareta norske interesser på forsvarlig vis. Det kan også bidra til en mer informert og aktuell debatt i Norge om innholdet i de konkrete EU- og EØS-sakene før forslagene blir endelig vedtatt i EU. Det krever en bedre politisk forankring, mer kunnskap om EU og EØS, og tydeligere signaler fra norsk side. Det kan også bidra til en mer effektiv nasjonal prosess, som vil være en fordel når det skal tas endelig stilling til om nytt regelverk skal tas inn i EØS-avtalen.

Utvalget har merket seg at man fra regjeringens side gir uttrykk for at spørsmålet om EØS-relevans ikke kan vurderes før et forslag er endelig vedtatt i EU. Det er for sent. Selv om det i noen tilfeller er blitt mer krevende å ta stilling til EØS-relevans i sektorovergrepene lovgivning, bør vurderingen av om det er i norsk interesse å innlemme ny lovgivning i EØS-avtalen, gjøres på et så tidlig tidspunkt som mulig. Det gir både Stortinget og norske aktører fra nærings- og arbeidsliv og lokal forvaltning en bedre mulighet til å drøfte

konsekvensene av nye forslag fra EU. EØS-relevans er en avveining mellom politiske og rettslige hensyn, og tilsier tidlig avklaring av norske interesser i tillegg til Norges avtalemessige forpliktelser.

EØS-samarbeidet forutsetter at EØS-avtalen kontinuerlig oppdateres med EØS-relevant EU-regelverk. Dette er viktig ikke bare for å sikre like regler i det indre marked, men også for å bevare tilliten til samarbeidet. Utvalget mener det er en betydelig utfordring at EØS-etterslepet har vokst gjennom den siste tiårsperioden, og at Norge må bidra til å få etterslepet ned. Utvalget har merket seg utenriksministerens uttalelser om at EU i økende grad kobler norsk etterslep sammen med andre politiske saker. Dette kan ha betydning for norsk gjennomslag på andre politikkområder som er viktige for Norge.

Når nytt regelverk skal innlemmes i EØS-avtalen, vil det kunne være behov for tilpasninger til EØS-avtalens topilarstruktur, og i enkelte tilfeller kan dette ta noe tid. Som et ledd i arbeidet med å redusere etterslepet, mener utvalget at Norge bør se på muligheten for å standardisere og dermed effektivisere arbeidet med EØS-tilpasninger.

Utvalget har registrert at koordinering av EØS-arbeidet er en vedvarende utfordring for norsk forvaltning. Samtidig har behovet for slik koordinering blitt større, fordi EU i økende grad regulerer gjennom sektorovergrepene lovpakker. Selv om manglende samordning ikke er unikt for Norge eller for EØS- og EU-saker, kan det være mer problematisk i norsk sammenheng. Siden Norge ikke deltar i EUs politiske organer og ikke må ta stilling til nye lovforslag før de er endelig vedtatt i EU, svekkes den politiske drivkraften. Utvalget ønsker å vektlegge at tydelige politiske signaler er avgjørende for effektiv samordning. Politisk engasjement i EØS-arbeidet vil kunne bidra til effektiv prioritering mellom EØS-saker og derigjennom en mer hensiktsmessig bruk av ressurser.

EU har etablert en rekke uavhengige byråer for å sikre lik og faglig oppdatert håndheving av EU-retten, for å styrke nettverk av nasjonale myndigheter, og for å bistå Kommisjonen i den videre utviklingen av regelverket. Byråenes myndighet følger av rettsakter vedtatt av EUs lovgivende organer. EU-domstolen har slått fast at de bare kan tildeles klart definert myndighet og at deres skjønnsutøvelse må være gjenstand for domstolskontroll.

Totalt er Norge tilknyttet 32 av EUs 48 byråer. Siden 2012 har Norge knyttet seg til syv nye EU-byråer. Utvalgets inntrykk er at norsk deltakelse i

EU-byråer har gitt nye påvirkningsmuligheter. Norge deltar med eksperter som bistår med faglige råd og deltar uten stemmerett i de organer som tar de formelle beslutningene. Som en følge av byråenes innflytelse på utviklingen av EU-regelverk, gir deltakelse i byråene også mulighet til å sikre at norske forhold hensyntas. EU-byråene gir dessuten tilgang til kunnskap, ekspertise og et forvaltningsapparat. I en kompleks verden, med en rivende teknologisk utvikling, er det svært ressurskrevende å bygge opp miljøer nasjonalt som har tyngde og kompetanse til å se næringslivsaktører i kortene eller kontrollere sammensatte verdikjeder. For Norge, som for mange andre land, representerer byråene slik sett en avlastning. I mange tilfeller er norsk deltakelse i EUs byråer dessuten en forutsetning for at EØS-avtalen skal fungere.

For EØS-relevante EU-byråer med myndighet til å treffe bindende vedtak, mener utvalget at det fortrinnsvis bør etableres løsninger som legger denne myndigheten til ESA, i tråd med EØS-avtalens topilarstruktur. Samtidig er det hverken hensiktsmessig eller praktisk mulig å bygge opp fagavdelinger i ESA for å møte ekspertisen til byråene. Løsninger hvor ESA mottar utkast til vedtak fra EU-byråene og nøyer seg med å kontrollere saksbehandlingen og de EØS-rettslige rammene, må derfor aksepteres. Samtidig må det arbeides for at både private parter og tilsynsmyndigheter i EFTA-statene får tilgang til de overprøvningsmuligheter som er etablert i EU.

EØS-avtalen har vokst i omfang, og ESA har fått nye oppgaver med deltakelse i nye EU-byråer. Samtidig har ESA sett en stor økning i antallet statsstøttesaker på grunn av den grønne omstillingen. Det er viktig for norske interesser at ESAs håndheving av EØS-avtalen følger EU-kommisjonens praksis, at ESA har tilstrekkelige ressurser for å sikre forsvarlig saksbehandling, og at ESA fortsatt kan prioritere god dialog med Kommisjonen og nasjonale myndigheter. Det må sikres en større grad av kontinuitet i ESAs arbeid og at ESA er i stand til å utøve den kontrollfunksjonen organisasjonen er satt til å ivareta. ESA spiller også en viktig rolle i informasjonsarbeidet for å gjøre EØS-avtalen mer kjent, både i EU- og EØS/EFTA-statene. Det er viktig at ESA samhandler godt med Kommisjonen, og utvalget merker seg de nylige initiativene til mer systematiske konsultasjoner med Kommisjonen om rettsutviklingen innenfor de områdene som ESA dekker. EØS-avtalen forutsetter en ensartet håndheving og kontroll av regelverket i det indre markedet. Samtidig tilsier omfanget av regler og saker at dette er en svært

krevende oppgave. Framover bør tiltak og initiativer som kan bidra til en sammenfallende håndhevingspraksis mellom EU og EØS/EFTA-siden prioriteres.

Et uavhengig overvåkingsorgan er en forutsetning for tilliten til EØS-avtalen. ESA er ikke et lovgivende organ, og kan hverken endre eller vedta nytt EØS-regelverk. Utvalget har notert seg ESAs signaler om å prioritere viktige saker av stor betydning for næringsliv og borgere. Det er lite kunnskap om ESAs rolle og oppgave i det norske samfunnet, og det understreker betydningen av å gjøre ESA mer kjent. I omstridte saker i Norge blir ESA lett en skyteskive, og det er viktig med god kunnskap om hva som er ESA rolle og oppgaver. Utvalget vil også understreke betydningen av størst mulig åpenhet og informasjon om pågående saker.

ESA skal ikke mene noe om hvorvidt regelverket er godt eller dårlig, men sørge for at det gjennomføres og etterfølges. Selv om ESAs tilsynsrolle er parallell til den rollen Kommisjonen har overfor EU-statene, påvirkes diskusjonene om ESA i norsk offentlighet av at Norge ikke deltar i EUs beslutninger om nytt regelverk som vi gjennom EØS-avtalen har forpliktet oss til å følge. Utvalget mener også at det er viktig at norske myndigheter opprettholder en god dialog med ESA for å sikre at ESA til enhver tid har god kunnskap om norske forhold.

EFTA-domstolen er viktig for å sikre individer og selskaper de rettigheter som EØS-avtalen gir dem, og derfor også for EUs tillit til at EØS-avtalen fungerer som den skal. Domstolen er imidlertid viktig for at norske myndigheter skal kunne utfordre de EØS-rettslige rammene for nasjonal politikk, uten at dette går på bekostning av de rettigheter som avtalen gir private, og den tillit som avtalen er avhengig av. EØS-avtalens omfang vokser stadig, og det er etter NAV-saken økt forståelse i det norske rettssystemet for avtalens betydning på de forskjellige rettsområder. EFTA-domstolen må kunne håndtere en økende saksmengde uten at saksbehandlingstiden går opp. Også EØS-rettens økende kompleksitet, og tiltakende spesialisering i EUs domstoler, tilsier at EFTA-domstolen bør styrkes. Samtidig bør det legges til rette for at norske domstoler og klagenemnder sender flere uavklarte tolkningsspørsmål til EFTA-domstolen, slik at EFTA-domstolen får et sakstilfang som setter den i stand til å utvikle EØS-retten i samspill med EU-domstolen.

Stat, fylkeskommuner og kommuner står for den daglige forvaltningen av EØS-avtalen. Regelverket er komplisert og stort, og i stadig endring.

Enkelte forvaltningsmiljøer beskriver tempo og omfang som en «regelverkstsunami». Dette gjør forvaltningen krevende, både på lokalt og sentralt nivå. EØS-retten er generelt mer krevende å forvalte for norske offentlige organer enn EU-retten er for EU-statene. Dette skyldes blant annet forsinket, og i enkelte tilfeller mangelfulle, norske oversettelser av rettsakter. I tillegg kan det i EØS-retten være behov for særskilt å sjekke om, og eventuelt med hvilke tilpasninger, regelverket er tatt inn i EØS-avtalen. Utvalget erfarer at norske departementer, direktorater og kommuner har knapphet på EØS-kompetanse. Mange «EØS-eksperter» er på vei ut av arbeidslivet, og det tar tid å bygge opp nye personalressurser på dette området. EØS-kunnskap er dessuten til dels ferskvar, og krever kontinuerlig oppdatering. Utvalget mener at mer må gjøres både for å bevare og videreutvikle EØS-kompetansen i sentralforvaltningen og direktoratene. Ett ledd i dette arbeidet vil være å gjøre mer systematisk bruk av kompetansen til norske nasjonale eksperter.

Trygdeskandalen som rystet Norge høsten 2019, avdekket betydelige svakheter knyttet til gjennomføringen av EØS-regelverk i norsk rett, og i EØS-kompetansen i forvaltningen, påtalemakten og domstolene. Granskingsutvalget som ble nedsatt, kom med en rekke læringspunkter, som også er relevante for denne utredningen. Utvalget slutter seg til anbefalingene i NOU 2020: 9 og ønsker særlig å framheve at EØS-rettslige forpliktelser må gjennomføres på en klar og tydelig måte, slik at den enkeltes rettigheter sikres.

NOU 2020: 9 anbefalte at den EØS-rettslige kompetansen i de alminnelige domstolene må styrkes og at det må utvikles en kultur i domstolene som gjør at dommerne identifiserer EØS-rettslige spørsmål også i straffesaker. Utvalget slutter seg til denne anbefalingen. Utvalget merker seg også granskingsutvalgets anbefaling om at juridisk forskning og undervisning i langt større grad må ta inn over seg at EØS-rett ikke bare er et eget rettsområde, men også en integrert del av andre rettsområder. Utvalget mener at jusutdanningen må innrettes slik at den generelle EØS-kompetansen hos nyutdannede jurister styrkes.

Arbeidsgruppen bak rapporten *Departementenes EØS-arbeid* (2021) kommer med flere tiltak som er ment å forbedre regelkvaliteten og tilgjengeligheten av regelverk som gjennomfører EØS-rett. Utvalget slutter seg til tiltakene som foreslås, og vil særlig framheve viktigheten av at departementene bygger opp tilstrekkelig EØS-kompetanse, at EØS-kompetanse deles innad i departementene, og bedre koordinering i konkrete saker.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- Norge må ta et ansvar for å redusere det store etterslepet av lovgivning som har trådt i kraft i EU, men som ennå ikke er blitt en del av EØS-avtalen.
- Som et ledd i å redusere etterslepet, mener utvalget at avtalepartene bør arbeide for å få på plass generelle retningslinjer for tilpasning til topilarstrukturen, for eksempel gjennom en oppgradering av EØS-avtalens protokoll 1.
- For EØS-relevante EU-byråer med myndighet til å treffe bindende vedtak, bør det fortrinnsvis etableres løsninger som legger denne myndigheten til ESA, i tråd med EØS-avtalens topilarstruktur.
- ESA har fått nye oppgaver og har en stadig større saksmengde. Det er viktig at ESA får tilført de ressursene som trengs for å kunne holde saksbehandlingstiden nede.
- Norske myndigheter oppfordres til å styrke dialogen med ESA for å bidra til at ESA er best mulig oppdatert på situasjonen i Norge.
- EFTA-domstolens økende saksmengde, EØS-rettens økende kompleksitet og tiltakende spesialisering i EUs domstoler, tilsier at EFTA-domstolen bør styrkes.
- Mer må gjøres for å bevare og videreutvikle EØS-kompetansen i sentralforvaltningen, direktoratene, fylkeskommunene og kommunene.
- Det bør tilrettelegges bedre for rekruttering av norske nasjonale eksperter til Kommisjonen, og ordningen bør, hvis mulig, utvides til flere sektorer. De nasjonale ekspertene bør inngå i en mer langsiktig plan for å styrke EØS-kompetansen i relevante departementer.

Kapittel 6

Handlingsrom: medvirkning, påvirkning og tilpasning

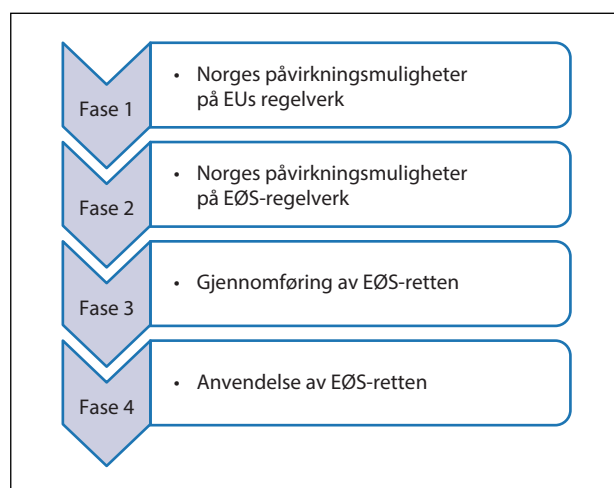
6.1 Innledning

Hvor stort handlingsrom Norge har innenfor rammen av EØS-avtalen, er et omdiskutert tema. Debattene oppstår i tilknytning til konkrete saker eller områder og for EØS-avtalen som helhet. Det er ikke overraskende. EØS-avtalen begrenser norske aktører og myndigheters spillerom på en rekke områder, men gir også tilgang til arenaer og prosesser vi ellers ville stått helt utenfor. Samtidig setter EØS-avtalen tilsvarende grenser for aktører og myndigheter i EUs medlemsstater. Med andre ord forplikter ikke avtalen kun Norge, men også våre viktigste, europeiske handels- og samarbeidspartnere til de samme spillereglene. Sett i lys av det stadig økende omfanget av EØS-samarbeidet, er antallet konflikter mellom Norge og EU lavt. Dette skyldes at norske og europeiske interesser i svært mange saker er ganske like – og at vi på stadig flere områder har felles regelverk.

Utvalget er bedt om å gjøre en vurdering av handlingsrommet i EØS-samarbeidet. Utredningen tar utgangspunkt i en vid forståelse av begrepet handlingsrom, i tråd med mandatet. I dette kapitlet vil vi derfor overveie hvordan handlingsrommet brukes, både når det kommer til norsk medvirkning når EUs politikk og regelverk utformes, i gjennomføringen av EØS-regelverket nasjonalt og gjennom ivaretagelsen av nasjonale interesser når EØS-regler er innført. Mandatet ber også om at utvalget drøfter reservasjonsretten og kravet om EØS-relevans.

Debatten handler i vid forstand om hvilket politisk handlingsrom norske myndigheter har under EØS-avtalen. Hvilke muligheter har Norge til å tilpasse EUs regelverk til norske forhold når det skal innlemmes i avtalen? Hva kan gjøres innenfor regelverket som skal gjennomføres i norsk lov, etter at det har blitt en del av avtalen? Kan Norge påvirke utformingen av regelverk på EU-nivå? Og på hvilken måte påvirker regelverksutviklingen i EU de delene av norsk politikk som i utgangspunktet *ikke* er omfattet av EØS?

Det er mye diskusjon både i politikken og akademia om hva «handlingsrom» egentlig er, og om begrepet brukes i en for vid forstand. En svært omfattende definisjon av begrepet gjør det vanskeligere å gi en presis drøfting av hvilke muligheter Norge har til å påvirke innholdet i regelverket, og til å gjøre justeringer i tråd med norske ønsker og behov når regelverket skal gjennomføres. Derfor vil den videre drøftingen følge ulike faser i prosessen fra EU-lovgivning til norsk regelverk: når nye regler utredes i EU, når de behandles og besluttet av EUs lovgivende organer, når nytt regelverk eventuelt skal innlemmes i EØS-avtalen, når dette skal gjennomføres i norsk rett, og når det følges opp.¹ I det følgende vil vi skille mellom handlingsrom i betydningen muligheten for å fremme norske interesser innenfor eksisterende EU- og EØS-regler, og muligheten for norske aktører til å påvirke politikkutformingen og beslutninger på EU-nivå i ulike faser av den politiske prosessen.



Figur 6.1 Norsk handlingsrom i ulike faser av den politiske prosessen.

Kilde: Egenprodusert figur.

¹ Jf. Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

6.2 Hovedpunkter fra 2012-utredningen

2012-utredningen framhevet at norsk lovgiver har et handlingsrom med hensyn til hvordan man teknisk og praktisk vil innpasse EU-retten i norsk rett. For det første kan det være uklart hvordan rettsaktene skal tolkes, og det gir mulighet for nasjonal tilpasning. For det andre gir rettsaktene ikke helt sjelden adgang til å velge mellom flere alternativer. For det tredje er det ofte lagt opp til at rettsaktene bare inneholder noen hovedregler (typisk av betydning for grensekryssende virksomhet), slik at det er opp til nasjonal lovgiver fritt å utforme det omkringliggende regelverket. Samtidig framheves det at gjennomføringen må være lojal og korrekt, slik at EU-reglene blir tatt inn i norsk rett på riktig måte, og den må være klar og tydelig, slik at private kan forstå hva de nye reglene går ut på og forholde seg til dem. Utredningen påpekte også at det for Stortinget som lovgiver er en prinsipiell og praktisk viktig utfordring å forstå hvilket handlingsrom som finnes ved gjennomføringen av EU-retten, og å bruke dette på en måte som sikrer at det nasjonale folkevalgte flertallets politiske mål i størst mulig grad kan realiseres.

2012-utredningen avgrenset begrepet «handlingsrom» til i all hovedsak å omfatte gjennomføring og praktisering av EU-lovgivning. Utredningen understreket at det norske handlingsrommet er størst i gjennomføringsfasen, og pekte i tillegg på et uutnyttet handlingsrom. Med andre ord at det var bruken av handlingsrommet innenfor rammene av avtalene med EU, ikke politikken for å påvirke EU, som ga størst muligheter for norske politikere og myndigheter til å ivareta nasjonale interesser og ønsker: «Sammenlignet med potensialet i det etterfølgende handlingsrommet, er betydningen av den forutgående aktive påvirkningspolitikken generelt nokså marginal» (s. 166). Den etterfølgende stortingsmeldingen² la imidlertid til grunn en bredere forståelse av begrepet, som også inkluderte Norges muligheter til å påvirke regelverksutviklingen.

6.3 Første fase: Medvirkning og påvirkning

6.3.1 Utredningsfasen

EØS-avtalen gir EØS/EFTA-statene rett til å delta, eller medvirke, i den tidligste fasen av utviklingen

av nye lovforslag i EU. Artikkel 99-100 om EØS/EFTA-statenes komitédeltakelse i EØS-avtalen skal bidra til å kompensere for den manglende muligheten EØS/EFTA-statene har til å delta i de formelle beslutningsprosessene i EU. Når Kommisjonen konsulterer medlemsstatene i en av sine mange ekspertkomiteer og arbeidsgrupper, skal de også søke råd fra EØS/EFTA-statenes fageksperter. Dette er ment å være en «omfattende informasjons- og rådslagningsprosedyre» mellom «uavhengige eksperter».³

EØS-avtalen åpner for norsk deltakelse i fasen der Kommisjonen forbereder utkast til nytt eller endret regelverk. I tillegg vedtar Kommisjonen utfyllende regelverk i etterkant av vedtak i EUs lovgivende organer. EØS-avtalen gir Norge anledning til å delta i komiteene som bistår Kommisjonen i dette arbeidet. Som beskrevet i kapittel 5, har EUs byråer fått en stadig mer framtrekkende rolle. Norsk deltakelse i disse byråene åpner for flere former for medvirkning, avhengig av hvilke funksjoner byråene er satt til å fylle. Deltakelse i slike organer vurderes som viktig av norske myndigheter for å kunne følge med på og bidra til å utvikle EUs regelverk og politikk slik at norske interesser ivaretas. I løpet av det siste tiåret har Kommisjonen utviklet en rekke ulike kanaler for innhenting av informasjon og ekspertise, gjennom høringer og åpne konsultasjonsprosesser. Her kan norske myndigheter og andre aktører også delta.

For å ivareta norske interesser arbeides det gjennom flere kanaler samtidig dersom spørsmålet er av nasjonal betydning (se boks 6.1).

Norsk deltakelse i Kommisjonens ekspertgrupper, komitologikomiteer og EU-byråer

EU er avhengig av ekstern ekspertise. Kommisjonen har utviklet et bredt spekter av ekspertgrupper, der representanter fra nasjonale myndigheter dominerer. Disse bistår Kommisjonen i utformingen av ny EU-politikk for å styrke det faglige kunnskapsgrunnlaget. Kommisjonen bruker ekspertgrupper til å utarbeide forslag som er teknisk – og politisk – best mulig.⁴ Ekspertgruppene bidrar på ulike politikkområder som klimaendring, folkehelse og tryggere internett for barn, eller konkret regelverk, som for eksempel med hensyn til energimerking, maskiner eller kredit-tavtaler for forbrukere. Ekspertene fra EU- og EØS/EFTA-statene bidrar ikke bare med viktig

² Meld. St. 5 (2012–2013).

³ St.prp. nr. 100 (1991–92).

⁴ Metz (2015).

Boks 6.1 Unntak for holdbarhetskrav på egg

I 2022 la Kommisjonen fram et forslag om å flytte en bestemmelse om holdbarhetsdato for egg fra markedsregelverket for egg, som er utenfor EØS-avtalen, til hygieneregelverket, som er innenfor EØS-avtalen. Forslaget var at holdbarhetsdatoen for egg skulle være på maksimalt 28 dager, begrunnet i folkehelsehensyn og frykt for salmonella. Dette forslaget møtte stor motstand fra fjørfebransjen i Norge, fordi Norge ikke har de samme utfordringene som andre EU/EØS-stater og derfor har en lengre holdbarhetsdato på egg. Det ble gjort flere forsøk på å påvirke EUs beslutningsprosesser, blant annet sendte helseministeren, sammen med landbruks- og matministeren, brev til EUs kommissær for helse og mattrygghet, hvor Norges posisjon ble forklart og begrunnet. Endringene er også diskutert gjentatte ganger i en ekspertgruppe under Kommisjonen, der Mattilsynet har deltatt og spilt inn norske posisjoner i flere omganger.¹ Flere norske interesse-

grupper har også engasjert seg og drevet påvirkningsarbeid overfor norske og europeiske myndigheter. I en høringsrunde der interessenter kunne komme med innspill til det nye regelverket, var 60 prosent av innspillene fra norske aktører (35 innspill totalt).² Forsøkene på påvirkning fra norsk side ble ikke fulgt opp, og i desember 2022 ble EUs endringsforordning 2022/2258 vedtatt. I en pressemelding fra mars 2023 framgår det at Norge også arbeider for å få på plass en særlig tilpasningstekst om holdbarheten for egg i EØS-komiteen.

¹ «Skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til landbruks- og matministeren». Helse- og omsorgsministeren. 2023. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=93407>.

² «Food safety - new requirements for transport and storage of fishery products». European Commission. 2022. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13230-Food-safety-new-requirements-for-transport-and-storage-of-fishery-products/feedback_en?p_id=30753295.

kompetanse, men også med kunnskap om hvordan landene stiller seg til Kommisjonens forslag.⁵ Ekspertgruppene kan være permanente eller midlertidige, og de ledes av Kommisjonen.

EFTA-sekretariatet anser at om lag 400 av Kommisjonens rundt 600 ekspertgrupper kan være relevante for EØS/EFTA-statene. Norge deltar i rundt 300 grupper, mens Island og Liechtenstein deltar i 175–200. Sveits har mer begrenset tilgang til Kommisjonens ekspertgrupper enn EØS/EFTA-statene, men deltar likevel i mer enn 150 grupper.⁶ EØS-avtalen gir altså størst tilgang til ekspertgruppene.

Fra norsk side oppfordres deltakerne i Kommisjonens ekspertgrupper til å delta aktivt i diskusjoner om utformingen av nytt regelverk så tidlig som mulig. Deltakelsen gir gode muligheter til å formidle og forklare norske synspunkter og interesser før et formelt forslag fra Kommisjonen ligger på bordet. Representantene fra EØS/EFTA-statene fratrer normalt møtet dersom en sak skal opp til avstemming.

På en rekke områder er Kommisjonen gitt myndighet til å vedta utfyllende regelverk, nokså

likt regjeringens adgang til å vedta forskrifter i Norge. Gjennom såkalte komitologikomiteer gir medlemsstatene formelle uttalelser om utkast til utfyllende regelverk.⁷ Komiteene fører tilsyn med Kommisjonens forslag og hvordan den utøver sin delegerte lovgivningsmyndighet. Norske aktører deltar også i komitologikomiteer, men uten stemmerett, fordi disse komiteene har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. I noen tilfeller er EØS/EFTA-statenes rettigheter begrenset til deltakelse i arbeidsgrupper underlagt selve komiteene. Selv om utfyllende regelverk kan være svært teknisk, er utformingen på dette stadiet bestemmende for gjennomføringen i Norge. Norsk deltakelse kan bidra til å påvirke detaljer i regelverket som utvikles på dette stadiet. Fordi mengden av utfyllende regelverk vedtatt av Kommisjonen øker (se kapittel 4), er norsk deltakelse i komitologikomiteene viktig.

Norsk deltakelse i EUs byråer gir også mulighet til å påvirke utformingen av regelverk. Dette vil variere i tråd med de ulike byråenes funksjoner og oppgaver (se kapittel 5). Flere av byråene har egne fagekspertenheter – paneler, ekspertkomiteer, rådgivende forum osv. – der deltakere fra

⁵ Se for eksempel Gornitzka og Sverdrup (2008); Rimkuté og Haverland (2015), Christensen m.fl. (2022).

⁶ Frommelt og Gstöhl (2024a).

⁷ Dette gjelder gjennomføringsrettsakter (se kapittel 4).

Boks 6.2 Norges deltakelse i EFSA (European Food Safety Authority)

EU-byrået EFSA ble etablert i Parma i 2002 på grunnlag av EUs matlov¹ og et nytt felles rammeverk for håndtering av matpolitikk i EU. Bakgrunnen var en rekke matkriser i EU, særlig kugalskapkrisen. En påfølgende granskingsrapport konkluderte med at matområdet hadde for tette koblinger mellom næringsinteresser, nasjonale interesser og vitenskapelige råd, noe som kunne undergrave det overordnede helsehensynet. Etableringen av EFSA var ment å sikre faglig uavhengighet i det vitenskapelige arbeidet. I tråd med dette ble viktige oppgaver som tidligere hadde ligget i Kommisjonen, overført til EFSA.

EFSAs primære oppgaver er knyttet til gjennomføring av risikovurderinger, faglige råd og anbefalinger som kan gjøres på oppdrag for EU-institusjonene, ikke minst Kommisjonen, og for medlemsstater i de tilfeller oppdraget er relatert til EUs felles interesser. Oppdragsgiverne (som Kommisjonen) er ikke forpliktet til å følge rådene og anbefalingene. Over tid har likevel mange av EFSAs risikovurderinger, råd og anbefalinger inngått som et viktig grunnlag for fellesskapslovgivning. EFSA er særlig viktig for de forberedende delene av beslutningsprosessen i EU, og legger i denne fasen ofte mye av det faglige grunnlaget for EUs lovgivning.

Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt det aller meste av EUs regelverk på matområdet. De

første årene etter at EØS-avtalen trådte i kraft, skapte enkelte av EUs regler politisk debatt og konflikt i Norge (som barnematdirektivet og direktivene om tilsetningsstoffer). De siste tjue årene har det imidlertid vært få kontroverser rundt EUs regelverk på dette området. Mattilsynet har likevel uttalt at den store mengden tverrsektorielt regelverk som de senere årene er blitt utviklet i EU med utgangspunkt i miljø- og klimahensyn, har skapt utfordringer for Norge, både med tanke på å koordinere posisjoner og tilpasninger nasjonalt, og med tanke på kapasiteten for å delta i alle de EU-fora der relevant regelverk blir diskutert.

Norge deltar i EFSA med:

- Ett medlem i Management Board – direktøren for Mattilsynet
- Ett medlem i Advisory Forum – leder for VKM
- Focal point: VKM – representert ved adm. dir.
- Competent organisations: FHI, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, NILU, NOFIMA, NMBU, NIBIO, NIVA, Veterinærinstituttet
- Norske eksperter har, basert på godkjenning etter åpne utlysninger, anledning til å delta i Scientific committees, Scientific panels og Scientific networks

¹ Regulation (EC) No 178/2002.

ulike europeiske land møtes, gjerne nasjonale direktorater eller tilsyn. Det er stor forskjell på hva ekspertene gjør og hvem de er. I noen byråer kommer for eksempel ekspertene fra faglige myndighetsorganer i medlemsstater/EØS/EFTA-stater, i andre kan ekspertene komme fra uavhengige universiteter og forskningsinstitutter. En stor del av byråenes oppgaver er å utarbeide forslag til nytt regelverk som Kommisjonen så vedtar. Norsk deltakelse i EU-byråer gir mulighet både til å påvirke de prosessene der EU-byråer deltar eller fatter beslutninger, og til å påvirke overordnet lovgivning via EU-byråene siden flere av dem samarbeider tett med Kommisjonen.

Muligheten til å fremme nasjonale interesser vil ikke gjelde helt på samme måte for byråer der Norge har opprettet uavhengige organer som følge av deltakelsen, og hvor det er representanter fra disse som møter i byråene. For eksempel

møter den norske Reguleringsmyndigheten for energi (RME) i Energibyrådet ACER, men norske myndigheter kan ikke instruere RME i hva de skal mene der (se også kapittel 9). På samme måte vil norske myndigheter heller ikke kunne instruere uavhengige eksperter fra universiteter eller forskningsinstitutter. Samtidig er det klart at uavhengige norske utsendinger bidrar med kunnskap om norske forhold og norske perspektiver på sakene som diskuteres, på samme måte som utsendingene fra EU-statene. Særlig i tilfeller hvor det er særtrekk ved norske forhold, slik som på energiområdet, er dette viktig.

I programkomiteene, som bidrar i forvaltningen av samarbeidsprogrammer (se kapittel 11) på forskningsområdet innenfor utdanning, kultur/media og på forsvarsområdet, for å nevne noen, har også Norge og EØS/EFTA-statene rett til å delta på linje med medlemsstatene. Her møter

Norge i økende grad nå også andre partnere som deltar gjennom egne avtaler, om enn på andre vilkår enn i EØS. Da er det ikke uproblematisk at EØS-avtalen kan være lite kjent blant ekspertene i Kommisjonen, og at man av effektivitetshensyn noen gang ønsker å begrense deltakerkretsen eller setter en høyere terskel for å invitere partnerland og EØS-stater til møtene. Dette er blitt mer krevende over tid siden antallet deltakerland øker, og det krever både årvåkenhet og god forståelse av EØS fra de som deltar fra norsk side i disse møtene.

I programsamarbeidet har hovedutfordringen for Norge det siste tiåret vært at viktige beslutninger om programmene, blant annet med konsekvenser for tildeling av midler, fastlegges tidlig i programperioden, kanskje til og med før Norge og de andre EØS/EFTA-statene formelt har tatt stilling til om de ønsker å delta. Det kan føre til at norske aktører ikke får mulighet til å søke midler i første tildelingsrunde, eller hindres av at kriteriene for tildeling ikke tar hensyn til norske forhold. Generelt har imidlertid støtte til norsk deltakelse i prosjekter økt. Dette gjelder spesielt innenfor forskning (se kapittel 11). Samtidig er konkurransen blitt hardere, med flere land og aktører som søker midler. Da er det særlig viktig at norske representanter i programkomiteene har god kunnskap om EØS.

EU-delegasjonen

EU-delegasjonen i Brussel har som oppgave å ivareta norske interesser, blant annet gjennom å fremme norske bidrag, synspunkter og innspill på områder som er viktige for Norge overfor Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet.

EU-delegasjonen er Norges største utenriksstasjon. Den har medarbeidere fra både Utenriksdepartementet og fagdepartementene, med totalt over femti ansatte. Delegasjonen samarbeider tett med forvaltningen hjemme, og på tvers av departementene i saker som berører flere sektorer. En hovedoppgave er forvaltningen av EØS-avtalen gjennom samarbeidet med Kommisjonen, EØS/EFTA-statenes delegasjoner til EU og EFTA-sekretariatet i Brussel. Delegasjonen følger beslutningsprosessene i EU tett. Den gir råd til norske departementer om hvordan og når norske synspunkter og bidrag kan utformes og spilles inn i EUs beslutningsprosess.

EU-delegasjonen legger til rette for at norske politikere får møter med kolleger i Brussel for å ta opp saker som berører norske interesser.

Lokale myndigheter i utredningsfasen

Kommunesektoren har en rolle overfor både nasjonale myndigheter og EU-organene når den er berørt av forslag til nytt EØS-regelverk. Overfor nasjonale myndigheter må kommunesektoren få fram hvordan den berøres av regelverket. Dette er nødvendig for at nasjonale myndigheter skal kunne ivareta hele bredden av norske interesser overfor EU. Kommunesektoren kan i tillegg til dette ivareta sektorens interesser direkte overfor EU. Dette skjer normalt gjennom europeiske paraplyorganisasjoner. For å utføre begge disse oppgavene, er det nødvendig å involvere kommunesektoren på et tidligst mulig tidspunkt.

Stortingsmeldingen om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU fra 2012 satte som mål å få en mer systematisk dialog mellom forvaltningsnivåene i arbeidet med utforming av norske posisjoner og fremming av synspunkter.⁸ Dette ble også fulgt av konkrete tiltak. Likevel er det holdepunkter for at det fremdeles er behov for forbedringer på dette området.

En rapport av Oslo Economics (på oppdrag fra KS) fra 2021 kartla kommunesektorens involvering i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidlig fase, fra EU starter å arbeide med nytt regelverk og fram til endelig vedtak.⁹ Rapporten peker på at involveringen er lite systematisk og skjer i varierende grad. Den anbefaler derfor at statsforvaltningen bør innføre tiltak som sikrer at det foretas en god vurdering av sakers relevans for kommunesektoren, og som gir økt oppmerksomhet omkring formidling av målrettet informasjon til kommunesektoren om pågående saker i den tidlige fasen.

Kommunesektorens to hovedspor overfor både norske myndigheter og EU-organer, utfyller hverandre. Den norske kommunesektoren kan gjennom forbindelse til andre lands kommuneorganisasjoner, eller gjennom europeiske paraplyorganisasjoner, bidra til å forme posisjoner fra det europeiske lokale og regionale nivået. I noen saker kan dette være en mer effektiv måte å få gjennomslag på, enn gjennom norske nasjonale innspill overfor EU som utenforland. Generelt er det viktig at norske nasjonale, regionale og lokale myndigheter er best mulig koordinert.

⁸ Meld. St. 5 (2012–2013).

⁹ Oslo Economics (2021).

6.3.2 Behandlingsfasen og beslutningsfasen

Når Kommisjonens forslag til ny lovgivning legges fram for beslutning i Rådet og Europaparlamentet, begynner den politiske tautrekkingen. Mens møtene i Parlamentet går for åpne dører som også norske representanter kan følge, er forhandlingene i Rådet i prinsippet lukket. Norge og de andre EØS/EFTA-statene deltar ikke i beslutningsprosessen, og Norge har i realiteten begrensede muligheter til påvirke den politiske prosessen.

Det er særlig de nordiske EU-statene som har presset på for mer åpenhet i forhandlingsprosesser og tilgang til relevante dokumenter. Det har dessuten vært en flaggsak for Europaparlamentet og EUs ombudsmann. Det er også blitt etablert at dokumenter som viser Kommisjonens og Rådets posisjoner, og som danner utgangspunkt for de såkalte trilog-forhandlingene, også skal kunne offentliggjøres.¹⁰ I tillegg er rådsmøtene åpne (videooverføres) når nye forslag introduseres og stemmes over. Mer åpenhet tjener også norske aktører fra sivilsamfunn og næringsliv, som på den måten også kan følge prosessene tettere.

Hvis Norge skal kunne påvirke beslutningsprosessen når den har flyttet seg fra Kommisjonen til Rådet og Parlamentet, må innspill og forslag legges fram i form av konkrete endringsforslag til de tekstene som Rådet og Parlamentet arbeider med. De norske innspillene må komme i rett tid, til rett institusjon, på rett måte og riktig nivå. Det er vanskelig å be om unntak og særordninger for Norge alene, men det er enklere å argumentere for dette om man har felles interesser med en eller flere medlemsstater, og man kan foreslå løsninger som representerer en forbedring for alle. Det har vært flere tilfeller hvor norske offisielle posisjoner gjerne kommer sent i prosessen, og i noen tilfeller også etter at EU formelt har vedtatt nytt regelverk. Nylig ble det opprettet en egen arbeidsgruppe i EFTA-sekretariatet, som skal evaluere saker med en horisontal dimensjon som kan innebære særlige utfordringer for EØS/EFTA-statene, blant annet for på et tidlig tidspunkt å skulle fange opp initiativ fra EU som kan være relevante for EØS (se kapittel 5).

For land utenfor EU er det begrensede muligheter til å få gjennomslag for endringer av EU-lovgivningen i forhandlingsprosessen i Rådet og Parlamentet. I all hovedsak må norske innspill enten være på linje med et flertall av medlemsstatene, eller med et mindretall av dem som i sin tur lyk-

kes med å forhandle fram posisjonen overfor andre EU-stater. Rene særnorske interesser kan vanskelig vinne fram i EUs lovgivende organer. Når det etter hvert skal gjøres vanskelige avveininger i Rådet eller Parlamentet og kompromisser skal balanseres slik at alle 27 statene skal kunne leve med resultatet, er det ingen rundt forhandlingsbordet som spør hva Norge mener. Det synes heller ikke å være slik at Norge uten kostnad kan veksle inn godvilje på ett felt mot innrømmelser på et annet. Det er likevel lettere på områder der man fra norsk side deler de overordnede målsettingene og visjonene for videreutvikling av EU-politikken og kan finne andre, likesinnede stater som deler norsk syn. Dette er ikke minst aktuelt innenfor klima- og miljøpolitikken, hvor Norge deltar i flere uformelle grupperinger (for eksempel ReachUp) som er etablert av grupper av medlemsstater for å påvirke Kommisjonen til å legge fram forslag i en spesifikk retning, for eksempel med større ambisjoner på miljøområdet.

EØS/EFTA-kommentarene

EØS/EFTA-statene har rett til å gi ett eller flere skriftlige innspill til ny EU-lovgivning til Kommisjonen og Rådets medlemmer på alle stadier i beslutningsprosessen gjennom de såkalte EØS/EFTA-kommentarene. Utvalget konstaterer at det er en økning i antallet EØS/EFTA-kommentarer over det siste tiåret, men at det er vanskelig å vurdere i hvilken grad disse blir tatt hensyn til i den videre beslutningsprosessen. Det er ikke gitt at det er sammenfallende økonomiske og politiske interesser på alle områder mellom de tre EØS/EFTA-statene, og det synes naturlig at Norge i viktige saker velger å ivareta egne interesser gjennom nasjonale innspill.

Innhold og budskap i EØS/EFTA-kommentarene varierer også. I september 2023, for eksempel, sendte Norge, Island og Liechtenstein en kommentar til Kommisjonens forslag til Critical Raw Materials Act, et rammeverk for forsyning av kritiske og strategiske råmaterialer i EU (se kapittel 11). Kommentaren støtter det overordnede formålet med forslaget, men kommer også med en rekke konkrete innspill. For eksempel oppfordres det til å inkludere aluminium og syntetisk grafitt på listen over strategiske og/eller kritiske råvarer. Norge ber også om en garanti for urfolks rettigheter.¹¹ EØS/EFTA-kommentarene kommer ofte som et supplement til norske kommentarer. I

¹⁰ Rebasti (2021).

¹¹ Standing committee of the EFTA states (2023).

dette tilfellet sendte Norge i juni 2023 en egen kommentar med stort sett samme innhold.

Rapporten om departementenes EØS-arbeid framhever at det bør vurderes å gi innspill til EUs institusjoner i saker som kan få vesentlig betydning for Norge. EØS/EFTA-kommentarene er ett mulig virkemiddel. Et annet er å identifisere like-sinnede medlemsstater i EU. Dersom det finnes medlemsstater som ønsker lignende unntak som Norge, for eksempel, vil det kunne øke sannsynligheten for gjennomslag når regelverket skal innlemmes i EØS-avtalen (se under).

6.3.3 Hvor mye kan Norge påvirke i utrednings- og behandlingsfasene?

Siden midten av 1970-tallet, har norske regjeringer hatt som mål å samarbeide tett med EU. Målet har vært å komme tidlig inn i pågående beslutningsprosesser for å kunne ivareta norske interesser. Denne ambisjonen har vært fulgt opp i tråd med prioriteringene fra ulike regjeringer. Det er generelt vanskelig å påvise effekt av påvirkningsarbeid, også i europapolitikken. I EØS-sammenheng er det ikke sikkert at det alltid vil være en god idé å flagge eventuelle gjennomslag. Utvalget erfarer likevel at mulighetene for gjennomslag vurderes som gode av de som har erfaringer fra slike oppgaver i forvaltningen. Det forutsetter at Norge prioriterer de viktigste sakene på et tidlig tidspunkt, setter inn tilstrekkelig med ressurser og begrunner sine synspunkter godt.

EØS-avtalen sikrer, på en annen måte enn de bilaterale avtalene til Sveits, en tilgang til EU-systemet på de områder som er dekket av avtalen (se kapittel 15). EØS-avtalen gir Norge mulighet til å delta i Kommisjonens ekspertgrupper. Der deltar forvaltningsansatte fra Norge, sammen med representanter fra EUs medlemsstater, i kraft av den ekspertisen og erfaringen de besitter, ikke primært for å representere sine respektive regjeringer. Det kan være vanskelig å påvise faktisk innflytelse i dette stadiet av beslutningsprosessen. Studier viser også at departementsansatte som deltar i slike ekspertgrupper oppfatter seg mer som uavhengige fageksperter enn som norske representanter.¹² Likevel er det tydelig at ekspertgruppene oppfattes som en viktig arena for å kunne få gehør for norske interesser. Dette skyldes særlig to aspekter: at det i denne tidlige fasen fortsatt er mulig å påvirke innholdet i regelverket, og at innflytelse i stor grad er basert på kompe-

tanse og erfaring, ikke først og fremst EU-medlemskap.

Når det gjelder norsk deltakelse i EU-byråer, kan Norge sammen med EUs medlemsstater være med på å påvirke utformingen av nytt regelverk. Denne deltakelsen kan også gi innsikt i grunnlaget for EUs regelverk, som kan bidra til å identifisere hvilket handlingsrom Norge har i gjennomføringen av regelverket. Det er et godt utgangspunkt for å kartlegge mulige utfordringer og problemer ved etterfølgende norsk gjennomføring av nytt EØS-regelverk.

Det kan være krevende for Norge å vurdere den nærmere betydningen av nytt EU-regelverk, som ikke sjelden er resultatet av politiske kompromisser som EØS/EFTA-statene ikke er del av. Fordi Norge ikke har deltatt i de politiske prosessene som går forut for og under utviklingen av nytt regelverk, vil det alltid være en risiko for at norske myndigheter velger å «overoppfylle» konkrete bestemmelser i regelverket, eller, der det er angitt alternativer, ønsker å være på den sikre siden ved for eksempel å innføre høyere normer enn det som kreves i regelverket. Det kan også være en utfordring for EUs medlemsstater.

Samtidig er deltakelse i ekspertgrupper, komitologikomiteer og andre påvirkningskanaler avhengig av prioriteringer og kapasitet i forvaltningen. Rapporten om departementenes EØS-arbeid understreker at det er viktig at norske myndigheter prioriterer hvilke saker de ønsker å sette inn ressurser på, og at tidspunktet for innsatsen er av stor betydning for hva man kan forvente å oppnå. Rapporten framhever også at Norges muligheter for å påvirke innholdet i en rettsakt er størst før Kommisjonen har fremmet forslag om en ny rettsakt.¹³ Redegjørelsen og diskusjonen i kapittel 5 peker på mengden og tempoet på regelverksutviklingen i EU som en stor utfordring for norsk forvaltning. Enkelte advarer også om at det nå brukes så mye tid og ressurser på gjennomføring av regelverk at det ikke er mulig å drive systematisk påvirkningsarbeid. Manglende kompetanse og rekruttering kan være en utfordring, fordi påvirkningsarbeid krever kunnskap og erfaring om EU- og EØS-systemet, nettverksbygging, i tillegg til innsikt i det spesifikke saksområdet. Studier peker på at norske utsendinger i ekspertgrupper, komitologikomiteer og EU-byråer mottar få instruksjoner og signaler fra politisk-administrativ ledelse i forkant av møter.¹⁴ Dersom målet er tidlig involvering i utvalgte saker, vil politiske sty-

¹² Egeberg og Trondal (2014).

¹³ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

¹⁴ Egeberg og Trondal (2014).

ringssignaler være en forutsetning for både å spisse den norske innsatsen og å konsentrere ressursene.

Tempoet i EUs regelverksutvikling er i tillegg en utfordring for tidlig norsk innsats, fordi det blir det vanskeligere å identifisere de viktige sakene tidlig. Det er i utgangspunktet mange muligheter til å fange opp nye initiativer fra Kommisjonen, både gjennom de halvårlige redegjørelsene for Kommisjonens strategiske prioriteringer som presenteres for Europaparlamentet av kommisjons-presidenten (State of the Union), Kommisjonens årlige arbeidsprogram som redegjør nærmere for nye lovforslag, og de årlige arbeidsplanene som utarbeides av generaldirektoratene. Men oftere nå enn tidligere utvikles nye politiske initiativ i dialogen mellom EUs stats- og regjeringssjefer og kommisjons-presidenten eller på initiativ av Europaparlamentet. Det kan noen ganger føre til at det forberedende arbeidet i Kommisjonens ekspertgrupper «kortslyttes», og at forslag går direkte til forhandlinger i Rådet og Parlamentet. Det gir mindre mulighet for påvirkningsarbeid i den tidligste fasen av regelverksutviklingen. Men tidlig innsats krever ressurser. Tempoet skaper økt press på raskt å kunne sette seg inn i komplekse saksfelt, å se hva som er relevant for EØS og ikke, for på den måten å kunne utforme en norsk påvirkningsstrategi. EØS-avtalen gir Norge innpass i utredningsfasen, men også her er det endringer. Bruken av ekspertgrupper varierer mellom sektorer.¹⁵ Forslag til nytt regelverk kan bli betydelig endret under forhandlingene i Rådet og Parlamentet og ytterligere omarbeidet i de avsluttende «trilog»-forhandlingene mellom Kommisjonen, Rådet og Parlamentet. Norske myndigheter må derfor være forberedt på å justere sin innsats i takt med utviklingen av saken i EU, slik at eventuelle innspill vil være relevante.¹⁶

Aktiv europapolitikk er både viktigere og mer utfordrende enn før. For å fremme norske interesser effektivt i denne fasen, må saker prioriteres på et tidlig tidspunkt, det må tilføres nok ressurser, og synspunkter må koordineres og forankres. Samtidig øker Norges muligheter for påvirkning i de tilfellene hvor norske interesser sammenfaller med andre stater i EU. EUs oppgave er først og fremst å ivareta interessene til EUs medlemsstater. Det finnes dermed ingen garantier for at Norge, selv med iherdig innsats i utredningsfasen, får gjennomslag for sine posisjoner. På tross

av dette er det i denne fasen norske myndigheter og aktører har mulighet til å påvirke innholdet i EU-regelverket.

6.4 Andre fase: Innlemmelse av regelverk i EØS-avtalen: Norges påvirkningsmuligheter på EØS-regelverket

6.4.1 Innledning

EØS-avtalen er «dynamisk». Det betyr at den oppdateres med nytt regelverk på de områdene avtalen dekker i takt med utviklingen av regelverket i EU. Det er EØS-komiteen (se kapittel 5) som beslutter å innlemme EØS-relevant, nytt eller endret EU-regelverk i EØS-avtalen. Når EU og EØS/EFTA-statene er enige om å ta inn en ny EU-rettsakt i EØS-avtalen, settes saken på dagsorden for EØS-komiteen.¹⁷ Som påpekt i kapittel 5 må partene først vurdere om eller eventuelt hvilke deler av EUs regelverk som er «EØS-relevant». Dette diskuteres i punkt 6.4.2. EØS-komiteens oppgave er å beslutte hvilke rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen, og hvilken del av EØS-avtalen (hvilket vedlegg) rettsakten hører til. I EØS-komiteen beslutes også om det skal gjøres tilpasninger i rettsaktene. Hvis nødvendig må rettsakten tilpasses avtalens topilarstruktur, og enkelte ganger blir EU- og EFTA-siden enige om unntak eller overgangsordninger, eventuelt også fordi det er deler av rettsakten som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Hvilke muligheter som finnes for å få gjennomslag for nasjonale unntak og tilpasninger, diskuteres i punkt 6.4.3. EØS-komiteens beslutninger treffes ved enstemmighet. Det innebærer at avtalepartene, både EU-siden og den enkelte EØS/EFTA-stat, kan reservere seg mot at en rettsakt innlemmes i EØS-avtalen. Hvilke muligheter reservasjonsretten gir for å ivareta nasjonale interesser, diskuteres i punkt 6.4.4. Flere av de rettsaktene som innlemmes i EØS-avtalen vil dessuten være avhengig av at Stortinget samtykker til dette (se kapittel 7). Betydningen av Stortingets samtykke gjennomgås i punkt 6.4.5. EØS-relevant regelverk fra EU som innlemmes i EØS-avtalen, tolkes og utvikles gjennom rettspraksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen. Hvilke påvirkningsmuligheter Norge har på innholdet i EØS-regelverket ved å gi innlegg for domstolene, drøftes i punkt 6.4.6.

¹⁵ Van Balleart (2017).

¹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

¹⁷ Jf. Arnesen m.fl. (2022).

6.4.2 Vurderingen av EØS-relevans

Utgangspunktet er at dersom en EU-rettsakt faller innenfor et område som er dekket av EØS-avtalen, det som gjerne kalles EØS-avtalens geografiske eller saklige virkeområde, skal rettsakten gjøres til en del av denne. Det må derfor vurderes om rettsakten er EØS-relevant. Som hovedregel byr ikke vurderingen av EØS-relevans på tvil. Det kan likevel oppstå vanskelige grensetilfeller og situasjoner der det er ulike oppfatninger blant avtalepartene om relevansspørsmålet. I kapittel 5 ble det framhevet at relevansvurderingen har blitt vanskeligere, blant annet fordi EU i større grad vedtar sektorovergripende rettsakter og lovpakker hvor noen deler klart er EØS-relevante, mens andre deler ikke er det. I tillegg er det en tendens til at regelverk som ikke anses EØS-relevant, likevel innlemmes i EØS-avtalen, fordi det er et politisk ønske fra EØS/EFTA-statene, og EU-siden ikke motsetter seg det.¹⁸ Fra norsk side er man opptatt av at dette ikke skal innebære en utvidelse av EØS-avtalens virkeområde, og ved innlemmelse i EØS-avtalen tas det gjerne inn en forklaring eller erklæring som skal forhindre det. Innlemmelse av slike rettsakter kan imidlertid skape presedens for at senere rettsakter av samme karakter også skal innlemmes, med mindre det tas uttrykkelige forbehold om at innlemmelsen ikke er ment å skape presedens.¹⁹

Vurderingen av EØS-relevans er til en viss grad skjønsmessig.²⁰ I de tilfellene hvor det er tvil om en rettsakt er EØS-relevant, kan dette gi EØS/EFTA-statene mulighet til å unngå å innlemme rettsakter som ikke er politisk ønsket. Det er flere eksempler på at rettsakter som EU mener er EØS-relevante likevel ikke blir innlemmet i EØS-avtalen. Dette kan blant annet skyldes politisk uenighet. Et eksempel er direktiv 2000/78 om forbud mot diskriminering i arbeidslivet. Norge vurderte direktivet som EØS-relevant og ønsket å ta det inn i EØS-avtalen. Island og Liechtenstein delte ikke Norges oppfatning, og EØS/EFTA-statene ble derfor ikke enige om innlemmelse. Dette ble akseptert av EU, og resultatet ble at norske

myndigheter valgte å gjennomføre direktivet i norsk rett uavhengig av EØS-avtalen.

2012-utredningen framhevet at noen rettsakter ble liggende fordi de ble oppfattet som «særlig sensitive eller politisk vanskelige». Det ble påpekt at det for EØS/EFTA-statene kunne være «opportunt å la rettsaktene ligge til modning» mens saken ble avklart politisk, i påvente av at motstand mot rettsakten avtok, eller i påvente av et mer passende tidspunkt. Muligheten for å avvente overtakelsen av EØS-regelverk beskrives som en «sikkerhetsventil» for «å lette på det politiske trykket.»²¹

Hvor grensen går for hva som er en legitim tidsbruk i politisk sensitive saker, er ikke opplagt.²² Også i tiden etter 2012 finnes det flere eksempler på at innlemmelsen av rettsakter i EØS-avtalen som framstår som EØS-relevante, har trukket ut i tid. Et slikt eksempel er prosessen knyttet til innlemmelsen av direktivet om harmonisering av nasjonale direktiver for bankinnskudd, direktiv 2009/14, som nå er avløst av direktiv 2014/49. Etter lange forhandlinger mellom EU- og EØS/EFTA-siden om tilpasninger eller unntak, er saken fortsatt ikke løst, men så langt ikke satt på spissen i EØS-komiteen.²³

2012-utredningen argumenterte for at så lenge hverken EU eller de andre EØS/EFTA-statene presser på, er muligheten for en uthaling av innlemmelsesprosessen i praksis «ganske romslig.»²⁴ Det synes imidlertid å være mindre rom for dette i dag. Dette kan ses i sammenheng med at etterslepet av rettsakter har økt siden den tid og at det nok også er en økende misnøye på EU-siden av det som oppfattes som «cherry-picking» fra Norge og de andre EØS/EFTA-statenes side. Risikoen ved å bruke uforholdsmessig lang tid på innlemmelsesprosessen er at Norge og de andre EØS/EFTA-statene kan bli møtt med mottiltak fra EUs side. I et arbeidsdokument fra Kommisjonen tilbake i 2012 gis det uttrykk for at «EU samlet sett burde vurdere å utvikle et svar på en mulig tiltakende holdning fra EØS/EFTA-statene til en selektiv tilnærming til innlemming av nytt regelverk i EØS.»²⁵ Det må også noteres at det interne dokumentet ikke er fulgt opp i offisielle kommisjons- eller rådsdokumenter.

Et mulig scenario er en tilsvarende respons som EU ga Sveits på grunnlag av manglende fram-

¹⁸ Jf. Arnesen m.fl. (2022), s. 72 som viser til direktiv 2000/78 om forbud mot diskriminering i arbeidslivet. Se nærmere om dette direktivet i neste avsnitt.

¹⁹ To eksempel på felles erklæringer fra avtalepartene om at innlemmelsen av et direktiv ikke er ment å skape presedens gir EØS-komiteens beslutninger om innlemmelse av hhv. skipsforurensningsdirektivet (2009/123) og miljøkriminalitetsdirektivet (2008/99), se EØS-komiteens beslutninger nr. 188 og 191/2015.

²⁰ Meld. St. 5 (2012–2013).

²¹ Jf. NOU 2012: 2.

²² Se også NOU 2012: 2.

²³ Se nærmere Fredriksen og Mathisen (2022).

²⁴ Jf. NOU 2012: 2.

²⁵ Se European Commission (2012a).

gang i forhandlingene om en institusjonell rammeavtale for samarbeidet. På grunn av dette har EU siden 2018 valgt å unnlate å oppdatere avtalen om tekniske handelshindre når det gjelder medisinsk utstyr. Dette har blant annet ført til at sveitsiske eksportører opplever at adgangen til det indre markedet begrenses og at målsettingen i avtalen om tekniske handelshindre om fri bevegelse undergraves (se kapittel 15).

6.4.3 Tilpasninger

En måte Norge kan påvirke utformingen av EØS-retten på, er ved å få gjennomslag for tilpasninger i det EU-rettslige regelverket når dette innlemmes i EØS-avtalen. Her er det nødvendig å skille mellom tekniske tilpasninger og unntak og tilpasninger begrunnet i særnorske behov og interesser. Som følge av EØS-avtalens to-pilarstruktur, vil det ofte være nødvendig med tekniske tilpasninger av det EU-rettslige regelverket. Muligheten for å få gjennomslag for tilpasninger og unntak begrunnet i særnorske hensyn framstår derimot som svært begrenset. I 2012-utredningen ble det gjort et forsøk på å få en oversikt over hvilke politiske tilpasninger Norge hadde fått gjennomslag for i EØS-komiteen, uten at man lykkes med dette. Det ble samtidig vist til at Aftenposten i 2011 hadde fått tilsendt en oversikt over tilpasninger. Etter en gjennomgang av disse, fant utvalget at kun et fåtall av dem var politiske. Utvalget konkluderte derfor med at Norge var gitt få unntak fra reglene. Det ble også vist til at Norge på de fleste områder ikke ønsket unntak, og at på de områdene hvor Norge har ønsket seg unntak, har dette vært vanskelig. Videre ble det vist til at de fleste unntakene som er gitt til EØS/EFTA-statene, skyldes særlige forhold knyttet til den enkelte stat, slik som størrelse og geografi.²⁶ Også i denne utredningen har vi forsøkt å innhente en oversikt over hvilke særregler og unntak Norge har fått gjennomslag for de siste ti årene. Det har vist seg å være en krevende øvelse. Verken Utenriksdepartementet, Norges delegasjon til EU eller EFTA-sekretariatet har en slik oversikt.²⁷

Selv om muligheten for å få gjennomslag for tilpasninger begrunnet med særnorske hensyn framstår som begrenset, finnes det likevel noen

eksempler på dette. Ett eksempel er EUs tredje gassmarkedsdirektiv, direktiv 2009/73/EF. Her framgår det av EØS-komiteens beslutning at det blant annet er gjort unntak fra direktivet knyttet til særegne nasjonale situasjoner i Norge. Blant annet framgår det av komitébeslutningen at Melkøya er unntatt definisjonen av LNG-anlegg, og at det også er gjort flere unntak for områdene Jæren, Ryfylke og Hordaland (se kapittel 9).²⁸

Slik utvalget ser det, framstår muligheten for å få gjennomslag for norske særregler og unntak i EØS-komiteen også i dag som svært begrenset.

6.4.4 Reservasjonsretten

Å innlemme en EU-rettsakt i EØS-avtalen krever enstemmighet i EØS-komiteen. Det betyr at både EU-siden og EØS/EFTA-statene kan motsette seg at nye EØS-relevante EU-rettsakter tas inn i avtalen. Som påpekt i kapittel 5, taler EFTA-statene med én stemme i EØS-komiteen. Det betyr at de tre EØS/EFTA-statene må bli enige om å innlemme en rettsakt i EØS-avtalen. Dersom enten Island, Liechtenstein eller Norge avviser å være med på innlemmelsen av en rettsakt, blir ikke rettsakten innlemmet i EØS. Hver av EØS/EFTA-statene har rett til å motsette seg forslag til nye EØS-regler og dermed hindre vedtak i EØS-komiteen.²⁹ Når man snakker om «reservasjonsretten» eller «vetoet», er det muligheten avtalepartene har til å motsette seg innlemmelse av EØS-relevant regelverk man sikter til.³⁰

Reservasjonsretten under EØS-avtalens artikkel 102 er en nødvendig sikkerhetsventil og forutsetning for en mellomstatlig EØS-avtale. Samtidig vil bruk av reservasjonsretten utfordre EØS-avtalens målsetting om et dynamisk og ensartet EØS. Manglende oppdatering av EØS-reglene vil ramme både EU og EØS/EFTA-statene. Det er uvisst hvordan EU vil reagere på en reservasjon fra EØS/EFTA-statene mot at ny EU-lovgivning blir tatt inn i avtalen. En eventuell beslutning om å bruke reservasjonsretten må derfor veies opp mot konsekvensene.

Det har ved flere anledninger vært diskutert om Norge skal motsette seg innlemmelse av nytt EU-regelverk i EØS-avtalen. Stoltenberg II-regjeringen besluttet i 2011 at Norge skulle reservere

²⁶ Jf. NOU 2012: 2.

²⁷ Departementenes EØS-arbeid viser til en gjennomgang foretatt av EFTA-sekretariatet i 2015 for årene 2005 til 2014, som viste at omtrent 15% av EØS-komiteebeslutningene inneholdt tilpasninger.

Denne gjennomgangen skilte ikke mellom tekniske tilpasninger og materielle tilpasninger.

²⁸ Se EØS-komiteebeslutning nr. 93/2017, pkt. 3 bokstav c) og d).

²⁹ Dette utgangspunktet er nærmere beskrevet i St. Prp. 100 (1991-92) s. 324.

³⁰ EU har samme «reservasjonsrett» som EØS/EFTA-statene.

seg mot EUs tredje postdirektiv.³¹ Gjennom 2011 ble det forhandlet med EU for å finne gjensidig akseptable løsninger som ga Norge unntak for de omstridte delene av direktivet. EU-siden ga i 2012 uttrykk for at man måtte vurdere suspensjon etter artikkel 102. Det ble ikke videre fulgt opp fra EUs side, og etter regjeringsskiftet i 2013 åpnet regjeringen for å innlemme direktivet i EØS-avtalen. Muligheten for å bruke reservasjonsretten i EØS-avtalen har også vært diskutert i forbindelse med EUs datalagringsdirektiv, tjenstedirektivet og utsendingsdirektivet. Spørsmålet om innlemmelse av EUs fjerde energimarkedspakke synes også å aktualisere en debatt om bruk av reservasjonsretten.

De formelle, rettslige konsekvensene av manglende enighet om innlemmelse reguleres av EØS-avtalen artikkel 102. For det første følger det av bestemmelsens tredje ledd at partene skal «bestrebe seg på å komme til enighet». Oppnås ikke enighet, regulerer fjerde til sjette ledd hvordan uenigheten skal håndteres. EØS-komiteen er gitt en seks måneders frist på å undersøke alle andre muligheter for at avtalen fortsatt kan virke tilfredsstillende, og de skal treffe beslutninger «for dette formål». Dersom partene ikke finner en løsning innen utløpet av seks månedersfristen, er konsekvensen at den berørte delen av vedlegget skal betraktes som midlertidig satt ut av kraft, med mindre EØS-komiteen bestemmer det motsatte. Hovedregelen er altså at den berørte delen av vedlegget ikke skal gjelde, men det åpnes for at EØS-komiteen kan bestemme at den likevel skal gjøre det. Det forutsetter imidlertid at avtalepartene er enige om at den berørte delen av vedlegget likevel skal gjelde. Det vil derfor i praksis være opp til EU-siden å vurdere om de skal møte manglende enighet om innlemmelse med suspensjon av relevante deler av EØS-avtalen.

Etter norsk syn er den berørte delen av vedlegget den delen av det relevante vedlegget til EØS-avtalen som rettsakten ville blitt innlemmet i. EØS-avtalen består av 22 vedlegg, ett for hvert av de viktigste områdene under EØS-avtalen. Når den berørte delen skal settes ut av kraft, betyr det at EØS-rettsaktene på et av avtaleområdene ikke skal gjelde. Det betyr konkret at EØS-avtalens hovedregler slik disse framgår av EØS-avtalens hoveddel, fortsatt vil gjelde, men at sekundærlovgivningen ikke gjelder.³² I utgangspunktet er det

opp til EØS-komiteen å bestemme hva som er «den berørte delen» av et vedlegg. Som hovedregel må det antas å være rimelig klart hvilken del av vedlegget en rettsakt ville blitt innlemmet i, men det kan ikke utelukkes at det kan oppstå uenighet mellom EU-siden og EFTA-siden om hva som er «den berørte delen», og at EU-siden vil mene at større deler av et vedlegg er berørt enn det EØS/EFTA-statene mener.³³

Dersom deler av EØS-avtalen settes midlertidig ut av kraft, innebærer det at det ikke lenger er ensartethet mellom EU-retten og EØS-retten. Dette kan by på utfordringer for de som skal anvende EØS-regelverket.³⁴ Oppstår det usikkerhet om deler av EØS-avtalen vil bli satt ut av kraft, kan dette føre til at investorer og markedsaktører mister tilliten til at regelverket er det samme i EU og EØS.

Igangsettelsen av 102-prosedyren er ikke betinget av at en part aktivt har motsatt seg innlemmelse av nytt EØS-regelverk. En beslutning om å iverksette 102-prosedyren kan også bygge på at en part mener det tar uforholdsmessig lang tid å innlemme regelverket.³⁵ Prosedyren i EØS-avtalen artikkel 102 har aldri vært gjennomført fullt ut, men EU har ved noen få anledninger startet prosessen. Første gang dette skjedde var i 2002 og gjaldt innlemmelse av EUs hvitvaskingsdirektiv i EØS-avtalen. Da EUs unionsborgerdirektiv skulle innlemmes, ble også 102-prosedyren iverksatt av EU-siden. I begge tilfellene mente EU at det tok for lang tid å innlemme regelverket i EØS-avtalen.³⁶ Resultatet har likevel vært at rettsaktene til slutt har blitt innlemmet, slik at artikkel 102-prosedyren aldri har blitt gjennomført fullt ut.³⁷ Da Norge aktivt besluttet å reservere seg mot EUs tredje postmarkedsdirektiv, ble ikke prosedyren i EØS-avtalen artikkel 102 iverksatt fra EUs side.

«Reservasjonsretten» forstås vanligvis slik at den først er tatt i bruk der en EØS/EFTA-stat aktivt har meddelt at den har til hensikt å motsette seg innlemmelse av en rettsakt. Med en slik forståelse har Norge tatt i bruk reservasjonsretten én gang.³⁸ I disse tilfellene kan man snakke om en «aktiv reservasjon». Det er imidlertid mulig å for-

³² Jf. Arnesen m.fl. (2022).

³³ Jf. Fredriksen og Mathisen (2022), s. 233 som også viser til at fraværet av en felles EØS-domstol innebærer at muligheten for rettslig overprøving er svært begrenset.

³⁴ Jf. Arnesen m.fl. (2022).

³⁵ Se Meld. St. 5 (2012–2013), pkt. 5.3.6.

³⁶ Se Meld. St. 5 (2012–2013), pkt. 5.3.6.

³⁷ Se Fredriksen og Mathisen (2022).

³¹ Se Meld. St. 18 (2011–2012), pkt. 3.5.2 hvor det uttales at «Regjeringen har på dette grunnlaget besluttet å reservere Norge mot å ta inn EUs tredje postdirektiv i EØS-avtalen. EFTA-landene og EU ble informert om den norske holdningen til direktivet i mai 2011».

stå det slik at «reservasjonsretten» også brukes i de tilfellene hvor en eller flere av EØS/EFTA-statene bruker uforholdsmessig lang tid på å ta stilling til om regelverket skal innlemmes i EØS-avtalen. Også i disse tilfellene kan EU velge å svare på tidsbruken med å ta i bruk artikkel 102-prosedyren, slik eksemplene over viser. Forstås «reservasjonsretten» slik at den også omfatter tilfeller av uforholdsmessig lang tidsbruk, innebærer det at Norge har tatt i bruk reservasjonsretten ved flere anledninger. Det er nærliggende å forstå dette som en form for «passiv reservasjon». Et eksempel er manglende innlemmelse av nasjonale garantier for bankinnskudd (direktiv 2009/14, avløst av direktiv 2014/49).³⁹ I litteraturen er det argumentert for at Norges manglende vilje til å innlemme direktivet i EØS-avtalen må betraktes som en reservasjon, eller veto, som EU synes å akseptere.⁴⁰

EØS-avtalen artikkel 102 regulerer den formelle, rettslige virkningen av at en EØS/EFTA-stat motsetter seg innlemmelse eller eventuelt bruker uforholdsmessig lang tid. Hvilke andre reaksjoner det er sannsynlig at man må regne med fra EU-siden, er vanskelig å vite. Om man aktivt velger å gjøre bruk av reservasjonsretten, må man uansett regne med at dette blir møtt med motreaksjoner fra EU, i hvert fall der en rettsakt har blitt vedtatt mot stemmene til en eller flere av EUs medlemsstater og som dermed må akseptere å bli bundet av et flertallsvedtak i Rådet.⁴¹ Hvordan EU ellers vil reagere, vil avhenge av hvor viktig rettsakten er for det indre marked og om den rammer EU og EUs selskaper hardere enn EØS/EFTA-statene. EØS-avtalens artikkel 127 gir avtalepartene rett til å si opp EØS-avtalen med tolv måneders varsel uten at det kreves noen nærmere begrunnelse for dette. Terskelen for å si opp hele avtalen antas å være svært høy, og en slik reaksjon framstår lite sannsynlig. Det følger av TEUV artikkel 218 nr. 8 annet ledd at inngåelse av en assosieringsavtale slik som EØS-avtalen, krever enstemmighet, og en må gå ut fra at dette også er tilfellet ved oppsigelse.⁴²

Det er imidlertid ikke bare i de tilfellene hvor Norge aktivt beslutter å motsette seg innlemmelse at vi kan risikere å bli møtt med mottiltak

fra EUs side. Som påpekt, innlemmes rettsakter i EØS-avtalen ved enstemmighet i EØS-komiteen. I de tilfellene hvor det er tvil om EØS-relevansen, gir dette EØS/EFTA-statene en mulighet til å unngå å innlemme rettsakter som anses problematiske. I de tilfellene hvor EU-siden mener at en rettsakt er EØS-relevant, kan det være vanskelig å få gjennomslag for at en rettsakt ikke er EØS-relevant. Dersom Norge, eller de andre EØS/EFTA-statene, trekker spørsmålet om innlemmelse ut i tid i disse tilfellene, kan man risikere at EU-siden svarer med en strengere relevansvurdering for rettsakter som EØS/EFTA-statene ønsker innlemmet. Det er også en viss risiko for at EU-siden setter seg på bakbeina dersom det skulle bli spørsmål om å innlemme en ikke-relevant EØS-rettsakt i EØS-avtalen, men som EØS/EFTA-statene likevel ønsker innlemmet. I situasjonen mellom Sveits og EU har EU, basert på at Sveits trakk seg fra forhandlinger om en institusjonell rammeavtale, respondert med å la være å oppdatere avtaler knyttet til det indre marked. Dette har ført til at deler av samarbeidet i praksis har vært satt ut av spill (se kapittel 15). Det kan trolig ikke utelukkes at Norge og de andre EØS/EFTA-statene kan bli møtt med lignende reaksjoner.

6.4.5 Betydningen av Stortingets samtykke

Når EØS-komiteen beslutter å innlemme en EU-rettsakt i EØS-avtalen, skapes det nye folkerettslige forpliktelser for Norge. For at folkerettslige forpliktelser av «særlig viktighet» skal bli folkerettslig bindende for Norge, må Stortinget samtykke. Dette følger av Grunnloven § 26 andre ledd. Det samme gjelder folkerettslige forpliktelser som nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning. I de tilfellene Grunnloven stiller krav til samtykke fra Stortinget, er dette ivaretatt gjennom EØS-avtalen artikkel 103. Det følger av denne bestemmelsen at EØS-komiteens beslutninger ikke er bindende før EØS/EFTA-statenes forfatningsrettslige krav er oppfylt. Det betyr igjen at i de tilfellene hvor Stortingets samtykke er nødvendig, kan Stortinget stanse ikrafttredelsen av den relevante EØS-rettsakten ved å nekte å gi det nødvendige samtykke.⁴³ Stortingets samtykke fungerer derfor som en etterfølgende godkjenning av at rettsakten innlemmes i EØS-avtalen (i noen tilfeller gir Stortinget forhåndssamtykke, se kapittel 7). I 2012-utredningen ble det påpekt at selv om denne prosedyren er konstitusjonelt og politisk viktig, har det aldri skjedd at noen av

³⁸ Se nærmere Meld. St. 5 (2012–2013) hvor det uttales at: «Norge har reservert seg mot EUs 3. postdirektiv, men EU har så langt ikke iverksatt noen artikkel 102-prosedyre», pkt. 5.3.6.

³⁹ Se avsnitt 6.4.2.

⁴⁰ Se Fredriksen og Mathisen (2022).

⁴¹ Jf. Fredriksen og Mathisen (2022).

⁴² Jf. Arnesen m.fl. (2022).

⁴³ Jf. Arnesen m.fl. (2022).

EØS/EFTA-statenes parlamenter har nektet å gi samtykke til en rettsakt som er vedtatt av EØS-komiteen.⁴⁴ Det har ikke skjedd i Norge det siste tiåret heller. Stortingets etterfølgende kontroll av EØS-komiteens beslutninger er derfor mer en formalitet enn en realitet. Dette henger for det første sammen med at det er ønskelig for alle avtalepartene at eventuelle innsigelser mot innlemmelsen av nye rettsakter tas opp på et tidligere stadium i prosessen. For det andre er konsekvensen av manglende samtykke den samme som om en av statene hadde benyttet reservasjonsretten i EØS-komiteen.⁴⁵ Om en rettsakt er av en slik betydning at det kan være aktuelt å nekte å gi samtykke, må derfor vurderes på samme måte som de situasjonene der man vurderer om det er ønskelig å bruke reservasjonsretten.

6.5 Påvirkning på EU/EØS-retten ved å fremme nasjonale synspunkter for domstolene

Både EFTA-domstolen og EU-domstolen har en viktig rettsavklarende og rettsutviklende funksjon. Avgjørelser avsagt av disse domstolene er sentrale tolkningsbidrag når innholdet i EØS-rettslige forpliktelser skal kartlegges.⁴⁶ Ved å delta i saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen har Norge mulighet til å påvirke utfallet av avgjørelsene og dermed også innholdet i EØS-retten. Norge kan gi innlegg i alle saker for EFTA-domstolen og har muligheten til å påvirke utfallet av EFTA-domstolens avgjørelse i de sakene hvor Norge er part. For EU-domstolen kan Norge inngi innlegg i foreleggelsesaker som angår EØS-avtalens virkeområde.⁴⁷ I 2010 besluttet EU-domstolen at EØS/EFTA-statene og ESA ikke fikk lov til å intervenere i direkte søksmål for EU-domstolen. Dette omfattet også traktatbruddsaker som Kommissjonen reiste mot medlemsstater innenfor EØS-avtalens virkeområde. Ved en praksisendring i 2021 åpnet imidlertid EU-domstolen på ny opp for at Norge kan intervenere i traktatbruddsaker for EU-domstolen.⁴⁸ Dette er praktisk viktig for Norge, fordi det innebærer at Norge i større grad kan være med på å påvirke rettsutviklingen i prinsipielt viktige saker for EU-domstolen.

Muligheten til å påvirke avhenger imidlertid av at Norge benytter seg av den intervensjonsad-

gangen som finnes. Rapporten *Departementenes EØS-arbeid* påpeker at utredningsinstruksjonen ikke regulerer i hvilke saker Norge bør gi innlegg for domstolene, men angir i punkt 5-7 prosessuelle regler om norsk deltakelse i saker for EU-domstolen og EFTA-domstolen.⁴⁹ I veilederen til utredningsinstruksjonen punkt 5-7 framgår det at i foreleggelsesaker fra norske domstoler til EFTA-domstolen, skal det alltid utarbeides skriftlige innlegg der staten er part. Det framgår også at Norge «bør» gi innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og i foreleggelsesaker for EU-domstolen som anses som viktige for norske interesser. Det finnes imidlertid flere eksempler på at Norge ikke deltar i saker for EFTA-domstolen der Norge ikke direkte er involvert.⁵⁰ Norge deltok for eksempel ikke i sak E-26/13 Gunnarsson om tolkningen av unionsborgerdirektivet.⁵¹

I løpet av de siste ti årene har Norge inngitt skriftlige innlegg i rundt 50 saker for EFTA-domstolen og 48 saker for EU-domstolen.⁵² Fra EU-domstolen igjen åpnet opp for at EFTA-statene kan intervenere i traktatbruddssøksmål i 2021, har Norge intervenert i to saker.

Departementenes EØS-arbeid framhever også at Utenriksdepartementets distribusjon av saker til departementene er det viktigste verktøyet for å fange opp saker hvor det er ønskelig å fremme norske synspunkter. Enkelte departementer ber dessuten om å motta saker fra EU-domstolen på områder som ikke er berørt av EØS-avtalen. Det er Utenriksdepartementet som mottar sakene og som videresender disse til de ansvarlige fagdepartementene med Regjeringsadvokaten i kopi. Oversendelsen fra Utenriksdepartementet inneholder saksdokumentene, overordnet informasjon om

⁴⁸ Se kjennelse avsagt av EU-domstolens president i sak C-328/20 avsnitt 8 hvor det under henvisning til domstolens prosessreglement artikkel 40 (3) uttales at «Det fremgår af sidstnævnte bestemmelse, at der ikke kan stilles andre betingelser for antagelse til realitetsbehandling af en anmodning om intervention, som fremsættes af et tredjeland, der er part i EØS-aftalen, eller af EFTA-Tilsynsmyndigheden, end at den retstvist, som interventionsanmodningen vedrører, skal være omfattet af anvendelsesområdet for denne aftale. De stater og den myndighed, der er nævnt ovenfor, skal således meddeles tilladelse til intervention i retstvister, der er indbragt for Domstolen, uden at skulle godtgøre, at de har en særlig interesse heri, når disse tvister vedrører et af anvendelsesområderne for EØS-aftalen.»

⁴⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁵⁰ Eksempler fra senere tid er blant annet sak E-14/22, E-11/22, E-9/22 og E-1/22.

⁵¹ Denne avgjørelsen har hatt betydning i senere saker om tolkningen av unionsborgerdirektivet, slik som for eksempel EFTA-domstolens rådgivende uttalelse til Oslo tingrett i sak E-28/15.

⁵² Se Espelid m.fl. (2021).

⁴⁴ Jf. NOU 2012: 2.

⁴⁵ Jf. Fredriksen og Mathisen (2022).

⁴⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁴⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

saken og fem standardspørsmål som skal gi veiledning til vurderingen av om det bør gis innlegg.⁵³

Standardspørsmålene er:

1. Vil en avgjørelse i den foreliggende sak kunne få betydning for det norske regelverket på området?
2. Reiser saken rettslige spørsmål av prinsipiell karakter?
3. Vil et gitt utfall i saken kunne få politisk eller økonomisk betydning for Norge?
4. Har saken berøringspunkter med pågående saker for EFTAs overvåkingsorgan eller nasjonal domstol?
5. Har Norge mottatt henvendelser fra andre stater eller øvrige aktører om å engasjere seg i saken?

Det er i hovedsak opp til det enkelte departement å vurdere hvilken betydning den aktuelle saken har for norske interesser – Utenriksdepartementet vurderer først og fremst om saken angår EØS-avtalens virkeområde og hvilke departementer som berøres. Der de berørte departementene kommer til at det bør inngis skriftlig innlegg, blir saken forelagt EØS-rettslig utvalg for en nærmere vurdering og videre oppfølging. Dette følger av utredningsinstruksens punkt 5-7.

Utenriksdepartementets ordning med distribusjon av saker for EU-domstolen gjelder bare foreleggelsessakene. Traktatbruddsaker og andre direkte søksmål er ikke omfattet av ordningen. Disse sakene sendes ikke til Norge. Fagansvarlige departementer er dermed henvist til å få kunnskap om disse sakene på andre måter. Kunnskap om saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen kan også fås på annet vis, for eksempel gjennom deltakelse i ulike ekspert- og arbeidsgrupper, gjennom Norges delegasjon til EU, via ambassadene eller mellom ulike uformelle kontaktpunkter i forvaltningen. I *Departementenes EØS-arbeid* påpekes det at disse kanalene kan bidra til å gi kunnskap om aktuelle saker. De kan også bidra til å gi innsikt i hvordan sakene vurderes av andre stater og organer.⁵⁴

6.6 Gjennomføring av EØS-retten: Nasjonale tilpasninger, håndtering av uklarhet og nasjonal (rest) kompetanse

6.6.1 Innledning

Når nye rettsakter er gjort til en del av EØS-avtalen, er rettsaktene folkerettslig bindende *for* Norge. For at rettsaktene også skal bli bindende *i* Norge, må rettsaktene gjøres til en del av norsk rett. Sagt med andre ord, rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen, må gjennomføres i norsk rett for at de skal danne grunnlag for rettigheter og plikter for private personer og markedsaktører. Hvilke muligheter som finnes til å legge vekt på nasjonale interesser, beror på innholdet i den aktuelle EØS-lovgivningen som skal gjennomføres. Nærmere hvilken betydning dette har, drøftes i det følgende avsnittet 6.6.2. EØS-regelverket som skal gjennomføres er ikke i alle tilfeller klart. I avsnitt 6.6.3 diskuteres det hvordan uklarhet om hva regelverket krever skal håndteres.

6.6.2 EU-regelverket som innlemmes i EØS-avtalen er styrende for hvilke nasjonale tilpasninger som kan gjøres

Reguleringen av det indre marked i EU styres av TEU artikkel 5 og prinsippet om myndighetstildeling, nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet. Disse prinsippene er bestemmende for hvilken utforming den EU-rettslige sekundærlovgivningen får. Hvilken utforming regelverket har fått, og hva regelverket er ment å regulere, har betydning for hvilke nasjonale valg og prioriteringer som kan gjøres.

Rettsakter som tas inn i EØS-avtalen og blir EØS-rett, vil ha ulik utforming og ambisjonsnivå. Noen rettsakter har bare som formål å koordinere allerede eksisterende regler i grenseoverskridende tilfeller. Andre rettsakter er ment å fullt ut harmonisere rettsstilstanden innenfor et område, mens andre rettsakter igjen bare er ment å stille nærmere angitte minstekrav til den nasjonale lovgivningen. Noen rettsakter vil ha elementer av både totalharmonisering og minimumsharmonisering innenfor én og samme rettsakt. Det finnes også eksempler på mellomløsninger hvor enkelte vilkår eller deler av en rettsakt er totalharmoniserende, mens andre overlater den nærmere reguleringen til nasjonal rett. Som hovedregel vil det framgå av rettsakten hvilken grad av harmonisering den legger opp til. Dette spørsmålet kan likevel i noen tilfeller by på tvil som først avklares når

⁵³ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁵⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

EU-domstolen tar stilling til spørsmålet.⁵⁵ Om en rettsakt er koordinerende, totalharmoniserende eller minimumsharmoniserende, er styrende for nasjonale myndigheters handlingsrom. På de områdene hvor EU har totalharmonisert rettstilstanden, er det i praksis ikke noe rom igjen for nasjonale myndigheter til selv å bestemme. I andre tilfeller beror nasjonale myndigheters muligheter på hva det er man ønsker å regulere. Hvis EU vedtar miljø- eller forbrukervernregler som stiller minstekrav til nasjonal rett, kan nasjonalstatene vedta strengere regler enn hva som følger av minstekravene. Nasjonalstatene vil derfor ha stor frihet til å vedta strengere bestemmelser enn de som følger av EU-retten. Men også sekundærretten må forstås i lys av primærretten, og nasjonalstatene kan for eksempel ikke vedta regler som diskriminerer på bakgrunn av nasjonalitet, uavhengig av om en aktuell rettsakt er minimumsharmoniserende eller totalharmoniserende.⁵⁶

Måten man får ivaretatt nasjonale mål og prioriteringer på, handler om at man først og fremst må ha en klar formening om hva EØS-retten krever, og hva den ikke krever. Når dette er på plass, kan man ivareta nasjonale hensyn ved å tilpasse det nasjonale regelverket til EØS-rettens krav. Noe regelverk overlater til den enkelte nasjonalstat å gi nærmere regler eller viser tilbake til allerede eksisterende nasjonale regler innenfor et område.⁵⁷ Muligheten for å ivareta nasjonale interesser ivaretas i disse tilfellene ved at norske myndigheter i gjennomføringsfasen avdekker de områdene hvor det er muligheter for nasjonale tilpasninger, utnytter de mulighetene som finnes og eventuelt sørger for å gi regelverk som utfyller EØS-rettsaktene. Et eksempel på dette er EUs personvernforordning, som åpner opp for nærmere bestemte nasjonale unntak og særreguleringer. Forordningen er innlemmet i EØS-avtalen og gjort til en del av norsk rett gjennom personvernloven. De nasjonale unntakene og særreguleringene som forordningen åpner for, er søkt ivaretatt gjennom bestemmelser gitt i personvernloven.

Graden av harmonisering beror på om den aktuelle rettsakten er en forordning eller et direktiv (se kapittel 4), og muligheten for å foreta nasjonale tilpasninger vil derfor også bero på om rettsakten er et direktiv eller en forordning.

Når en rettsakt er innlemmet i EØS-avtalen, har Norge en folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre denne i norsk rett innenfor en gitt frist, jf. EØS-avtalen artikkel 7. Bestemmelsen skiller mellom gjennomføringen av direktiver og forordninger. Forordninger skal gjennomføres «som sådan», mens direktiver overlater til «avtalepartenes myndigheter å bestemme formen og midlene for gjennomføringen.» EFTA-domstolen har videre forstått EØS-avtalen artikkel 3 og den lojalitetsplikten som følger av bestemmelsen slik at den legger føringer på avtalepartenes gjennomføring av EØS-rettsakter. Gjennomføringen i nasjonal rett må være gjort på en slik måte at rettstilstanden er klar og tilgjengelig, slik at den enkelte gis mulighet til å kjenne til, og benytte seg av, de rettighetene som følger av EØS-retten.⁵⁸ Kravene til gjennomføring for henholdsvis forordninger og direktiver åpner som utgangspunkt for at det kan gjøres større nasjonale tilpasninger når direktiver gjennomføres enn hva som er tilfellet for forordninger. Dette henger sammen med at formålet med å regulere i form av forordninger, er å ivareta behovet for en lik regulering i hele EU/EØS, uten nasjonale variasjoner.⁵⁹

Direktiver åpner derimot i større grad for nasjonale variasjoner. Det finnes imidlertid eksempler på forordninger som overlater til nasjonale myndigheter å foreta nærmere reguleringer, eller som åpner opp for en større grad av nasjonale tilpasninger. Samtidig er det direktiver som er så detaljerte at mulighetene for nasjonale tilpasninger i praksis ikke er til stede. Eksempler på forordninger som åpner opp for flere valgmuligheter og nærmere reguleringer i nasjonal rett, er forordningene om klinisk utprøving av legemidler (536/2014) og om medisinsk utstyr (745/2017).⁶⁰ Et eksempel på et totalharmoniserende direktiv er direktiv 2011/83 om forbrukerrettigheter. I artikkel 4 er det direkte regulert at direktivet er ment å

⁵⁵ Jf. Arnesen m.fl. (2022), s. 618 med videre henvisninger til sak E-15/12, Wahl avsnitt 54.

⁵⁶ Jf. Arnesen m.fl. (2022), s. 622. I 2012-utredningen påpekes det at fordi forordninger skal gjennomføres «som sådan» er det «derfor ikke noe nasjonalt handlingsrom», se NOU 2012: 2, s. 123.

⁶⁰ Forordningen 536/2014, artikkel 4, bestemmer at forhåndsgodkjenning av en klinisk utprøving skal gis av en etikkomité. Den nærmere reguleringen av denne er imidlertid til dels overlatt til nasjonal rett. Forordningen bestemmer at «Den etiske vurderingen skal utføres av en etikkomité i samsvar med lovgivningen i den berørte medlemsstat. Etikkomiteens vurdering kan omfatte forhold som behandles i del I av vurderingsrapporten om godkjenning av en klinisk utprøving nevnt i artikkel 6, og i del II av vurderingsrapporten nevnt i artikkel 7, alt etter hva som passer for hver berørte medlemsstat».

⁵⁵ Jf. Fredriksen og Mathisen (2022).

⁵⁶ Se Fredriksen og Mathisen (2022).

⁵⁷ For en omfattende diskusjon av handlingsrommet og EU-rettens praktiske betydning i Danmark, se Blom-Hansen m.fl. (2021).

være totalharmoniserende. Det betyr at medlemsstatene ikke kan opprettholde eller innføre nasjonale bestemmelser som fraviker dem som er fastsatt i direktivet.

Om, og i hvilken grad, EØS-regelverket åpner opp for nasjonale tilpasninger, beror derfor på en nærmere vurdering av hva regelverket er ment å regulere. Når dette er avklart, vil nasjonale myndigheter også få en oppfatning av hva som er overlatt til den enkelte nasjonalstat å bestemme. Muligheten for nasjonale tilpasninger ved gjennomføringen av EØS-rettsakter beror derfor på en nærmere tolkning av det EU-rettslige regelverket som innlemmes i EØS-avtalen. Et eksempel på en nærmere avklaring av hva en EØS-rettsakt krever og ikke krever, er Høyesteretts tolkning av ACER-forordningen artikkel 8. Etter innlemmelsen av ACER-forordningen har det vært en omfattende debatt om hvilken myndighet ACER og ESA har til å regulere det norske strømmarkedet. Debatten førte blant annet til at da Høyesterett i plenum skulle vurdere grunnlovsmessigheten av Stortingets samtykke til innlemmelse av forordningen, fant de grunn til å redegjøre nærmere for hva ACER-forordningen artikkel 8 ikke gir myndighet til. I plenumsavgjørelsen i HR-2023-2030-P slo Høyesterett fast at ACER-forordningen artikkel 8 «ikke gir myndighet til å fastsette strømpriser eller treffe beslutninger om å bygge utenlandskabler eller kraftverk, å fastsette eierskapsregler eller tildele konsesjoner».⁶¹

Gjennomføringen av sekundærlovgivning slik som forordninger og direktiver, må likevel ses i sammenheng med hovedreglene om de fire friheter. Dette illustreres også av ACER-dommen hvor Høyesterett, etter å ha vist til hva ACER-forordningen ikke regulerer, uttaler at ACER-forordningen heller ikke kan forby Norge å innføre restriksjoner på eksport av kraft. I hvilken utstrekning det er mulig å innføre slike restriksjoner, reguleres blant annet av EØS-avtalens regler om eksportrestriksjoner.⁶²

6.6.3 Håndtering av uklarhet ved gjennomføringen

Rapporten *Departementenes EØS-arbeid* påpeker at hvilke krav EØS-retten stiller i noen tilfeller kan by på tolkningstvil, og at det kan være et rettskildeunderskudd når rettsakter innlemmes i EØS-avtalen skal gjennomføres nasjonalt.⁶³ Spørsmålet

blir dermed hvordan man skal håndtere en eventuell uklarhet om hva EØS-reglene krever. Dette spørsmålet gjelder først og fremst gjennomføring av direktiver, men kan også oppstå som en problemstilling ved gjennomføring av forordninger som i større eller mindre grad åpner opp for nasjonale valg og tilpasninger. 2012-utredningen viste til at noen direktiver er vage og generelt uformet og kan forstås på flere måter. Andre direktiver gir nasjonal lovgiver et valg mellom ulike løsninger. Ved gjennomføringen av slike rettsakter kan lovgiver velge å tolke rettsakten utvidende, slik at man legger inn en sikkerhetsmargin, for på den måten å sikre at man ikke senere blir møtt med kritikk eller søksmål. Ulempen med en slik tilnærming er at man innskrenker de mulighetene som EØS-retten overlater nasjonal lovgiver når det gjelder å ivareta nasjonale interesser og prioriteringer. Ved å «overoppfylle» EØS-rettslige forpliktelser risikerer man dermed å innskrenke Stortingets kompetanse mer enn hva som strengt tatt er nødvendig.⁶⁴

Et eksempel på en forordning som inneholder unntak med en uklar rekkevidde, er personvernforordningen. Personvernforordningen artikkel 85 pålegger medlemsstatene å gi nærmere fritak eller unntak fra forordningen for det som regnes som «akademiske yringer». I forarbeidene til personvernloven gir departementet uttrykk for at unntaket er uklart. Om unntaket for «akademiske yringer» skriver departementet at «[d]et er noe uklart hvilken rekkevidde unntaksregelen har på dette punktet», og videre at den nærmere rekkevidden av unntaket «må få sin avklaring gjennom praksis».⁶⁵ I personopplysningsloven er unntaket for akademiske yringer regulert slik at § 3 bestemmer at hverken forordningen eller personopplysningsloven gjelder ved behandling av personopplysninger «med henblikk på akademiske yringer».⁶⁶ Vi ser altså at uklarheten om rekkevidden av dette unntaket blir løst ved at man i personvernloven kun gjentar ordlyden i personvernforordningen.

Konsekvensene av uklarhet kan også ses i sammenheng med reglene om statlig erstatningsansvar for brudd på EØS-avtalen. Mangelfull gjennomføring av direktiver og forordninger kan føre til at norske myndigheter havner i erstatningsansvar. Det følger imidlertid av EU-domstolens prak-

⁶¹ Jf. HR-2023-2030-P.

⁶² Jf. HR-2023-2030-P.

⁶³ Jf. Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁶⁴ Jf. NOU 2012: 2.

⁶⁵ Jf. Prop. 56 LS (2017–2018), s. 100–101.

⁶⁶ Det framgår likevel av personvernloven § 3 annet ledd at det er noen bestemmelser i personvernforordningen det ikke kan gjøres unntak fra.

sis at der det er snakk om uklare direktiver, skal det en del til før en eventuell feiltolkning er erstatningsbetingende. Dette kan illustreres av EU-domstolens avgjørelse i sak C-392/93 British Telecommunications, hvor domstolen la vekt på at en aktuell direktivbestemmelse var uklart formulert og at den tolkningen som nasjonale myndigheter hadde lagt til grunn, ikke åpenbart var i strid med direktivets ordlyd eller formål. Domstolen la også vekt på at tolkningsspørsmålet ikke hadde vært oppe for EU-domstolen og konkluderte derfor med at feiltolkningen og dermed den feilaktige gjennomføringen i nasjonal rett ikke var ansvarsbetingende.⁶⁷

I Danmark er Erhvervslivets EU- og Regelforum, som tilsvarende det norske Regelrådet, gitt en særlig oppgave i å overvåke innlemmelsen av EU-rett i dansk rett. Et av forumets oppgaver er å rådgi regjeringen om hvordan arbeidet med implementering av ny EU-rett «kan imødegå unødige restriktive regler til skade for danske virksomheter og arbeidsplasser». Forumet skal også ha mulighet til å komme med anbefalinger til forestående implementering av EU-rett til de ulike danske departementene, basert på implementeringsplaner utarbeidet av de enkelte departementene. Forumet kan videre velge ut særlig relevante EU-forslag som de så kan følge gjennom rapportering og tilbakemelding fra de fagansvarlige departementene for å sikre en tidlig ivaretagelse av interesser. Den danske regjeringen har forpliktet seg til å behandle alle forumets anbefalinger etter et «følg-eller-forklar-system», slik at regjeringen forplikter seg til å gjennomføre anbefalingene eller forklare hvorfor de ikke gjennomføres.⁶⁸ I Norge ivaretas en lignende funksjon av Regelrådet. Regelrådet er et forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Regelrådets mandat er blant annet å gi rådgivende uttalelser ved høring av forslag som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og andre relevante forhold. Regelrådet kan også bistå departementene med å granske konsekvensutredninger som medfølger forslag fra EU, men rådet er ikke gitt en like eksplisitt rolle som det danske forumet i å overvåke innlemmelsen av EU/EØS-rett i nasjonal rett.⁶⁹

6.7 Anvendelse av EØS-retten: Nasjonale tilpasninger, håndtering av uklarhet og nasjonal (rest) kompetanse

6.7.1 EØS-retten som skranke

Så lenge Norge er part i EØS-avtalen, etablerer denne rettslige begrensninger i handlefriheten til nasjonale myndigheter og utgjør en skranke for den nasjonale reguleringskompetansen. De forpliktelser som følger av EØS-avtalen skal som utgangspunkt gjennomføres i nasjonal rett og blir etter gjennomføringen gjeldende norsk rett på lik linje med andre nasjonale lover og regler. EØS-avtalen gir, som vi skal se, også en rekke rettigheter til enkeltindivider og markedsaktører som nasjonale myndigheter har forpliktet seg til å ivareta. For å avgjøre om, og i hvilken grad, EØS-retten utgjør en skranke for ny lovgivning eller forvaltningen av vanlige nasjonale regler, må man foreta en nærmere vurdering av *hva* vi har forpliktet oss til. Dette er spørsmål om forståelsen av det EØS-rettslige regelverket, samt utviklingen og bruken av det.

Det nærmere innholdet i de mange EØS-rettslige forpliktelsene kan være vanskelig å kartlegge fullt ut. Dette henger for det første sammen med at det, som påpekt, kan være et rettskildeunderskudd ved gjennomføringen av direktiver og forordninger. EØS-avtalens hoveddel og reglene om fri bevegelse er gjerne skjønnspregede og gir rom for ulike oppfatninger. NAV-saken illustrerte for eksempel utfordringen knyttet til forståelsen av rekkevidden av reglene om fri bevegelse. Det hersket betydelig uenighet, også innad i det regjeringsoppnevnte utvalget som hadde i oppdrag å granske feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav, om hvorvidt reglene om fri bevegelse for tjenester hadde selvstendig betydning vis-à-vis trygdekoordineringsforordningen fra 2012.

For det andre er EØS-retten dynamisk, i den forstand at den hele tiden er under utvikling, og det som var gjeldende EØS-rett i 1994, er ikke nødvendigvis gjeldende rett i dag. For det tredje blir EØS-retten tolket av to uavhengige domstoler som hver for seg bidrar til EØS-rettens dynamiske karakter. *Departementets EØS-arbeid* påpeker at domstolenes rettsavklarende og rettsutviklende funksjon er et sentralt trekk ved EØS-retten. Den framhever også at EU-domstolens og EFTA-domstolens rettspraksis har stor betydning for tolkningen og praktiseringen av EØS-retten, uavhengig av om det gjelder primærretten eller sekundær-

⁶⁷ Jf. Arnesen m.fl. (2022), s. 628 som imidlertid også påpeker at en medlemsstat likevel kan bli idømt traktatbrudd selv om erstatningsvilkårene ikke er oppfylt.

⁶⁸ Se nærmere Erhvervsministeriet (2023).

⁶⁹ Se nærmere Nærings- og fiskeridepartementet (2020).

retten. Når EØS-regelverket er gjennomført i norsk rett, får denne rettspraksisen betydning for tolkningen og praktiseringen av norsk rett.⁷⁰

Over ble det påpekt at hvorvidt det er rom for å foreta nasjonale tilpasninger ved gjennomføringen av direktiver og forordninger, beror på en nærmere tolkning av den aktuelle rettsakten og hva denne krever. Dette utgangspunktet gjelder også når nasjonale lover og forskrifter som initieres nasjonalt skal utarbeides. I hvilken grad en ønsket nasjonal regulering er i overenstemmelse med EØS-retten, beror på tre spørsmål. For det første må man ta stilling til hva EØS-retten regulerer. Nye lovforslag kan berøre både EØS-avtalens hoveddel og sekundærlovgivningen. For eksempel kan man måtte vurdere om en ny lov vil utgjøre en restriksjon etter reglene om fri bevegelighet i EØS-avtalens hoveddel. Det kan også være nødvendig å vurdere forholdet til sektorovergripende EØS-rett, slik som tjenstedirektivet eller personvernforordningen.⁷¹ For det andre må man gjøre seg opp en mening om hva EØS-retten ikke regulerer og hva som dermed er overlatt til nasjonale myndigheter å selv bestemme. For det tredje må man ta stilling til hvordan man skal håndtere en situasjon der det er usikkerhet knyttet til hvordan EØS-regelverket skal forstås.

6.7.2 Kunnskap om EØS-retten som en forutsetning for ivaretagelse av nasjonale interesser

Kunnskap om EØS-retten og hva den krever, er en nødvendig forutsetning for at nasjonale myndigheter ivaretar sine EØS-rettslige forpliktelser og ikke krenker individers eller foretaks rettigheter som EØS-retten gir, eller pådrar seg erstatningsansvar. Samtidig er kunnskap om EØS-rettens krav en nødvendig forutsetning for at nasjonale myndigheter kan ivareta nasjonale interesser. Det er derfor avgjørende at nasjonale myndigheter 1) identifiserer de tilfellene hvor en ønsket nasjonal regulering berøres av EØS-retten, og 2) gjør en nærmere vurdering av hva EØS-retten krever i det aktuelle tilfellet. *Departementenes EØS-arbeid* framhever at: «En tilstrekkelig utredning av EØS-rettslige spørsmål i nasjonalt initierte regelarbeider krever både at departementet klarer å fange opp at et tiltak kan reise EØS-rettslige problemstillinger, og at det foretas gode vurderinger av problemstillingene som fanges opp. De viktigste forutsetningene for å få til dette er at det er tilstrek-

kelig EØS-kompetanse i departementene, at det settes av nødvendige ressurser til utredningsarbeidet, og at det er god koordinering og samordning mellom departementene».⁷²

I Danmark foretas såkalte «nabosjekker», der danske regler sammenlignes med iverksettingen eller fortolkningen av EU-regler i andre land. Formålet er å se på muligheter til eventuelt å endre dansk lovgivning. Nabosjekker gjennomføres blant annet på initiativ fra Erhvervslivets EU- og Regelforum (se over).

Hva som er det nærmere innholdet i EØS-rettslige regler, blir til dels avgjort og avklart gjennom praksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen. I *Departementenes EØS-arbeid* påpekes det at kunnskap om rettspraksis er sentralt for å tolke EØS-retten korrekt, og at manglende kunnskap kan føre til at man avstår fra å vedta eller anvende nasjonale regler der dette er ønsket, fordi EØS-reglene med urette blir tolket for strengt. Det påpekes at betydningen av EU-domstolens praksis for norsk rett ble aktualisert i forbindelse med NAV-saken.⁷³ I Blindsonetredningen er rettspraksis fra EU-domstolen sentralt for flertallets konklusjon om at retten til fri bevegelighet av tjenester får anvendelse for mottakere av tjenesteytelser som reiser til utlandet. Et vesentlig læringspunkt fra utvalget, konkret knyttet til trygdeområdet, er at «[d]et er nødvendig med tiltak for å sikre at forvaltningen oppdateres på sentrale avgjørelser fra EU- og EFTA-domstolen».⁷⁴ Den rettsavklarende og rettsutviklende funksjonen som både EFTA-domstolen og EU-domstolen har, innebærer at norske myndigheter bør ha god kunnskap om avgjørelser som avsies fra disse domstolene. Det er først der man har en klar formening om hva EØS-retten krever, at man kan ha en klar formening om hva EØS-retten *ikke* krever, og som dermed er overlatt til nasjonal rett å selv bestemme.

Der eventuelle EØS-rettslige problemstillinger er identifisert og hva EØS-retten krever er kartlagt, kan nasjonale interesser og prioriteringer ivaretas ved at nasjonalt initiert regelverk tilpasses EØS-rettens krav. Dette gjør også at man settes i stand til å utnytte den nasjonale kompetansen som EØS-retten ikke griper inn i. På hvilken måte nasjonale reguleringer kan tilpasses EØS-retten, drøftes nærmere under. Som påpekt, er det likevel ikke alltid klart hva EØS-retten krever og hva som er rekkevidden av de EØS-rettslige forpliktelsene.

⁷⁰ Se Justis- og beredskapsdepartementet (2021), s. 95.

⁷¹ Jf. Justis- og beredskapsdepartementet (2021), s.91.

⁷² Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁷³ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁷⁴ Jf. NOU 2020: 9.

Spørsmålet er da hvordan de situasjonene der rettstilstanden er uklar skal håndteres. Dette drøftes nærmere i punkt 6.7.4.

6.7.3 Tilpasning av regelverk til EØS-rettens krav

Å sikre nasjonale interesser ivaretas blant annet ved at man søker å tilpasse en ønsket nasjonal regulering til EØS-rettens krav. Dette kan for eksempel skje ved at man påser at nasjonale reguleringer ikke diskriminerer innenlandske borgere og borgere fra andre EØS-stater, eller at de begrunnelsene som gis for nasjonale reguleringer er EØS-rettslig akseptable. En del nasjonale reguleringer innebærer for eksempel en restriksjon på den frie bevegelsen av varer, tjenester, personer eller kapital. Hvorvidt den nasjonale reguleringen likevel er tillatt etter EØS-retten, beror på om restriksjonen kan rettferdiggjøres. For at restriksjoner kan rettferdiggjøres må de forfølge et legitimt formål og være proporsjonale. Hvorvidt en restriksjon er proporsjonal, beror på om den er egnet og nødvendig for å nå målet med reguleringen.

Hvilke formål som begrunner en restriksjon, kan derfor være avgjørende for om den nasjonale reguleringen er EØS-rettslig akseptabel. For eksempel har EU-domstolen avvist at rent økonomiske hensyn kan begrunne en restriksjon, og det samme gjelder rent administrative hensyn. Der en regulering er direkte diskriminerende, vil reguleringer som ivaretar hensyn til offentlig orden, offentlig sikkerhet og folkehelse aksepteres som legitime formål. Der reguleringer bare er indirekte diskriminerende, aksepteres det også reguleringer som er begrunnet i tvingende allmenne hensyn, slik som hensynet til miljøvern, trafikk-sikkerhet, vern av arbeidstakere, hensynet til bekjempelse av trygdemisbruk, effektiv skattekontroll og kriminalitetsbekjempelse. En måte å sørge for at en nasjonal regulering er EØS-rettslig akseptabel der denne som utgangspunkt utgjør en restriksjon, er derfor å gjøre en grundig vurdering av hvilke formål reguleringen er ment å ivareta og begrunne nærmere hvordan reguleringen er egnet og nødvendig for å ivareta dette formålet.

Et eksempel på dette er Høyesteretts behandling av reglene om karantene ved innreise til Norge for personer som var bosatt i Norge, men som eide fritidseiendom i Sverige, sak HR-2022-718-A. Karanteneplikten fulgte av covid-19-forskriften. Høyesterett kom til at reglene om innreisekarantene var en restriksjon på retten til fri kapitalbevegelse, og spørsmålet var om restriksjonen

kunne rettferdiggjøres. Høyesterett fant at reglene var begrunnet i beskyttelse av folkehelsen, som er et legitimt formål under EØS-avtalen, og at det var tilstrekkelig dokumentert at restriksjonen var egnet, nødvendig og forholdsmessig. Reglene om innreisekarantene var derfor ikke i strid med EØS-avtalen.⁷⁵

I NAV-saken, derimot, fant Høyesterett at folketrygdlovens § 11-3 om krav om opphold i Norge og krav om forhåndsgodkjenning før midlertidig opphold i et annet EØS-stat, var i strid med den frie bevegelsen av tjenester. Høyesterett tok utgangspunkt i at både et oppholds krav og et krav om forhåndsgodkjenning før man kan reise ut av landet, er restriksjoner på tjenestefriheten.

Spørsmålet var derfor om restriksjonene kunne rettferdiggjøres. Restriksjonene var begrunnet i flere hensyn: å unngå misbruk av trygdeytelser, kunne føre kontroll med at mottakere av ytelse oppfyller lovfastsatte vilkår for mottak av ytelse, unngå undergraving av trygdeordningens økonomiske stabilitet, og å legge til rette for integrering av personer som står utenfor arbeidsmarkedet.

Høyesterett kom, i likhet med EFTA-domstolen, til at disse hensynene er legitime. Høyesterett fant derfor at vilkårene i folketrygdloven § 11-3 forfulgte hensyn som EØS-retten generelt anerkjenner som legitime og som kan begrunne restriksjoner i retten til fri bevegelse for tjenestemottakere. Høyesterett konkluderte imidlertid med at restriksjonene hadde en slik karakter at de ikke kunne rettferdiggjøres. Høyesterett uttalte at et krav om opphold i Norge med en svært begrenset mulighet for forhåndsgodkjente unntak, ikke kunne rettferdiggjøres med en generell henvisning til formålet om å unngå misbruk og sikre kontroll med at mottakeren av ytelsene oppfyller vilkårene. Høyesterett viste for det første til at kontrollen med at medlemmene oppfyller vilkårene for ytelsen, i stor grad er ivarett gjennom folketrygdlovens krav om egenrapportering og opplysningsplikt. For det andre viste Høyesterett til at oppholds krav og krav om forhåndsgodkjenning er et særvilkår som gjelder midlertidig opphold utenlands, men som ikke gjelder ved tilsva-

⁷⁵ I HR-2022-718-A om innreisekarantene kom imidlertid Høyesterett til at EØS-retten ikke krever at norske myndigheter uttrykkelig vurderer forholdet til EØS-avtalen før tiltak settes i verk (jf. HR-2022-718-A, avsnitt 161). Utredningsinstruksen inneholder ikke et krav om at det framgår at forholdet til EØS-retten eksplisitt er vurdert. Arbeidsgruppen bak Departementenes EØS-arbeid (2021, s. 92-93) konkluderte med at det ikke bør stilles krav om at høringsnotater og proposisjoner alltid skal ha et punkt om forholdet til EØS-retten.

rende reiser innenlands, og som heller ikke gjelder medlemmer som flytter til en annen EØS-stat. Videre uttalte Høyesterett at oppholdskravet ikke er nødvendig for å legge til rette for sysselsetting eller for å unngå at trygdeordningens økonomiske stabilitet undergraves.⁷⁶ Det ser dermed ut til at det er den manglende konsistensen i, og nødvendigheten av, restriksjonene som er avgjørende for at de ikke kan rettfærdiggjøres.

Generelt er det ikke i strid med reglene om fri bevegelighet av tjenester om folketrygdloven inneholder ulike vilkår for rett til å motta trygdeytelser. Det er arten og karakteren av vilkårene som er avgjørende for om de er EØS-rettslige akseptable. EØS-retten er for eksempel ikke til hinder for at norsk rett inneholder et krav om aktivitetsplikt for å motta arbeidsavklaringspenger. EØS-retten er heller ikke til hinder for at retten til arbeidsavklaringspenger er betinget av at trygdemottakeren oppfyller lovpålagte medvirkningsplikter eller ulike meldeplikter. Hvis oppfyllelsen av for eksempel en aktivitetsplikt innebærer at trygdemottakeren må oppholde seg i Norge, vil imidlertid dette utgjøre en restriksjon. Denne restriksjonen må rettfærdiggjøres. Det avgjørende er derfor om restriksjonen kan begrunnes i formål EØS-retten anser som legitime, slik som for eksempel hensynet til å legge til rette for integrering av personer som står utenfor arbeidslivet.

Aktivitetsplikten som pålegges må videre være egnet for tilbakeføring til arbeidslivet, og fysisk tilstedeværelse i Norge må være nødvendig for raskest mulig tilbakeføring til arbeidslivet. Det betyr at dersom aktivitetsplikten like effektivt kan oppfylles i en annen EØS-stat, vil et krav om fysisk tilstedeværelse vanskelig kunne rettfærdiggjøres.⁷⁷

NAV-saken illustrerer hvordan nasjonalt regelverk må tilpasses EØS-rettens krav, og at reglenes formål, og de tiltakene som velges for å oppfylle formålene, er avgjørende for om en ønsket nasjonal regulering er EØS-rettslig akseptabel.

Hvordan nasjonale myndigheter velger å tilpasse lovgivningen til EU/EØS-rettens krav, kan variere fra land til land. I den danske loven om sykepenger og tilhørende rundskriv er for eksempel kravet til opphold regulert forskjellig fra norsk rett. I Danmark har myndighetene tilpasset lovgivningen til EU/EØS-rettens krav ved blant annet å likestille feriereiser i inn- og utland. Det framgår av sykepengeloven kapittel 3, stk. 3, at personer som er omfattet av trygdekoordineringsforordningen har rett til sykepenger, selv om de ikke har

opphold i Danmark.⁷⁸ Selv om utgangspunktet er at disse mottakerne har rett til sykepenger uavhengig av om de oppholder seg i Danmark, følger det av et rundskriv til loven at de øvrige vilkårene for rett til sykepenger må være oppfylt. Blant annet må mottakeren være «uarbejdsdygtig» i sykedagpengelovens forstand. Dette er forstått slik at dersom en mottaker av sykepenger reiser på ferie, regnes ikke mottakeren som arbeidsdyktig, og mottakeren har derfor ikke krav på sykepenger for denne perioden. Dette gjelder uavhengig av om ferien avholdes i Danmark eller utenfor Danmark.⁷⁹ I prinsippavgjørelsen 58-16 uttales det blant annet at «der ikke er ret til sygedagpenge under ferie. Dette gælder, uanset om ferien holdes i ind- eller udland. Under ferie opfylder borgeren ikke betingelsen om at være uarbejdsdygtig i sygedagpengelovens forstand». ⁸⁰

Der EFTA-domstolen har kommet til at Norge har brutt EØS-avtalen, følger det av ODA artikkel 33 at «EFTA-statene skal treffe de tiltak som er nødvendige for å oppfylle EFTA-domstolens avgjørelse». Hvilket EØS-brudd vi står overfor, er styrende for hva nasjonale myndigheter må gjøre. Den enkelte EFTA-stat er imidlertid gitt kompetanse til å bestemme nærmere hvordan EFTA-domstolens avgjørelse skal etterkommes. Med andre ord åpner ODA artikkel 33 for at det er mulig å ta hensyn til nasjonale interesser så lenge det konkrete EØS-bruddet blir reparert.

6.7.4 Håndteringen av uklarhet ved tolkning og anvendelse

I noen tilfeller er EØS-retten uklar. Det kan herske tvil om hvor langt reglene om de fire friheter rekker, om en regulering er en restriksjon og om den er proporsjonal. Det kan også være uklart hvor langt en forordning rekker, hvordan innholdet i en direktivbestemmelse skal forstås eller i hvilken grad en rettsakt åpner for nasjonale unntak. Spørsmålet er da hvordan nasjonale myndigheter skal håndtere en slik uklarhet.

Som påpekt, inneholder EØS-avtalen artikkel 3 en lojalitetsplikt som forplikter norske myndigheter til å treffe «alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelse som følger av denne avtale» og «De skal avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av denne avtales mål i fare».

⁷⁶ Jf. HR-2021-1453-S avsnitt 158 flg.

⁷⁷ Se nærmere om dette i NOU 2021: 8, punkt 8.3.2.7.

⁷⁸ Se LBK nr 1179 af 21/09/2023.

⁷⁹ Se VEJ nr. 9580 af 07/07/2023, punkt. 7.5.2.

⁸⁰ Se KEN nr. 9890 af 08/09/2016.

Dersom det er klart at en ønsket regulering ikke er forenelig med EØS-retten, er det i strid med lojalitetsplikten om man likevel velger å vedta regler EØS-retten ikke tillater.⁸¹ Dersom det er reell uklarhet om hva EØS-retten krever, må statene generelt kunne bygge på den tolkning de vurderer som mest riktig. Det vil da være legitimt å innføre nasjonale regler som kan tenkes å være i strid med EØS-regler. Dette henger sammen med at Norge bare er bundet av EØS-rettslige forpliktelser så langt norske myndigheter har samtykket til dette. Lojalitetsplikten etter EØS-avtalen artikkel 3 kan neppe strekkes så langt at man i disse tilfellene skal avstå fra å vedta reguleringer eller håndheve regler som man er usikker på om EØS-retten tillater. Dersom man legger inn en sikkerhetsmargin i frykt for å møte kritikk eller bli møtt med traktatbruddssøksmål, innebærer det, som påpekt over, at man innskrenker Stortingets kompetanse mer enn hva en lojal ivaretagelse av EØS-avtalens forpliktelser strengt tatt skulle tilsi. En eventuell usikkerhet om hva EØS-retten krever, kan også føre til at forvaltningen legger inn en sikkerhetsmargin når de håndhever regelverket, i frykt for å bli møtt med for eksempel et søksmål. Det er grunn til å tro at denne risikoen øker ved håndhevingen av større sektorovergripende regelverk som personvernlovgivningen og anskaffelsesregelverket. Dette kan også ses på som en form for «overoppfyllelse» av EØS-retten. Dette kan både skje ved at forvaltningen avstår fra å tillate eller godkjenne tiltak man er usikker på om er forenelig med EØS-retten, og ved at man pålegger individer og markedsaktører mer vidtgående forpliktelser enn hva EØS-retten strengt tatt krever. Satt på spissen kan usikkerhet om EØS-rettens krav føre til at man utvikler et «forsiktighetsprinsipp».

Det kan likevel være delte meninger om akkurat hvor langt man skal gå i å utfordre grensene ved uklare EØS-regler, og om hvor grensen går mellom de tilfellene hvor en tolkning av EØS-retten er uklar og når det reelt sett er mer eller mindre klart at en ønsket regulering ikke er EØS-rettslig akseptabel – for eksempel fordi det anses som overveiende sannsynlig at norske myndigheter vil tape en traktatbruddssak for EFTA-domstolen. I vurderingen av om et forsvar av nasjonale reguleringer er i tråd med lojalitetsplikten, er det særlig to momenter som kan ha betydning. For det første er det grunn til å vurdere konsekvensene av å ta feil. Det kan for eksempel tenkes at det er større grunn til å være på den sikre siden

der et forsvar av nasjonale interesser innebærer at svakerestilte grupper ikke får de rettighetene som EØS-retten (muligens) gir dem.⁸²

For det andre vil det lettere la seg forsvare å fastholde en nasjonal regulering der man gjør en eventuell uklarhet kjent for offentligheten. Dette gjør det mulig for de som berøres av regelverket å gå til søksmål og få uklarheten avgjort, eller eventuelt klage til ESA, som så kan vurdere om det er grunnlag for å reise traktatbruddssøksmål. En lojal ivaretagelse av de EØS-rettslige forpliktelsene norske myndigheter har påtatt seg, tilsier at man bør legge til rette for rettslig avklaring av uklare rettsspørsmål. I saker som er av prinsipiell karakter og der grunnleggende rettigheter berøres, kan man for eksempel vurdere om det skal innvilges fri rettshjelp. På den måten får man bidratt til rettslig avklaring, og berørte parter som kanskje ikke ellers kunne gått til domstolene, får prøvd saken sin.⁸³

6.8 Tilpasninger utenfor EØS-samarbeidets rammer

EU er en stor regelverksprodusent. EU-regelverket påvirker ikke bare EUs medlemsstater, men også tredjeland. Markedsaktører fra tredjeland må tilpasse seg EUs regelverk om de ønsker adgang til EUs indre marked. For å unngå at de må forholde seg til to ulike regelsett, kan hjemlandene til disse markedsaktørene «frivillig» tilpasse seg EU-regelverket, for eksempel knyttet til standarder for varer eller tjenester.⁸⁴ For tredjeland med tette økonomiske forbindelser til EU, vil det også være sterkt ønskelig at EU anerkjenner deres regelverk på et område som likeverdig med EUs regelverk, og den sikreste måten å oppnå dette på, er å overta EU-reglene. Et eksempel på dette er Sveits' overtakelse av EUs personvernlovgivning (GDPR). Et annet er Storbritannias regulering av finansielle tjenester etter brexit. I andre tilfeller framstår EUs regelverk på et område som en standard som det av politiske årsaker ikke er så lett å omgå. Den påvirkning på lovgivningen i tredjeland som alt dette fører til, er kjent som «Brussel-effekten».⁸⁵

På de områder som faller utenfor EØS-avtalen og Norges andre avtaler med EU, kan denne

⁸¹ Se Fredriksen (2022).

⁸² Framhevet av Finn Arnesen på utvalgsmøte 5. september, 2023.

⁸³ Se Fredriksen (2022).

⁸⁴ Damro (2012).

⁸⁵ Bradford (2020).

effekten spores også i Norge. Personvernforordningen er eksempelvis innført fullt ut også for offentlig sektor i Norge, og er ikke avgrenset til EØS-avtalens virkeområde, slik den kunne vært. Et annet eksempel er de generelle reglene om likebehandling i arbeidslivet i direktiv 2000/78, som ikke ble funnet EØS-relevant, men som norske myndigheter likevel valgte å gjennomføre i norsk rett.⁸⁶ Enda et eksempel er den norske merverdiavgiftslovgivningen, som på flere punkter er inspirert av EUs merverdiavgiftsdirektiv.⁸⁷ De foreslåtte endringene i konkursloven, dekningsloven og panteloven er andre eksempler.⁸⁸

Norges tilslutning til EUs økonomiske sanksjoner er et ytterligere eksempel på frivillig tilpassing utenfor rammen av EØS-samarbeidet. Norge har sluttet seg til en rekke av EUs sanksjoner (se kapittel 14). De gangene Norge ikke har sluttet seg til EU-sanksjonene, har det i det alt vesentligste vært knyttet til norsk freds- og forsvarspolitik.⁸⁹ I 2021 vedtok Stortinget en ny sanksjonslov.⁹⁰ Målet med loven var å sikre rask og effektiv gjennomføring av internasjonale sanksjoner som Norge velger å slutte opp om, blant annet EU-sanksjoner.

I NOU 2023: 28 om investeringskontroll, konstatere utvalget at dagens norske ordning er atypisk i Europa og at Norge bør ha et regelverk som utformes i tråd med europeisk mainstream og hovedtrekkene i EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer. Å legge seg nært opptil et internasjonalt kjent og akseptert regelverk vil, ifølge utvalget, «gi økt forståelse av regelverket, gi den forutsigbarhet næringslivet forventer, og redusere risikoen for at Norge blir en 'bakdør' for sikkerhetstruende investeringer i det europeiske markedet. Det vil også bidra til å redusere sannsynligheten for handelskonflikter som følge av regelverket, og gjøre det lettere å delta i internasjonalt samarbeid om investeringskontroll, herunder med nordiske land og med EU».⁹¹

6.9 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

Hvor stort handlingsrom Norge har innenfor rammen av EØS-avtalen, er et omdiskutert tema. Det er ikke overraskende. Gjennom avtalen forplikter Norge seg til å følge EØS-retten, og avtalen legger dermed rammebetingelser for norsk politikk på områdene den dekker. Samtidig setter EØS-avtalen tilsvarende grenser for aktører og myndigheter i EUs medlemsstater. Med andre ord forplikter ikke avtalen kun Norge, men også våre viktigste europeiske handels- og samarbeidspartnere til de samme spillereglene.

Det er ikke alltid like klart hva som legges i begrepet «handlingsrom» i norsk offentlig debatt. For å gi en så fullstendig vurdering som mulig, har utvalget skilt mellom handlingsrom i betydningen muligheten for å fremme norske interesser innenfor eksisterende EØS-regler, og muligheten for norske aktører til å påvirke politikktutforming og beslutninger på EU-nivå i løpet av den politiske prosessen.

Utforming av nye tiltak og virkemidler i Norge, og praktiseringen av norske lover og regler, må forholde seg til avtalen, men det begrenser ikke nødvendigvis ivaretagelsen av norske interesser. Gjennom tretti år med EØS-avtalen har antallet konflikter mellom Norge og EU vært lavt. Dette skyldes først og fremst at Norge, EU og EUs medlemsstater i svært mange saker har like interesser og prioriteringer. Når diskusjoner om handlingsrom tar utgangspunkt i gjennomslag for særnorske interesser, tas det i liten grad høyde for de felles interessene og verdiene som ligger til grunn for EØS-samarbeidet.

Det løpende samarbeidet mellom Norge og EU foregår på flere plan også utenfor EØS, og i mange ulike fora, fra samarbeidet mellom eksperter til møter på politisk nivå. I alle formater og på alle nivå vil tidlige og tydelige norske innspill og posisjoner, lagt fram og diskutert med EU før det er gjort et endelig vedtak i saken, være det beste utgangspunktet for å ivareta norske interesser. Det gjelder innenfor alle deler av Norges samarbeid med EU, ikke bare i EØS. Der Norge har relevante bidrag og er en viktig samarbeidspartner for EU, er det lettere å nå fram. Utvalget har funnet mange eksempler på at Norge inviteres inn i uformelle møter, formater eller samarbeidsorganer når det er i felles interesse, som innenfor hellesamarbeidet, kriseberedskap, energisamarbeidet og innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. Men det må også konstateres at EUs beslutningsorganer ikke er åpne for delta-

⁸⁶ Bl.a. gjennom arbeidsmiljøloven § 13-3.

⁸⁷ NOU 2022: 22.

⁸⁸ Se Justis- og beredskapsdepartementet (2023), s. 15.

⁸⁹ Sverdrup (2021).

⁹⁰ Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (2021).

⁹¹ NOU 2023: 28, s. 12.

kelse av ikke-medlemsland, og det synes som det etter brexit settes tydeligere grenser for hva det vil si å stå utenfor og innenfor EU.

Mulighetene for norsk gjennomslag vil være størst der interessene våre sammenfaller med andre EU-stater, framstår som relevante og ingen EU-stater har vesentlige motstridende interesser. En forutsetning for å fremme norske interesser, er at interessene er avklart på et tidlig tidspunkt, særlig politisk.

Ekspertdeltakelsen fra EØS/EFTA-statene i den forberedende fasen i forkant av at Kommisjonen legger fram nye lovforslag, er viktig for å balansere rettigheter og plikter i EØS-avtalen. Utvalget vil peke på betydningen av det arbeidet som gjøres av norske nasjonale eksperter, de fleste fra norske departementer og direktorater. Disse deltar i Kommisjonens saksbehandling på linje med øvrige medarbeidere. Når faglige råd kan suppleres med god kunnskap om norsk forvaltning og næringsstruktur, er det etter utvalgets mening større mulighet for at ny EU-politikk og ny regulering også utformes og vurderes i lys av norske forhold.

Utvalget vil understreke betydningen av å involvere bredest mulig i tidlig fase for å gi informasjon, legge til rette for innspill og forankring hos «brukerne» av regelverket, både i kommuner og ulike forvaltningsnivåer, så vel som næringslivet, arbeidslivets parter og andre interesseorganisasjoner. Det vil kunne bidra til smidigere innlemning og gjennomføring av regelverk, og kan ikke minst ha stor konkret betydning for norsk næringsliv. Tettere involvering kan dessuten gi ikke-statlige aktører økte muligheter til å påvirke ny EU-lovgivning gjennom egne kanaler.

Selv om EØS/EFTA-statene ikke har noen formell plass i den politiske behandlingen av nye lovforslag i Parlamentet og Rådet, kan norske aktører, både myndigheter på ulike styringsnivå og næringsliv, arbeide for, om mulig, å påvirke innholdet i ny lovgivning. Det finnes flere eksempler på at norske aktører har påvirket EUs lovgivning, selv om det sjelden er snakk om gjennomslag for særnorske interesser. Gjennomslag er mer sannsynlig dersom norske innspill faller sammen med flere lands interesser, bidrar til regelverket får en bedre utforming og er i tråd med EUs målsettinger.

Utvalget har sett nærmere på noen av de skriftlige bidragene som er oversendt Kommisjonen de siste årene til de store pakkene av regelverk som er kommet med den grønne given og EUs grønne industriplan (GDIP). Det er både gitt separate norske innspill og EØS/EFTA-kommen-

tarer. Inntrykket er at selv om det gis støtte til de overordnede målsettingene i «veikart» eller lignende i en tidlig fase, kommer de konkrete norske forslagene til lovforslagene (for) sent, og budskapet fra norsk side er behovet for unntak eller mulighet til å beholde nasjonal lovgivning også når hovedhensikten fra EU er harmonisering.

Ved innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen, kan EØS-komiteen, dersom alle parter er enige, gi EØS/EFTA-statene overgangsordninger, unntak eller utvidede gjennomføringsfrister. Det kan også være at bare deler av den aktuelle EU-lovgivningen vurderes som EØS-relevant og skal inn i EØS-avtalen. I mer komplekse saker kan det være behov for institusjonelle tilpasninger. Disse spørsmålene avklares i dialog og forhandlinger mellom EU-siden og EØS/EFTA-statene. Mulighetene for materielle unntak eller tilpasninger kan være større dersom det finnes tilsvarende for andre EU-/EØS-stater. Det har ikke lyktes utvalget å finne gode eksempler fra det siste tiåret på at Norge har fått gjennomslag for særnorske løsninger eller unntak gjennom tilpasninger i EØS-komiteens vedtak. Slike endringer skal i så fall også godkjennes av medlemstatene i Rådet, og det vil være liten appetitt på gjenåpning av omstridte spørsmål i en etterfølgende EØS-prosess. Utvalget mener at Norge i all hovedsak bør søke å få gjennomslag for norske interesser på andre måter, for eksempel ved å søke å påvirke utformingen av EUs regelverk på et tidligere tidspunkt.

Det store etterslepet av EØS-relevante rettsakter som ennå ikke er innlemmet i EØS-avtalen, kan gi inntrykk av at Norge ser et «handlingsrom» ved forsinket innlemmelse i EØS-avtalen. Det samsvarer også med inntrykket i 2012-utredningen. Utvalget har imidlertid registrert at det fra EUs side synes å være mindre aksept for dette i dag. For næringslivet er dessuten et godt integrert marked avgjørende, og et stort etterslep av rettsakter skaper usikkerhet og økt risiko. Prisen for denne varianten av handlingsrom kan bli høy dersom det går ut over tilliten fra investorer, selskaper, arbeidstakere og andre aktører som etter spør stabile rammebetingelser. Utvalget mener at norske myndigheter bør være varsomme med å forsinke relevansvurderinger.

Hvorvidt «reservasjonsretten» bør brukes, inngår ofte i den norske EØS-debatten. Det pekes da gjerne på at den ikke blir brukt, og også at eventuell bruk kan få negative konsekvenser på grunn av mulige mottiltak fra EUs side. Utvalget vil vise til at å innlemme en EU-rettsakt, krever enstemmighet i EØS-komiteen. Det medfører at både EU-siden og EØS/EFTA-statene kan mot-

sette seg at EØS-relevante rettsakter tas inn i avtalen. Det er dette som er reservasjonsretten. I utgangspunktet omfatter reservasjonsretten de tilfellene hvor Norge aktivt gir uttrykk for at vi vil motsette oss innlemmelse av EØS-relevant regelverk. Slik utvalget ser det, vil de tilfellene hvor innlemmelsen av nytt regelverk trekker ut i tid, også være en form for reservasjon. Derfor kan det hevdes at Norge i realiteten benytter reservasjonsretten når ny EØS-relevant lovgivning legges til side og ikke tas inn i EØS-avtalen, selv om dette så langt ikke har vært fulgt opp med bruk av artikkel 102 fra EUs side.

Utvalget vil peke på at reservasjonsretten under artikkel 102 er en helt nødvendig sikkerhetsventil og forutsetning for en mellomstatlig EØS-avtale. Bruk av reservasjonsretten gir imidlertid EU rett til å sette de berørte delene av avtalen ut av kraft. Utvalget registrerer at det etter tretti år med EØS, ikke har oppstått en situasjon hvor en EØS/EFTA-stat har reservert seg mot oppdatering av EØS-avtalen på et vis som har fått EU til å reagere med å sette deler av avtalen ut av kraft. Hvor mye som skal til før EU reagerer på en reservasjon mot ny EU-lovgivning, er derfor uvisst.

Utvalget vil imidlertid bemerke at det ikke er slik at bruk av artikkel 102 er EUs eneste reaksjonsmulighet i et slikt tilfelle. Ettersom alle oppdateringer krever enstemmighet mellom EØS/EFTA-statene og EU, kan EU svare med å utsette andre oppdateringer av avtalen, og da forutsetningsvis oppdateringer som er særlig viktige for EØS/EFTA-statene. Som utenriksministeren understreket i sin redegjørelse til Stortinget 14. november 2023, må Norge ta høyde for at EU velger å koble vanskelige saker, og at Norge ikke kan regne med å få gjennomslag i en sektor uten samtidig å gi på en annen. EUs reaksjoner overfor Sveits de siste årene underbygger denne forståelsen.

EU-lover er ofte resultat av omfattende forhandlinger og innviklede kompromisser. Regelverket kan være tvetydig, slik at det åpner for flere tolkninger, kan innebære valg og unntak, og har gjerne en juridisk og teknisk form som gjør det krevende å forklare og forstå for de som skal bruke det. Det er en felles utfordring for alle de tretti EØS-statene, men kanskje enda mer krevende i EØS/EFTA-statene, som ikke deltar i den politiske delen av beslutningsprosessen. Dette gjør det vanskeligere å vurdere hvordan særskilte norske hensyn best kan ivaretas.

Ved utarbeidelsen av norsk gjennomføringslovgivning er det viktig å vurdere bruk av unntaksmuligheter. Det er også viktig å vurdere vei-

ledning knyttet til vanskelige tolkningsspørsmål. Dette kan forebygge at EØS-retten blir gitt en for vid anvendelse, på grunn av at forvaltningen eksempelvis må legge inn en forsiktighetsmargin i anvendelsen av reglene.

Selv om det finnes muligheter til å tilpasse EU-regelverk til en norsk kontekst, kanskje særlig i gjennomføringsfasen, er felles regler i det indre markedet også i Norges interesse. Dersom regelverket blir ulikt iverksatt og/eller praktisert, vil det kunne gjøre forvaltningen mer ressurskrevende.

Utvalget har merket seg at det også diskuteres utfordringer med gjennomføringen av EU- og EØS-rett gjennom det nordiske samarbeidet, og at Kommisjonen etablerer arbeids- eller ekspertgrupper for å bistå medlemsstatene med gjennomføring, hvor også representanter fra EØS/EFTA-statene blir invitert. Dette arbeidet kommer imidlertid ofte i forkant av innlemming av det aktuelle regelverket i EØS, og derfor før norske myndigheter har identifisert hvilke spørsmål som kan dukke opp ved gjennomføringen i norsk rett. Som ikke-medlem har Norge begrenset tilgang til EUs politiske prosesser, mens i gjennomføringsfasen ligner mange av problemstillingene som norske myndigheter møter, de som EUs medlemsstater opplever. Utvalget vil oppfordre til å se nærmere på den danske ordningen med nabosjekk, der iverksetting av EU-regelverk i Danmark sammenlignes med praksis i andre land.

En del av regelverksavklaringen og -utviklingen finner sted i EU- og EFTA-domstolen. Norske myndigheter bør også bruke de mulighetene som finnes for å delta i domstolsbehandling i EFTA- og EU-domstolen av saker som er viktige for norske interesser.

Utvalget er enig i det som kommer fram i rapporten om departementenes EØS-arbeid om at «for å sikre tilstrekkelig utredning av om nasjonalt initiert lovgivning er forenlig med EØS-retten, bør ansvarlig departement sikre at EØS-kompetansen er tilstrekkelig, at det settes av nødvendige ressurser til utredningsarbeidet, og at koordineringen og samordningen mellom departementene er tilstrekkelig».

Videre er det behov for å styrke veiledningen til kommuner, og kompetansen i kommuner, slik at forståelsen av EØS-retten ikke innsnevrer det lokalpolitiske handlingsrommet unødvendig. Statlige myndigheter må også i større grad tørre å gi veiledning på vanskelige områder. Økt kompetanse vil forebygge både brudd på EØS-regler og at kommuner anlegger en for vid fortolkning av EØS-regler. For EØS-regler som bare gjelder i til-

feller med mulig grensekryssende virkning, slik som statsstøttereglene og hovedreglene om de fire friheter, er det viktig å undersøke om saken faktisk har slik grensekryssende virkning.

Hva EØS-retten krever, kan i noen tilfeller være uklart. Utvalget mener det er legitimt og viktig at norske myndigheter forsvarer en tolkning av EØS-avtalen som ivaretar nasjonale politiske prioriteringer, også der denne blir utfordret i domstolene. Utvalget mener imidlertid at det er viktig at en eventuell uklarhet gjøres offentlig kjent, slik at individer og markedsaktører gis mulighet til rettslig avklaring av uavklarte rettsspørsmål. I saker hvor statens forståelse av EØS-retten er ufordelaktig for sårbare borgere, bør staten aktivt bidra til hurtig avklaring av tolkningsspørsmålet i domstolene.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- Regjeringen bør legge til rette for sterkere involvering av berørte parter i tidlig fase av EØS-arbeidet.
- Norge bør styrke kunnskapen om hvordan andre land gjennomfører EU-reglene, og vurdere å innføre en ordning med systematisk nabosjekk tilsvarende Danmark.
- Norske myndigheter bør bruke de mulighetene som finnes for å delta i domstolsbehandling i EFTA- og EU-domstolen av saker som er viktige for norske interesser.
- I tilfeller hvor norske myndigheter legger til grunn en tolkning av EØS-avtalen som kan være usikker, bør myndighetene normalt være åpne om dette og bidra til at spørsmålet avklares i domstolene.

Kapittel 7

Demokrati og rettigheter

7.1 Betingelser for demokrati

Det norske demokratiet fungerer godt. Norge er som regel i toppsjiktet på ulike demokrati-indeks. ¹ I *Tilstandsrapporten for det norske demokratiet* blir Norge omtalt som et høykvalitetsdemokrati. ² De demokratiske konsekvensene for norsk demokrati og medborgerskap som følge av Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen, er nevnt, men ikke med i analysen. Manglende oppmerksomhet om hvordan EØS-avtalen påvirker norsk demokrati og norske borgeres demokratiske rettigheter er ikke unikt for disse studiene. Bortsett fra periodene som ledet opp til de to folkeavstemningene om norsk EU-medlemskap, og enkelte debatter om særlig kontroversielle saker, er EØS-avtalen og Norges forhold til EU en side ved det norske demokratiet som har fått lite oppmerksomhet i norsk offentlighet.

Utvalget er bedt om å analysere erfaringene med EØS-avtalen i et demokratiperspektiv. Internasjonalt samarbeid er utfordrende for demokratiske prosesser. Når beslutninger flyttes ut av nasjonalstaten, er det en risiko for at beslutningene ikke blir tilstrekkelig forankret i folket, eller hos deres valgte representanter. Det finnes flere definisjoner av demokrati, men de fleste kan likevel være enige om at demokrati forutsetter en viss grad av samsvar mellom de som styrer og de som blir styrt, altså at de som blir styrt har innflytelse over beslutningsprosessene og kan holde dem som styrer til ansvar. ³ Samtidig handler demokrati også om å levere på praktisk politikk. Et velfungerende demokrati er med andre ord også en effektiv problemløser.

Dilemmaet er at stadig flere problemer – klimaendringer, terrorisme, migrasjon, pandemier, sikkerhet, regulering av kunstig intelligens – ikke

kan håndteres av hvert enkelt land alene. Slike grenseoverskridende utfordringer krever at land går sammen for å finne løsninger. 2012-utredningen pekte på nettopp dette dilemmaet da de beskrev Norges avtaler med EU som et kompromiss mellom norsk demokrati på den ene siden og andre viktige nasjonale verdier og interesser på den andre. Gjennom avtalene får Norge fordelene av europeisk integrasjon uten å delta i EU. Balansen viser overskudd i nytte og underskudd i medbestemmelse. ⁴

Når denne utredningen skal vurdere erfaringene med EØS-avtalen i et demokratiperspektiv, tar den utgangspunktet i et sett av betingelser for demokrati. Utvalget har diskutert hvorvidt det har skjedd vesentlige endringer i muligheten for medbestemmelse i løpet av det siste tiåret. Dette omfatter innholdet i, og omfanget av, den norske offentlige debatten om EØS, men også Stortingets rolle i EØS-samarbeidet og Norges øvrige avtaler med EU. Lokaldemokratiske konsekvenser av EØS-samarbeidet er også drøftet, i tråd med mandatet. Åpenhet er en annen betingelse for demokrati som utvalget har sett nærmere på. I hvilken grad norske borgere er i stand til å få tilstrekkelig informasjon om EØS-samarbeidet, har avgjørende betydning for deltakelse i det demokratiske ordskiftet og politiske prosesser. Tilgang på informasjon og offentlig debatt vil også påvirke kunnskapsnivået om EØS og Norges øvrige samarbeid med EU. 2012-utredningen understreket at manglende kunnskap og debatt i europapolitikken er en demokratisk svakhet.

Mandatet ber utvalget diskutere konsekvenser av EØS for norske borgere og norsk samfunnsliv, på bred basis. Vi har derfor også gjort en vurdering av hvordan individuelle rettigheter påvirkes av EØS-avtalen. ⁵ Rettighetene som tilfaller hver

¹ Se for eksempel: V-Dem (2024); «Norway». Freedom House. 2023. <https://freedomhouse.org/country/norway/freedom-world/2023>.

² Knutsen m.fl. (2023).

³ Eriksen og Fossum (2014).

⁴ NOU 2012: 2, s. 836.

⁵ Der noen har en rettighet, vil det i mange tilfeller innebære at andre har en plikt. Pliktsubjektene kan være både nasjonale myndigheter og private parter, både markedsaktører og enkeltindivider. I dette kapitlet er ikke søkelyset på pliktsubjektens side, men på rettighetshaver.

enkelt innbygger i Norge, er en del av EØS-samarbeidet som lett havner i skyggen av markedstilgang og investeringsmuligheter for norske virksomheter. De siste 25 årene har imidlertid utviklingen av EUs borgerskapsregler hatt stor innflytelse på EUs rettsutvikling, herunder på medlemsstatenes statsborgerskapsregler.⁶ Innføring av et eget unionsborgerskap i Maastricht-traktaten og etablering av EUs pakt om grunnleggende rettigheter, som ble gjort bindende og fikk samme status som traktatregler gjennom Lisboa-traktaten, er eksempler på dette. Dette har også fått konsekvenser for EØS/EFTA-statene.

Statsborgere i EUs medlemsstater er også EU-borgere, og får derfor et ekstra sett med sivile, sosiale og økonomiske, men også politiske, rettigheter. EU i dag er noe ganske annet enn da EØS-avtalen ble inngått for over 30 år siden. Som de ulike kapitlene i utredningen viser, er EU blitt et tydeligere *politisk* fellesskap med sterkere politiske institusjoner som i tillegg til markedshensyn, også tar hensyn til klima, miljø, sikkerhet og sosiale forhold i politikktutforming. Gjennom EØS-avtalen er norske borgere del av et europeisk fellesskap som utløser individuelle rettigheter de ikke ville hatt uten EØS. Disse rettighetene er imidlertid utelukkende knyttet til økonomi, markedsdeltakelse og bevegelighet over landegrensene. EØS-avtalen kan sies å gjøre norske borgere til en del av et rettighetssystem og koblet på en politisk orden som påvirker norske borgere daglig, men uten deltakelse i det demokratiske fellesskapet i EU som forutsetter politiske rettigheter.

7.2 Hovedfunn og konklusjoner fra 2012-utredningen

2012-utredningen hadde ikke et eget kapittel om demokrati og rettigheter, men demokratiske konsekvenser av EØS-avtalen og de andre avtalene Norge har med EU, omtales flere steder i utredningen. Det slås fast at EØS-tilknytningen gir Norge innpass i europeisk samarbeid, men ikke en plass rundt bordet der beslutninger tas. Den viktigste demokratiske utfordringen ved denne tilknytningsmodellen er at det er EU som formulerer og vedtar store deler av den politikken og de lovene som også norske borgere skal leve under, uten at norske folkevalgte har mulighet til å delta i eller påvirke prosessene. Norske borgere eller norske interesseorganisasjoner har heller ikke samme forutsetninger for å påvirke utfallene som

sine europeiske motparter, som lettere kan bruke sine respektive nasjonale påvirkningskanaler opp mot EU. Avviklingen av søylestrukturen i EU, samt det økende omfanget av EU-lovgivning, forsterker dette demokratiske underskuddet.

2012-utredningen fant at i likhet med EUs medlemsstater har Norge fått en forskyving vekk fra lovgivende (Storting) mot utøvende (regjering) og dømmende makt, men i motsetning til EUs medlemsstater, kompenseres ikke dette med politisk representasjon i de fora der beslutninger tas. Mangelen på politisk representasjon innebærer også at EØS-modellen er langt mer byråkratisk styrt enn i EUs medlemsstater, fordi avtaleverket i Norge først og fremst forvaltes av embetsverket. I tillegg peker den forrige utredningen på at maktforholdet mellom nasjonale og lokale myndigheter og partene i arbeidslivet har blitt påvirket. Den peker også på et svakt politisk ordskifte om EU og europapolitikkenes betydning for norske samfunnsforhold, i tillegg til et generelt svært lavt kunnskapsnivå om EU og EØS i norsk samfunnsliv og den norske befolkningen ellers. Selv om flere av disse endringene også kan observeres i EUs medlemsstater, er de tydeligere i Norge, fordi særtrekk ved EØS-avtalens struktur forsterker de negative demokratiske konsekvensene.

Det samlede inntrykket fra 2012-utredningen er at forholdet mellom Norge og EU utgjør en økende demokratisk utfordring. Samtidig er dette et resultat av en villet politikk som er forankret i Stortinget. EØS, Schengen og de andre avtalene beskrives ofte som et nasjonalt politisk kompromiss mellom tilhengerne og motstanderne av norsk EU-medlemskap. Men avtalene kan også ses som et kompromiss mellom norsk demokrati på den ene siden og andre viktige nasjonale verdier og interesser på den andre. Det er en pris som både flertallet av norske politikere og et stort flertall i norsk opinion så langt har vært villige til å betale, og gjennom årene også tilsynelatende har lært seg å leve greit med.⁷

EUs arbeid for å utvikle et europeisk unionsborgerskap med rettigheter og plikter ble nevnt som viktig, men 2012-utredningen gikk i liten grad inn på konsekvenser av dette arbeidet for EØS-samarbeidet. Utredningen slår fast at det var av prinsipiell betydning at EU vedtok sin egen rettighetserklæring, men at dette ikke hadde betydning for EØS-avtalen. Det ble samtidig vist til at avtaleverket mellom Norge og EU ikke inkluderte noen menneskerettighetsregler og generelt inneholdt lite av EUs mer prinsipielle og ideelle sider,

⁶ Franklin (2024); Olsen (2024).

⁷ NOU 2012: 2, s. 837.

som for eksempel unionsborgerskap. 2012-utredningen påpekte at de ulike traktatrevisjonene i EU hadde skapt en stadig større avstand mellom EØS-avtalens hoveddel og de underliggende bestemmelsene i EU-traktatene, noe som ble karakterisert som en strukturell svakhet ved EØS-konstruksjonen.⁸ I den sammenheng ble det vist til at mangel på oppdatering av EØS-avtalen, for eksempel knyttet til menneskerettigheter, bidrar til at avtalen framstår som mer ensidig markedsrettet enn EU-samarbeidet. Dette økende «spriket» mellom EU og EØS kunne skape problemer for EØS-samarbeidet ved å undergrave prinsippet om ensartethet. 2012-utredningen hevdet imidlertid at man hadde unngått større problemer gjennom fleksibel tolkning av EØS-avtalen, slik at praktiseringen av eksisterende regler innenfor EU og EØS uansett blir lik.

7.3 EØS og individuelle rettigheter

7.3.1 EU som rettighetssystem

Selv om EU er et samarbeid mellom medlemsstater, angår store deler av EUs regelverk den enkelte EU-borger. Helt sentral i de rettigheter som følger av medlemskap i EU, er den retten alle EU-borgere har til å ferdes og oppholde seg fritt på EU-medlemsstatenes territorium.⁹ Fri bevegelighet over landegrensene har gitt nye muligheter for ungdom, voksne og pensjonister til å flytte, bosette seg, studere og ta arbeid i hele EU. Det var en av frihetene som ble nektet statsborgere av de landene i Sentral- og Øst-Europa som ble liggende bak «jernteppet», og en av rettighetene som ble høyest verdsatt da EU ble utvidet i 2004 og 2007.

Maastricht-traktaten introduserte EU-borgerskapet i 1992, samtidig med opprettelsen av Den europeiske unionen. Den største endringen EU-borgerskapet innebar, var at kravet til pågående, tidligere eller framtidig økonomisk aktivitet som en grunnleggende forutsetning for primærretten til fri bevegelighet, forsvant.¹⁰ Introduksjonen av EU-borgerskap og løsrivelsen fra tanken om økonomisk aktivitet som grunnleggende forutsetning for retten til fri bevegelighet og likebehandling, har dermed styrket rettsstillingen til persongrupper som tidligere falt utenfor eller som kun hadde begrensede rettigheter etter EU-reglene. EU-borgerskapet har også tydelig styrket retten

til fri bevegelighet og opphold for en rekke allerede eksisterende kategorier av beskyttede personer, ved å traktatfeste deres rettigheter. Både studenter og arbeidssøkende har i tråd med dette også fått styrket sin rettsstilling etter introduksjonen av EUs borgerskapsregler.

Selv om EUs utvikling av unionsborgerskapet ikke har en formell parallell i EØS-avtalen, har EFTA-domstolens tolkninger bidratt til å føre praktiseringen av EØS-avtalen i samme retning. EUs utvikling av borgerskapskonseptet har dermed fått konsekvenser for Norge, selv om traktatbestemmelsene er utelatt fra EØS-avtalen. Dette gjelder primært retten til fri bevegelighet. I praksis har norske borgere som ikke direkte eller indirekte er involvert i økonomisk aktivitet, fått utvidede rettigheter, blant annet knyttet til anvendelse av velferdstjenester og trygderettigheter når de beveger seg mellom eller oppholder seg i EU eller en EØS/EFTA-stat.

Den frie bevegeligheten av personer og tjenester i det indre markedet har medført at mange EU-borgere benytter seg av retten til å arbeide i andre medlemsstater. Men arbeidstakere som beveger seg over landegrensene for kortere eller lengre perioder, løper også en risiko for utnyttning og tap av sosiale rettigheter. For å fremme fri bevegelighet og å beskytte arbeidstakere, har EU laget regler som skal sikre likebehandling og sosiale rettigheter i vertslandet, i tillegg til å legge til rette for at opptjente rettigheter skal kunne tas med ved flytting over grensene. For arbeidsinnvandrere som blir ansatt i virksomheter i en annen EU-stat, gjelder vertslandets regler for arbeids- og lønnsvilkår på lik linje som for «lokale» arbeidstakere. For arbeidstakere som er sendt ut fra bedrifter i hjemlandet på midlertidige oppdrag i andre EU-stater, gir for eksempel utsendingsdirektivet et eget vern. På en del kjerneområder er det som et minimum reglene i vertslandet som skal gjelde, uavhengig av hva reglene er i hjemlandet (se også kapittel 12). Gjennom trygdeforordningene har EU etablert regler som skal sikre at både arbeidsinnvandrere og utsendte arbeidstakere ikke taper rettigheter når de arbeider i andre EU- eller EØS/EFTA-stater, hverken på kort eller lang sikt.

EU har bidratt til å styrke likestillingslovgivningen og bedre diskrimineringsvernet, også i Norden og i Norge gjennom EØS-avtalen. Familie- og lønnspolitikk fastsettes nasjonalt, men utforming av permisjons- og trygdeordninger og likelønnsreguleringer må samtidig følge EUs likebehandlingsregler og forbud mot direkte og indirekte diskriminering.¹¹ Styrking av diskrimineringsvernet i EU har for eksempel ført til grunnleggende endringer i

⁸ NOU 2012: 2, s.86.

⁹ Slike rettigheter og plikter er listet opp i kondensert form i artikkel 20 i TEUV (OJ C326/13; Franklin 2024).

¹⁰ Franklin (2024).

norsk likestillingslovgivning.¹² Blant annet har diskrimineringslovgivningen blitt utvidet til å gjelde ikke bare kjønn, men også rase og etnisitet, religion og livssyn, funksjonsnedsettelse, alder og seksuell orientering. EU har bidratt til styrket regelverk på områder som trakassering og seksuell trakassering. EU-domstolen har bidratt til sterkere beskyttelse av gravide.¹³

EU har over tid styrket sitt engasjement på helseområdet. Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom vektlegging av helsehensyn i reguleringen av det indre marked, ikke-forpliktende samarbeid mellom medlemsstatene om helse spørsmål, styrking av felles helseberedskap, og styrking av individuelle rettigheter knyttet til grensekryssende helsetjenester (se kapittel 13). Pasientrettighetsdirektivet fra 2011 etablerer en rett til å oppsøke helsetjenester – både private og offentlige – i en annen EU/EØS-stat og få refundert utgiftene av egne myndigheter på de vilkår som gjelder om de hadde benyttet et behandlingstilbud i eget land. I prinsippet gir dette rett til en form for fritt behandlingsvalg på tvers av landegrensene i EØS. Pasientrettighetsdirektivet er relatert til prinsippene om fri bevegelighet. Det samme var etableringen av ordningen med koronasertifikat, som Norge også var del av gjennom EØS-avtalen. Koronasertifikatet sikret en standardisert dokumentasjon på at man ikke utgjorde en smittefare, og bidro på den måten til å ivareta hensynet til fri ferdsel innenfor EU/EØS-området + Sveits. På denne måten fikk norske borgere fordel ved grensepassering i Europa framfor tredjelandsborgere, det vil si borgere fra land som ikke var del av ordningen. Også EUs trygdekoordineringsbestemmelser, som er tatt inn i EØS-avtalen, gir individuelle rettigheter på helseområdet (se under). Trygdekoordineringsbestemmelsene etablerer i tillegg en rett til å få dekket utgifter til

planlagt helsehjelp i andre EØS-stater dersom helsehjelpen ikke ytes innen forsvarlig tid i Norge.

Et annet område som er sterkt påvirket av EU-retten, er forbrukervern og forbrukerrettigheter. Dette omfatter krav til produktsikkerhet og produktansvar, men også rett til informasjon, som samlet skal bidra til å beskytte forbrukernes helse, sikkerhet og økonomiske interesser. Over tid har forbrukervernpolitikken i EU endret seg fra harmonisering av standarder for å fremme det indre marked, til å bli en del av innsatsen for å nå målet om å skape et «borgernes Europa».¹⁴ Forbrukervern er også tatt inn i EUs pakt om grunnleggende rettigheter (se under).

I 2020 vedtok EU en ny forbrukeragenda (New Consumer Agenda) som blant annet fokuserer på grønn omstilling og digital transformasjon. Forbrukere skal sikres bærekraftige produkter og mer informasjon slik at de kan foreta informerte valg. EU vedtok nye regler og endret gamle for å styrke forbrukervernet og sikre forbrukerne tydelige rettigheter ved bruk av digitale markedsplasser og kjøp av digitale tjenester. Forbrukernes interesser skal også tas hensyn til ved utforming av regler og krav knyttet til kunstig intelligens (se kapittel 11).

Også EØS-avtalen gir opphav til en rekke individuelle rettigheter for norske borgere. I fortalen til EØS-avtalen, understrekes «den viktige rolle individene vil spille i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde ved at de utøver de rettigheter som er gitt dem i avtalen, og ved domstolenes forsvaret av disse rettigheter».¹⁵ Dette signaliserer at EØS-avtalen er å forstå som mer enn en folkerettslig forpliktelse. Den gir også rettigheter som ikke bare kan påberopes av avtalepartene, men som etter gjennomføring i nasjonal rett også kan påberopes direkte av private borgere og bedrifter.¹⁶ Tabell 7.1 gir eksempler på noen slike rettigheter.

¹¹ Holst og Teigen (2023), s. 20ff.

¹² Det finnes også eksempler på at EU-retten snevrer inn det likestillingspolitiske handlingsrommet (Holst og Teigen 2023, s. 20–21).

¹³ Ketscher (2019).

¹⁴ European Parliament (2024a).

¹⁵ *Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde* (1992).

¹⁶ NOU 2012: 2.

Tabell 7.1 Eksempler på rettigheter som følger av EØS-avtalen.

Reisegaranti	Norske borgere har gjennom EØS-avtalen de samme rettighetene som EU-borgere ved reiser innenfor EØS-området. Dette innebærer blant annet krav på informasjon, kompensasjon ved forsinkelser og innstillinger, rett til assistanse, samt spesielle rettigheter for reisende med nedsatt bevegelighet. Regelverket gjelder alle typer transportmidler og innebærer også krav om oppretting av klageinstans.
Forbrukerrettigheter	EUs moderniseringsdirektiv om forbrukervern som ble innført i norsk lov i 2023 skal forebygge villedende markedsføring og styrke forbrukervern. Regelverket regulerer blant annet prisinformasjon og markedsføring relatert til nedsatte varer innenfor EU/EØS-statene. Reglene tilsier at det er laveste pris de siste 30 dager som må benyttes som «førpris» ved salg (for eksempel er det ikke mulig å blåse opp førpris rett før store salgsdager som Black Friday).
«Roam like home»	EU-forordning (2022/612) avskaffet ekstra kostnader for bruk av mobiltelefon i andre EU/EØS-stater. Denne forordningen oppdaterte tidligere regelverk fra 2015. Det betyr at norske borgere kan bruke telefonen på lik linje som hjemme i alle land innenfor EU, og all bruk belastes til innenlandspriser. Regelverket gjelder også for alle anrop og tekstmeldinger man mottar i utlandet, selv om anrop kommer fra en annen tjenesteleverandør.
Foreldrepermisjon	Direktivet om et balansert arbeids- og familieliv (2019/1158) sikrer hver av foreldrene fire måneders permisjon, hvorav to måneder ikke kan overføres mellom dem. To måneder til hver av foreldrene må være betalt. Kompensasjonen skal fastsettes av medlemsstatene, men nivået skal stimulere begge foreldrene til å ta ut permisjon. Fedre skal ha 10 dager betalt permisjon i forbindelse med fødsel. Det er også fastlagt at foreldre bør tilbys større grad av fleksibilitet, for eksempel ved å be om kortere arbeidstid.
GDPR	Ved innsamling av personopplysninger innenfor EU/EØS har private borgere en rekke rettigheter etter EUs personvernregelverk (GDPR). Disse inkluderer rett til å motta forståelig informasjon om behandlingen, rett til innsyn, korrigering og sletting av opplysninger, samt rettigheter relatert til dataoverføring og automatisert behandling. Personvernforordningen gir borgere også rett til å motsette seg profilering, blant annet for markedsføringsformål.
Helsetrygdekort	Europeisk helsetrygdekort gir adgang til nødvendig medisinsk behandling i andre EU/EØS-stater. Bestemmelsene sikrer at norske borgere ved akutt behov ved opphold i en EU/EØS-stat + Sveits, kan benytte seg av helsetjenester på de vilkår som gjelder i det landet de oppholder seg i. Det europeiske helsetrygdekortet fungerer i den sammenheng som dokumentasjon på at man ved midlertidig opphold i en annen EU/EØS-stat eller i Sveits, har rett til dekning av nødvendig helsehjelp.
Pasientrettigheter og helsehjelp i utlandet	Norske pasienter har rett til å få helsehjelp i utlandet – også planlagt behandling – som mottas i en annen EU/EØS-stat helt eller delvis dekket når den aktuelle helsehjelpen tilsvarer helsehjelp som pasienten hadde fått tilbud om i den offentlige helse- og omsorgstjenesten i Norge (jf. EUs pasientrettighetsdirektiv). Dette omfatter både offentlige og private helsetilbud. Denne rettigheten kan minne om en form for fritt behandlingsvalg anvendt på EØS-området. Pasienter har også rett til planlagt helsehjelp i andre EU/EØS-stater dersom helsehjelp ikke ytes innen forsvarlig tid i Norge (jf. EUs trygdeforordninger).

Tabell 7.1 Eksempler på rettigheter som følger av EØS-avtalen.

Erasmus+	Nordmenn har gjennom EØS-avtalen rett til å studere i andre EØS-stater, og for å gjennomføre dette er Norge med i EUs programsamarbeid for utdanning, opplæring, ungdom og idrett. Erasmus+ finansieres av Europakommisjonen og skal støtte utveksling, studiemobilitet og samarbeidsprosjekter på tvers av statene. Dette gir norske borgere mulighet til å ha læringsopphold eller arbeidspraksis i utlandet, og utvikle partnerskap for utdanningssamarbeid.
SOLVIT	SOLVIT er en tjeneste som tilbys av den nasjonale forvaltningen i hver enkelt EU- og EØS-stat som hjelper med problemer med EØS-rettigheter. Hvis en EØS-borger opplever et problem, som f.eks. helseforsikring i utlandet, familieytelser eller diskriminering, kan de registrere problemet på SOLVITs nettside. SOLVIT-senter i hjemlandet (hjemmesenter) holder kontakt med EØS-borgere og sender saken til SOLVIT-senteret (det hovedansvarlige senter) i landet der problemet har oppstått. Når det hovedansvarlige senter har sagt at de kan følge opp saken, så er SOLVITs mål at problemet blir løst innen 10 uker.

7.3.2 EØS-samarbeidet og direktivet om fri bevegelighet

I 2004 vedtok EU et direktiv som regulerer retten til fri bevegelighet for EU/EØS-borgere og deres familiemedlemmer, også kjent som unionsborgerdirektivet.¹⁷ Dette direktivet samlet og erstattet en rekke tidligere forordninger og direktiver på området, kodifiserte mye av den rettsutviklingen som hadde funnet sted gjennom EU-domstolens fortolkninger, og klargjorde rettstilstanden på en rekke punkter. Direktivet erstattet seks tidligere forordninger og direktiver som hver for seg tok sikte på å sikre forskjellige persongruppers rett til fri bevegelighet og opphold i andre EU-stater, herunder økonomisk aktive personer (arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og tjenesteytere), personer som tidligere hadde vært (pensjonister) og personer som i framtiden trolig ville være (studenter, arbeidssøkende) i arbeid, og personer som kunne forsørge seg selv. Unionsborgerdirektivet inkluderte dessuten avledede rettigheter for enkelte av disse persongruppers familiemedlemmer. I tillegg etablerte direktivet noen nye rettigheter knyttet til deler av det etablerte regelverket: Rett til opphold i annen EU-stat i inntil tre måneder, som gjelder for alle EU-borgere uavhengig av økonomisk aktivitet, uten at det kan stilles krav til noe annet enn gyldig pass eller nasjonalt ID-kort (artikkel 6), rett til permanent opphold etter fem års sammenhengende opphold i vertslandet (artikkel 16), utvidet rett til å beholde arbeidstakerstatus i oppholdssammenheng dersom man ufrivillig har mistet jobben (artikkel 7(3)), og en

rekke nye prosessuelle regler til vern for individet (blant annet artikkel 15, 30-33).

Dette har også hatt konsekvenser for EØS/EFTA-statene, ikke minst når det gjelder rettigheter knyttet til prinsippet om fri bevegelighet, som er et av kjerneelementene i EØS-avtalen.

Unionsborgerdirektivet ble betraktet som EØS-relevant og tatt inn i EØS-avtalen i 2007. I EØS-avtalen er det ingen parallell til EU-borgerskapet som gir en alminnelig rett til fri bevegelighet til alle, uavhengig av økonomisk aktivitet. Deres arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende, tjenesteytere eller tjenestemottakere og andre persongrupper ble ansett for å ha *ulike rettigheter* i EU og de tre EFTA-statene, ville dette kunne undergrave hele ideen om et indre marked i EØS. Det ligger derfor klare føringer i EØS-avtalen for at reglene må forstås og anvendes likt i hele EØS.

Da den norske regjeringen vurderte direktivet, oppfattet regjeringen det som at direktivets begrep «unionsborger» var brukt som en «fellesbetegnelse på den personkretsen (arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende, selvforsørgende eller student) som omfattes av den frie bevegeligheten, det vil si en borger som faller inn under EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet av personer».¹⁸ Regjeringen presiserte at begrepet «unionsborger» i denne sammenheng skulle leses som «statsborger av et EU-land eller EØS/EFTA-land». Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen sammen med en felleserklæring fra avtalepartene som blant annet viste til at «(b)egrepet unionsborgerskap som innført ved Maastricht-trakta-

¹⁷ Jf. Directive 2004/38/EC av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium.

¹⁸ «Direktivet om fri personbevegelighet». EØS-notat. Administrasjonsdepartementet (2011). <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2006/mai/direktivet-om-fri-personbevegelighet/id2431482/>

ten (nå EF-traktatens artikkel 17ff) har ingen parallell i EØS-avtalen», at «EØS-avtalen medfører ikke et rettslig grunnlag for EØS-borgernes politiske rettigheter», og at «innvandringspolitikk ikke er omfattet av EØS-avtalen».

Tidlig skulle det imidlertid vise seg at EFTA-domstolen la svært begrenset vekt på felleseklæringen ved tolkninger av unionsborgerdirektivets bestemmelser.¹⁹ En av EFTA-domstolens tidlige omtaler av felleseklæringen illustrerer dette:

«(...) [a]vtalepartene kan ikke antas å ha hatt til hensikt at innføringen av unionsborgerskapet i EU-retten skulle hindre videre utvikling av den frie bevegelse for personer i EØS».²⁰

Det er stilt spørsmål ved om domstolen har gått for langt i sine tolkninger for å sikre samsvar med EU-retten.²¹ I en rapport bestilt av utvalget, skriver Franklin (2024) at EFTA-domstolen, gjennom dynamisk utvikling av homogenitetsprinsippet, har bidratt til at EØS-prosjektet fortsetter å fungere godt – da ved «å bidra til å dekke over de til tider ganske betydelige sprekke som har oppstått mellom EU- og EØS-retten over tid». Spørsmål om betydningen av unionsborgerskapet for EØS-avtalen har over tid kommet høyere på dagsorden. En offentlig rapport fra et møte mellom ESA og norske myndigheter i 2021, viser at mange av sakene ESA ønsket å diskutere, gjaldt unionsborgerdirektivet og tredjelandsborgernes rettigheter:

«Unionsborgerskapet er nedfelt i EU-traktaten artikkel 21, og innrømmer fri bevegelse til alle personer uavhengig av om de utøver økonomisk aktivitet eller ikke. EØS-avtalens utgangspunkt er at den frie bevegelse aktiveres dersom EØS-borgeren utøver økonomisk aktivitet, og unionsborgerskapet som sådan har ingen parallell i EØS-avtalen. Unionsborgerdirektivet er like fullt tatt inn i EØS-avtalen, men med en felleseklæring om EØS-relevans og framtidig rettspraksis. EFTA-domstolen har kommet med to uttalelser (Jabbi og Campbell) som tilsier at unionsborgerskapet de facto også kommer til anvendelse i den EØS-rettslige sfæren. Det store antall saker om dette tema på pakkemøtet indikerer at unions-

borgerskap nok kommer til å være høyt oppe på agendaen både i EØS EFTA-institusjonene og i Norge i årene fremover.»²²

De individuelle rettighetene som følger av EØS-avtalen kan sies å være sterkere knyttet til utøvelsen av fri bevegelse enn EU-borgerskapet.²³ Fra primært å beskytte økonomiske rettigheter og friheter, er EU-borgerne i dag sikret en mer helhetlig rettighetspakke enn tidligere. EU er blitt et tydeligere politisk fellesskap, noe som kommer til uttrykk gjennom utviklingen av en rekke politiske rettigheter som er rettet mot å sikre og øke borgernes deltakelse i EUs politiske prosesser, så vel som å skape økt tilhørighet til EU.²⁴

7.3.3 EU-borgeres politiske rettigheter

Unionsborgerskapet viser til de rettigheter man har som borger av EU. Det erstatter ikke, men er et supplement til nasjonale statsborgerskap.²⁵ Det er liten tvil om at retten til fri bevegelse og opphold i andre EU-stater inngår som kjernen i EUs traktatfestede rettigheter, herunder også som kjernen i borgerskapsrettighetene. Unionsborgerskapet omfatter imidlertid også nye politiske rettigheter. Dette har styrket EU-borgernes mulighet til å delta i EUs politiske prosesser, så vel som i politiske prosesser i medlemsstater de selv ikke er statsborgere av. Ifølge artikkel 22 TEUV har alle EU-borgere både stemmerett og rett til å stille som kandidat i lokale valg og valg til Europaparlamentet, også i andre EU-medlemsstater der de har opphold. Traktaten etablerer på den måten politiske rettigheter som er løsrevet fra statsborgerskap, men er i stedet basert på hvor man oppholder seg. EU-domstolen har videre slått fast at stemmeretten ved valg til Europaparlamentet følger EU-borgerne personlig, og gjelder direkte for alle EU-borgere, selv om de bosetter seg i et tredjeland utenfor EU. Dessuten har enhver EU-bor-

¹⁹ Se gjennomgang av relevante dommer og uttalelser fra EFTA-domstolen relatert til borgerskapsdirektivet i Franklin (2024).

²⁰ Se gjengivelsen av denne uttalelsen i Franklin (2024).

²¹ Ibid.

²² «ESA-saker knyttet til unionsborgerdirektivet». EU/EØS-nytt. Stortinget. 2021. https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2021/eueos-nytt--11.-november-2021/esa-saker-knyttet-til-unionsborgerdirektivet/?utm_campaign=EU%2FE%C3%98S-nytt%20-%202011.%20november%202021&utm_content=Link&utm_medium=email&utm_source=Mailjet%E2%80%9D.

²³ Olsen (2024), s. 12.

²⁴ Shaw (2007); Bauböck (2014); Peers m.fl. (2021); Franklin (2024); Olsen (2024).

²⁵ Retten til unionsborgerskap er utledet fra retten til nasjonalt statsborgerskap – det er en forutsetning at en «unionsborger» innehar statsborgerskap i en av medlemsstatene. Mister man statsborgerskapet, risikerer man samtidig å miste unionsborgerskapet. Se Olsen (2024).

ger som befinner seg i utlandet, rett til å motta konsular beskyttelse fra diplomatiske eller konsulære myndigheter fra enhver annen EU-medlemsstat på samme vilkår som statsborgerne i vedkommende medlemsstat.²⁶

Også EUs pakt om grunnleggende rettigheter omfatter politiske rettigheter²⁷, som for eksempel arbeidstakeres og arbeidsgiveres rett til kollektive forhandlinger og kollektiv handling (som streik)²⁸, og retten til å stemme. EUs pakt om grunnleggende rettigheter fikk status som rettslig bindende primærrett gjennom Lisboa-traktaten i 2009. Få år senere ble det hevdet at pakten var i ferd med å «innta en fremtredende posisjon i EU-domstolens rettspraksis».²⁹ Kommisjonens årsrapport fra 2018 om anvendelse av pakten, viste at antall saker der EU-domstolen hadde henvist til bestemmelser i pakten var på 356 saker, mot 27 i 2010.³⁰ Siden 1990-tallet har de politiske rettighetene blitt styrket, både gjennom pakten om grunnleggende rettigheter og rettsutviklingen knyttet til «unionsborgerskapet». Rettighetsutviklingen har skjedd gjennom både traktatsrevisjoner, sekundærlovgivning (direktiver og forordninger) og domstolens praksis. Påpekingen i 2012-utredningen om at EØS-avtalen framstår som langt mer ensidig markedsrettet enn EU-samarbeidet³¹, kan sies å ha enda større gyldighet i dag. En åpenbar viktig forskjell mellom EU og EØS er at de ulike politiske rettighetene knyttet til status som EU-borger klart faller utenfor EØS-rettens virkeområde. EØS-avtalen kan sies å gjøre norske borgere til en del av et rettighetssystem og koblet på en politisk orden som påvirker norske borgere daglig, men uten deltakelse i det demokratiske fellesskapet i EU som forutsetter politiske rettigheter. EØS-avtalen har dermed i liten grad bidratt til å styrke norske borgeres rett til politiske deltakelse – individuelt og/eller sammen med andre borgere – innenfor et EØS-fellesskap.

7.4 Demokratisk medbestemmelse i EØS-samarbeidet

7.4.1 Oppslutning om EØS-avtalen

Etter folkeavstemningen i 1994, har motstanden mot medlemskap fortsatt å være dominerende. Gjentatte meningsmålinger har vist at et flertall i

befolkningen ønsker å forbli utenfor EU. En undersøkelse utført av Universitetet i Bergen viser noen endringer i kjølvannet av Russlands angrep på Ukraina. Mens 26 prosent var positive og 60 prosent var negative til norsk medlemskap i 2019, var tilsvarende tall i juni 2022, 40 prosent positive og 47 prosent negative. Selv om det fortsatt er flertall mot norsk EU-medlemskap, viser undersøkelsen en økning i oppslutningen om norsk EU-medlemskap. En oppdatert undersøkelse fra mars 2023 viser imidlertid at støtten faller noe, med 35 prosent positive og 51 prosent negative.³²

Holdningene til EØS-avtalen har stort sett vært langt mer positive. I 2019, 25 år etter at avtalen trådte i kraft, viste en undersøkelse gjennomført på vegne av Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) at syv av ti nordmenn mente EØS-avtalen var bra for Norge.³³ Dette gjaldt på tvers av kjønn, alder, inntekt, utdanning og bosted. Det samme gjelder partitilhørighet. Med unntak av respondenter som stemte Rødt, mente et flertall av velgere fra alle partier at EØS-avtalen er en god avtale. Samtidig var velgere fra Venstre, Høyre, AP og MDG mer positive enn velgere fra FrP, KrF, SV og SP. Dette mønsteret er velkjent fra andre EU-stater, der skepsisen til europeisk integrasjon er mest uttalt på venstre og høyre fløy.³⁴ Undersøkelsen stilte også spørsmål om hva de spurte ville stemt dersom det ble avholdt folkeavstemning om EØS. Nesten syv av ti svarte at de ville stemt for EØS-avtalen.

Det er noe variasjon i oppslutning på tvers av ulike målinger, men gjennomgående er et flertall av Norges befolkning for EØS-avtalen.³⁵ Tidsserien i figur 7.1 viser at oppslutningen om EØS-avtalen virker å ha avtatt noe de siste årene, men andelen som ikke vet hva de ville stemt dersom det var folkeavstemning om EØS-avtalen, øker også. Dette er ikke overraskende gitt mangelen på offentlig debatt og kunnskap om EØS-samarbeidet (se under).

Generelt er svært mange nordmenn positivt innstilt til forpliktende internasjonalt samarbeid, og en hovedårsak bak støtten til EØS-avtalen er at den anses å ivareta norske økonomiske interesser. Samtidig viste NUPIs undersøkelse fra 2019 at et flertall mente EØS-avtalen gir Norge større handlingsrom enn medlemskap ville gjort. På spørsmålet om Norge ville fått mer innflytelse innenfor EU, var respondentene delt.³⁶

²⁶ Jf. artikkel 23, TEUV.

²⁷ Fredriksen (2013); OJ C326/13.

²⁸ Artikkel 28 («Right of collective bargaining and action»).

²⁹ Se Fredriksen (2013).

³⁰ Se European Commission 2019.

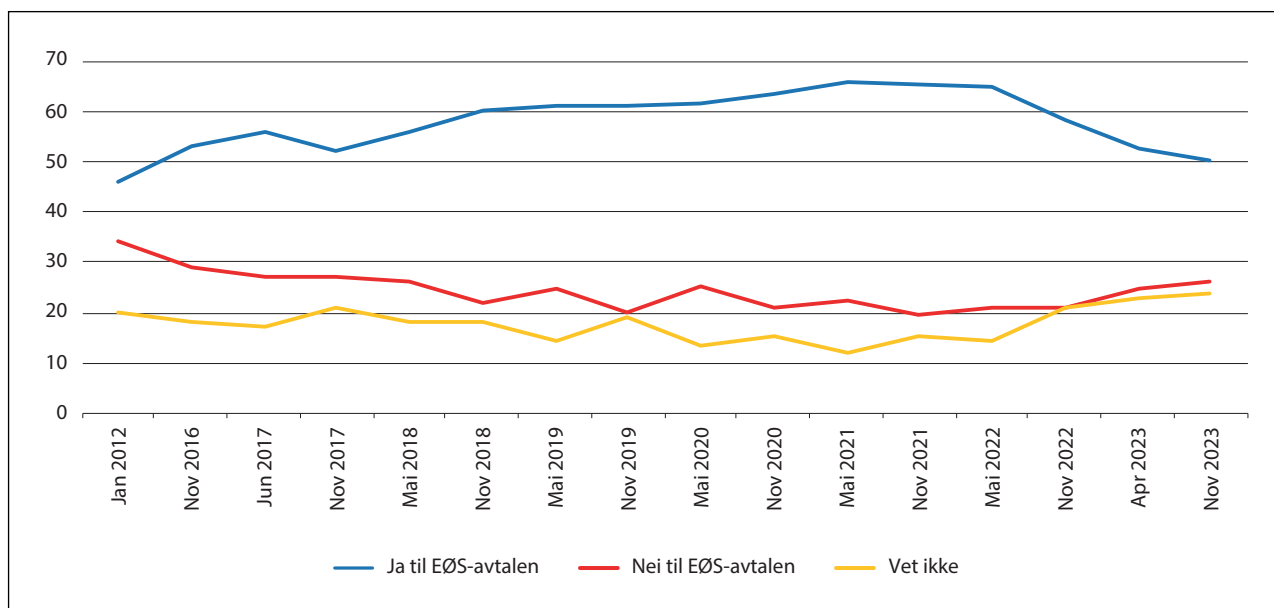
³¹ Jf. NOU 2012: 2, s. 86.

³² Tvinnereim (kommer).

³³ Sverdrup m.fl. (2019).

³⁴ Se for eksempel De Vries (2018).

³⁵ Svendsen (2021).



Figur 7.1 «Dersom det skulle være folkeavstemming om EØS-avtalen i morgen, ville du da stemt ...». Svar på meningsmålinger, januar 2012-november 2023. Prosent.

Kilde: NUPI/Sentio.

Støtten til EØS-avtalen, og splittelse om EU-medlemskap, speiler posisjonen til norske politiske partier. Flere partier har unngått å ta opp spørsmålet om norsk medlemskap i kjølvannet av avstemningen i 1994. Denne strategien har vært en respons på den store motstanden mot EU i befolkningen og gjenspeiler splittelsen i flere partier.

Alle norske regjeringer har de siste 30 årene styrt på grunnlag av EØS-avtalen. Det gjelder også regjeringer med deltakelse av Senterpartiet, SV, Venstre, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet. I opinionen har det vært bred støtte til EØS-avtalen, mens det er ulike syn blant partiene. Arbeiderpartiet mener at EØS-avtalen i sum har tjent Norge godt. Høyre vil at EØS-avtalen skal ligge til grunn som et krav for enhver regjering Høyre deltar i. Venstre vil opprettholde og styrke EØS-avtalen. Kristelig Folkeparti vil beholde dagens tilknytningsform til EU gjennom EØS. Miljøpartiet De Grønne vil støtte videreføring av EØS-avtalen. Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt vil si opp EØS-avtalen eller utrede alternativer til avtalen. Fremskrittspartiet vil reformere deler av EØS-avtalen.

Det er klare indikasjoner på at temperaturen har økt i det offentlige ordskiftet om EØS i løpet av det siste tiåret. Dette har blant annet kommet til syne i fagbevegelsen, hvor flere LO-forbund har inntatt mer kritiske posisjoner i EØS-relaterte

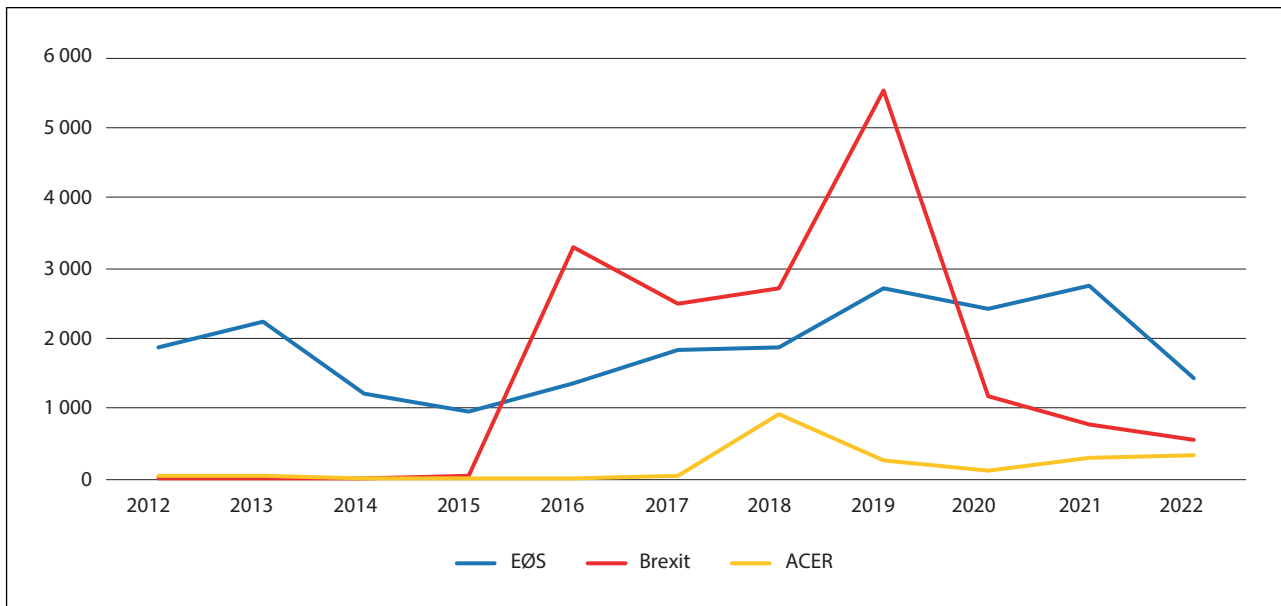
spørsmål. Også i organisasjonen Nei til EU har tonen blitt skjerpet, med sterkere vekt på kampen mot EØS-avtalen.

7.4.2 Mediedekning av EØS-samarbeidet

Omfanget av og innholdet i mediedekningen om EØS-samarbeidet og EU påvirker den allmenne kunnskapen om Norges forhold til EU og hvordan det fungerer. Figur 7.2 viser mediedekningen av utvalgte saker fra 2012–2022. Den inkluderer alle artikler i norske riksmidler som nevner EØS-avtalen, brexit og ACER i saken. Figuren gir et bilde av økt dekning av EØS. Toppen i 2012 skyldes særlig publiseringen av 2012-utredningen. Dekningen de siste fem årene har ligget på et jevnt, høyere nivå sammenlignet med tidligere år, med en nedgang i 2022. Toppene i 2019–2021 reflekterer blant annet dekningen av NAV-skandalen, men også brexit. Rundt 10 prosent av artiklene som handler om brexit i 2019, omtaler også EØS.

2012-utredningen viste til at EU og EØS får relativt lite oppmerksomhet i nyhetsbildet. EU dekkes gjerne som utenriksstoff, særlig rundt toppmøter eller kriser, mens de innenrikspolitiske konsekvensene for Norge omtales i mindre grad. Figur 7.2 illustrerer dette fenomenet. Den viser mediedekningen av to saker som har fått stor oppmerksomhet i norsk offentlighet – brexit og ACER. Det er stor forskjell i antallet artikler om de ulike sakene. ACER fikk økt oppmerksomhet rundt 2018, mens dekningen har vært lavere de

³⁶ Sverdrup m.fl. (2019).



Figur 7.2 Antallet artikler som nevner EØS-avtalen, brexit og ACER, 2012–2022.

Kilde: Atekst.

siste årene. Sammenlignet med denne enkeltsaken, er den generelle dekningen av EØS-avtalen på et høyere nivå. Samtidig er det verdt å merke seg at antallet artikler om brexit i 2019 genererer nesten dobbelt så mange artikler som EØS-avtalen. Dette passer godt inn i bildet av at EU-stoff behandles som utenriksstoff.

7.4.3 Stortingets rolle i EØS-arbeidet

Grunnloven bestemmer at det er Kongens privilegium å inngå internasjonale avtaler. Dette er i tråd med at utenrikspolitikken tradisjonelt regnes som regjeringens ansvar, derunder forberedelse, forhandling og inngåelse av avtaler. Stortingets medvirkning er derfor ikke nødvendig ved innlemmelse av alle nye rettsakter i EØS-avtalen. Stortingets samtykke må derimot innhentes dersom en avtale er «av særlig viktighet», dersom en ny lov eller lovendring eller en stortingsbeslutning er nødvendig, for eksempel budsjettbevilgninger, jf. Grunnloven § 26 andre ledd.

I noen tilfeller innhentes samtykke fra Stortinget før en rettsakt skal opp til beslutning i EØS-komiteen. I perioden 2012–2023 har dette skjedd seksten ganger, sammenlignet med fem ganger i perioden 1992–2011. Ut fra sakene der det har blitt innhentet forhåndssamtykke, kan det se ut som dette brukes når man ønsker å få regelverket gjennomført raskt, i saker som omfatter flere rettsakter, og i saker hvor det er politisk uenig-

het.³⁷ Forhåndssamtykke er også knyttet til budsjettmessige konsekvenser, for eksempel norsk deltakelse i programsamarbeidet, der Stortingets forhåndssamtykke er nødvendig for at Norge skal kunne delta fra oppstarten av programperioden.

Figur 7.3 viser hvor mange ganger Stortinget er bedt om å samtykke til EØS- og Schengensaker i perioden 2011–2023. Gjennomsnittlig antallet saker per år er omtrent det samme i perioden 2012–2023 som 1992–2011 (ca. 15 saker). Økningen i antall saker i 2020–2021 skyldes at Stortinget i denne perioden ga samtykke i flere saker som gjaldt deltakelse i nye perioder av EUs ulike programmer.

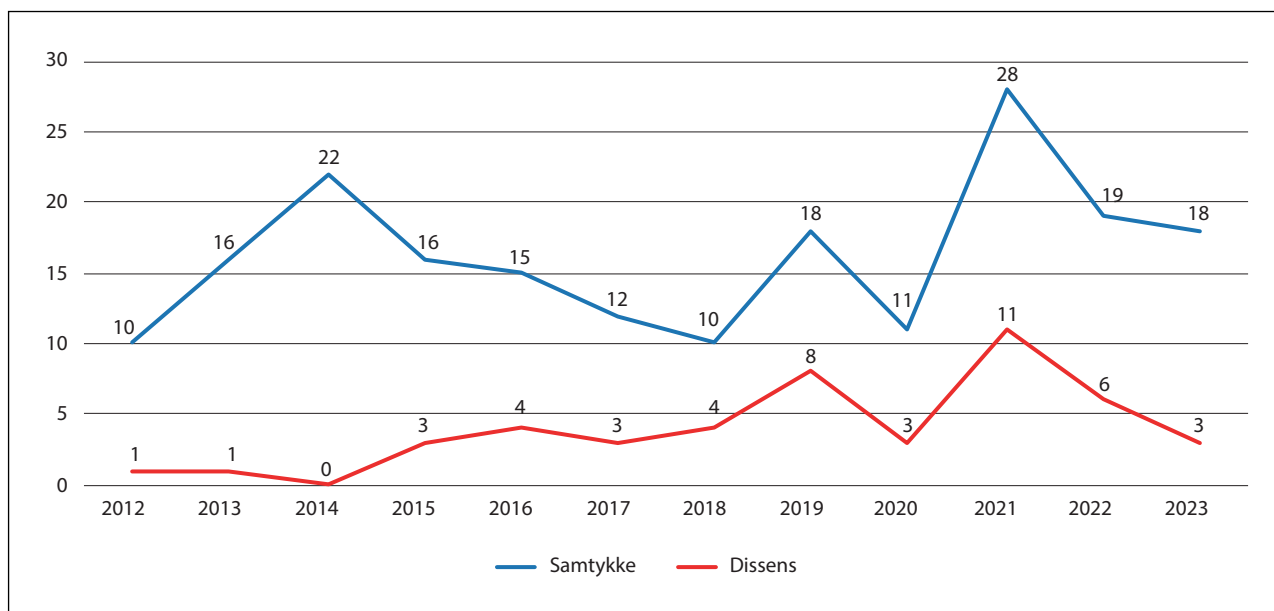
Antallet samtykkesaker med dissens har steget. Mens det i perioden 1992–2011 var 22 dissenser, har dette tallet doblet seg i det siste tiåret, fra 7,5 til 24 prosent av alle samtykkesaker. Mens 2012-utredningen beskrev et konfliktnivå som sank over tid, indikerer figur 7.3 en økning. Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt har flest antall dissenser i perioden. Venstre og Høyre har ingen dissenser de siste ti årene. Flertallet av dissensene retter seg mot deltakelse i EU-byråer og suverenitetsavståelser.

I 2012-utredningen drøftet utvalget de konstitusjonelle utfordringene som Norges tilknytning

³⁷ «EU/EØS-nytt - 9. mai 2019». Stortinget. 2019. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2019/eueos-nytt-9-mai-2019/>.

Tabell 7.2 Oversikt over utvalgte saker med forhåndssamtykke, 2012–2023

2012: Kvotehandelsdirektivet
2012: Vikarbyrådirektivet
2015: Adgang til marked for internasjonal godstransport og persontransport med buss
2016: Deltakelse i EUs finanstilsyn (omhandler ti rettsaker)
2018: Personvernforordningen
2018: Auksjonsforordningen om utslippskvoter
2019: Verdipapirhandel (markedsmissbruksforordningen og prospektforordningen)
2019: Klimaavtalen med EU (omhandler flere rettsaker)
2020: Fjerde jernbanepakke (omhandler flere rettsaker)
2021: Bærekraftige investeringer
2021: Koronasertifikat
2021: Kapitalkrav
2023: Kjønnrepresentasjon i styrer i børsnoterte selskaper
2023: Klimaregelverk

Figur 7.3 Antallet samtykkesaker og dissenser, 2011–2023.¹¹ Inkluderer registrerte saker i stortingssesjonene 2011/2012–2022/2023.

Kilde: Stortinget.

til EU representere. Utvalget påpekte at de «prosedurene som Grunnloven gir for parlamentarisk godkjenning av nye folkerettslige avtaler kan hevdes ikke å passe særlig godt til Norges spesielle tilknytningsform til EU». Særlig framhevet utvalget at den økende tilknytningen til ulike EU-byråer ga konstitusjonelle problemer, og varslet at

dette var en utfordring «som må antas å komme enda hyppigere i årene som kommer».³⁸

Utviklingen det siste tiåret har gitt 2012-utredningen rett i at tilknytningen til nye EU-byråer med vedtaksmyndighet byr på konstitusjonelle problemer (se også kapittel 5). Samtidig er de kon-

³⁸ NOU 2012: 2, s. 855.

stisjonelle rammene mer avklart nå enn de var i 2012, som en følge av Høyesteretts betenkning våren 2021 til Stortinget i Jernbanebyrå-saken og plenumsdommen høsten 2023 i ACER-saken (se egne bokser). Så lenge myndigheten som overføres kan karakteriseres som «lite inngripende», er det tilstrekkelig at Stortinget gir sitt samtykke med alminnelig flertall, i henhold til Grunnloven § 26 andre ledd. Dette gjelder både i tilfeller hvor myndighet overføres til ESA og EFTA-domstolen (topilarmodellen, som i ACER-saken) og tilfeller hvor myndighet overføres direkte til uavhengige EU-organer (énpilarmodellen, som i Jernbanebyrå-saken). Det er først dersom myndighetsoverføringen er mer enn «lite inngripende» at Stortinget må gi sitt samtykke med tre fjerdedels flertall, i henhold til Grunnloven § 115.

Etter inngåelsen av EØS-avtalen, har Stortinget benyttet § 115 én gang. Dette var i 2016, da det ble framforhandlet en løsning som knyttet EØS/EFTA-statene til EUs finanstilsyn.³⁹ Hovedårsaken til at myndighetsoverføringen i dette tilfellet ble vurdert som mer enn «lite inngripende» av Justisdepartementets lovavdeling, regjeringen og Stortinget, var at ESA ble gitt en relativt vid kompetanse til å pålegge finansmarkedsdeltakere konkrete handlinger for å oppfylle forpliktelser etter EØS-regelverket.⁴⁰ Stortinget ga sin tilslutning med 136 mot 29 stemmer og avklarte med dette også at det ikke er til hinder for bruk av Grunnloven § 115 at ESAs vedtak mot finansmarkedsdeltakere etablert i Norge skal baseres på utkast fra det relevante EU-byrået.⁴¹

Spørsmålet om en myndighetsoverføring kan anses som «lite inngripende», er av rettslig karakter og kan bringes inn for domstolene, som illustrert ved ACER-saken. Samtidig følger det av plenumsdommen fra Høyesterett i denne saken at Stortingets eget syn på spørsmålet skal tillegges «betydelig vekt». Det er først dersom det er «hevet over rimelig tvil» at det ikke er tilstrekkelig at stortingsflertallet gir sitt samtykke i medhold av Grunnloven § 26 andre ledd, at domstolene vil gripe inn.⁴² Med dette sikres et alminnelig flertall på Stortinget betydelig innflytelse over når en myndighetsoverføring til ESA eller EU-organer

utløser behov for samtykke fra tre fjerdedeler av Stortinget etter § 115.

Med ACER-dommen ble det også avklart at Stortinget ved vurderingen av om en myndighetsoverføring er lite inngripende etter Grunnloven § 26 andre ledd, som utgangspunkt og hovedregel ikke har plikt til å se en myndighetsoverføring i sammenheng med tidligere myndighetsoverføringer på samme saksfelt, og at dette gjelder tilsvarende ved domstolenes grunnlovskontroll.⁴³ Uttalelsene i jernbanebetenkningen om at det ved trinnvise myndighetsoverføringer må antas å gå en grense for når man kan nøye seg med å vurdere den aktuelle myndighetsoverføringen isolert, må med dette anses begrenset til temmelig upraktiske omgåelsestilfeller. Dette er en viktig avklaring som bidrar til å øke stortingsflertallets mulighet til å samtykke til rettsakter som legger ny vedtaksmyndighet til eksisterende EU-byråer. Som redegjort for i kapittel 5, er det ikke uvanlig at EU-byråenes myndighet gradvis utvides gjennom nye «pakker» med lovgivning.

Boks 7.1 Jernbanebetenkningen

Uklarheten og debatten knyttet til spørsmålet om lite inngripende myndighetsoverføring, førte til at Stortinget i 2021 valgte å be Høyesterett ta stilling til forståelsen av Grunnloven § 26 andre ledd da fjerde jernbanepakke skulle innlemmes i EØS-avtalen. Jernbanepakken innebærer myndighetsoverføring til EUs jernbanebyrå ERA, og det ble i dette tilfellet ikke ansett hensiktsmessig å legge myndigheten til å treffe vedtak med virkning i EFTA-pilaren av EØS til ESA (énpilarløsning). Høyesterett i plenum konkluderte enstemmig med at Stortinget kunne gi sitt samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd. Høyesterett viste til at Stortinget hadde en langvarig og som oftest enstemmig praksis hvor Grunnloven § 26 andre ledd har vært brukt der myndighetsoverføringen er ansett som «lite inngripende», og uttalte at denne praksisen rettslig sett veier tungt. Høyesterett kom til at den myndighetsoverføringen til EUs jernbanebyrå som fjerde jernbanepakke krever, ikke gikk ut over det som må regnes som «lite inngripende».

³⁹ EØS-komitebeslutning nr. 199/2016, 200/2016 og 201/2016, 30. september, 2016.

⁴⁰ Prop. 100 S (2015–2016) og Innst. 382 S (2015–2016).

⁴¹ I Finanskomiteen tok representantene fra Krf, SP og SV til orde for at § 115 ikke var anvendelig fordi den fremforhandlet løsningen etter deres syn reelt sett innebærer myndighetsoverføring til EU-organer, se Innst. 382 S (2015–2016).

⁴² HR-2023-2030-P, avsnitt 143.

⁴³ HR-2023-2030-P, avsnitt 104.

Boks 7.2 Høyesterett og ACER-saken

Høsten 2023 avsa Høyesterett dom i en sak reist av Nei til EU mot staten.¹ Saken gjaldt spørsmål om Grunnlovens regler ble brutt da Stortinget i 2018 samtykket i at EUs tredje energimarkedspakke ble tatt inn i EØS-avtalen og dermed ble bindende for Norge. Energi-markedspakken innebærer deltakelse i EUs energibyrå, ACER, men det ble framforhandlet en EØS-tilpasning som sørger for at vedtak rettet mot norske myndigheter treffes av ESA, basert på utkast fra ACER (topilarløsning). ESAs vedtak er dessuten bare rettet til den nasjonale Reguleringsmyndigheten for energi (RME), og ikke til private parter. RME er imidlertid uavhengig av politiske myndigheter, og Justisdepartementets lovavdeling fant at løsningen derfor innebar overføring av forvaltningsmyndighet. Stortingets samtykke ble gitt med grunnlag i Grunnloven § 26 andre ledd. Nei til EU mente gjennomføringen av tredje energimarkedspakke innebærer en så inngripende myndighetsoverføring at vedtaket skulle ha vært behandlet etter Grunnloven § 115. Høyesterett, i plenum, kom som de tidligere instanser til at myndighetsoverføringen var «lite inngripende». Dommen er enstemmig, og Høyesterett uttalte at det ikke var snakk om noe tvilstilfelle.

¹ HR-2023-2030-P.

Selv om 2012-utredningen fikk rett i at tilknytningen til nye EU-byråer med vedtaksmyndighet ville by på konstitusjonelle problemer, viser erfaringen fra det siste tiåret at det så langt har vært mulig å forhandle fram løsninger som gjør at det er tilstrekkelig at Stortinget samtykker med alminnelig flertall i henhold til Grunnloven § 26 andre ledd. Samtidig viser det ene unntaket, tilknytningen til EUs finanstilsyn, at det vil kunne dukke opp saker hvor det kreves tilslutning fra tre fjerdedeler av Stortinget i henhold til Grunnloven § 115. Utviklingen i retning av styrket overnasjonal kontroll med markedsaktørenes etterlevelse av EØS-relevant EU-rett, gjør at det er påregnelig at det vil dukke opp flere slike saker i årene framover.⁴⁴ Til tross for avklaringene som er kommet gjennom jernbanebetenkningen og ACER-dommen, har 2012-utredningen fremdeles rett i at de prosedyrene som Grunnloven gir for parlamenta-

risk godkjenning av nye folkerettslige avtaler, ikke passer særlig godt til Norges spesielle tilknytningsform til EU. En uheldig effekt av dette er at debatten om norsk tilknytning til nye EU-byråer har en tendens til å handle mer om grunnlovsjuss enn om substans.

Samtykkesaker legges fram for Stortinget etter at de er vedtatt innlemmet i EØS-avtalen med forbehold om Stortingets samtykke i samsvar med EØS-avtalens artikkel 103. De sakene som gjelder EØS-samtykke, oversendes ansvarlig fagkomité og gjennomgår ordinær Stortingsbehandling. Men regjeringen konsulterer også Stortinget om EU/EØS-saker gjennom Europautvalget før de kommer til behandling i EØS-komiteen.⁴⁵ Europautvalget består av utenriks- og forsvarskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. I Europautvalget møter utenriksministeren fra regjeringen, ofte sammen med én eller flere statsråder, avhengig av hvilke saker som skal omtales. Fra 2017 ble arbeidet til utvalget utvidet til også å omfatte handelspolitiske saker og forhandlinger. I slike tilfeller innkalles i tillegg næringskomiteen. Som et ledd i å styrke Stortingets arbeid med EØS-avtalen, har det vært et ønske om å få fagkomiteene til å delta på møtene i større grad. Lengden på møtene i Europautvalget er på mellom 30 og 90 minutter, og har ikke endret seg etter at utvalget også fikk ansvaret for handelspolitiske saker.

Som konsultasjonsorgan skal ikke Europautvalget gjøre vedtak, men det er rom for politisk diskusjon. Referater fra møtene er åpent tilgjengelige, og viser at representantene ofte har spørsmål til regjeringen om aktuelle saker og ber om avklaringer knyttet til EØS-relevans eller statusoppdateringer på framdrift.⁴⁶ Med andre ord kan Europautvalget være en anledning for Stortinget til også å drøfte innholdet i nytt regelverk. En utfordring er at regjeringen ofte er sent ute med å meddele Norges posisjon, noe som vanskeliggjør konkrete diskusjoner. Dette skyldes delvis den norske tilknytningen. Siden Norge ikke møter i Rådet, er det ikke krav som i mange medlemsstater, som for eksempel Danmark og Sverige, til å

⁴⁴ Et mulig eksempel er EUs kommende Myndighet for bekjempelse av hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme (AMLA). Se Council of the European Union (2024).

⁴⁵ Konsultasjon innebærer at Stortinget orienteres uten at det fattes vedtak. Europautvalget ble opprettet i 1994, da under navnet EØS-konsultasjonsorgan (NOU 2012: 2).

⁴⁶ Møtene er lukket, men referatene publiseres i etterkant, og i sin helhet ett år etter at utvalgsmøtet har funnet sted, dersom ikke regjeringen ber om at de ikke publiseres.

innhente mandat fra nasjonalforsamlingen i forkant av forhandlinger. Likevel har det hendt at enkelte opposisjonspartier har være tidlig ute med å markere sitt ståsted, for å signalisere til regjeringen hva som vil være politisk akseptabelt og ikke. På samme måte som for forvaltningen, er både omfang og tempo på regelverksproduksjonen en utfordring for Stortinget (se kapittel 5). For eksempel vil Europautvalget ha problemer med å følge opp et forslag før Europaparlamentet og Rådet har fastsatt sine posisjoner og begynt forhandlinger. Denne delen av beslutningsprosessen har Norge ikke tilgang til.

Til hvert møte i Europautvalget får medlemmene av utvalget en liste med rettsakter som skal opp i EØS-komiteen kort tid etter møtet. Dersom ingen har kommentarer til de aktuelle rettsaktene, anses de å ha vært forelagt Stortinget. Tidligere var fokuset for diskusjoner i Europautvalget disse rettsaktene, men dette er blitt mindre vanlig. De få gangene det kommer kommentarer, gjelder det kortere oppklaringer eller utdypninger. På dette stadiet er rettsaktene vedtatt av EU, og forhandlingene mellom EØS/EFTA-statene, og mellom EØS/EFTA-siden og EU, er avsluttet. Det kan med andre ord synes noe formålsløst for stortingsrepresentantene å skulle drøfte rettsakene som skal opp i EØS-komiteen på det tidspunktet de kommer til Europautvalget. Dermed er det ikke overraskende at disse vies lite oppmerksomhet, dette kan ses på som en direkte konsekvens av beslutningsprosessen i EØS-samarbeidet. Sam-

tidig bidrar det til å endre Europautvalgets fokus, og utvalget har blitt omtalt som et orienteringsorgan heller enn et forum der regjeringen konsulterer Stortinget.

Tabell 7.3 gir et eksempel på saker som er blitt diskutert i Europautvalget 2019–2022. Dette er saker som flere stortingsrepresentanter har tatt initiativ til å diskutere og/eller som er blitt diskutert i gjentatte møter. Oversikten illustrerer blant annet hvordan representantene engasjerer seg i politiske tiltak som ennå ikke er vedtatt på EU-nivå, i tillegg til en rekke saker som går ut over EØS-samarbeidet. Dette skyldes at Europautvalget også behandler saker som omhandler forholdet mellom EU og Norge generelt, i tillegg til handelspolitiske tema.

Ut over diskusjonene i Europautvalget, redegjør utenriksministeren for EU/EØS-saker for Stortinget i plenum hvert halvår. Denne praksisen ble etablert i 2007 og etterfølges stort sett av en debatt i Stortinget. I perioden 2013–2017 var det EU/EØS-ministerens som holdt de halvårlige redegjørelsene. Regjeringen kan videre konsultere Stortinget gjennom bruk av stortingsmeldinger. I perioden 2011–2023 har regjeringen framlagt to stortingsmeldinger med EØS som hovedtema:

Meld. St. 20 (2011–2012) *EØS-midlene: Solidaritet og samarbeid i Europa*

Meld. St. 5 (2012–2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*

Tabell 7.3 Saker debattert i Stortingets Europautvalg i to utvalgte år.

Sesjonen 2019–2020	Sesjonen 2021–2022
Brexit	Rettstatsspørsmål
EURES-samarbeidet	Det grønne skiftet
Klimamålet 2030	Grenseproblematikk (Polen og Hviterussland)
EØS-midlene	Sanksjoner mot Russland
Dyrehelseregulering	Ukraina
Handel med landbruksvarer	Batteripolitikk/IPCEI-ordningen
Ungarn	Bærekraftig finans/taksonomi
Frihandelsavtale med MERCOSUR	Grønt industripartnerskap
Forsvarssamarbeid	Fiskekvoter
WTO	Geodata
Tredje energimarkedspakke	Hurdalsplattformen
Økologiregulering	WTO

Siden 2012-utredningen har det ikke kommet flere stortingsmeldinger om EØS-samarbeidet. Til sammenligning kommer det årlig en stortingsmelding om nordisk samarbeid.

I 2012-utredningen ble Stortingets kontroll av regjeringens EØS-politikk beskrevet som beskjeden. Dette skyldtes i hovedsak manglende granskingsvirksomhet i Kontroll- og konstitusjonskomiteen. I kjølvannet av NAV-saken satte Stortinget i gang en større kontrollprosess. Daværende arbeids- og sosialminister, Anniken Hauglie, holdt 5. november 2019 en redegjørelse i Stortinget om praktiseringen av EUs trygdeforordning. Saken ble deretter sendt til Kontroll- og konstitusjonskomiteen. I forbindelse med behandlingen av saken, sendte komiteen en rekke brev med skriftlige spørsmål til arbeids- og sosialministeren, men også til statsministeren, daværende justis- og innvandringsminister og Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Tidlig i januar 2020 ble det avholdt to kontrollhøringer:

Redegjørelse av arbeids- og sosialministeren om praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21 (Redegjørelse, nr. 5 (2019–2020)), 9. januar og 10. januar 2020.

Komiteens innstilling kom 25. februar 2020. Hele komiteen stilte seg bak konklusjonen om at det var svært alvorlig at feil fortolkning og praktisering av regelverket hadde rammet svært mange mennesker. Et flertall i komiteen bestående av medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, fremmet forslag om å

betegne regjeringens håndtering av saken som sterkt kritikkverdig.⁴⁷ Dette ble ikke vedtatt.

Den 8. november 2019 ble det oppnevnt et uavhengig granskingsutvalg. Utvalget leverte sin rapport, *Blindsonen: Gransking av feilpraktisering av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*, 4. august 2020.⁴⁸ I kjølvannet av rapporten avholdt Kontroll- og konstitusjonskomiteen nok en høring:

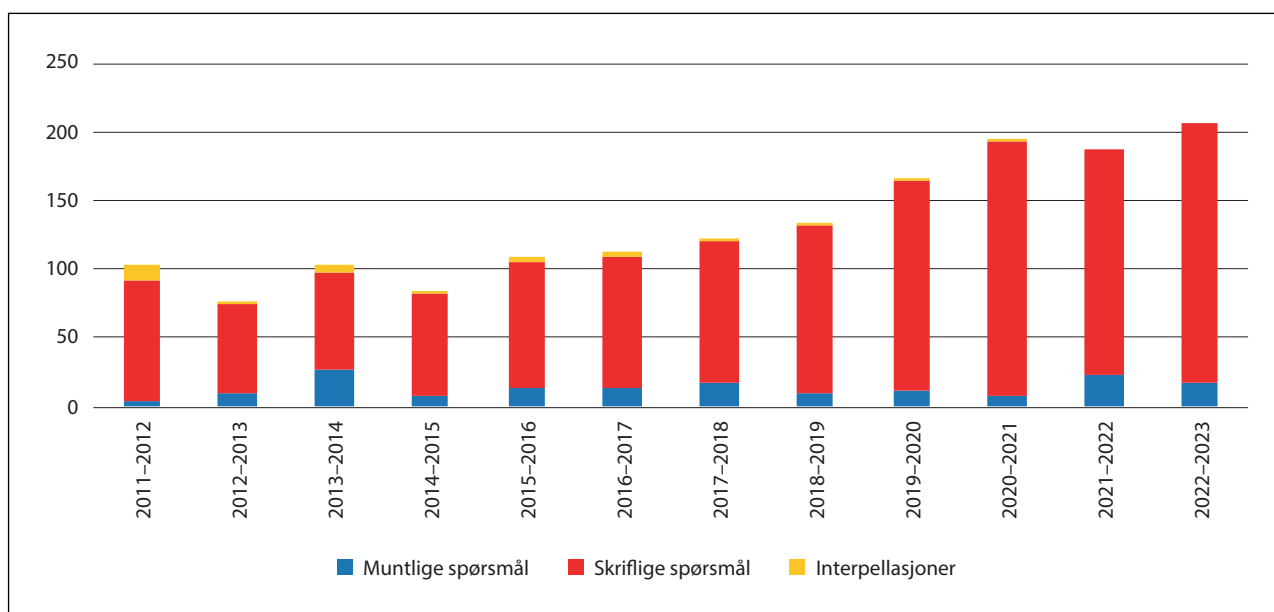
Redegjørelse av arbeids- og sosialministeren om Granskingsutvalgets rapport om EØS-saken, NOU 2020: 9 (Redegjørelse, nr. 5 (2020–2021)), 27. november 2020.

I den påfølgende innstillingen fra Stortinget ble regjeringen bedt om å komme tilbake med en endelig avklaring av forholdet mellom folketrygdlovens bestemmelser og trygdeforordning 883/2004 som vil ligge til grunn for håndteringen av tidligere saker, senest ved framleggelse av sine vurderinger av lovutvalget som skulle gjennomgå trygdelovgivningen og forholdet til internasjonale avtaler.

En annen del av stortingsrepresentantenes kontrollfunksjon er anledningen til å stille spørsmål eller interpellasjoner. Dette er sentrale verktøy for Stortingets kontroll av regjeringens arbeid. Figur 7.4 viser hvor mange ganger EU og/eller EØS har vært tema for muntlige spørsmål, interpellasjoner og skriftlige spørsmål. Antallet interpellasjoner har vært ganske jevnt og har ligget mel-

⁴⁷ Innst. 168 S (2019–2020).

⁴⁸ NOU 2020: 9.



Figur 7.4 Antall spørsmål og interpellasjoner, 2012–2023.

Kilde: Stortinget.

lom 0 og 5 fra 2012–2023, med unntak av sesjonen 2011–2012. Muntlige spørsmål omfatter spørsmål i spørretimen som Stortinget selv har markert som EU/EØS-spørsmål, og varierer fra år til år. Antallet muntlige spørsmål har økt over tid. I samme periode er det også en økning i antall skriftlige spørsmål. Andelen skriftlige spørsmål som omhandler EØS, ligger mellom 4 og 6 prosent.

En forutsetning for at Stortinget skal kunne utføre sin kontrollfunksjon er tilgang på informasjon. Nasjonale parlamenter i EUs medlemsstater er direkte koblet på beslutningsprosesser i EU gjennom ulike ordninger for informasjon, konsultasjon og medbestemmelse. Ved flere av de siste traktatsendringene er det gjort forsøk på å styrke nasjonale parlaments rolle i EU, og inkludere dem tidligere i beslutningsprosesser på EU-nivå. Kommisjonen sender alle forslag til ny lovgivning til EUs nasjonale parlamenter samtidig som de sendes til Rådet og Europaparlamentet. Også fra Stortingets perspektiv har det vært et mål å komme tidligere inn i de politiske prosessene.⁴⁹ Stortinget ba Kommisjonen om å bli inkludert i utsendelsen av forslag til ny lovgivning, men fikk nei. I stedet er det EFTA-sekretariatet som sørger for oversendelse av antatt EØS-relevante forslag fra Kommisjonen til Stortinget. Privilegert tilgang på informasjon gir dette likevel ikke – all den tid det er snakk om offentlig tilgjengelige dokumenter.⁵⁰

Flertallet av partiene på Stortinget tilhører europeiske partiføderasjoner og delegasjoner der norske stortingsrepresentanter deltar på møter sammen med parlamentarikere fra EU-statene. Stortinget møter jevnlig representanter fra Europaparlamentet i EØS-parlamentarikerkomiteen og representanter fra EFTA-statene i EFTAs parlamentarikerkomité (se kapittel 5). I tillegg inviteres Stortinget til å delta i ulike former for interparlamentarisk samarbeid. For eksempel er Norge i en årrekke blitt invitert som «spesiell gjest» til Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC). I 2010 åpnet Stortinget et eget kontor i Brussel med ansvar for å følge Europaparlamentet. Disse nettverkene og kontaktpunktene er viktige kilder til informasjon om pågående prosesser på EU-nivå.

I 2007 ble Stortingets utredningstjeneste styrket med EU/EØS-kompetanse. Denne tjenesten utarbeider for eksempel en omfattende informasjonspakke i forkant av møtene i Europautvalget. Stortingsbiblioteket sender også ut månedlige

nyhetsbrev om EU/EØS-nytt. Sammenlignet med forvaltningsapparatet som bistår regjeringen, er utredningskapasiteten til Stortinget liten. Dersom stortingsrepresentantene ønsker å følge EØS-arbeidet tett, er de avhengig av informasjon fra regjeringen og fagdepartementene.

EØS-notatbasen som ble beskrevet i kapittel 5, er også grunnlaget for regjeringens informasjon til Stortinget. I rapporten, *Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet*, kom det fram at flere i forvaltningen mener notatbasen ikke egner seg til å informere Stortinget.⁵¹ Notatene er preget av teknisk språk, det skilles ikke mellom store og små – viktige og uviktige – saker. Rapporten viser også til Stortingets administrasjon, som oppgir at EØS-notatene ofte ikke gir Stortinget den informasjonen de trenger. Notatene kan mangle oppdateringer eller være delvis utfylt. Stortinget ønsker seg i større grad korte sammendrag med hovedpunkter, og gjerne politiske vurderinger.⁵² Dersom det ikke gis fullstendig informasjon om de ulike rettsaktene, begrenser det stortingspolitikernes mulighet til å engasjere seg i innholdet av sakene, delta konstruktivt i en debatt og ettergå regjeringens virksomhet.

7.5 Oversettelse og konsolidering

En utfordring Stortinget, men også forvaltningen står overfor, er forsinkede norske oversettelser av nytt EØS-regelverk og mangelen på EØS-konsoliderte versjoner av regelverket.

I EU vil Kommisjonens oversettelsestjeneste sørge for at direktiver og forordninger foreligger i alle språkversjoner når de publiseres. I Norge er det enhet for EØS-oversettelse i Utenriksdepartementet som står for oversettelsen, med bistand fra de ulike fagdepartementene. Enheten har 8,6 oversetterstillinger og ti eksterne oversettere som arbeider innenfor inngåtte rammeavtaler. Oversettelsessenteret i Utenriksdepartementet på Island har til sammenligning 28 ansatte oversettere som gjør det samme oversettelsesarbeidet.⁵³

I motsetning til i EU, foreligger det ofte ikke en offisiell norsk oversettelse før flere år etter at en rettsakt er tatt inn i EØS-avtalen.⁵⁴ Riktignok foreligger det normalt en foreløpig oversettelse ved innlemmelsen i EØS-avtalen, men det varierer i hvilken grad denne er kvalitetssikret. Man-

⁵¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020).

⁵² Ibid.

⁵³ Justis- og beredskapsdepartementet (2021), s. 73.

⁵⁴ Ibid.

⁴⁹ Stortinget (2022).

⁵⁰ Fredriksen og Mathisen (2022).

glende kvalitetskontroll kan medføre at begrepsbruk må endres underveis, eller at uheldige oversettelser rekker å «feste seg».⁵⁵ I *Departementenes EØS-arbeid* anbefales det at oversettelsesprosessen starter allerede når rettsaktene kunngjøres i EU, og ikke først når de føres opp på saklisten til EØS-komiteen, som i dag.

Manglende norsk oversettelse hemmer både gjennomføring og anvendelse av EU-regelverket. *Departementenes EØS-arbeid* understreker at det å kunne lese EØS-rett på norsk, øker regelverkets legitimitet og tilgjengelighet, og at dette igjen bidrar til etterlevelse og styrker reglens effektivitet. Det framheves at dette er særlig viktig for forordninger, som gjelder som norsk lov eller forskrift gjennom en henvisning. Rapporten framhever også viktigheten av rettidige og riktige oversettelser dersom rettsakten regulerer rettigheter og plikter for privatpersoner, eller dersom brudd på reglene er straffesanksjonert.⁵⁶

Alle norske lover og forskrifter kunngjøres i Norsk Lovtidend. Dette gjelder også for alle endringslover og endringsforskrifter. Alle endringer blir konsolidert, tatt inn, i loven eller forskriften av Lovdata etter kunngjøringen. Rettsanvenderne kan derfor gå inn på Lovdata og finne den til enhver tid gjeldende lov eller forskrift i ett og samme dokument. Dette er annerledes for EØS-retten. For å finne ut av hva som er gjeldende EØS-rett på et område, må rettsanvenderen først gå til den opprinnelige EU-rettsakten. Deretter må man undersøke om det er gjort EØS-rettslige tilpasninger i EØS-komiteens beslutning. Man må også undersøke om det er gjort sektorvise tilpasninger i det aktuelle vedlegget i EØS-avtalen som rettsakten innlemmes i, og sjekke de horisontale tilpasningene som framgår av EØS-avtalens protokoll 1. Eventuelle endringer i rettsakten blir ikke tatt inn, konsolidert inn, i den opprinnelige rettsakten, men blir vedtatt som selvstendige endringsrettsakter. Det betyr at dersom det er vedtatt nye endringsrettsakter, vil ikke rettsanvenderen ha en samlet framstilling av det gjeldende regelverket, men må forholde seg til den opprinnelige rettsakten og sammenholde denne med senere endringsrettsakter.⁵⁷ *Departementenes EØS-arbeid* understreker at dette gir et «svært komplisert og fragmentert rettskildesystem når innholdet i EØS-retten skal fastlegges».⁵⁸ Konsolideringsutfordringene er størst der EØS-rettsakten er en forordning som

gjelder som norsk lov eller forskrift gjennom en henvisning. For direktivene er dette annerledes. Innholdet i direktiver skal omskrives til norsk rett. Det betyr at direktivets innhold med eventuelle endringsdirektiver og EØS-tilpasninger kommer til uttrykk gjennom den norske gjennomføringslovgivningen. For å finne fram til innholdet i selve direktivet møter man likevel på de samme konsolideringsutfordringene som er beskrevet over.⁵⁹

7.6 Åpenhet og kunnskap om EØS-samarbeidet

7.6.1 Tilgang på informasjon

Åpenhet er en forutsetning for demokrati. Uten åpne politiske prosesser er det ikke mulig for befolkningen å følge med på hvordan politikere opptrer, hvilke posisjoner de tar, og hvorfor. Også for å kunne delta i den offentlige debatten på en meningsfull måte, er det nødvendig med tilgang til informasjon. Det kan grovt skilles mellom to former for åpenhet: at prosessen som leder fram til et vedtak er åpen, og at begrunnelsen for vedtaket er åpent tilgjengelig. De to formene for åpenhet forutsetter ulike nivå av tilgang til dokumenter og debatter. At begrunnelsen er åpen innebærer at informasjon om beslutningens innhold og de fakta og årsaker som ligger til grunn for den, er åpent tilgjengelig. Dette innebærer at offentligheten bør få informasjon om begrunnelsen for beslutningene. Åpne prosesser krever at også drøftinger, forhandlinger og avstemninger er åpent tilgjengelig. Dette gjør det mulig for offentligheten å granske hvordan de folkevalgte faktisk opptrer under hele den politiske beslutningsprosessen.

Utenriksministerens halvårslige redegjørelser og den påfølgende debatten kan gi innsikt i Norges forhold til EU generelt. Selv om representantene også kan ta opp mer konkrete saker og be regjeringen om en begrunnelse for sitt ståsted, gir det begrenset innsyn i pågående politiske prosesser. Når rettsakter krever Stortingets samtykke, behandles disse på vanlig måte. 2012-utredningen påpekte at denne prosedyren, selv om den hovedsakelig skjer i etterkant av vedtak om innlemmelse i EØS-komiteen, er politisk og konstitusjonelt viktig. Regjeringen må presentere nye tilpasninger til EU på en skikkelig måte – skriftlig, detaljert og i full offentlighet. Den pålegger partiene på Stortinget å behandle sakene, skrive innstilling og ta stilling. Prosedyren innebærer også en politisk mindretallsgaranti for at EU-sakene

⁵⁵ Ibid. s. 73.

⁵⁶ Ibid. s. 73-76.

⁵⁷ Ibid. s. 77-78.

⁵⁸ Ibid. s. 78.

⁵⁹ Ibid. s. 81.

kommer på dagsorden, uavhengig av om dette er politisk bekvemt eller ikke for flertallet. I sum bidrar samtykkeprosedyren til alminnelig åpenhet. Proposisjonene og innstillingene er offentlige og utgjør en innholdsrik og lett tilgjengelig kilde til dokumentasjon og kunnskap om Norges løpende tilpasning til EU.⁶⁰

Flertallet av rettsakter som tas inn i EØS-avtalen, krever ikke Stortingets samtykke. Slike saker kan være mer krevende å få innsikt i. Referatene fra Europautvalget er åpent tilgjengelig via Stortingets nettside og publiseres senest ett år etter at utvalgsmøtet er avholdt, med mindre regjeringen ber om at de unntas offentlighet. Men som beskrevet over, er det sjelden at rettsakter som er innlemmet i EØS-komiteen diskuteres i Europautvalget. Utfordringen forsterkes av begrenset åpenhet i EØS-organene og i EU. Å følge politiske beslutningsprosesser på EU-nivå kan være utfordrende, også for borgere i EUs medlemsstater. Forhandlinger mellom medlemsstatene foregår bak lukkede dører. Flere møter i Europaparlamentet er åpne og kan følges via internett, men det gis svært lite informasjon om hva som foregår i forhandlingene mellom Rådet og Europaparlamentet. Når de ferdige rettsaktene er vedtatt i EU og skal til behandling i EFTA- og EØS-systemet, er det tilsvarende lite informasjon tilgjengelig om hva som foregår mellom EØS/EFTA-statene og mellom EØS/EFTA-statene og EU-siden. Med andre ord er det ikke lett å få tak i informasjon som enten gir en begrunnelse for at en beslutning er tatt, eller å skulle følge, og langt mindre vurdere, beslutningsprosessen og ulike aktørers posisjoner.⁶¹

EØS-notatbasen er offentlig tilgjengelig og skal bidra til oppdatert informasjon om regelverksprosessene, fra initiativfasen i EU til rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen og til slutt gjennomført i norsk rett. Som beskrevet i kapittel 5, skal EØS-notater opprettes for hver enkelt EU-rettsakt som vurderes innlemmet i EØS-avtalen så tidlig som mulig idet Kommisjonen forbereder forslag til EØS-relevante rettsakter. Innholdet i notatet endres og oppdateres ettersom regelverksprosessen går framover. Notatene skal inneholde informasjon om sakens innhold, norske posisjoner og konsekvenser for Norge samt informasjon om hvorvidt rettsakten anses som relevant og akseptabel. Det kan imidlertid variere når og hvor ofte EØS-notatene oppdateres. I tillegg ble det, som beskrevet over, påpekt i rapporten DFØ-rappor-

ten, *Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet*, at notatene er preget av et vanskelig tilgjengelig språk. Innviklet språk kan være et hinder for åpenhet, fordi det forutsetter kunnskap som det ikke er rimelig å forvente at mange besitter.⁶²

7.6.2 Kunnskap om EØS-samarbeidet

2012-utredningen slo fast at det er ikke så mange områder av norsk demokrati i moderne tid der så mange har visst så lite om så mye som i europapolitikken. NUPI gjennomførte en undersøkelse i 2019 som viste lite endring, og trakk særlig fram lavt kunnskapsnivå blant de unge. Blant dem som er under 30 år, fant undersøkelsen at rundt to av ti oppgir at de har gode kunnskaper. Mange anser egen kunnskap om EU høyere enn kunnskapen om EØS-avtalen. Kunnskapen om Schengen-avtalen var enda lavere.⁶³ De yngste respondentene oppga også at de hadde problemer med å forstå forskjellen mellom EU-medlemskap og EØS-avtalen. Det lave kunnskapsnivået var jevnt fordelt mellom de som var «for» og «imot» EØS-avtalen, men særlig lavt var det i «vet ikke»-gruppen, de som ikke vet om de er for eller imot EØS-avtalen.⁶⁴

Et aspekt som ble framhevet i 2012-utredningen, var manglende oppmerksomhet omkring EØS-avtalen både i grunnskolen og på videregående skole. I den grad Europa og Norges forhold til EU ble behandlet, var det meste konsentrert om folkeavstemningene om norsk medlemskap. Det utenrikspolitiske perspektivet dominerte. En gjennomgang av nåværende læreplaner viser lite endring. Ved fagfornyelsen i 2020 ble de eksisterende læreplanene omarbeidet. Europa, EØS, EFTA eller EU er fortsatt ikke del av kompetansemålene i grunnskolen. På 10. trinn har elevene om internasjonalt samarbeid, men her vil det være opp til den enkelte lærer hvor mye søkelys som rettes mot EØS og EU. På videregående skole er EU og EØS ikke en del av læreplanen i fellesfaget. En gjennomgang av lærebøker ment for grunnskolen og videregående skole, viser at EU og EØS ikke vies mye plass. Hverken EU som institusjon eller EØS-avtalen utgjør egne kapitler, men er del av større, overordnede kapitler som omhandler internasjonalt samarbeid generelt. Enkelte lærebøker skiller seg ut. Ett slikt eksempel er *Demos*, en lærebok i politikk og menneskerettigheter for videregående skole. Her er omtalen av EU detaljert og nyansert. Boken diskuterer også fordeler

⁶⁰ Jf. NOU 2012: 2, s. 245.

⁶¹ Lovdatas Europalov gir en oversikt over, og informasjon om, status i pågående prosesser.

⁶² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020).

⁶³ Sverdrup m.fl. (2019), s. 370.

⁶⁴ Sverdrup m.fl. (2019), s. 371.

og ulemper ved EØS-avtalen. Dette er derimot ikke en allmenn lærebok, men en lærebok for de elevene som spesifikt har valgt fag med samfunnsfaglig fordypning. Jevnt over framstilles EU og EØS primært i et utenrikspolitisk perspektiv, noe som tilslører den faktiske virkningen Norges samarbeid med EU har for innenrikspolitiske problemstillinger.

EØS-avtalen har stor betydning for norsk samfunnsliv, men blir viet liten plass i norsk skole. Dette er et demokratisk problem. De fleste elever går gjennom mange års skolegang uten å få en grunnleggende forståelse av hva EØS-avtalen er, hvordan den virker og hvilken innflytelse den har på norsk økonomi og politikk. Dette kan vanskelig kalles annet enn en stor mangel, og et hinder for en realistisk og faktabasert debatt om Norges forhold til EU.

2012-utredningens omtale av høyere utdanning var begrenset, men konkluderte at få studieopplegg hadde EØS og Norges avtaler med EU som tema. De observerte samtidig at europakunnskap og kunnskap om Norges avtaler med EU til en viss grad er integrert i den alminnelige utdanningen innenfor jus, statsvitenskap og historie. Per i dag er det NTNU og Universitetet i Bergen bachelorprogram i Europastudier. Universitetet i Oslo la ned et tilsvarende program i 2014. Universitetet i Agder tilbyr en spesialisering i europeisk integrasjon på masternivå.

Et ledd i granskningen etter NAV-saken var juridisk grunnutdanning. Her framhevet utvalget at et læringspunkt var at juridisk forskning og undervisning i langt større grad må ta innover seg at EØS-rett ikke bare er et eget rettsområde, men også en integrert del av andre rettsområder. I etterkant ble det gjennomført flere reformer av juridiske utdanninger.

Konklusjonen i *Blindsonen* om manglende integrering av EØS-retten omfattet også den juridiske forskningen.⁶⁵ I 2022, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, lyste Forskningsrådet ut 42 millioner kroner til opprettelse av forskningssentre for kunnskaps- og kompetanseutvikling om EØS-rettens betydning for norsk rett. Målsettingen var å bidra til styrking av rettsvitenskapelig forskning om EØS-rett, øke kapasiteten til forskning i miljøene, styrke de rettsvitenskapelige utdanningene og gi kunnskapsgrunnlag til forvaltningens arbeid. Sentrene skal også styrke kunnskapen om innholdet i og gjennomføringen av EØS-rett i norsk rett. To forskningssentre er opp-

rettet basert på disse midlene, The Centre on the Europeanisation of Norwegian Law (CENTENOL) ved Universitetet i Bergen og Research Centre on the European Dimension of Norwegian Law (EURNOR) ved Universitetet i Oslo.

7.7 Konsekvenser for lokaldemokrati

Det regionale nivået – kommuner og fylker – berøres både direkte og indirekte av EU/EØS-samarbeidet. Kommuner og fylkeskommuner påvirkes både gjennom lovgivningen i EØS-avtalen og gjennom de samfunnsmessige virkningene av EØS-samarbeidet. EØS-avtalen åpner også for deltakelse i programsamarbeid, noe både fylkeskommuner og en rekke kommuner engasjerer seg i.⁶⁶

Det foreligger lite forskning på EØS-samarbeidets direkte betydning for lokaldemokratiet, mens lokaldemokratiets vilkår mer generelt har vært tema i flere offentlige utredninger. Makt- og demokratiutredningen pekte i 2003 på at de økonomiske rammene har stor betydning for det lokale styringsnivåets mulighet til å iverksette statlig politikk. Trangere økonomiske rammer ble betegnet som en krise for lokaldemokratiet.⁶⁷ I 2005 uttalte Lokaldemokratikommisjonen i forlengelsen av dette at mye av debatten om det lokale handlingsrommet egentlig kan sies å handle om de reelle begrensningene knyttet til en stram kommuneøkonomi.⁶⁸ I dette perspektivet kan man si at når EØS-avtalen bidrar til vekst i kommunenes økonomi og befolkningsgrunnlag, bidrar den også til at det reelle lokaldemokratiske handlingsrommet blir større.

Kommuner og fylkeskommuner påvirkes på en rekke måter av lovgivning som er tatt inn gjennom EØS-avtalen. Som omtalt i kapittel 5, forvalter kommuner og fylkeskommuner en stor andel av EØS-retten. En undersøkelse gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning på vegne av KS, viser blant annet at EU-lovgivning og -politikk gjør seg gjeldende i 49 prosent av kommunestyresakene.⁶⁹ Gjennomgangen peker på at det er rettslig berøring på flere områder, som

⁶⁶ Flere regionale aktører deltar etter hvert ganske aktivt i EUs programsamarbeid (Interreg, Horisont, Erasmus+, EØS-midlene osv). Se også kapittel 5, punkt 5.6.3.

⁶⁷ NOU 2003: 19, se særlig s. 26 – 28.

⁶⁸ NOU 2005: 6, s. 11.

⁶⁹ Av disse er det 42 prosent som har rettslig berøring (ved at EU gjennom direktiver og forordninger setter rammene og regulerer hva kommunenes virksomhet), og 10–11 prosent har politisk berøring ved at EU har formulert politiske målsettinger og ambisjoner om samarbeid som Norge også har sluttet seg til.

⁶⁵ NOU 2020: 9.

plan- og byggesaker, offentlig støtte og anskaffelser, vannforsyning, samferdsel og bærekraft, men at det særlig er regelverket for offentlig støtte og konsekvensutredninger som har innvirkning på kommunestyrenes arbeid. Det er den rettslige berøringen som er sterkest, men studien finner også at det er politisk berøring i 10–11 prosent av kommunestyresakene, og da mest innenfor områdene klima, miljø og utdanning. Studien fant også at fylkestingene er politisk berørt i 23 prosent av sine saker, fortrinnsvis innenfor samferdsel, klima og miljø. Berøringen med EØS-regelverk er til en viss grad et nasjonalt valg. Eksempelvis har Norge valgt å la anskaffelsesregelverket gjelde for vesentlig lavere innkjøp enn det som EØS-reglene selv krever.

I en annen undersøkelse⁷⁰ av det fylkeskommunale nivået, ble beslutningsdokumentene som ble fremmet til alle norske fylkesting i 2020 analysert for å undersøke mulige koblinger til Kommissjonen og/eller EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Også denne undersøkelsen viser at EU/EØS-institusjonene har berøring på fylkesnivå, men at dette ikke er like sterkt som på nasjonalt nivå. Knappt 10 prosent av fylkestingsdokumentene inneholder referanser til EU/EØS, mens det for eksempel er referanser til norske departementer og tilsyn i 25 prosent av dokumentene. Etter denne målestokken er EU/EØS-institusjonene altså ikke de primære samspillspartnerne for fylkeskommunene, men EU/EØS-institusjonene er heller ikke uvesentlige. For det andre viser analysen at europeiseringen i/av fylkeskommunene er skjevt fordelt på forskjellige politikkområder, for eksempel er EU/EØS-institusjonenes betydning større på næringslivsområdet enn på utdanningsområdet.

Kommuner og fylkeskommuner deltar også i påvirkningsarbeid knyttet til ny EU-lovgivning. På oppdrag fra KS, gjennomførte Oslo Economics en studie av hvordan lokale og regionale aktører involveres i sentralforvaltningens arbeid i denne fasen. Studien munnet ut i rapporten *Tidlig involvering av kommunesektoren i statens arbeid med EU/EØS-arbeid*⁷¹, og her vises det hvordan kommune- og fylkeskommunalt nivå er involvert i sentralforvaltningens arbeid på ulike måter både formelt og uformelt.

Europapolitisk forum⁷² er en formell kanal der sentralforvaltningen (ved statssekretærer fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Uten-

riksdepartementet) møter folkevalgte fra kommuner, fylkeskommuner og Sametinget. Forumet er en arena for informasjonsutveksling og politisk dialog om europapolitiske saker, og møtes to ganger i året. Det finnes også sektorspesifikke referansegrupper der sentralforvaltningen utveksler erfaringer og informasjon med berørte parter, inkludert kommunesektoren. Det er blant annet slike referansegrupper på energi, klima og bærekraftig finans. Referansegruppene oppleves som nyttige av regionale aktører, men det etterlyses flere muligheter for å diskutere enkeltsaker og at det etableres slike referansegrupper på flere politikkområder.⁷³ KS har også faste konsultasjonsmøter med regjeringen der sakslisten er bredere, men der også EU/EØS-saker ved noen anledninger har blitt adressert. I Brussel har Norges delegasjon til EU opprettet månedlige gjensidige informasjonsmøter med alle de norske aktørene, og der KS deltar på vegne av kommunesektoren.⁷⁴ Det brukes også uformelle kanaler, og disse kan være vel så virkningsfulle, men de er ofte personnavhengige, og det er dessuten variasjon mellom ulike deler av forvaltningen – der noen er mer aktive enn andre.

Høringsinnspill fra kommunesektoren kan gå både via sentralforvaltningen eller direkte til EU-nivå. Det kan være svært krevende å sette seg inn i Kommissjonens forslag, og sentralforvaltningen utarbeider sjelden oppsummeringer, konsekvensnotater, veiledninger eller oversatte dokumenter som kan bidra til å lette utfordringen i tid, ressurser og kompetanse som kreves for å sette seg inn i lovforslagene. Kommuner og fylkeskommuner er i tillegg ikke nødvendigvis rustet eller har ikke rutiner og strukturer for å kunne respondere på en adekvat måte.

Kommunesektoren har derfor en rekke samarbeid for å styrke forutsetningene for påvirkning. I EU er Regionkomiteen et formelt og rådgivende organ, som består av representanter fra medlemsstatenes regionale og lokale myndigheter. Regionkomiteen har blant annet formelle innspill til ny lovgivning. EFTA-pilaren har etablert Forum for

⁷⁰ Teigen (2023).

⁷¹ Oslo Economics (2021).

⁷² «Europapolitisk forum». Kommunal- og distriktsdepartementet. 2018. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional-og-distriktpolitikk/europapolitisk-forum/id528603/>.

⁷³ Oslo Economics (2021).

⁷⁴ I tillegg nevnes møtene i Team Norway og tidlig varslingsgruppe, men disse har lav til ingen aktivitet ifølge Oslo Economics' rapport (2021, s. 25-26).

lokalt og regionalt folkevalgte, som gir uttalelser til EUs myndigheter på relevante områder. Forumet ble etablert av EFTAs faste komité i 2010.

Kommuner og fylkeskommuner driver imidlertid også påvirkningsarbeid utenom dette forumet. Det er blant annet flere nettverk med aktiv deltakelse fra kommuner og fylkeskommuner i utformingen av posisjonspapirer. Noen slike nettverk er europeiske paraplyorganisasjoner, som The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), SGI Europe, European Federation of Education Employers (EFEE), Assembly of European Regions (AER), Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) og Eurocities. Også de norske regionkontorene i Brussel kan delta i påvirkningsarbeid.

Eurocities er en interesseorganisasjon⁷⁵ for europeiske storbyer som arbeider for at EUs institusjoner og medlemsstater i større grad skal inkludere en storbydimensjon og ta hensyn til byers utfordringer i politikktutviklingen. Både Oslo og Bergen er medlemmer i nettverket, mens Stavanger er assosiert medlem. Eurocities tilbyr både informasjons- og erfaringsutveksling, i tillegg til å jobbe aktivt opp mot EUs institusjoner for å fremme (stor)byers perspektiv.⁷⁶ En fersk studie som har sammenlignet måten Oslo, Stockholm og København bruker sitt medlemskap i Eurocities på, viser at Oslo anser nettverket som viktig nettopp fordi Norge ikke har direkte innpass i beslutningsprosessene i EU, slik Sverige og Danmark har.⁷⁷

Det finnes også andre arenaer og nettverk i EFTA-systemet og norske fagnettverk som kan være relevante.⁷⁸ I tillegg brukes de ulike Brusselbaserte regionkontorene⁷⁹ som plattform for kommuner og fylkeskommuner til for eksempel å hente informasjon, kompetansebygging, bygge nettverk, og fremme regional deltakelse i EUs samarbeidsprogrammer.

I rapporten fra Oslo Economics pekes det på at samordningen og dialogen mellom de ulike forvaltningsnivåene kan bli betydelig bedre, og at sentralforvaltningen kan gjøre mer for å bedre rutiner og mer systematisk informere og involvere regionale

aktører, særlig i tidligste fase, før Kommisjonen formelt har fremmet sitt forslag. Informasjon og involvering er litt bedre i den mer etablerte høringsfasen, men også her er det forbedringspunkter, for eksempel gjennom et mer målrettet involveringsarbeid der det regionale nivået informeres og inviteres til dialog på et tidligere tidspunkt. Det er også behov for at sentralforvaltningen prioriterer hvilke saker det er særskilt viktig å få regionale synspunkter på. Uformelle fora og nettverk er viktige, men involvering må ikke avhenge av enkeltpersoner og mangel på formelle rutiner/arenaer. Det trengs også mer kompetanse og ressurser på regionalt nivå for å kunne håndtere påvirkningsarbeidet på en god måte. En sammenligning mellom Norge og de andre nordiske landene viser imidlertid at kommunesektoren i de nordiske landene «...ikke nyter noen særskilt eller privilegert stilling som partner i forvaltningens saksforberedelse i EU-spørsmål. Denne situasjonen uttrykker [de nordiske] kommuneforbundenes ledere misnøye med. Med andre ord ser ikke situasjonen for kommunesektoren ut til å være vesentlig «bedre» i de andre nordiske land enn i Norge.»⁸⁰

EU/EØS-saker har klare berøringer med kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver og aktiviteter, men forskningen viser at europeiseringen ikke bare angår innholdet i sakene som tas opp på regionalt nivå. Den har konsekvenser for forvaltningspraksis og måten arbeidet legges opp på og iverksettes.⁸¹ Anskaffelsesdirektivene og konsekvensutredningsdirektivene stiller for eksempel krav til hvordan kommunesektoren skal håndtere saksbehandlingen, og rammedirektivet for vann- og luftkvalitet regulerer krav til blant annet koordinering, rapportering, overvåkingsplaner og kvalitetssikring.

Det er fortsatt sparsomt med forskning på konsekvensene av EØS-tilknytningen på regionalt nivå, men de nyere studiene som er gjort etter 2012-utredningen, viser at EU/EØS-saker har blitt viktigere også på dette nivået både når det gjelder politiske innhold og hvordan politikken planlegges og praktiseres. Samtidig viser forskningen at det er rom for forbedring når det gjelder hvordan sentralforvaltningen inkluderer kommuner og fylkeskommuner i sin samordning av norske posisjoner overfor EU. Forskningen som foreligger, har imidlertid primært søkelys på de administrative konsekvensene, men selv om det er behov for

⁷⁵ På engelsk kalles de gjerne for «transnational municipal networks» – TMNs.

⁷⁶ Oslo Economics (2021); Grønnestad (kommer).

⁷⁷ Grønnestad (kommer).

⁷⁸ Se Oslo Economics (2021, s. 31-32)

⁷⁹ Jf. Agder Europakontor, Trøndelag Europakontor, Nord-Norges Europakontor, Osloregionens Europakontor, Stavan-gerregionens Europakontor og Vest-Norges Europakontor, <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/norges-delegasjon-til-eu/norske-aktorer/id692208/#reg>.

⁸⁰ Oslo Economics (2021, s. 33). Nederland trekkes imidlertid frem som et eksempel på et medlemsland som får til en bedre tidlig involvering av det regionale nivået.

⁸¹ Indset m.fl. (2018).

ytterligere forskning og kartlegging, er det er likevel grunn til å hevde at vilkårene for lokaldemokratiet også påvirkes i ganske betydelig grad.

7.8 Et grunnleggende demokratisk dilemma

De demokratiske utfordringene eller dilemmaene EU-borgere møter, er ikke helt de samme som norske borgere møter gjennom EØS-samarbeidet. Gjennomgangen av rettighetsutviklingen tidligere i kapitlet viste at i likhet med EU-borgere, har også norske borgere fått en rekke nye rettigheter gjennom EØS-tilknytningen. Disse rettighetene er først og fremst knyttet til norske borgere som privatpersoner. Dette gir blant annet større frihet for den enkelte norske borger som kan søke arbeid, etablere næringsvirksomhet, reise og oppholde seg fritt innenfor EUs grenser etc. Disse rettighetene er også blitt «demokratisert», i den forstand at bevegelsesfriheten ikke lenger bare er knyttet til økonomisk aktive personer, men utvidet til alle med norsk statsborgerskap. For privatpersoner og enkeltindivider innebærer derfor EØS-tilknytningen en betydelig utvidelse av norske borgeres sivile og økonomiske rettigheter, med individuelle sosiale rettigheter til velferdsgoder som en følge av dem.⁸²

EØS-tilknytningen innebærer i så måte nesten det samme for norske borgere som for EU-borgere når de opptrer som privatpersoner. Demokrati har både en individuell og en kollektiv side. På den ene siden skal borgernes frihetsrettigheter som privatpersoner respekteres. Dette sikres tradisjonelt gjennom rettsstatens beskyttelse av enkeltindividets sivile rettigheter, de klassiske liberale prinsippene. I tillegg sikrer moderne stater som regel også noen sosioøkonomiske rettigheter for sine borgere. Gjennom disse rettighetene beskyttes individets frihet til å stake ut sitt eget liv (så lenge dette ikke går på bekostning av andres like rett til samme frihet).

I et demokratisk perspektiv kreves det imidlertid også at borgerne kan se seg selv som (med)lovgivere av de lover og regler som binder og begrenser deres handlefrihet. Dette forutsetter politiske rettigheter som setter borgerne i stand til å delta i de kollektive beslutningsprosessene som fører fram til bindende lover. For at politiske deltakelsesrettigheter skal ha effekt, må de derfor være direkte knyttet til det politiske fellesskapet som faktisk beslutter de lovene borgerne er bun-

det av. Med andre ord, borgerne må både formelt og reelt ha mulighet til å delta.

EU er i dag en ganske annen organisasjon enn den mer mellomstatlige, teknokratiske organisasjonen EU var da EØS-avtalen ble inngått. I tillegg har det skjedd en utvikling det siste tiåret som gjør at EUs beslutningsprosesser i dag preges av en mer åpen politisk meningsbryting enn det vi vanligvis ser på internasjonalt nivå, der beslutningstaking stort sett kjennetegnes av diplomatiets arbeidsmetoder med lukkede og utilgjengelige forhandlinger.

EUs beslutningsprosesser oppfattes gjerne som langtekkelige, ineffektive og uoversiktlige. På mange måter ligner de likevel mer på tilsvarende nasjonale beslutningsprosesser, der lovforslag blir til på en mer tilgjengelig og inkluderende måte. Gjennom åpne høringer og deltakelse av et bredere spekter av berørte, interesserte og kompetente parter fremmes synspunkter både i formelle og uformelle fora og prosesser. Slik gjør man seg kjent med andres synspunkter på en mer åpen måte, kanskje særlig som følge av styrkingen av Europaparlamentets rolle og makt i lovgivningsarbeidet. EU er fortsatt et godt stykke unna en felles europeisk offentlighet som kan måle seg med de nasjonale ordskiftene, men EUs beslutninger bygger i dag på et større tilfang av perspektiver og stemmer som viser forskjellige politiske alternativer enn det som er vanlig utenfor en nasjonalstatlig kontekst. Gjennom politiske rettigheter har EUs borgere i tillegg direkte og formell tilgang til de beslutningsprosessene de berøres av. EUs beslutninger har derfor en annen forankring enn tradisjonelle mellomstatlige organisasjoner som kan bidra til å tilføre dem legitimitet.

Hva så med EØS-prosessen? Som beskrevet tidligere i utredningen (se kapittel 5 og 6), har Norge beskjedent tilgang til og innflytelse på EUs beslutningsprosesser. Det er først og fremst når EU forbereder ny lovgivning og nye initiativer, at norske myndigheter og andre norske aktører har mulighet for å påvirke. Tradisjonelt er det Kommissjonen som har vært Norges inngang til EU-systemet, og det er gjennom ekspertkomiteene, komitologikomiteene og ordningen med nasjonale eksperter Norge har formelle deltakelsesrettigheter. Dette er fortsatt viktig, men som beskrevet i kapittel 6, har norske myndigheter svært begrensede muligheter til å påvirke lovarbeidet når forhandlingsprosessen flyttes til Rådet og Europaparlamentet. I denne fasen har Norge og norske borgere kun mulighet til å «lobbe» institusjonene på samme måte som andre interesseorganisasjoner i EU.

⁸² Olsen (2024), s. 11.

Arbeidet i EFTA-pilaren er først og fremst *reaktivt* for å respondere på den politikktutviklingen som foregår i den *aktive* EU-pilaren. Problemet er at selv om EØS formelt sett er et mellomstatlig samarbeid, er det reelt sett ikke bare det, men snarere et svært omfattende og vanskelig samarbeid å avgrense både rettslig og politisk, og som i tillegg berører norske borgere direkte. Internasjonale avtaler er vanligvis ikke så grenseløse i karakter, men mer avgrenset på sakfelt, og omhandler som regel primært forhold mellom stater, ikke forhold mellom statenes borgere. Samarbeid av den bredden og dybden som Norges tilknytning til EU representerer, krever vanligvis behandling og legitimering gjennom ordinære demokratiske beslutningsprosesser, med innsyn, åpenhet og Stortinget i en viktig hovedrolle.

I lovgivningssaker er Stortinget midtpunktet og en åpen arena for meningsutveksling og kompromissbygging mellom et representativt sammensatt mangfold av argumenter og politiske ståsteder. Parlater har på denne måten en kritisk funksjon som bindeledd mellom borgerne og beslutningstakere. Som vist tidligere i kapitlet, er Stortinget involvert i EØS-arbeidet, men spiller fortsatt kun en birolle.⁸³ Samtykkesakene som kommer til Stortinget, behandles på ordinær måte og sikrer kanskje alminnelig åpenhet og tilgang for norske borgere, men flertallet av rettsaker som tas inn i EØS-avtalen, behandles ikke i Stortinget. Det er flere eksempler på regelverk som er vedtatt av EUs lovgivende organer, Rådet og Europaparlamentet, men som i Norge vedtas av regjeringen gjennom forskrifter.⁸⁴ De aller fleste EØS-forordningene er inkorporert i norsk rett gjennom forskrifter, mens enkelte særlig viktige forordninger er gjennomført i lovs form. Trygdeforordningen er ett eksempel. Utvalget som ble satt til å granske NAV-saken, påpekte at gjennomføring av forordningen i norsk rett ved forskrift var én sentral forklaring på feilpraktiseringen (se også kapittel 5 og 6).⁸⁵ Senere utredninger har løftet fram at EØS-regler av «lovs innhold» også i Norge bør gjennomføres i «lovs form».⁸⁶ Selv om Stortinget har liten mulighet til å påvirke innholdet i regelverk som er vedtatt i EU, er stortingsbehandlingen i seg selv viktig for demokratisk forankring, og en kilde til åpenhet, debatt og økt forståelse.

Debattene som foregår i Europautvalget er korte og omhandler sjelden rettsaker som skal inn i EØS-avtalen. Samtidig er referatene fra møtene offentlig tilgjengelig, slik at hvem som helst kan følge dialogen mellom stortingsrepresentantene og statsrådene som er til stede på møtene. Utenriksministerens halvårslige redegjørelser til Stortinget med påfølgende debatt, er offentlig tilgjengelig i sanntid og gjennom opptak på Stortingets nettsider. Redegjørelsene handler imidlertid ikke om behandling av lovsaker, men er mer generelle diskusjoner om europapolitikken og utviklingen i EU. Dette gir norske borgere noe innsikt i hva de folkevalgte mener om europapolitiske saker, men erstatter ikke det innsynet de kan få i ordinære lovgivningsprosesser, der både regjering og opposisjon blir avkrevd begrunnelser og forklaringer på sine standpunkter både i Stortingets formelle diskusjoner og gjennom det offentlige ordskiftet for øvrig.

Symptomatisk for norsk europadebatt er at mange saker som blir gjenstand for offentlig diskusjon, handler mer om tilknytningsformen enn om innholdet, slik den økende uenigheten omkring bruken av § 26 annet ledd versus § 115, særlig i saker som gjelder Norges tilslutning til EUs byråer illustrerer. Debatten handler med andre ord mer om hvilken flertallsregel Grunnloven krever for myndighetsoverføring enn om innholdet og substansen i selve saken. Mangelen på deltakelse og innflytelse når regler behandles i EU, gjør at det finnes få mekanismer for å aktivere den offentlige debatten når viktige spørsmål avgjøres på EU-nivå.⁸⁷

Fraværet av debatt om EØS-samarbeidet i Stortingets formelle arenaer forsterkes ytterligere av manglende oppmerksomhet i det norske nyhetsbildet. Dette har også konsekvenser for det generelle kunnskapsnivået om EU/EØS i Norge. Som vist over, står det fortsatt dårlig til både i skolen, samfunnet og også i deler av forvaltningen, noe ikke minst NAV-saken satte på spissen. Et høykvalitetsdemokrati er avhengig av at vilkårene som sikrer åpne og inkluderende prosesser for offentlig meningsdannelse er til stede og fungerer. Uten slik meningsdannelse er det vanskelig for et politisk fellesskap både å vite hva som er borgernes felles interesser og å treffe legitime beslutninger. Det er utfordrende å formulere og forankre nasjonale interesser og opprettholde selvråderett på en demokratisk måte hvis både kunnskap og debatt mangler. Selv om Norges demokratiske underskudd primært skyldes man-

⁸³ Jf. også 2012-utredningens konklusjoner (NOU 2012: 2, s. 821-2).

⁸⁴ Se kapittel 4 om forskjellen på nivå 1- og nivå 2-rettsaker.

⁸⁵ NOU 2020: 9.

⁸⁶ Se blant annet NOU 2021: 8 og NOU 2023: 26.

⁸⁷ Fossum (2023).

glende formelle medbestemmelsesrettigheter i EU som følge av innretningen på EØS-tilknytningen, representerer også en svak nasjonal debatt og lite kunnskap om hvordan Norge faktisk er innvevd i det europeiske samarbeidet, en betydelig utfordring for det norske demokratiet.

7.9 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

Norges tilslutning til EØS-avtalen er solid demokratisk forankret. Samtykket til inngåelsen av avtalen ble gitt i 1992 fra mer enn tre fjerdedeler av Stortingets representanter. I alle etterfølgende stortingsvalg har partier som har ønsket å videreføre EØS-samarbeidet, fått klart flertall. Alle regjeringer siden 1994 har styrt på grunnlag av EØS-avtalen. Stortinget samtykker årlig til at en rekke nye EU-regler tas inn i avtalen og vedtar fortløpende lover som gjennomfører disse reglene i norsk rett. Meningsmålinger viser også at et nokså klart og stabilt flertall i befolkningen slutter opp om EØS-avtalen.

Norge har valgt å knytte seg til det indre markedet uten å bli medlem av EU. Det følger av dette at Norge ikke er representert i EUs beslutningsprosesser. Samtidig gir det Norge handlingsfrihet på områder som ligger utenfor EØS-avtalen. EØS-modellens mellomstatlige innretning ivaretar Norges formelle, politiske suverenitet.

Stadig flere politikkområder – som klimaindringer, migrasjon, sikkerhet, regulering av ny teknologi – kan ikke håndteres av ett enkelt land alene. Slike grenseoverskridende utfordringer krever at land går sammen for å finne løsninger. EUs medlemsstater håndterer dette gjennom felles regulering i EU-regi, og Norge er koblet på gjennom EØS-avtalen og våre andre avtaler med EU. På den måten bidrar EØS også til å styrke den norske stats evne til mer effektiv problemløsning både nasjonalt og internasjonalt.

EØS-avtalens formelle rammer og prosedyrer påvirker åpenbart norsk selvråderett, noe som forsterkes etter hvert som omfanget og dybden av det EØS-relevante EU-samarbeidet utvides. Utvalget slutter seg til 2012-utredningens oppsummering av EØS-avtalen som et politisk kompromiss som har gitt overskudd i nytte, men et underskudd i medbestemmelse. Utvalget konstaterer at desto bredere og dypere den europeiske integrasjonen blir, jo mer krevende blir denne balansegangen for Norge. Desto viktigere EØS- og de andre samarbeidsavtalene er for Norge, jo større er de potensielle kostnadene ved å ta i bruk reservasjonsretten. Reservas-

jonsretten sikrer formell suverenitet, men er en lite smidig og ganske risikabel måte å vise uenighet på, fordi EU kan velge å suspendere berørte deler av avtalen. Det kan dessuten ikke utelukkes at EU som mottiltak stenger Norge ute fra andre deler av EØS-samarbeidet.

EØS-avtalen sikrer den enkelte norske borger en betydelig grad av bevegelsesfrihet i hele EØS-området, fulgt av et bredt spekter av økonomiske og sosiale rettigheter. Men i motsetning til borgere i EU-statene, har ikke norske borgere egne folkevalgte representanter på EU-nivå. I Rådet og Europaparlamentet tas det politiske beslutninger og fastsettes lovgivning av stor betydning også for norske borgeres hverdag. Utvalget mener at den manglende politiske innflytelsen utgjør et økende demokratisk problem. Samtidig bidrar avtalen til felles løsninger på grenseoverskridende problemer som uansett ikke kunne vært løst av Norge alene.

EØS-avtalen har vist seg å være et fleksibelt rammeverk fordi både EØS/EFTA-statene og EU-siden har vært pragmatiske og løsningsorienterte og det har vært en felles interesse i å videreføre samarbeidet. Men pragmatismen har overskygget både den politiske debatten om enkeltsaker og en mer prinsipiell diskusjon om EØS-tilknytningen og konsekvenser for norsk demokrati. Det er et paradoks at EU- og EØS-debatten er så vidt begrenset, samtidig som norske myndigheter, politikere, virksomheter og borgere i praksis forholder seg til avtalen hver eneste dag. Mer offentlig debatt kan bidra til å styrke legitimiteten til EØS-avtalen og Norges øvrige samarbeid med EU.

Som 2012-utredningen framhevet, har tilknytningen til nye EU-byråer med vedtaksmyndighet bydd på konstitusjonelle problemer. Erfaringen fra det siste tiåret viser at det er mulig å finne løsninger som gir Stortinget anledning til å samtykke med alminnelig flertall i henhold til Grunnloven § 26 andre ledd. Ett viktig unntak er likevel tilknytningen til EUs finanstilsyn, som krevde tilslutning fra tre fjerdedeler av Stortinget i henhold til Grunnloven § 115. Det er grunn til å anta at utviklingen i EU vil fortsette i retning av styrket overnasjonal kontroll av store markedsaktører. Til tross for de avklaringene som nå er kommet fra Høyesterett gjennom jernbanebetenkningen og ACER-dommen, slutter utvalget seg derfor til 2012-utredningens anbefaling om å se nærmere på grunnlovsprosedyrene for Stortingets samtykke til EØS-rettsakter som innebærer myndighetsoverføring. Behovet for grunnlovsendring avhenger imidlertid av hvilke føringer Stortinget vil legge for når overføring av tilsynsmyndighet til ESA eller uavhengige EU-byråer anses som mer

enn «lite inngripende», blant annet vurdert opp mot de grenser som EU-retten stiller opp for hva slags myndighet som kan overføres til uavhengige EU-byråer. En slik avklaring kan sikre at framtidige debatter om norsk tilknytning til EU-byråer kan handle mer om substans enn om grunnlovsjuss.

Fordi Norge ikke er medlem av EU, tar ikke Norge del i arbeidet i EUs politiske organer. Dette preger Stortingets behandling av EØS-saker. Storingsbehandling skjer dersom en rettsakt forutsetter Stortingets samtykke, det vil si krever lovendring eller har budsjettmessige konsekvenser eller regnes som særlig viktig. Regjeringen konsulterer også Stortinget gjennom Europautvalget, men diskusjonene dreier seg i liten grad om innholdet i rettsakter som skal tas inn i EØS-avtalen. Utvalget mener at EØS-rettsakter med et innhold som vanligvis ville ha blitt vedtatt av Stortinget, bør gjennomføres i lovs form, slik at de gjøres til gjenstand for ordinær stortingsbehandling.

Møtene i Stortingets Europautvalg og utenriksministerens halvårlege redegjørelse om EU/EØS-saker bidrar til regelmessig diskusjon og større åpenhet om EØS-samarbeidet. Samtidig mener utvalget at Stortinget i større grad bør sette søkelys på viktige EU- og EØS-saker. Utvalget vil anbefale at det utarbeides årlige stortingsmeldinger hvor det redegjøres for den seneste politikktutviklingen i EU og aktuelle og kommende saker i EØS.

Oversettelsen av EUs regelverk til norsk er ofte forsinket. Dette hemmer både tilgangen til, bruk og gjennomføring av relevant EU-regelverk. Utvalget mener at å kunne lese EØS-rett på norsk, øker regelverkets legitimitet og tilgjengelighet, og dette bidrar igjen til etterlevelse og styrker reglernes effektivitet. At det finnes formelt godkjente, norske oversettelser, bidrar også til å styrke rettsikkerheten. Utvalget har videre merket seg anbefalingene i *Departementenes EØS-arbeid* (2021) om oversettelse og konsolidering av regelverk. Arbeidsgruppen anbefaler blant annet at utarbeidelse av oversettelser av EU/EØS-rettsakter bør være en integrert del av gjennomføringsarbeidet og igangsettes med én gang rettsakten er vedtatt i EU. Utvalget er enig i at det bør foreligge en offisiell norsk versjon av EØS-rettsakten senest når gjennomføringslovgivningen kunngjøres i Norsk Lovtidend. Dersom dette ikke er mulig, må det foreligge en kvalitetssikret norsk versjon. Utvalget mener videre at man bør undersøke muligheten for å få de norske oversettelsene inn i EUs digitale lovdatabase EUR-Lex.

Åpenhet er en forutsetning for demokrati. Ett ledd i å gjøre informasjon om EØS-arbeidet mer tilgjengelig for offentligheten, er å modernisere og forenkle EØS-notatbasen. Det krever nye digitale løsninger, og arbeidet bør gis prioritet i det nye digitaliseringsdepartementet. Notatbasen er først og fremst et viktig saksbehandlingsverktøy for forvaltningen, men bør utformes slik at den også kan brukes aktivt av andre aktører for å sjekke framdriften i utestående EØS-saker. Utvalget har registrert flere tilfeller av at departementer i viktige og vanskelige saker slutter å oppdatere EØS-notatene, hvilket er uheldig.

EØS-notatbasen er også viktig for det lokale styringsnivået. Fylker og kommuner har etterlyst et mer systematisk arbeid for å identifisere og signalisere hvilke EØS-saker som er relevante for kommune- og fylkeskommunenivået på et tidlig tidspunkt. Utvalgets anbefaling er å gjøre EØS-notatbasen lettere tilgjengelig for politikere på nasjonalt nivå, men at den også tilpasses behov på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

EØS-avtalen inneholder også en rekke forpliktelser som må forvaltes og etterleves på lokalt nivå. Videre gir EØS-avtalen adgang til program-samarbeid, eksempelvis Interreg, som kommuner og fylkeskommuner deltar i, og som gir mulighet til å bygge nettverk og lære av andre europeiske regioner med lignende utfordringer. Mangelen på norsk deltakelse i de formelle beslutningsprosessene, særlig EUs regionkomité, berører også det lokale styringsnivået. For å ivareta lokaldemokratiet best mulig, er det viktig at nasjonale myndigheter inkluderer det lokale og regionale styringsnivået tidlig i både påvirknings- og gjennomføringsfasen knyttet til nytt EØS-regelverk. Når EØS-avtalen bidrar til vekst i kommunenes økonomi og befolkningsgrunnlag, bidrar den også til at det lokaldemokratiske handlingsrommet blir større.

2012-utredningen framhevet manglende fokus på EØS-avtalen både i grunnskolen og på videregående skole. Så vidt utvalget kan se, er situasjonen den samme i dag. De fleste elever går gjennom mange års skolegang uten å få en grunnleggende forståelse for hva EØS-avtalen er, hvordan den virker og hvilken innflytelse den har på norsk økonomi og politikk. Dette kan vanskelig kalles annet enn en stor mangel, og et hinder for en realistisk og faktabasert debatt om Norges forhold til EU. Utvalget mener at både EU og EØS bør utgjøre en langt større del av pensum på ungdomsskolen og videregående skole.

Løsningen på mange av vår tids utfordringer ligger i grenseoverskridende samarbeid. Dette innebærer at den reelle selvråderetten til enkelt-

land blir mindre. EUs medlemsstater har forsøkt å møte denne utviklingen gjennom å skape større råderett i fellesskap – det man kan kalle samrådrett. Norges tilknytning til EU er en spesiell løsning på den samme utfordringen. Norge er som regel i toppsjiktet på ulike demokratiindekser, men disse indeksene ser ikke på de demokratiske konsekvensene av EØS. På den ene siden gir EØS-avtalen norske borgere tilgang til et bredt sett av økonomiske og sosiale rettigheter. Dette gir dem større individuell handle- og bevegelsesfrihet. Samtidig mangler de politiske rettigheter til å være med eller være representert i den kollektive, europeiske beslutningsprosessen som vedtar de lovene også norske borgere er bundet av. Norske borgere har fått en rekke rettigheter gjennom EØS, men mangler langt på vei retten til medbestemmelse.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- EØS-rettsakter med et innhold som vanligvis ville ha blitt vedtatt av Stortinget, bør gjennomføres i lovs form, slik at de gjøres til gjenstand for ordinær stortingsbehandling.
- Behovet for endringer av grunnlovsprosedyrene for Stortingets samtykke til EØS-regler som innebærer overføring av tilsynsmyndighet til ESA eller uavhengige EU-byråer, bør utredes.
- Det bør utarbeides årlige stortingsmeldinger hvor det redegjøres for den seneste politikkutviklingen i EU og aktuelle og kommende saker i EØS.
- En offisiell norsk versjon av EØS-rettsakten bør foreligge senest når gjennomføringslovgivningen kunngjøres i Norsk Lovtidend, eventuelt en kvalitetssikret norsk versjon. Muligheten for å få de norske oversettelsene inn i EUs digitale lovdatabase EUR-Lex, bør utredes.
- EØS-notatbasen må holdes oppdatert. Den bør også moderniseres og forenkles.
- EU og EØS bør utgjøre en langt større del av pensum på ungdomsskolen og videregående skole.

Utvalgets mindretall, medlemmet Smedshaug, vil i tillegg understreke at det alltid vil være en spen-

ning mellom Norges deltakelse i det indre marked og det mer omfattende politiske samarbeidet som EUs medlemsstater representerer. Norge har valgt å knytte seg til det indre markedet gjennom EØS, og ikke den politiske union. Følgelig vil ikke det norske folk ha direkte innflytelse i EUs beslutningsprosesser. Det vil være en vedvarende og selvvalgt situasjon, basert på politiske valg. Dette medlemmet mener at på en annen side består EU av 27 medlemsstater der innflytelsen på en rekke områder er proporsjonal med størrelsen, slik at innflytelsen for drøyt 5 millioner nordmenn i en union med nær 450 millioner innbyggere, vil møte en rekke begrensninger. Dette veies mot at Norge gjennom EØS-avtalen bevarer handlefrihet på store politikkområder av særlig nasjonal betydning, som fiskeri, jordbruk, toll, handels- og utenrikspolitikken mm. Videre har vi våre egen valuta og kan styre pengepolitikken selv, da Norge heller ikke er med i EUs monetære union. Dette medlemmet understreker at EØS-avtalen er en spesiell traktat for markedsadgang til den politiske og økonomiske unionen EU, som i seg selv er en spesiell konstruksjon uten like i verden ellers. Samtidig er demokratiske institusjoner og prosedyrer først og fremst forankret i nasjonalstaten. Dette medlemmet mener at vi har sett at ved store utfordringer som finanskrisen, eurokrisen og koronakrisen, samt energikrisen, ender det politiske og økonomiske ansvaret i hovedsak opp i nasjonalstaten, der fellesskapet er sterkest og hvis budsjetter finansierer EU. Samtidig har medlemsstatene begrensede virkemidler til å møte krisene, ettersom de til dels er bundet av EU-regelverk som begrenser myndighetenes mulighet til å intervenere i markedet gjennom markedsregler, felles valuta og sentralbank (20 av 27 medlemsstater) eller fellesregler for finanspolitikken. Dette medlemmet understreker at dette synliggjør en demokratisk utfordring, fordi det synes å bli et stadig større gap mellom de som styrer og de som blir styrt, og en krevende ansvarsfordeling. Heller ikke EU har greid å løse dette problemet. Mangel på en felles europeisk offentlighet og de ulike EU-organer som består av ikke-valgte personer, skaper fortsatt stor distanse til velgere i ulike land med forskjellig språk og kultur.

Kapittel 8

Klima og miljø

8.1 Hovedtrekk

Virkningene av klimaendringene er synlige i Europa allerede i dag. De siste somrene har vært preget av tørke, hetebølger, skogbranner, skred og oversvømmelser – med store skadevirkninger inkludert tap av menneskeliv. Naturmangfold og fungerende økosystemer gir viktige bidrag for å dempe klimaendringene, men trues av nedbygging og forurensing av natur. EU står for omtrent 6 prosent av verdens klimagassutslipp.¹ Nær alle lands utslipp er små i et globalt perspektiv. Det er kun en håndfull land hvis utslipp utgjør minst 2 prosent av globale utslipp (blant annet Kina, USA, India, Russland). Klimaproblemet er globalt og krever reduksjon i utslipp av klimagasser fra alle land og alle sektorer. Innsats kun fra de største og rikeste landene vil ikke være tilstrekkelig.² I EU har klima gått fra å være et eget saksområde til å bli et horisontalt hensyn som preger politikktutformingene på de fleste områder. EUs ambisjonsnivå framover er høyt: Innen 2030 skal utslippene reduseres med 55 prosent, og innen 2050 skal utslippene være netto null.³ I februar 2024 foreslo Kommisjonen et mål om å redusere utslippene med 90 prosent innen 2040.⁴

Miljø har vært et viktig samarbeidsområde for EU i over femti år. Interessen for klimaspørsmål har økt etter 2012. De siste årene har hensynet til klima og miljø vært plassert høyt på den politiske

dagsordenen i EU. Dette illustreres av at området er en av EUs hovedprioriteringer for perioden 2019–2024, med EUs grønne giv (European Green Deal) som Europakommisjonens politiske flaggskip.⁵ EU-landene samarbeider mer om klima- og miljøspørsmål enn før, også på områder der det tradisjonelt har vært lite felles regulering på EU-nivå (for eksempel skog). EUs klimagassutslipp er allerede redusert med nær en tredjedel siden 1990,⁶ og med EUs grønne giv fra 2019 tar EU sikte på å omstille hele økonomien i tråd med langsiktige klimamål. EUs grønne giv er en strategi for både klimakutt og grønn vekst. Klimahensyn skal ivaretas og være utgangspunkt for nær sagt all sektorpolitikk. Grønn industri og energi, bærekraft og sirkulær økonomi skal bidra til å skape nye arbeidsplasser og økonomisk vekst.

EUs grønne giv er fulgt opp med lovgivning og et bredt sett av virkemidler for at ambisjonene skal kunne nås i praksis. EUs klimaregelverk ble ytterligere forsterket i 2023, relativt kort tid etter omfattende endringer i 2018. EUs klima- og miljøambisjoner følges opp med stor bredde og tyngde også i sektorlovgivningen, blant annet for energi, transport, finans, jordbruk, industri og handel, og via retningslinjene for statsstøtte (se også kapittel 9 og 11).

Et omfattende og komplekst regelverk for omskifting av økonomien vil bli krevende og trolig også konfliktfylt å gjennomføre nasjonalt. Det er bred støtte i EU til en felles tilnærming til klima- og miljøproblemene, og politikken er drevet fram av så vel EU-kommisjonen som Europaparlamentet og medlemslandenes stats- og regjeringssjefer. Til tross for en rekke kriser de siste årene – brexit, koronapandemi, krig, energikrise og globalt subsidiekappløp – har EU ikke senket sine klima- og miljøambisjoner, men tvert imot styrket dem. EUs klimapolitikk har

¹ «Climate change mitigation: reducing emissions». European Environment Agency. 2024. <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-mitigation-reducing-emissions>.

² Utslippene fra land med lavere utslipp enn 2% utgjør til sammen 36% av verdens samlede utslipp, ifølge Hanna Richie, forsker ved Universitetet i Oxford. «Why “my country only emits 1% of emissions” is no excuse for rich countries to not tackle climate change». Hanna Richie, 2023. <https://www.sustainabilitybynumbers.com/p/small-emitters>

³ Såkalt netto null eller klimanøytralitet kan oppnås ved store utslippskutt kombinert med at gjenværende utslipp tas opp (karbonopptak, for eksempel i skog) eller karbonfangst og -lagring.

⁴ European Commission (2024c).

⁵ European Commission. (2019c).

⁶ «Climate change mitigation: reducing emissions». European Environment Agency. 2024. <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-mitigation-reducing-emissions>.

fått en tydeligere sosial profil over tid, i form av mer støtte til mindre velstående land og grupper i EU. Dette sikrer oppslutning om politikken, for som ellers i EU er enighet om klimapolitikk avhengig av kompromisser. EUs klimamål er ambisiøse sammenlignet med andre store økonomier, men økt innsats er likevel nødvendig for å bidra tilstrekkelig til de globale klimamålene om å begrense global oppvarming til 1,5–2 grader. Et viktig poeng er det likevel at EU så langt har oppnådd sine klimamål. Disse følges opp med et omfattende styrings- og virkemiddelapparat som koordinerer EUs innsats på tvers av politikkområder.⁷

8.1.1 Norges samarbeid med EU på klima- og miljøområdet

2012-utredningen trakk fram både felles og motstridende interesser mellom Norge og EU på klimaområdet (sistnevnte knyttet til Norges rolle som olje- og gassleverandør og EUs ambisjoner om å redusere bruken av fossil energi), og den viste til at Norge hadde stor handlefrihet i utforming av klimapolitikken. Flertallet syntes det var vanskelig å vurdere om EUs klimapolitikk og EU/EØS-retten hadde hatt en positiv eller negativ effekt på norsk klimapolitikk. Et mindretall mente at Norges deltakelse i EUs kvotesystem vanskeliggjorde klimakutt i Norge.⁸ På det øvrige miljøområdet viste 2012-utredningen til et omfattende samarbeid, inkludert gjennom ulike EU-byråer, og at EØS-avtalen hadde ført til en mer ambisiøs miljøpolitikk i Norge. Utredningen påpekte at Norges handlingsrom til å innføre egne regler utover minimumsstandarder i EØS-avtalen, ble lite brukt – dels fordi politiske flertall i Norge var enige i avveiningene EU hadde gjort, og dels på grunn av manglende forståelse av EUs miljøreguleringer.

Norge har mange felles interesser med EU på klima- og miljøområdet. EU er en naturlig alliansepartner for Norge, blant annet fordi EU er vår viktigste handelspartner. Samarbeidet med EU ser ut til å styrke ambisjonsnivået i norsk klima- og miljøpolitikk. Norge er ikke automatisk bundet av EUs overordnede klima- og miljømål (med mindre det er spesifikt avtalt), men disse utgjør like fullt viktige referansepunkter i diskusjoner om norske ambisjoner. Norge valgte i 2019 å inngå en avtale med EU om felles gjennomføring av EUs opprinnelige mål om 40 prosent utslippskutt innen 2030 («klimaavtalen»). Med klimaavtalen tok Norge på seg nasjonale mål for sektorer utenfor

kvotesystemet, og gjennomfører relatert EU-regelverk (innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverk). Klimaavtalen er tatt inn i EØS-avtalens protokoll 31.

I 2012-utredningen ble Norge omtalt som et annerledesland i europeisk sammenheng. I dag skiller Norge seg fortsatt ut som en stor petroleumsprodusent, og med en strømforsyning som på land er nesten utelukkende basert på fornybar energi.⁹ Men også mange EU-land vil i løpet av de neste årene oppnå betydelige fornybarandeler. Sammen med en ventet reduksjon i norsk olje- og gassproduksjon etter 2030, kan dette bidra til at Norge blir mindre annerledes framover. Hittil skiller Norge seg også fra de fleste europeiske land i utslippsreduksjoner. Norske utslipp er redusert med snaut 5 prosent siden 1990.¹⁰ Når sagt alle europeiske land har kuttet mer. Vesteuropiske land har kuttet i størrelsesorden 25 til 50 prosent.¹¹ Mens petroleumsvirksomhet ble en viktigere del av norsk økonomi etter 1990, ble utslipp-sintensive industrinæringene en mindre viktig del av mange EU-lands økonomi.

Med klimaavtalen, og innlemmelse av øvrig klimaregelverk fra EU, har samarbeidet med EU blitt viktigere for rammene rundt klimapolitiske virkemidler i Norge. Sentrale deler av regelverket som følger av EUs klimapolitikk er EØS-relevant. Siden 2012 er mye, men ikke alt, av EUs klimaregelverk innlemmet i EØS-avtalen. De siste årene er det tatt inn klimarelatert regelverk på flere andre områder – finans og transport, for å nevne noen. EUs klimaregelverk legger føringer på hvor store utslippskutt som kan finansieres i EU til (delvis) erstatning for å redusere utslipp i Norge. Dette omtales ofte som kjøp av kvoter eller kreditter, eller bruk av fleksibilitet, og innebærer at bidrag til utslippskutt i andre land kan regnes som norske utslippskutt. EUs klimaregelverk er beskrevet som bestående av tre pilarer (kvotehandelssystem, innsatsfordeling og skog- og arealbruk).¹² Det er adgang til å kjøpe kvoter under alle tre pilarer av EUs klimaregelverk, og ikke bare gjennom EUs kvotehandelssystem. Samarbeidet med EU på klimaområdet påvirker tilgangen til bruk av kvoter for alle sektorer i Norge, som i dag er regulert i større grad enn tidligere. Det hersker betydelig usikkerhet rundt hvor mye

⁷ Dupont (2023).

⁸ Se NOU 2012: 2.

⁹ Oljeplattformer er i noen grad forsynt med strøm fra land, men energiforsyningen er her ellers basert på gass.

¹⁰ «Utslipp til luft», SSB. 3. november 2023. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>

¹¹ European Environment Agency (2022).

¹² Farstad m.fl. (2021).

det vil koste for staten å finansiere innkjøp av kvoter (under de ulike delene av EUs klimaregelverk) fra andre land i EU og EØS fram mot 2030, og tilgangen reduseres av EUs forsterkede klimamål mot 2030. Statsstøtteregeverket legger også føringer, selv om disse er midlertidig lempet på i kjølvannet av energikrise og økt proteksjonisme globalt (se kapittel 9 og 11).

Både innenfor og utenfor samarbeidet med EU har Norge frihet til å velge og utforme virkemidler. Klimaavtalen med EU legger ikke føringer på norsk virkemiddelbruk for å redusere utslippene utenfor kvotesystemet. Norge står også fritt til å innføre ytterligere virkemidler og tiltak rettet mot utslipp innenfor kvotesystemet, og har gjort det med CO₂-avgiften og beslutninger knyttet til elektrifisering av deler av norsk sokkel.

Utviklingen av EUs klima- og miljøpolitikk innebærer flere og mer krevende prosesser for EØS-vurdering. EUs klimapolitikk omfatter områder der EØS-relevansen er mer omdiskutert (handel med tredjeland) eller der videre samarbeid er politisk sensitivt (energi). EUs miljøpolitikk er også blitt mer tverrgående, sektorovergripende og kompleks. Den dreies mot en livsløpstilnærming i regulering av produkter, for å skape en mer sirkulær og ressurseffektiv økonomi.¹³ Ulike miljøproblemer, som er regulert dels innenfor og dels utenfor EØS-avtalen, ses i større grad i sammenheng. Videre har bruken av forordninger på klima- og miljøområdet økt – også i form av såkalte kommisjonsforordninger (gjennomføringsregelverk), som kan sammenlignes med forskrifter fordi de fyller ut viktige detaljer i lovgivningen (for eksempel standarder eller beregningsmetoder). Mens begge typer forordninger har direkte virkning i EU-land, krever anvendelse i EØS/EFTA-land prosesser for EØS-innlemmelse og nasjonal gjennomføring. Bare de siste to årene er det vedtatt omfattende klima- og miljølovgivning på EU-siden, og en rekke lover er fortsatt under utforming. Dette betyr at det er mye som vil måtte vurderes for EØS-innlemmelse av Norge og de andre EØS/EFTA-landene i tiden framover.

8.2 Sentrale utviklingstrekk i EU siden 2012

Miljøspørsmål, og særlig klima, er høyt prioritert i EU. Dette illustreres blant annet gjennom betyde-

lig oppmerksomhet fra EUs stats- og regjerings-sjefer, men også av hvordan EUs grønne giv skal legge føringer for videre utvikling av økonomi så vel som EU-lovgivning.¹⁴ Den øvrige miljøpolitikken har dessuten fått et løft gjennom innføring av livsløpsperspektiv, der vektlegging av sirkulær og effektiv ressursbruk legger føringer for næringslivet.

EU bruker langsiktige mål som styringsverktøy på klima- og miljøområdet. Målene følges opp gjennom lovgivning og virkemidler overfor en rekke sektorer. EUs klimaregelverk følger opp overordnede klimamål med mer spesifikke mål for henholdsvis kvotepliktig og ikke-kvotepliktige sektorer. Førstnevnte er industri, energi og luftfart, sistnevnte er jordbruk, bygg, avfall og øvrig transport. Foretak i kvotepliktige sektorer ilegges kvoteplikt for forurensing gjennom EUs kvotehandelssystem, noe som betyr at de må levere inn kvoter tilsvarende egne utslipp. I utgangspunktet må foretakene kjøpe kvoter, noe som skal stimulere til investeringer for å redusere egne utslipp. For å unngå at EUs klimapolitikk underminerer industriens konkurransevilkår globalt, har EU ordninger for å dele ut gratiskvoter til industri som ellers ville flagge ut. I tillegg kan landene kompensere industrien for økt strømpris som følge av kvotesystemet.

Ikke-kvotepliktige sektorer får årlige utslippsbudsjett, men det er opp til hvert medlemsland hvordan utslippene reduseres. Her åpnes det også for en slags kvotehandel mellom land, der overskudd under innsatsfordelingen kan selges. EUs klimapolitikk består videre av målrettet innsats innenfor annen sektorpolitikk for å redusere bruken av fossil energi. Utover klimamål om utslippskutt, har EU siden 2007 derfor hatt egne mål og tiltak for å bygge ut fornybar energi og øke energieffektiviseringen. Innenfor rammene av EUs statsstøtteregeverk har medlemslandene kunnet utforme egne tiltak for å støtte utvikling og utrulling av lavutslippsteknologi.

I dag følges EUs klima- og miljøambisjoner opp med enda større bredde og tyngde. Dette innebærer økt oppmerksomhet på klima- og miljøaspekter i sektorlovgivningen for blant annet energi, finans, jordbruk, industri og handel samt retningslinjene for statsstøtte (se også kapittel 9 og 11). Klimamål er tatt inn som formål som sektorlovgivning skal bidra til å levere mot: eksempelvis skal Ren energi-pakken (2019) bidra til at EU når sine klima- og energimål for 2030 (se kapittel 9). Koronapandemien, Russlands fullskala inva-

¹³ En livsløpstilnærming innebærer en helhetlig tilnærming til å håndtere miljøaspekter i alle faser av et produkts livssyklus – fra råvare til avfallshåndtering.

¹⁴ Dupont m.fl. (2023).

sjon av Ukraina, energikrisen og økt global proteksjonisme har ikke ført til en nedprioritering av klima- og miljøpolitikken. EU har tvert imot økt ambisjonene. Forsterkede ambisjoner er fulgt opp gjennom innstramminger i regelverk for blant annet kvotehandel og ulike tiltak for å forsere utrulling av lavutslippsløsninger. Mot 2030 har EU videreført en tilnærming til klimapolitikken med overordnede, langsiktige mål, som følges opp gjennom sektorovergrepene lovpakker. Sammenlignet med EUs klimapolitikk for 2020, er EUs klimapolitikk for 2030 høyere prioritert, målene mer ambisiøse, pakkene bredere og tempoet raskere. EUs klima- og miljøpolitikk innebærer mer samarbeid på saksfelt der det tidligere har vært mindre felles EU-regelverk (for eksempel industri og skog, se boks 8.1), og det endrer også eksisterende samarbeid (for eksempel handel og jordbruk). Adgangen til det indre marked knyttes i større grad til EUs klima- og miljøpolitikk. Et eksempel på dette er at varer som importeres til EU, underlegges standarder eller pålegges avgifter.

Samspeillet mellom internasjonale og interne forhandlinger om klima og miljø har bidratt til økte ambisjoner i EU over tid. EU er blant de store spillerne internasjonalt og forhandler på

vegne av sine 27 medlemsland. Det gir tyngde, men krever intern koordinering. EU fikk i Parisavtalen gjennomslag for et styringssystem med jevnlig innrapportering og forsterking av nasjonale klimamål, og var viktig for å sette ambisjonen om å begrense global oppvarming til halvannen grad på dagsorden.¹⁵ EU benytter internasjonale forhandlinger til å drive egen klima- og miljøpolitikk framover: EU formulerer gjerne egne mål i forkant av internasjonale toppmøter. I etterkant følges EUs forpliktelser under globale klima- og miljøavtaler (som Parisavtalen og naturavtalen) opp av EU-regelverk for hvordan medlemslandene skal bidra til å redusere klimautslipp og motvirke tap av natur. Dette betyr at EU-land får en strengere ramme rundt iverksetting og etterlevelse av globale klima- og miljøavtaler enn mange land utenfor EU.

Som ellers i EU-politikken, er klimaambisjoner og -politikk resultat av kompromisser i vanskelige forhandlinger. EUs østutvidelse fra 2004 innebar større økonomiske forskjeller innad i unionen. Det siste tiåret har dette resultert i en klimapolitikk som preges av krav om omfordeling og en tydeligere sosial dimensjon. Den politiske enig-

¹⁵ Hermansen m.fl. (2021); Oberthür og Groen (2018).

Boks 8.1 Mer skogregulering på EU-nivå via EUs klima- og miljøpolitikk

Skogpolitikk er medlemslandenes kompetanse og er ikke nevnt i EUs traktater som et område for fellesskapspolitikk. Skogen har likevel gradvis blitt omfattet av tiltak og virkemidler for bidrag i andre sektorer. Skogen kom tidlig inn som et virkemiddel i EUs felles landbrukspolitikk.

Over tid har EU, særlig siden Finland og Sverige fikk medlemskap, blitt en av de største globale aktørene i produksjon av og handel med skogprodukter. Skogsektorens økonomiske betydning og bidrag til sysselsetting og verdiskaping har ligget til grunn for EUs skogstrategier.

I dag er skogen en viktig del av EUs grønne giv. EUs klima- og miljøpolitikk bidrar til å etablere en europeisk skogpolitikk. EUs skogstrategi for 2030 handler særlig om å bevare biologisk mangfold og skogens bidrag til å redusere klimagassutslipp. EUs grønne giv påvirker skogpolitikken, og endringene skjer horisontalt i utviklingen av regelverk i flere sektorer samti-

dig. Flere regelverk er rettet mot andre sektorer, men har en klar indirekte effekt på skog. EU-regelverk, blant annet for fornybar energi, bærekraftig finans, avskogingsfrie råvarer og produkter og restaurering av natur, innebærer reguleringer av betydning for forvaltningen av skogen.

For hvert enkelt regelverk som følger av EUs grønne giv, må man vurdere om regelverket er innenfor EØS-avtalens virkeområde eller ikke. Primærskogbruket er en del av landbrukspolitikk og utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Når skogsvirke blir et industriprodukt, er det derimot en del av avtalen. EØS-avtalen endret rammene for tømmeromsetningen i Norge og var et viktig grunnlag for systemet vi har i dag. Gjennom en bilateral avtale med EU gjennomfører Norge EUs klimaregelverk for skog- og arealbruk (Land use, land-use change and forestry, LULUCF).

Kilde: Øistad m.fl. (2024).

heten om EUs klimapolitikk er blitt mer avhengig av at de velstående landene i EU bidrar til å finansiere omstilling i medlemsland med lavere BNP. Innstramning av klimapolitikken følges også til dels av særregler eller unntak for å oppnå politisk enighet. De siste årene har de sikkerhetspolitiske konsekvensene av EUs avhengighet av russisk fossil energi bidratt til å øke ambisjonsnivået i klimapolitikken, både når det gjelder energieffektivisering og utbygging av fornybar energi.¹⁶

EU samarbeider med andre land på klima- og miljøområdet gjennom bilaterale avtaler og EØS-avtalen. Forholdet til Storbritannia og Sveits har vært gjenstand for forhandlinger de siste årene. EUs avtale med Storbritannia innebærer en gjensidig forpliktelse om å ikke redusere ambisjonsnivået i egne klima- og miljøreguleringer, men begge står fritt til å videreutvikle nasjonale virkemidler på området. Storbritannia har videreført et nasjonalt kvotehandelssystem på siden av det europeiske systemet, der kvoteprisen har lagt seg på et betydelig lavere nivå enn i EU. I 2017 inngikk EU og Sveits en avtale om sveitsisk deltakelse i EUs kvotesystem fra 2020. EØS-avtalen omfatter klimaregelverk, og EØS/EFTA-landene har deltatt i EUs kvotehandelssystem siden 2008. Fram til 2020 samarbeidet EU og Island gjennom en bilateral avtale om gjennomføring av utslippskutt under Kyotoprotokollen. Fram til 2030 samarbeider EU, Island og Norge om gjennomføring av utslippskutt under Parisavtalen. Samarbeidet er nedfelt i en egen klimaavtale som er plassert i EØS-avtalens protokoll 31.

EU har så langt lyktes med å oppnå klima- og energimål. EUs mål for 2020 var 20 prosent reduksjon av klimagassutslipp sammenlignet med 1990, at fornybar energi skulle utgjøre 20 prosent av sluttforbruket, og 20 prosent lavere energiforbruk enn i en estimert referansebane. Per 2022 er EU-landenes samlede utslipp redusert med 31 prosent, og andelen fornybar energi er 22,5 prosent. Selv om energiforbruket var på vei nedover, var det koronapandemien og medfølgende nedstenginger som sørget for tilstrekkelig reduksjon til at EU nådde 2020-målet for redusert energiforbruk.¹⁷

2030 er nå «rett rundt hjørnet», men EUs klimapolitikk mot 2030 er betydelig forsterket de siste årene. Dette innebærer innstramning av

eksisterende virkemidler, utvidelser til nye områder samt nye tiltak som karbongrensejusteringsmekanismen (carbon border adjustment mechanism, CBAM), også omtalt som en karbontoll. Regelverket er omfattende og komplekst, og det vil bli krevende å iverksette. CBAM er blitt møtt med betydelig skepsis fra land utenfor EU. Konflikter rundt fordeling av kostnader og prioritering av arealbruk vil bli tydeligere når politikken gjennomføres nasjonalt. Medlemslandene har også en avgjørende rolle i å utforme nasjonale tiltak innenfor og i forlengelsen av det europeiske klimasamarbeidet.

8.2.1 EUs opprinnelige klimapolitikk for 2030

Mens EU lenge har hatt en veletablert miljøpolitikk, er EUs klimapolitikk betydelig oppgradert i perioden 2012–2023. EU har gått fra å slite med å bli enige om å rydde opp i og forsterke egen klimapolitikk, til enighet om både 2030-mål og et omfattende regelverk for å oppfylle disse. Siden 2019 er både mål og regelverk forsterket. Det blir gjort flere forsøk på å motvirke uønskede fordelingseffekter av at klimapolitikken gjør det dyrere å forurense; for eksempel ved å kanalisere inntekter fra kvotesalg og avgifter tilbake til støtte og kompensasjon. Lovverk annonsert av kommisjonspresident Ursula von der Leyen i 2019 er for det meste nå vedtatt. På miljøområdet er det fortsatt pågående prosesser. Mye vil trolig vedtas før det kommende EU-valget til nytt Europaparlament i juni 2024 (blant annet om forbrukeres reparasjonsrett, grønnvasking og emballasjeavfall), eller plukkes opp etter valget (blant annet om kjemikaliegodkjenning).

Rundt 2012 slet EU med etterdønningene av finanskrisen, og klimapolitikken måtte vike for en sterkere vektlegging av konkurranseevne og ønsket om å tilrettelegge for økonomisk vekst. EUs kvotehandelssystem lå nede for telling, og redningsaksjonen ble vanskelig og langdryg.¹⁸ Vendepunktet kom gjennom opptakten til de internasjonale klimaforhandlingene i Paris i 2015. EU trengte å «feie for egen dør» ved å reparere kvotesystemet, og ved å vedta klima- og energimål for 2030, for å opprettholde legitimitet som seriøs aktør i globale klimaforhandlinger.

Høsten 2014 vedtok stats- og regjeringssjefene i Det europeiske råd et mål om minst 40 prosent lavere utslipp («klimamål»), en fornybarandel på 27 prosent og 27 prosent lavere energiforbruk

¹⁶ Youngs og Lazard (2023).

¹⁷ «Climate change mitigation: reducing emissions». European Environment Agency. 2024. <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-mitigation-reducing-emissions>; European Commission (2022d).

¹⁸ Årsakene er nærmere omtalt i vedlegg 4.

innen 2030 («energimål»). EUs klimamål ble fordelt på kvotepliktig sektor og ikke-kvotepliktig sektor. For førstnevnte skulle utslippene kuttes med 43 prosent sammenlignet med 2005, mens det for sistnevnte skulle kuttes 30 prosent. Klimamålet skulle baseres på utslippskutt innad i EU, og i alle sektorer. Det europeiske råd varslet et detaljert regelverk for hvordan skog- og arealbrukssektor skulle inkluderes i EUs klimapolitikk.¹⁹ Skog- og arealbrukssektor kan også gi netto opptak (det motsatte av utslipp) av CO₂. Avhengig av bokføringsregelverk vil dette kunne trekkes fra utslippsmålet. To viktige endringer fra EUs 2020-mål til ambisjonene for 2030, var at EUs fornybarmål ikke lenger skulle følges opp med nasjonale fornybarmål, og at utslippsreduksjonene skulle gjennomføres «EU-internt». Kommisjonen ble bedt om å finne en måte å sørge for at medlemslandenes bidrag i sum ville oppfylle EUs fornybarmål. EU-interne utslippskutt vil si at fleksibilitet fra utenfor EU ikke lenger var tillatt.

EU åpnet imidlertid for fleksibilitet utenfra, der forpliktende klimasamarbeid ble inngått med andre land. Den bilaterale avtalen mellom EU og Island om felles gjennomføring av forpliktelser for andre periode under Kyotoprotokollen (2013–2020), innebar at Island fikk et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktige sektorer og godskrivning av karbonopptak i skog- og arealbrukssektor.²⁰ For klimapolitikken mot 2030 inngikk EU et samarbeid om felles gjennomføring med Norge og Island. Denne klimaavtalen ble lagt til i EØS-avtalen (protokoll 31) og innebar samarbeid om EUs regelverk for ikke-kvotepliktig sektor og skog- og arealbruk.

Selv om verden med Parisavtalen fikk en global klimaavtale, fikk ikke forsøk på å øke ambisjonsnivået i EUs klimamål for 2030 tilslutning.²¹ EUs klimalovgivning ble imidlertid oppdatert i tråd med det allerede vedtatte 2030-målet. Dette innebar nytt regelverk for ikke-kvotepliktig sektor (den såkalte innsatsfordelingen) og skog- og arealbrukssektor (LULUCF), men også en ytterligere innstramning av kvotesystemet.²² Endringene i EUs klimaregelverk videreførte en fordeling av utslippsforpliktelser som tar hensyn til landenes BNP, og ble preget av kompromisser. Nordvestlige medlemsland fikk gjennomslag for innstramminger, mens østeuropeiske land fikk enkelte unntak og ordninger for å kompensere for innstramminger.

¹⁹ European Council (2014b).

²⁰ European Council (2014a).

²¹ Skjærseth m.fl. (2016).

²² Regelverket er nærmere omtalt i vedlegg 4.

Også EUs energiregelverk ble oppdatert for å bidra til klima- og energimålene for 2030. EUs satsing på fornybar energi og energieffektivisering er en viktig del av EUs klimapolitikk for å redusere bruken av fossil energi, men den handler også om å bidra til ny verdiskaping. Et nytt styringssystem ble innført for at medlemslandenes innsats på fornybar energi og energieffektivisering i sum ville oppfylle EUs overordnede fornybar- og energieffektiviseringsmål. Hvert medlemsland skulle utarbeide nasjonale energi- og klimaplaner og revidere disse i lys av tilbakemelding fra Kommisjonen. Styringssystemet speiler på mange måter systemet for revisjon av nasjonale forpliktelser under Parisavtalen. Regelverket for styringssystem, fornybar energi og energieffektivisering ble inkludert i en større lovpakke sammen med regelverk som oppdaterte tredje energimarkedspakke. Ren energipakke (også ofte omtalt som fjerde energipakke) ble vedtatt i 2018–2019, og den innebar at energimarkedspolitikken ble underlagt EUs klima- og energimål. Gjennom forhandlingene ble 2030-målet for fornybar energi oppjustert til 32 prosent, og tilsvarende mål for energieffektivisering til 32,5 prosent (se kapittel 9).

EU har i økende grad koblet overordnede klima- og miljøambisjoner til bredere politiske strategier og initiativ. I 2015 ble EUs «energiunion» lansert som en bredere ramme rundt ulike deler av energi- og klimapolitikken (se kapittel 9). Energiunionen illustrerte en vilje til å se ulike deler av klima- og energipolitikken i sammenheng med strategiske hensyn for økonomien. Energiunionen var likevel i hovedsak en løs ramme rundt utformingen av klima- og energiregelverket i årene 2016–2018.

8.2.2 Forsterking av EUs klima- og miljøpolitikk mot 2030

EUs grønne giv (European Green Deal) ble lagt fram i 2019 som en av Kommisjonens hovedprioriteringer for de kommende årene.²³ Dette er en klima- og vekststrategi for bærekraftig omstilling av EUs økonomi i tråd med et forsterket klimamål for 2030 på 55 prosent utslippskutt, og et mål om klimanøytralitet (netto null utslipp) i 2050. EUs grønne giv er blitt retningsgivende for videre utvikling og vekst i den europeiske økonomien. Den grønne given omfatter også ambisjoner for å ta vare på naturen og redusere forurensing, mer effektiv ressursbruk, m.m. (se figur 8.2).

²³ European Commission (2019c).

Tabell 8.1 Klar for 55-pakken

Politikkområde	Lov	Lovtype	Ny/revisjon?	Forrige revisjon ¹
Klima	Kvotehandling (flere lover: ETS, sosialfond, m.m.)	direktiv, forordning	Revisjon/ny	2018
	Karbontoll (CBAM)	forordning	Ny	
	Innsatsfordeling (ESR)	forordning	Revisjon	2018
	Skog- og arealbruk (LULUCF)	forordning	Revisjon	2018
Energi	Fornybar energi	direktiv	Revisjon	2018
	Energieffektivisering	direktiv	Revisjon	2018
	Bygningsenergi	direktiv	Revisjon	2018
Transport	CO ₂ -utslippsstandarder for personbiler og varebiler	forordning	Revisjon	2019
	Infrastruktur for alternative drivstoff	forordning	Revisjon	2014 (direktiv)
	Bærekraftig drivstoff til luftfart (RefuelEU Aviation)	forordning	Ny	
	Bærekraftig drivstoff for maritim transport (FuelEU Maritime)	forordning	Ny ²	
Skatt	Energibeskatning	Rådsdirektiv ³	Revisjon (recast)	2009

¹ Ekskl. endringer på nivå 2 (delegert regelverk).

² Reviderer også 2009-direktiv om havnestatskontroll.

³ Ikke vedtatt eller politisk enighet om (per januar 2024).

EUs klimamål for 2030 og 2050 er vedtatt av stats- og regjeringssjefene i Det europeiske råd,²⁴ og senere også nedfelt i EUs klimalov. Ifølge sistnevnte bør all framtidig lovgivning i EU være i tråd med klimamålene. Klimaloven la dessuten føringer på videre klimapolitikk i EU ved å innføre et karbonbudsjett, et vitenskapsråd og ved å pålegge Kommisjonen å foreslå et klimamål for 2040 i løpet av våren 2024, sammen med et tentativt utslippsbudsjett for perioden 2030–2050.²⁵ Etter forberedelser i 2023, la Kommisjonen i februar 2024 fram et forslag om 90 prosents reduksjon i klimagassutslippene innen 2040. Et slikt mål innebærer en reduksjon av EUs forbruk av fossil energi til energiformål med nærmere 80 prosent.²⁶

²⁴ Polen forpliktet seg ikke til målet, men stilte seg ikke lenger i veien for at EU kunne vedta et 2050-mål.

²⁵ Regulation (EU) 2021/1119.

²⁶ European Commission (2024c).

EUs grønne giv er betydelig høyere prioritert politisk enn tidligere tverrgående initiativ på energi- og klimaområdet. EUs grønne giv er sektorovergripende og innebærer at politikktutvikling på alle områder, samt EUs budsjett, vurderes opp mot hensynet til klima og miljø. Kommisjonen ble i 2019 omorganisert slik at klimaporteføljen følges opp overordnet sett av Kommisjonens nestleder, deretter av politisk ledelse (kommisærer) på saksområder som energi, transport, finans og industri.

Omstilling aktualiserer også spørsmål rundt rettferdig fordeling, både nasjonalt og på EU-nivå. Med EUs grønne giv er rettferdig omstilling og inkludering løftet som en viktigere dimensjon ved EUs klima- og miljøpolitikk enn tidligere. Et fond for rettferdig omstilling skal bistå regioner der arbeidsplasser og inntekter faller bort i takt med at forurensende industri legges ned. Dette er særlig relevant for kullregioner i Sentral-Europa. EU har likevel mindre å bidra med enn nasjonalstaten når det gjelder rettferdig omstilling, grunnet

færre felles midler. Skatte- og avgiftspolitikken er sentral i håndtering av fordelings spørsmål, men her er det krav om enstemmighet for at EU skal innføre felles regler. Dermed vil spørsmål om rettferdig omstilling i stor grad måtte håndteres nasjonalt i hvert medlemsland. En utfordring her er ulik økonomisk bæreevne mellom EU-land, også i lys av store utgifter knyttet til håndtering av pandemi og energikrise.

EUs grønne giv knyttes til 50 lovforslag, samt en rekke initiativ og strategier, men også investeringsplaner og -programmer. Mest kjent er lovpakken Klar for 55 (Fit for 55), som skal bidra til at EU når sitt forsterkede klimamål for 2030. Den innfører ny, eller endrer eksisterende, lovgivning på områder som klima, energi, transport og skatt. Formelt består den av 13 lovforslag (se tabell 8.1), samt en skogstrategi for 2030, som i hovedsak ble vedtatt i 2023.²⁷ Innstramningene i EUs kvotesystem betyr at det historiske strukturelle overskuddet fjernes hurtigere, og dersom endringene som nå er innført videreføres etter 2030 vil ingen nye kvoter bli tilgjengelige fra 2040.²⁸ Klar for 55 følges også opp av underliggende regelverk som fyller ut viktige detaljer.

Klar for 55 er en omfattende pakke, og den ble vedtatt på om lag to år, altså meget raskt, med en dramatisk sikkerhetspolitisk og energisikkerhetsmessig situasjon som bakteppe. Forhandlingene om Klar for 55 sammenfalt med energikrisen og medfølgende krisetiltak. Med REPowerEU-planen tok Kommisjonen til orde for å møte den alvorlige situasjonen med blant annet sterkere satsing på fornybar energi og energieffektivisering, samt gjennom øremerking av 37 prosent av midlene under EUs gjenreisningsfond (NextGenerationEU, opprettet i 2020 for å dra i gang økonomien igjen etter koronapandemien) til omstillingsformål (se kapittel 9 og 11). I slutten av 2022 vedtok EU en midlertidig kriseforordning for å framskynde utbyggingen av fornybar energi.²⁹ EUs satsing på fornybar energi og energieffektivisering for å håndtere energikrisen ble plukket opp i Klar for 55-pakken. Her ble EUs energimål for 2030 ytterligere forsterket til en fornybarandel på minst 42,5 prosent og helst 45 prosent, og en reduksjon i energiforbruket med 11,7 prosent. I tillegg ble det innført ordninger for raskere utbygging av fornybar energi i definerte områder (se kapittel 9).³⁰

²⁷ Regelverket er nærmere omtalt i vedlegg 4.

²⁸ NOU 2023: 25.

²⁹ Council Regulation (EU) 2022/2577.

Den grønne given er også fulgt opp i regelverk på flere andre områder; for eksempel regler for energibruk i bygg, en lovpakke for avkarboniserte gasser og hydrogen samt metanutslipp i energisektoren (se kapittel 9), bærekraftig finans (blant annet åpenhetskrav), sirkulærøkonomi, naturvern og nullutslippsindustri, og lovverk for å sikre EU tilgang til kritiske mineraler og sjeldne råstoffer (se kapittel 11). Deler av dette er knyttet til EUs respons på et globalt subsidiekappløp og proteksjonisme,³¹ der industri- og handelspolitikk utformes strategisk i lys av overordnede klima-, miljø- og energimål. Nullutslippsindustri-loven og reformen av strømmarkedet (se kapittel 9 og 11), som begge ventes formelt vedtatt i 2024, dreier seg i stor grad om å sikre investeringer i fornybar energi.

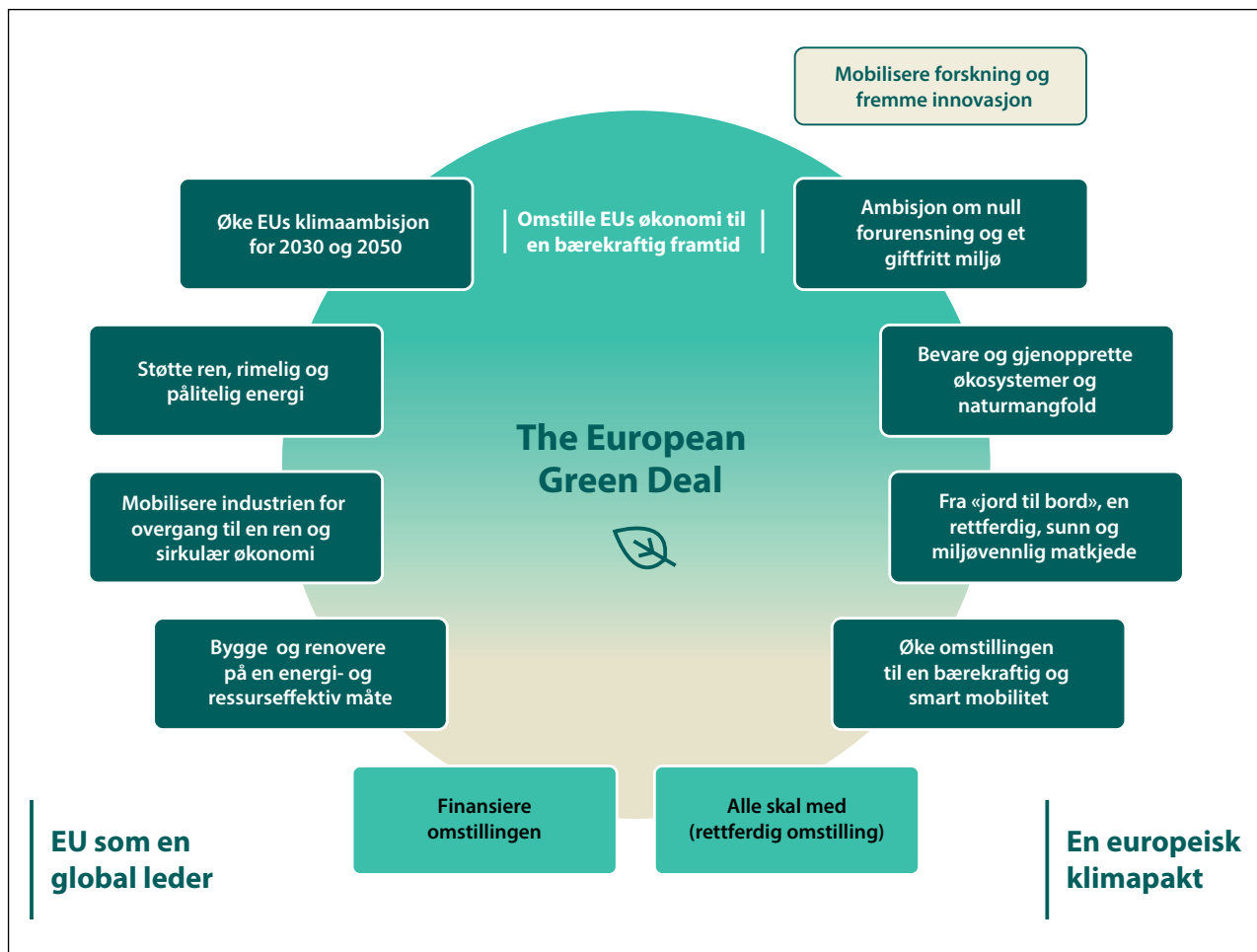
EUs miljøpolitikk preges av helhetlige forvaltningsplaner, med økende bruk av sektoroverskridende regulatoriske grep. EU har i flere tilfeller vedtatt rammedirektiver (blant annet for vannforvaltning og for plast og avfall) som følges opp gjennom mer spesifikke direktiver.³² Over tid er EU-regelverket blitt preget av flere endringer: EU har i økende grad vedtatt mer detaljert regelverk i form av forordninger, som har direkte virkning i EU-land. Dette reduserer nasjonal handlefrihet. Andre endringer er innføringen av en livsløpstilnærming til produkter for å sikre sirkulær og effektiv bruk av ressurser, og at forholdet til tredjeland omfattes av miljøreguleringer (blant annet bærekraftskriterier for importvarer). EUs miljøregelverk i dag berører spørsmål som er dels omfattet av EØS-avtalen og dels faller utenfor.

Med så mange lover vedtatt på klima- og miljøområdet på kort tid, kan iverksetting bli vanskelig for medlemslandene. Det er dessuten ikke så lenge til 2030. Samtidig har medlemslandene arbeidet med store deler av regelverket over flere år, først i forbindelse med det opprinnelige klima-regelverket i 2018, og deretter gjennom lovarbeidet med Klar for 55. Landene har altså kunnet forberede seg. Det er likevel uunngåelig at det oppstår konflikter ved store samfunnsomstillinger. Valg i medlemsland, og det kommende EU-valget

³⁰ Directive (EU) 2023/1791; Directive (EU) 2023/2413; Regulation (EU) 2018/1999; Directive 98/70/EF; «Fit for 55: Council and Parliament reach deal on proposal to revise energy performance of buildings directive». Council of the European Union. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/fit-for-55-making-buildings-in-the-eu-greener/>

³¹ Blant annet USAs Inflation Reduction Act, se kapittel 11.

³² Vannrammedirektivet ble fulgt opp av 19 vannrelaterte direktiver og forordninger.



Figur 8.1 De ulike delene av EUs grønne giv.

Kilde: Miljødirektoratet.

i 2024, gir muligheter for omkamper knyttet til EUs ambisjonsnivå i klimapolitikken. Økt politisering av klima- og miljøspørsmål kan begrense ambisjoner, noe som ble observert i kjølvannet av finanskrisen. Politisering kan imidlertid også gjøre det mulig å forsterke politikken på området, som observert rundt 2018–2019.³³

8.3 Norges samarbeid med EU på klima- og miljøområdet

Norge støtter i likhet med EU opp om internasjonale klima- og miljøavtaler og har signert Parisavtalen og Naturavtalen. I internasjonale forhandlinger er Norge ikke en del av EUs klimamål, men Norge valgte i 2019 å gå inn i en «klimaavtale» med EU om felles gjennomføring av klimamål for 2030. Klimaavtalen innebærer at to nye deler av EUs klimaregelverk, innsatsfordeling og skog- og areal-

bruk, er blitt en del av EØS-avtalens protokoll 31 for frivillig samarbeid.³⁴ Norge var allerede del av EUs kvotehandlingssystem. Dermed deltar Norge nå i alle tre «pilarer» av EUs klimaregelverk. Med EUs forsterkede klimaregelverk for 2030, vedtatt i 2023, er nye diskusjoner oppstått rundt hvorvidt handelspolitiske klimainstrumenter er EØS-relevant og om klimaavtalen skal oppdateres.

EUs klimapolitikk består imidlertid også av et omfattende energi- og transportregelverk av særlig relevans for utslippskutt. Mens klimarelevant transportregelverk vedtatt av EU i 2019 er innlemmet i EØS-avtalen, er klimarelevant *energiregelverk* vedtatt i 2012 og 2018 fortsatt til vurdering. Omfanget av energiregelverk der EØS-rele-

³³ Dupont m.fl. (2023).

³⁴ Klimaavtalen om felles gjennomføring, og de to nye delene av EUs klimaregelverk, er plassert i protokoll 31 om samarbeid utenfor de fire friheter framfor i EØS-avtalens miljøvedlegg. I Prop. 94 S (2018–2019), s.6 omtales protokoll 31 som «samarbeid på områder utenfor de fire friheter, som partene til EØS-avtalen frivillig velger å forplikte seg til» (se kapittel 4, s. 42-43).

vans og -innlemmelse er uavklart, har vokst over tid, senest gjennom EUs oppdateringer av regelverket i 2023 (se kapittel 9).

For den øvrige miljøpolitikken utover klima, er det variasjon i hvorvidt Norge samarbeider med EU via EØS-avtalen eller ei. Noen områder ligger utenfor EØS-avtalen (som naturvern), mens andre ligger innenfor (som miljøreguleringer for en rekke produkter, bruk av kjemikalier, regulering av vann- og luftkvalitet og avfallsregelverk). Mens samarbeidet om felles regelverk i flere tilfeller bærer preg av felles tilnærming og interesser, er det også tilfeller der norsk gjennomføring har vært mer konfliktfylt.

8.3.1 Norske erfaringer fra samarbeid med EU om klimapolitikk for 2020

I perioden 2012–2023 ble deler av EUs klimapolitikk for 2020 innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i Norge. EUs klima- og energimål forpliktet ikke Norge, men deler av det oppfølgende regelverket (EUs klima- og energipakke fra 2009) var EØS-relevant.

Norge var positiv til direktivet om kvotehandel (2009). Norge deltok allerede i EUs kvotehandelsystem, og var positiv til videre samarbeid mot 2020. Samarbeidet harmonerer godt med vektleggingen av global kostnadseffektivitet og teknologinøytralitet i norsk klimapolitikk. Norge og elleve medlemsland i EU har benyttet seg av valgfri ordning for å skjerme egen energiintensiv industri for økning i strømprisen som følger av kvotehandel (se boks 8.2 om CO₂-kompensasjonsordningen). Norge engasjerte seg i utformingen av det underliggende regelverket under kvotesystemet for å sikre tilstrekkelig tildeling av gratiskvoter til ferrolegering- og aluminiumsindustri, der Norge har store virksomheter. For perioden fram til 2020 ville foretak i petroleumsnæringen motta gratiskvoter, noe Norge ikke ønsket, fordi det var i strid med forurenser betaler-prinsippet. Etter å ha forsøkt å påvirke reglene på EU-siden, løste Norge saken på hjemmebane ved å øke CO₂-avgiften tilsvarende for kostnaden for klimakvoter. Norge fikk også unntak fra en klausul om anbefalt øremerking av kvoteinntekter til klimaformål, fordi budsjettspørsmål faller utenfor EØS-avtalen.³⁵

Byrdefordelingsbeslutningen (2009), som i EU fordelte utslippskutt mellom EUs medlemsland for ikke-kvotepliktige sektorer, var ikke EØS-relevant, og ble derfor ikke innlemmet.

Karbonlagringsdirektivet (2009) omfattet lagring av CO₂. Norge var en pådriver for at EU skulle vedta direktivet, og stilte seg positiv til å samarbeide med EU. Tross den norske posisjonen om at norsk sokkel ikke inngår i EØS-avtalen, ville regelverket omfatte lagring på norsk sokkel. Dette sammenfalt med en stor politisk satsing på teknologiutvikling for karbonfangst og -lagring (CCS) i norsk klimapolitikk. I de siste forhandlingene på EU-siden ble det tatt inn klausuler om langsiktig ansvar for selskap som lagrer CO₂, noe som kom som en lite velkommen overraskelse for Norge. Direktivet ble likevel innlemmet i EØS-avtalen i 2012, men ikke gjennomført innen fristen. ESA sendte derfor brev om manglende etterlevelse. Testsenteret fikk kritikk etter problemer og gjentatte forsinkelser.³⁶ Dette førte i 2014 til en reorientering mot å heller finansiere CCS-prosjekter utenlands. Nå ble manglende etterspørsel etter lagerkapasitet for CO₂ vektlagt, og potensialet for lagring på norsk sokkel nedtonet. Norske selskaper støttet den nye tilnærmingen. Etter en siste advarsel fra ESA ble direktivet gjennomført senere samme år.³⁷

Norske myndigheter var skeptiske til nasjonale mål under fornybardirektivet (2009), men klarte å forhandle ned målet for Norge til en fornybarandel på 67,5 prosent i 2020 (EUs beregningsmåte var ellers anslått til å medføre et mål på rundt 72–73 prosent). Man fryktet at et høyt mål kunne bli kostbart å oppnå, og at det ville kreve økt strømproduksjon, som igjen ville redusere strømprisene. På dette tidspunktet forventet norske politikere og kraftbransjen et stort kraftoverskudd i både Norge og Norden, og energipolitikken dreide seg dermed om å unngå kollaps i strømprisen.³⁸ I samarbeid med Sverige innførte Norge et felles støttesystem for å bygge ut fornybar energi i perioden 2012–2020. Såkalte grønne sertifikater var et teknologinøytralt og markedsbasert støttesystem for å bygge 26TWh ny fornybar energi, i tråd med Norges vektlegging av teknologinøytralitet i klimapolitikken. Samarbeidet innebar at begge land ville krediteres for, og finansiere, halvparten av fornybarutbyggingen, uavhengig av hvor den fant sted. Sertifikatsystemet ble finansiert via en avgift på strømregningen (energiintensiv industri fikk fritak). For å unngå verditap som følge av «innesperret kraft» og for lave strømpriser ga Norge konsesjon til to nye utenlandskabler til Tyskland og Storbritannia i

³⁶ Riksrevisjonen (2013).

³⁷ Jevnaker (2014).

³⁸ Ibid.

³⁵ Jevnaker (2014).

2014, og vedtok i 2015 at sertifikatsystemet ikke skulle videreføres etter 2020.³⁹

Sluttspurten for å bli med i sertifikatsystemet (anlegg satt i drift innen 2021 kunne motta støtte inntil 15 år framover)⁴⁰ sammenfalt med en kraftig og rask prisreduksjon for vindkraftteknologi. Dette resulterte i en ketsjup-effekt for utbygging av vindkraft på land i Norge, og deretter en motreaksjon som medførte full stans av konsesjonsbehandling i tre år (2019–2022). Norge oppnådde likevel sitt nasjonale fornybarmål etter fornybardirektivet: i 2020 var andelen 77,4 prosent.⁴¹ Fornybardirektivets mål om 10 prosent fornybarandel i transportsektoren sammenfalt med en økt satsing på biodrivstoff i Norge.⁴²

Innenfor transportområdet innebar drivstoffdirektivet (2009) en livsløpstilnærming og bruk av standardverdier for ulike drivstoff, og det ble møtt med skepsis i Norge. Spørsmålet om hvorvidt drivstoff fra ukonvensjonell oljesand skulle få samme standardverdi som konvensjonell olje, ble gjenstand for en dragkamp mellom medlemslandene ved utforming av underliggende regelverk. Norske selskaper, spesielt daværende Statoil, var skeptisk til standardverdier som sådan og til referanseåret, ettersom innsats før dette ikke ville medregnes. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 2017. Forordningen for utslippsstandard for nye personbiler (2009) ble derimot tatt positivt imot i Norge, som allerede hadde mer ambisiøse krav enn EU hva gjaldt mål, og med fritak for elbiler fra registreringsavgift. Forordningen var dermed ikke forventet å ha særlig påvirkning i Norge, men Statens vegvesen meldte fra om at tekniske løsninger for rapportering ikke ville være klare i tide til iverksettingsfristen. Norske myndigheter utsatte innlemmelse og gjennomføring, offisielt begrunnet med Norges manglende bilindustri. Forordningen ble innlemmet i 2017.⁴³

To ytterligere direktiver på energiområdet som skulle bidra til EUs klimamål for 2020, ble vedtatt noe etter EUs klima- og energipakke. Bygningsenergidirektivet (2010) ble innlemmet i EØS-avtalen i april 2022, og er under gjennomføring i 2023.⁴⁴ Energieffektiviseringsdirektivet fra

2012 erstattet et tidligere direktiv fra 2006. Et utkast til en felles beslutning for å innlemme 2006-versjonen ble sendt fra EØS/EFTA-landene til Kommisjonen i 2013,⁴⁵ men direktivet er ikke innlemmet, da det trådte *ut* av kraft i EU i 2014 fordi det var erstattet av et nytt direktiv.⁴⁶ Dette direktivet er siden endret tre ganger (i 2012, 2018 og 2023) og er fortsatt under vurdering for EØS-innlemmelse.

Hvilken betydning fikk samarbeidet med EU for norsk klimapolitikk? Norges klimamål for 2020 var å redusere utslippene *globalt* med en mengde som tilsvarte en reduksjon på 30 prosent sammenlignet med Norges utslipp i 1990. I tillegg var det et eget mål om at to tredjedeler av utslippsreduksjoner (sammenlignet med en referansebane mot 2020 dersom ingen nye tiltak ble innført) skulle gjennomføres nasjonalt.⁴⁷ Sistnevnte innebar at innenlands utslipp ikke kunne overstige 46–48 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 (norske utslipp i 1990 var på daværende tidspunkt beregnet til omtrent 50 millioner tonn).

Deltakelsen i kvotesystemet og dernest internasjonale kreditter fra utviklingsland anskaffet via statens kjøpsprogram, bidro til at Norge kunne nå 30 prosent-målet.⁴⁸ I utgangspunktet ville Norge dermed ha bidratt til utslippskutt andre steder som kunne godskrives her hjemme. Imidlertid er effekten usikker. EUs kvotesystem slet inntil nylig med et strukturelt overskudd av kvoter som oversteg totale utslipp. Hjemlige utslippsreduksjoner og karbonopptak i skog- og arealbrukssektor bidro også noe til måloppnåelse: Norske klimagassutslipp var 49,3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020, en reduksjon på 3,9 prosent sammenlignet med 1990 (tallene for 1990 var på dette tidspunktet oppjustert til 51,3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter). Målet om to tredjedelers kutt hjemme ble ikke nådd, tross lavere utslipp som følge av koronapandemien.⁴⁹ Virkningen av samarbeidet med EU for de hjemlige utslippsreduk-

⁴⁵ Directive 2006/32/EC.

⁴⁶ Directive 2012/27/EU.

⁴⁷ Referansebanen som ble lagt til grunn var den som ble oppgitt i nasjonalbudsjettet fra 2007.

⁴⁸ «Miljøindikator 5.1.1». Miljødirektoratet. 2022. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/klima/miljomal-5.1/miljoindikator-5.1.1>.

⁴⁹ Utslippene i 2020 var totalt sett 3,34% lavere enn i 2019 på grunn av nedstenginger og redusert økonomisk aktivitet. Se «Klimagassutslippene i 2019 er revidert opp 2,7 prosent». SSB. 2021. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/klimagass-utslippene-i-2019-er-revidert-opp-2-7-prosent>; og «Miljømål 5.1». Miljødirektoratet. 2023. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/klima/miljomal-5.1/>. og Miljødirektoratet (2023).

³⁹ Innst. 401 S (2015–2016).

⁴⁰ Produksjonsanlegg måtte settes i drift innen en frist for å motta støtte, som ble forlenget til 2021.

⁴¹ «Share of energy from renewable sources, by country». European Environment Agency. 2023. https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/countries-breakdown-actual-res-progress-5#tab-googlechartid_chart_11.

⁴² Boasson og Jevnaker (2019).

⁴³ Jevnaker (2014).

⁴⁴ Directive 2010/31/EU.

sjonene er usikker, men EUs fornybarpolitikk kan ha bidratt til elektrifisering av transport og petroleum, samt økt bruk av biodrivstoff.

8.3.2 Norske erfaringer fra samarbeid med EU om klimapolitikk for 2030

Felles gjennomføring av klimamål for 2030 via klimaavtalen

I forkant av Parisavtalen foreslo den norske regjeringen et klimamål for 2030 på minst 40 prosent utslippskutt sammenlignet med 1990, og at Norge burde inngå en avtale om felles gjennomføring med EU – senere omtalt som «klimaavtalen». Et enstemmig Storting ga grønt lys for dette.⁵⁰ Etter som Norge allerede deltok i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen, ville en klimaavtale innebære at Norge ville delta i EUs klimaregelverk for ikke-kvotepiktige sektorer og for skog- og arealbrukssektoren. Det var forventet at EU ville legge opp til fleksibilitet mellom land også her, og Norge ønsket muligheten til å benytte seg av denne fleksibiliteten på lik linje med EU-land.

Norge ønsket i utgangspunktet en bilateral avtale med EU framfor å innlemme regelverk på nye områder i EØS-avtalen. Norge ønsket å unngå å skape presedens: En viktig forutsetning var at Norge ikke uten videre skulle bli bundet av mål og regelverk på klima- og energiområdet utover det som allerede fulgte av EØS-avtalen og en eventuell avtale om felles gjennomføring med EU. EU mente at et samarbeid om klimamål og det aktuelle klimaregelverket hørte hjemme i EØS-avtalens miljøvedlegg. Kompromisset ble en klimaavtale som ble tatt inn i EØS-avtalens protokoll 31 og som kun omfatter Norge og Island (ikke Liechtenstein). EØS-avtalens vanlige system for overvåking, domstolskontroll og tvisteløsning skulle anvendes (overvåking og domstolskontroll ved ESA og EFTA-domstolen).⁵¹

Klimaavtalen fikk forhåndssamtykke fra Stortinget i juni 2019, forut for formell EØS-innlemmelse. Forhåndssamtykke ble begrunnet med at Norge skulle kunne delta i forberedelsene til gjennomføring av regelverkene sammen med EU, forut for ikrafttreden i 2021, og for å ikke forsinke ikrafttreden i Norge. Stortinget forutsatte at klimaavtalen ikke skulle forplikte Norge til framtidig samarbeid med EU på klima- og miljøområdet, slik en innlemmelse i EØS-avtalens miljøvedlegg

kunne ha gjort.⁵² Samtlige partier, unntatt Senterpartiet, stemte for.⁵³ Avtalen ble innlemmet i EØS-avtalen med vedtak i EØS-komiteen i oktober 2019.⁵⁴ Klimaavtalen innebærer at EUs regelverk for ikke-kvotepiktig sektor, skog- og arealbrukssektor samt deler av EUs plan- og rapporteringsregelverk gjøres gjeldende i Norge fram til 2030.⁵⁵

Både klimamålet og det nærmere regelverket er senere blitt endret. EU har økt sitt klimamål til 55 prosent utslippskutt innen 2030, og forsterket det medfølgende regelverket. Norge har også oppjustert sine klimamål (se boks 8.2).

Ulik telling av skogens bidrag til oppfyllelse av klimamål for 2030

Selv om både Norge og EU har meldt inn klimamål for 2030 på 55 prosent utslippsreduksjon under Parisavtalen, og dermed selv forpliktet seg til disse målene, er det viktige forskjeller i rollen til skog- og arealbruk. Her må det skilles mellom rapportering av opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektor på den ene siden, og hvordan man teller bidraget herfra til oppfyllelse av klimamål.

Ved den årlige rapporteringen til FN av utslipp og opptak av klimagasser bruker Norge og EU de samme reglene, de såkalte «IPCC guidelines» som gjelder for FNs klimakonvensjon. Etter disse reglene skal alt utslipp og opptak i skog inkluderes i partenes årlige klimaregnskap som en del av rapporteringsforpliktelsene for skog- og arealbrukssektoren. Norge rapporterer opptak og utslipp fra skog- og annen arealbruk på samme måte som EU for de årlige rapporteringene.

I sitt forsterkede klimamål, som ble meldt inn til FNs klimakonvensjon i desember 2020, regner EU inn hele bidraget fra skog- og arealbruk både i referanseåret (1990) og i målåret (2030) – og ikke bare mer-opptaket, slik de gjorde i sitt forrige klimamål. For EUs del vil ikke det å basere seg på karbonopptak i skog- og arealbrukssektor redusere ambisjonsnivået sammenlignet med tidligere innmeldte mål under Parisavtalen, fordi netto opptak i skog- og arealbrukssektor er relativt begrenset.

⁵² Prop. 94 S (2018–2019), s. 6; Innst. 401 S (2018–2019).

⁵³ Stortinget (2019).

⁵⁴ EØS-komiteens beslutning nr. 269/2019 av 25. oktober 2019 om endring av EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter.

⁵⁵ Spesifikt innsatsfordelingsforordningen, skog- og arealbruksforordningen, deler av styringssystemforordningen (12 av totalt 59 paragrafer av relevans for innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket) samt to andre forordninger knyttet til måling og rapportering.

⁵⁰ Meld. St. 13 (2014–2015). Se også Meld. St. 41 (2016–2017) og Innst. 211 S (2014–2015).

⁵¹ Prop. 94 S (2018–2019).

Boks 8.2 Klimamålene til Norge og EU under Parisavtalen og skogens rolle

I 2015, forut for forhandlingene om det som skulle bli Parisavtalen, meldte både Norge og EU inn respektive foreløpige klimamål om 40 prosent reduksjon av klimautslipp innen 2030. Begges mål skulle inkludere skog- og arealbrukssektoren, men det ble meldt inn at bokføringsregelverket ikke var klart på dette tidspunktet. Norge ville søke felles gjennomføring om 2030-målet med EU, og ha dialog med EU om bokføring for skog- og arealbrukssektoren.¹ Med Norges ratifisering av Parisavtalen i 2016, ble det innmeldte målet forpliktende for Norge. I forbindelse med ratifisering, vedtok Stortinget et mål for Norge om klimanøytralitet (netto null utslipp) i 2030, som ikke er meldt inn under Parisavtalen.²

I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket klimamål for 2030 på minst 50 prosent og opp mot 55 prosent, sammen med et ønske om å samarbeide med EU om gjennomføringen også for det forsterkede målet.³ Her meldte Norge selv inn at skog- og arealbrukssektoren *ikke* skulle inkluderes for Norge i referanseåret 1990.⁴ Ekskludering av skog- og arealbrukssektor fra referanseåret betyr at utslippene ville reduseres fra et høyere nivå (fra omtrent 50 millioner tonn CO₂-ekvivalenter heller enn fra 25). På dette tidspunktet hadde EU vedtatt sitt bokføringsregelverk for skog- og arealbrukssektor

(forordning vedtatt i 2018), og dette regelverket var innlemmet i EØS-avtalen, med ikrafttreden i 2021. Som følge av koronapandemien, ble klimatoppmøtet i 2020 utsatt til året etter. I desember 2020 meldte EU inn et forsterket klimamål på minst 55 prosent utslippskutt innen 2030. EUs mål er et nettomål, fordi EU inkluderte hele bidraget fra skog- og arealbrukssektoren både i referanseåret (1990) og for målåret 2030.⁵

Før de internasjonale klimatoppmøtene i 2021 og 2022, ble alle land oppfordret til å melde inn forsterkede mål under Parisavtalen, siden få land hadde gjort dette i 2020 (da intet møte fant sted), og fordi det gjensto et stort gap mellom summen av innmeldte mål og de utslippskuttene som trengtes for å nå målene i avtalen. Norge meldte ikke inn et nytt mål i 2021, men holdt på det innmeldte målet fra 2020. Før møtet i 2022, meldte Norge inn et forsterket mål på minst 55 prosent utslippskutt innen 2030. Her ble det lagt til en formulering om at et meropptak kunne tas med i beregningen av måloppnåelse i 2030, uten at begrepet ble nærmere definert.⁶

¹ Norge (2015).

² Innst. 407 S (2015–2016).

³ Prop. 1 S (2019–2020), vedlegg 1.

⁴ Norge (2020); Søgaard og Øistad (2021).

⁵ EU (2021).

⁶ Norge (2022). Se også Øistad m.fl. (2024).

Norge hadde meldt inn sitt mål litt før EU, der skogens bidrag i oppfyllelsen av klimamålet under Parisavtalen i utgangspunktet ikke teller med. Norges mål under Parisavtalen gjelder alle sektorer, men bidraget fra skog- og arealbrukssektoren både i referanseåret 1990 og i målåret 2030 settes i utgangspunktet til null. Norge meldte senere inn en justering av målet der meropptak i skog- og arealbrukssektor skulle telles med i beregningen av måloppnåelse (se boks 8.2). Hvordan et meropptak skulle måles ble imidlertid ikke definert.

For Norges del er karbonopptaket i skog- og arealbrukssektor såpass høyt at dersom det skulle inkluderes på samme måte som for EU, ville dette ha utgjort en reduksjon fra det ambisjonsnivået Norge tidligere har meldt inn under Parisavtalen (se boks 8.2). Hvis Norge hadde regnet på samme måte som EU, ville Norges ambisjonsnivå for 2030 blitt halvert (fra 55 prosent til om lag 25 prosent).

Begrunnelsen for ikke å regne som EU, er at det strider mot prinsippene i Parisavtalen (der endringer må innebære økte ambisjoner).

Samarbeid om EUs opprinnelige 2030-regelverk

EUs opprinnelige klimaregelverk for 2030 ble innlemmet i EØS-avtalen i 2019 og 2020. Dette inkluderte nytt samarbeid om regelverk for ikke-kvotepiktig sektor og for skog- og arealbrukssektor som del av klimaavtalen (innsatsfordelingsforordningen og skog- og arealbruksforordningen av 2018),⁵⁶ og videreføring av samarbeidet om regelverk for kvotepiktig sektor (kvotehandelsdirektivet av 2018). Den norske klimakvoteloven ble endret i tråd med det nye kvotehandelsdirektivet i

⁵⁶ I tillegg kommer regelverk for måling og rapportering, som er nærmere omtalt i Prop. 94 S (2018–2019).

Boks 8.3 Den norske CO₂-kompensasjonsordningen

EUs kvotesystem kan påvirke strømprisen, siden produksjon av strøm i EU dels er basert på fossil energi. Fordi kostnadene til kvoter kan sendes videre til forbrukerne, kan kvotesystemet øke strømprisene. For å forebygge såkalt karbonlekkasje – at energiintensiv industri flytter til land utenfor EU med svakere klimapolitikk – åpner EU for at nasjonale myndigheter kan kompensere hjemlig industri for økning i strømprisen som skyldes kvotesystemet. Norge benyttet seg av ordningen i perioden 2013–2020, i likhet med 12 EU-land.¹

I 2022 godkjente ESA en norsk CO₂-kompensasjonsordning for perioden 2021–2030.² Her innføres krav om energikartlegging for å motta støtte. Den norske forskriften henviser ikke direkte til energieffektiviseringsdirektivets artikkel 8 om energikartlegging, som ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Artikkelen er imidlertid lagt til grunn i Kommisjonens retningslinjer for statsstøtte i forbindelse med kvotesystemet.³ ESA legger retningslinjene til grunn ved godkjenning av CO₂-kompensasjonsordning. En annen viktig endring i den norske ordningen i 2022 var at også egenprodusert strøm skulle gi rett til støtte. Dette kom til etter signaler fra ESA om at ordningen ikke kunne forskjellsbehandle selskaper med og uten egen strømproduksjon. I hovedsak innebar endringen økt støtte til Hydro.⁴ Kostnaden ved CO₂-kompensasjonsordningen fram til 2030 ble anslått til 77 milliarder kroner.⁵

Etter EUs kvotedirektiv av 2018 kan maksimalt 25 prosent av inntekter fra kvotesalg anvendes til denne typen kompensasjonsordning. Klausulene om øremerking og bruk av inntekter

fra kvotesalg er ikke tatt inn i EØS-avtalen, fordi de angår budsjettspørsmål, som er utenfor EØS-avtalen. Den norske kompensasjonsordningen av 2022 ville ifølge SSB koste opp mot 100 milliarder kroner fram til 2030, og medføre at pengebruken på kompensasjonsordningen tilsvarte 174 prosent av de norske kvoteinntektene. Etter medieoppslag knyttet til SSBs beregninger om utdeling av støtte i slik størrelse uten at det ble satt krav om klima- eller energieffektiviserings tiltak i industrien, ble det i mars 2023 innført en nedre grense for når kvoteprisen ville utløse støtte.⁶ I statsbudsjettet for 2024 løftet regjeringen gulvet ytterligere (til 375 kroner), og anslø at 76 milliarder kroner ville utbetales fram til 2030. Videre dialog med industrien ble varslet.⁷ Etter å ha steget opp mot 100 euro (omtrent 1100 norske kroner) i deler av 2022 og 2023, er kvoteprisen per februar 2024 sunket til rundt 55 euro (omtrent 620 norske kroner).⁸

¹ Ferrara og Giua (2022).

² «ESA approves new Norwegian CO2 compensation scheme», Pressemelding. ESA. 2022. <https://www.efta-surv.int/newsroom/updates/esa-approves-new-norwegian-co2-compensation-scheme>.

³ European Commission (2020d).

⁴ E24 (2022).

⁵ Klima- og miljødepartementet (2022).

⁶ ESA (2023); Nettavisen (2023); Kirkebirkeland (2017).

⁷ «Øker CO2-kompensasjonsordningen med 1,7 milliarder kroner». Pressemelding. Klima- og miljødepartementet. 2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oker-co2-kompensasjonsordningen-med-17-milliarder-kroner/id2998949/>.

⁸ «Carbon price tracker». Ember. 2024. <https://ember-climate.org/data/data-tools/carbon-price-viewer/>.

2019, sammen med et forhåndssamtykke til EØS-innlemmelse. Lovendringen forut for formell EØS-innlemmelse ble begrunnet med et ønske om samtidig ikrafttredelse med EU, og vurdert som «forsvarlig» siden regjeringen la til grunn fortsatt norsk deltakelse i EUs kvotehandelssystem etter 2020. Et enstemmig Storting godkjente dette, og kvotehandelsdirektivet ble formelt innlemmet i EØS-avtalen i 2020.⁵⁷ Den tidligere tilpasningen om unntak for øremerking av inntekter fra kvotesalg ble videreført. Den norske CO₂-kompensasjonsmekanismen ble i hovedsak videreført,

men nå med krav til energiintensiv industri om energikartlegging for å motta støtte (se boks 8.3). En viktig endring for Norge var at gassutvinning var fjernet fra den såkalte karbonlekkasjelista for næringer som dekkes av gratiskvoter.⁵⁸ I 2022 var om lag 73 prosent av norske utslipp innenfor kvotepliktig sektor dekket av gratiskvoter.⁵⁹

⁵⁷ Prop. 109 L (2018–2019); Innst. 371 L (2018–2019); EEA joint committee, vedtak nr. 112/2020. Endringer i klimakvoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.).

⁵⁸ Miljødirektoratet (2018).

Under innsatsfordelingen fikk Norge et nasjonalt mål om 40 prosent utslippsreduksjon for ikke-kvotepfiktige sektorer, sammenlignet med 2005 (Islands mål ble 29 prosent). Disse nasjonale målene er i hovedsak basert på hvert lands brutto-nasjonalprodukt. Norge har derfor fått et høyt mål. Under skog- og arealbruksregelverket fikk Norge og Island i likhet med EUs medlemsland nasjonale mål om netto null utslipp for hver av to forpliktelsesperioder (2021–2025 og 2026–2030). Ved et overskudd i opptak fra forvaltet skog, fikk Norge tilgang til å trekke fra opptil 18 millioner tonn CO₂-ekvivalenter over hele perioden (dersom opptaket skulle bli større enn angitt i referansebanen). En egen kompensasjonsordning under denne forordningen gir skogrike land med utslipp som overstiger referansebanen adgang til ytterligere fleksibilitet (for å kompensere disse utslippene, under visse betingelser).⁶⁰ Her ville Norge slippe å stå til ansvar for beregnede utslipp på inntil 35,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter over perioden 2021–2030. Norge og Island sendte i 2020 inn langsiktige strategier (30 år) for arealbruksendringer og skogbruk til ESA, som var avkrevd for å få tilgang til en spesifikk kompensasjonsmekanisme for skog.⁶¹

ESA skal innen 31. oktober hvert år vurdere om Norge og Island møter forpliktelsene som følger av avtalen. Dette er tilsvarende det Kommisjonen gjør for EUs medlemsland (jf. Styringsystemet), men begrenset til delene som inngår i klimaavtalen. ESA skal gjøre en omfattende vurdering av Norges utslippsregnskap i 2027 (for årene 2021–2025) og 2032 (for årene 2026–2030). Hensikten er å kontrollere at utslippene kuttes i tråd med utslippsbudsjettet fastsatt under innsatsfordelingen og forpliktelsene under skog- og arealbruksregelverket. Hvis målene ikke nås, må Norge levere en korrigerende handlingsplan til ESA.

Per 2023 venter ESA at Island vil holde seg innenfor de gjeldende målene for ikke-kvotepfiktig sektor og skog- og arealbrukssektoren. For Norge ventes et betydelig avvik på begge områder, selv med bruk av fleksibilitet fra kvotehandlingssystemet. Det er i noen grad mulig å bruke kvoter derfra til å møte utslippsforpliktelser under

innsatsfordelingen. Både Norge og Island har meldt inn til ESA at de vil reservere retten til å bruke denne muligheten.⁶²

For innsatsfordelingen ligger Island an til å enten overoppfylle eller omtrent overholde utslippsbudsjettet for 2021 og 2022, mens Norge ligger an til underskudd for begge år. Totalt ligger Island an til å redusere utslipp i ikke-kvotepfiktig sektor med om lag 25 prosent (mot målet på 29 prosent), mens Norge ligger an til en reduksjon på 32 prosent (mot målet på 40 prosent). For Norges del var det dermed ikke skjedd noen forbedring fra forrige vurdering.⁶³ De fleste EU-landene ligger også an til underskudd under innsatsfordelingen.⁶⁴

For areal- og skogbrukssektoren lå Norge an til et underskudd for 2021 på i overkant av 8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, mens Island lå an til et ørlite overskudd. Ifølge ESA ligger Norge an til et betydelig underskudd for første forpliktelsesperiode som helhet (2021–2025). ESA oppfordret begge land til å øke ambisjonene, spesielt Norge, men trakk også fram at tallene fortsatt var usikre, med avklaring i forbindelse med endelig revisjon for perioden 2021–2025 i 2027.⁶⁵ Også regjeringen anslår at Norge ligger an til et underskudd i skog- og arealbrukssektoren (på 34 millioner tonn CO₂-ekvivalenter for perioden 2021–2025, eventuelt redusert til 16 dersom Norge får tilgang til en egen kompensasjonsordning for skogrike land.⁶⁶ I november 2023 la regjeringen derfor fram forslag om fullmakt til at Klima- og miljødepartementet i 2024 kan inngå avtaler og intensjonsavtaler om kjøp av skogkreditter og utslippsenheter innenfor en samlet ramme på tre milliarder kroner.⁶⁷

Samarbeid om EUs forsterkede klimapolitikk for 2030

EU forsterket sine klimamål i 2019, og i forlengelsen av dette vedtok EU i 2023 et dels forsterket, dels nytt regelverk innenfor klima, energi og transport (Klar for 55). Norge har ikke tatt stilling til om og på hvilke vilkår klimaavtalen skal oppdateres med de nye målene og det forsterkede regelverket for innsatsfordeling og skog- og arealbruk. Øvrig klimaregelverk og klimarelevant energi- og transportregelverk er i hovedsak fortsatt til vurdering i de berørte departementene.

⁵⁹ «Klimakvoter». Miljødirektoratet. <https://www.norskeutslipp.no/no/Komponenter/Klimakvoter/Klimakvote/?ComponentType=klimakvote&ComponentPageID=1102&SectorID=600>.

⁶⁰ En av betingelsene er at EU-målet for skog- og arealbrukssektor nås for den aktuelle forpliktelsesperioden.

⁶¹ ESA (2022). Se omtale av EUs opprinnelige og forsterkede klimaregelverk mot 2030 i vedlegg 4.

⁶² ESA (2023b).

⁶³ Ibid.

⁶⁴ European Commission (2023e).

⁶⁵ ESA (2023b).

⁶⁶ Se nærmere omtale av EUs klimaregelverk i vedlegg 4.

⁶⁷ Prop. 1 S Tillegg 1 (2023–2024).

Ifølge Hurdalsplattformen (2021) ville regjeringen «videreføre Norges klimasamarbeid med EU».⁶⁸ Høsten 2021 skrev regjeringen at den ville vurdere om, og eventuelt på hvilke vilkår, EUs forsterkede klimapolitikk skulle gjøres gjeldende for Norge. Regjeringen ville komme tilbake til hvordan Norge skulle nå sitt forsterkede klimamål for 2030, og om Norge ville videreføre samarbeidet med EU, når den så forslaget til endringer i regelverket på EU-siden og hva resultatet ble.⁶⁹ Norske medier meldte i 2023 om uenigheter innad i regjeringen om klimasamarbeidet med EU om skog- og arealbruk,⁷⁰ og klimaavtalen er ikke oppdatert per januar 2024.

I oktober 2023 varslet regjeringen at det forsterkede regelverket for kvotesystemet ville innlemmes i EØS-avtalen. Regjeringen la fram en proposisjon for forhåndssamtykke til EØS-innlemmelse av endringene i EUs kvotehandelssystem og endring av den norske klimavoteloven (blant annet for å omfatte også skipsfart). Når det gjaldt gjennomføring av det separate kvotehandelssystemet for transport og bygg (ETS 2), sa regjeringen at den ville komme tilbake til Stortinget.⁷¹ Rask innlemmelse av det forsterkede kvotereguleringet ville gi norske industriaktører mulighet for å delta i første runde av auksjoner under EUs hydrogenbank.⁷² Sistnevnte er finansiert gjennom EUs innovasjonsfond, som igjen er finansiert av EUs kvotehandelssystem. EØS/EFTA-landene har også akseptert å bidra til finansieringen av EUs sosiale klimafond, som gjennom inntekter fra ETS 2 ville bidra til å finansiere tiltak innenfor transport og bygg. Norge vil bidra til finansiering av fondet ved å avstå kvoter fra ETS 2 verdt anslagsvis 5,5 milliarder kroner over perioden 2025–2033.⁷³ Regjeringens forslag ble enstemmig vedtatt av Stortinget sent i 2023.⁷⁴

Øvrige deler av Klar for 55 er fortsatt til vurdering. Regjeringen har definert CBAM som ikke EØS-relevant, men ikke tatt endelig stilling til om Norge skal delta.⁷⁵ NHO og LO har tatt til orde for

at Norge bør delta selv om CBAM ikke er EØS-relevant, slik som med klimaavtalen (protokoll 31), fordi deltakelse i EUs kvotesystem ellers vil bli vanskelig.⁷⁶

I 2023 inngikk Norge og EU en «grønn allianse», en politisk viljeserklæring for å samarbeide om spørsmål innenfor områder som klima, industri og energi (se kapittel 11).

8.3.3 Norges samarbeid med EU på miljøområdet

Samarbeidet med EU på miljøområdet omfatter kontroll av forurensing, vann, luftforurensing, kjemikalier, genmodifiserte organismer, avfall, miljøkonsekvensanalyser, miljømerking, miljøansvar og støy. Flere miljøreguleringer har betydning for hvordan det indre markedet fungerer og påvirker rammebetingelser for økonomiske aktører. Regulering av spørsmål som kjemikaliebruk, produktstandarder, luftkvalitet, vannkvalitet og avfall, er tatt inn i EØS-avtalen. Norge og EU har ulikt syn på EØS-relevans av EUs havstrategidirektiv (2008), som Norge mener faller utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde. Naturvern faller grovt sett utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, men forhold knyttet til natur berøres likevel gjennom annet EØS-relevant regelverk. Norge har også kontakt og samarbeid med EU på naturområdet. For miljøregelverk som er innlemmet i EØS-avtalen har EUs tilnærming til miljøspørsmål gjennom helhetlige forvaltningsplaner og sektorovergripende regelverk i noen tilfeller ført til uenighet om norsk gjennomføring i perioden 2012–2023.

EUs vannrammedirektiv ble vedtatt innlemmet av EØS-komiteen i 2007, med samtykke fra et enstemmig Storting i 2009. Direktivet ble gjennomført i Norge i vannforskriften, og det stiller krav til forvaltningen av vann og vassdrag om å sikre god tilstand i ferskvann, grunnvann og kystnære områder. Hvert land deles inn i vannregioner, der en myndighet i hver region får ansvar for å koordinere gjennomføringen. Det innebærer å utarbeide en helhetlig forvaltningsplan innen 2009, deretter rullerende oppdatering hvert sjette år. Planen skal inneholde et tiltaksprogram for å bedre (eventuelt opprettholde allerede god) vannkvalitet innen 2015. For sterkt modifiserte vannforekomster av samfunnsnyttig virksomhet, slik som vannkraftverk, gjelder egne tilpassede miljømål. Arbeidet innebærer at man må klassifisere og overvåke miljøtilstanden i vannforekomster.

⁶⁸ Regjeringen (2021).

⁶⁹ Meld. St. 13 (2020–2021).

⁷⁰ Dagens Næringsliv (2023).

⁷¹ «Norge slutter seg til EUs forsterkede kvotesystem». Klima- og miljødepartementet. 2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-slutter-seg-til-eus-forsterkede-kvotesystem/id2998948/>.

⁷² Møte i Europautvalget tirsdag den 24. oktober 2023.

⁷³ Prop. 3 LS (2023–2024).

⁷⁴ Stortinget (2023c).

⁷⁵ «Norske posisjoner til CBAM». Pressemelding. Finansdepartementet. 2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norske-posisjoner-til-cbam/id2999772/>.

⁷⁶ Energi og klima (2023).

Direktivet gjelder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.⁷⁷ For enkelte miljøgifter gjelder den tolv nautiske mil utenfor grunnlinjen. I Stortingets 2009-innstilling står det at arbeidet ville bli krevende for Norge og at det forutsatte betydelig innsats. Norge hadde allerede i flere år arbeidet med å innføre regelverket, men da på frivillig basis. Forskning på gjennomføringen av direktivet i Sverige og Norge viser betydelige forskjeller i organiseringen av ansvaret for å utarbeide regionale vannforvaltningsplaner.⁷⁸ Siden gjennomføringen av vanddirektivet har ESA og norske myndigheter hatt en omfattende korrespondanse om ulike sider av det – både som følge av klager og undersøkelser som ESA har gjennomført på eget initiativ. Korrespondansen gjelder for eksempel vannkraft, fiskeoppdrett og deponering av gruveavfall i fjorder. ESA har siden gjennomføringen av direktivet utført et titalls uformelle undersøkelser, hovedsakelig knyttet til deponering av gruveavfall og vannkraft. Ingen av sakene har endt i traktatbruddsøksmål for EFTA-domstolen, men ESA har fortsatt pågående undersøkelser knyttet til gruveavfall og vannkraftverk.

Norge ble felt i EFTA-domstolen i 2015 for brudd på EUs luftkvalitetsdirektiv. Direktivet innebærer definisjon og fastsatte mål for luftkvalitet, for å begrense skadelige virkninger på menneskers helse og på miljøet for øvrig. Direktivet innfører nasjonale mål og krav til forbedring av luftkvalitet dersom angitte grenser overskrides. Det stilles også krav til tiltaksplaner dersom det er risiko for sistnevnte. Direktivet er gjennomført i Norge i forurensningsforskriften. I november 2013 sendte ESA et formelt åpningsbrev til Norge hvor det ble framholdt at Norge hadde unnlatt å oppfylle sine forpliktelser etter direktivet ved å overstige grenseverdiene for nitrogendioksid (NO₂), svoveldioksid (SO₂) og svevestøv (PM₁₀) fra 2008 til 2012. Saken ble bragt inn for EFTA-domstolen i 2014. EFTA-domstolen konkluderte i sak E-07/15 med at Norge hadde brutt direktivet. Domstolen fant at grensene for svoveldioksid (SO₂) og svevestøv (PM₁₀) var overskredet i årene 2009–2012, og at grenseverdien for nitrogenoksid (NO₂) var overskredet i årene 2010–

2012. Norge hadde heller ikke tilstrekkelige tiltaksplaner som følge av overskridelsene.

EUs avløpsdirektiv av 1991 er tatt inn i EØS-avtalen, og gjennomført i Norge i 2007. Direktivet handler om rensning av avløpsvann. EU har de siste årene arbeidet med å revidere direktivet, som ventes vedtatt i 2024. Det reviderte direktivet vil skjerpe kravene til rensning av avløpsvann, for å beskytte mennesker og økosystemer fra utilstrekkelig rensset avløpsvann. Revisjonen skal også sørge for at regelverket bidrar til målene i EUs grønne giv, herunder klimanøytralitet og nullforurensning i 2050, samt overgang til sirkulær økonomi og gjenoppbygging av biologisk mangfold. Direktivet skal også bidra til arbeidet med bedre folkehelse og FNs bærekraftsmål om vannforvaltning og tilgang til rent vann.

Det reviderte avløpsdirektivet ligger an til å få merkbar betydning for norsk vannsektor. I første rekke vil direktivet innebære at langt flere avløpsanlegg i Norge må ha såkalt sekundærrensning, i stedet for bare primærrensning. Flere trinn med rensning medfører både større investerings- og driftskostnader. Norge og Island står langt på vei i en særstilling sammenlignet med resten av EU. Dette er særlig på grunn av kombinasjonen av en spredt befolkning, robust kystvann og kaldt klima som gjør sekundærrensning mer energikrevende. Kostnadene ved vesentlig strengere renskrav kan bli høyere enn miljønyttens særlig for små kommuner, ifølge norske myndigheter. Vannbransjens interesseorganisasjon (Norsk Vann) har overfor regjeringen etterlyst konkrete konsekvensanalyser knyttet til direktivforslaget og større påtrykk for endringer tilpasset norske forhold overfor EU. Kommisjonen har gjennomført slike analyser for EU-land, men ikke for EØS/EFTA-landene. Ifølge Kommisjonens beregninger er nytten samlet sett betydelig høyere enn total kostnadene som vil følge av endringene i forslaget til revidert direktiv.

Norge fikk etter forespørsel delta i en høring Kommisjonen gjennomførte i 2021, og anledning til å informere om norske forhold. Miljødirektoratet har gitt innspill, der noen er tatt inn i det endelige direktivforslaget og andre ikke. Klima- og miljødepartementet har fulgt den politiske behandlingen i EU tett. Ifølge norske myndigheter vurderes endringene i det kommende reviderte direktivet å være EØS-relevante og akseptable. Det kan likevel oppstå spørsmål om tilpasninger til en EØS-kontekst. Norge vil imidlertid ikke kunne gjennomføre direktivet innen de foreslåtte tidsfristene.⁷⁹

⁷⁷ I utgangspunktet er grunnlinjen det samme som kystlinjen, men det er presisert i havretten at grunnlinjen kan trekkes som en rett linje som trekkes fra de ytterste landpunkter (fastland, øyer og skjær).

⁷⁸ Indset (2023).

8.4 EØS-samarbeidets betydning for Norge

8.4.1 Et forpliktende klima- og miljøsamarbeid gjennom EØS-avtalen

I saksfeltet klima og miljø oppstår det jevnlig grensekryssende problemer som bare kan håndteres gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i et slikt samarbeid med EU på de fleste, men ikke alle, spørsmål knyttet til klima og miljø. Både Norge og EU støtter opp om det internasjonale klima- og miljøarbeidet i FN. EUs medlemsland forhandler som én aktør gjennom EU, og får større tyngde ved å stå sammen, samtidig som dette betyr mindre frihet for enkeltlandene til å definere egne forhandlingsposisjoner. Norge forhandler kun på egne vegne, og må søke allianser for å få innflytelse. EUs medlemsland utarbeider felles politikk for oppfølging av sine forpliktelser under internasjonale klima- og miljøavtaler, mens Norge står fritt til å søke samarbeid med andre, og til hvordan avtaler følges opp nasjonalt. Norge har valgt å søke tett samarbeid med EU. Et samarbeid med EU kan øke troverdigheten i norsk klimapolitikk. Dette gir viktige signaler til aktører i Norge om sikre rammebetingelser framover, noe som kan øke viljen til å investere i omstilling og til å omdirigere ressurser til klimavennlige og bærekraftige aktiviteter.⁸⁰ EUs klimamål gjelder ikke for Norge med mindre dette er spesielt avtalt, som med klimaavtalen.

Det er likhetstrekk mellom klimamålene til Norge og EU: begge gikk først for kutt på 40 prosent i 2030, senere oppjustert til 55 prosent.⁸¹ EUs klimamål er imidlertid et nettomål (se boks 8.2). Både Norge og EU har meldt inn sine klimamål under Parisavtalen, og begge har forankret målene for 2030 og 2050 i egne klimalover. EUs diskusjoner og målfesting av klimaambisjoner har det siste tiåret løpt foran de norske, selv om norske regjeringer til dels har rukket å melde inn

målene tidligere enn EU. Dette peker mot at EUs klimamål har påvirket diskusjonene om norske klimaambisjoner. Andre faktorer har også spilt inn, også for EU, som internasjonale klimaforhandlinger, nye klimarapporter fra FNs klimapanel, Europa-parlamentets godkjenning av en ny kommisjon, inntreden av små partier med grønnere profil i Norge, samt bred grasrotmobilisering rundt klima.

Det er viktige forskjeller mellom EUs og Norges klimaambisjoner. Mens EUs 2030-mål presiserte at utslippsreduksjonene ikke skulle nås ved hjelp av kvotekjøp utenfor EU, beholdt Norges mål adgangen til å kjøpe utslippskvoter og benytte annen fleksibilitet fra EU. En annen forskjell er bruken av karbonopptak i skog- og arealbrukssektor: EUs forsterkede 2030-mål, meldt inn under Parisavtalen, lener seg på karbonopptak i skog- og arealbrukssektor. Dette reduserte ambisjonsnivået for EUs utslippsreduksjon noe, men målet er likevel forsterket sammenlignet med det tidligere målet.⁸² Norges tilsynelatende like 2030-mål, også meldt inn under Parisavtalen, lener seg derimot *ikke* på karbonopptak i skog- og arealbrukssektor på samme måte. Dette skyldes at Norge selv har meldt inn et klimamål der opptak i skog- og arealbrukssektor ikke teller med i beregningen av måloppnåelse. Selv om Norge hadde et stort nettoopptak i 1990, og vil ha et nettoopptak i 2030, settes dette i utgangspunktet til null for begge år. Norge har imidlertid senere meldt inn et oppdatert klimamål der et meropptak vil telle med. En tredje forskjell er at EU har et mer omfattende system for oppfølging, rapportering og videreutvikling av eget virkemiddelapparat. Klimautvalget har anbefalt en lignende tilnærming i Norge.⁸³

8.4.2 Betydning av EØS-samarbeidet for norske utslippskutt

Klimaavtalen betyr mer sektorspesifikke mål for hjemlige utslippsreduksjoner enn det som ellers er tilfelle i norsk klimapolitikk, selv om det er fleksibilitet mellom de ulike delene (kvotesystem, innsatsfordeling og skog- og arealbruk) og fleksibilitet mellom Norge og EU-land.⁸⁴ Norge har tidligere særlig vektlagt kostnadseffektivitet i utslipp-

⁷⁹ «Revisjon av avlopsdirektivet». EØS-notat. Klima- og miljødepartementet. 2021. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/des/revisjon-av-avlopsdirektivet/id2966230/>.

⁸⁰ «Høringssvar fra Statistisk sentralbyrå». Klima- og miljødepartementet. 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2023-25-omstilling-til-lavutslippveivalg-for-klimapolitikken-mot-2050-rapport-av-klimautvalget-2050/id3009052/?uid=f4039dcc-3548-4c97-97b2-1b0fb2563ea8>.

⁸¹ Begge søkte også mot 80–95 prosent utslippskutt i 2050, senere forsterket til klimanøytralitet for EUs del, og 90–95 prosent kutt for Norge.

⁸² Øistad m.fl. (2024).

⁸³ NOU 2023: 25.

⁸⁴ Fleksibilitet betyr at utslippskutt ett sted kan bokføres som utslippskutt et annet sted, dersom det er åpnet for dette. Dette kan sammenlignes med kvotehandel, og ofte er det nettopp kjøp av kvoter eller kreditter som menes. Fleksibilitet innebærer også at ett og samme land kan spare et overskudd av utslippskutt til senere år.

skutt. Det har medført en orientering mot å bidra til utslippskutt utenfor Norge (der noe kan godskrives Norge, og dermed levere utslippskutt for Norge). Dette betyr at EU har stor betydning for Norges mulighet til å kutte utslipp raskt – enten nasjonalt eller via fleksible mekanismer.

Klimaavtalen regulerer mål, ikke virkemiddelbruk. EU-reglene som fulgte med klimaavtalen, inneholder ikke virkemidler som sådan, noe som dermed er opp til nasjonale myndigheter.⁸⁵ Men EU-reglene regulerer bruken av fleksibilitet. Et eksempel er muligheten til å kjøpe andre lands overskudd under innsatsfordelingen eller skog- og arealbruksregelverket, som kan nulle ut eget underskudd.⁸⁶ Slik fleksibilitet kan benyttes som et alternativ til å innføre virkemidler nasjonalt. Økning av EUs klimaambisjoner betyr at tilgangen til fleksibilitet fra EU-land reduseres, noe som vil bety at Norge i større grad må finne utslippskutt «hjemme» heller enn «ute».

Virkingen er mer direkte for sektorer underlagt innsatsfordelingen og skog- og arealbrukssektoren, fordi det her settes nasjonale mål. For sektorer underlagt kvotesystemet, kommer virkingen i større grad via reduksjonen i totalt antall kvoter i EU samt gjennom endringene i regelverket for å forebygge karbonlekkasje. Her vil den videre utviklingen av EUs regelverk knyttet til indirekte utslipp, og eventuelle ordninger for næringer som eksporterer ut av EU, være viktig for Norge.

Norge går mot for lave utslippskutt under dagens klimaavtale. Under klimaavtalen slik den foreligger nå, basert på EUs opprinnelige klimaregelverk for 2030 vedtatt i 2018, ligger Norge ikke an til å nå målene for hverken innsatsfordelingen eller skog- og arealbrukssektoren. Norge ligger an til å få netto utslipp innenfor skog- og arealbrukssektoren, og må iverksette tiltak for å nå det nasjonale målet om netto null utslipp. Gapet er økt over tid.⁸⁷ Under innsatsfordelingen ligger utslippene an til å reduseres med omtrent halvparten av

det som er målet. Slike «underskudd» kan resultere i manglende måloppnåelse, som ESA i så tilfelle skal følge opp i etterkant. Underskudd kan håndteres gjennom fleksible mekanismer i den grad det finnes tilgang til fleksibilitet.

Etter klimaavtalen har Norge tilgang til fleksibilitet mellom de ulike delene av klimaregelverket, over tid, og mellom land. Gitt at Norge ligger an til underskudd under både innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket, er det særlig adgangen til fleksibilitet fra kvotesystemet som vil være aktuell, og fra andre EU/EØS-lands overskudd under innsatsfordelingen og/eller skog- og arealbruksregelverket.

8.4.3 Om skog og klimamål

Søkelyset på skogens rolle i å levere utslippskutt handler om muligheten til å godskrive karbonopptak i skog- og arealbrukssektor som utslippskutt totalt sett. Dersom det er netto opptak (og ikke netto utslipp) fra skog- og arealbrukssektor, kan dette i utgangspunktet trekkes fra totale utslipp. Muligheten til slike fratrekk blir desto viktigere for å nå overordnede klimamål dersom utslippene i andre sektorer ikke er redusert. Norske utslipp er siden 1990 redusert med i underkant av 5 prosent.

Norge har under Parisavtalen forpliktet seg til at kun meropptak i skog- og arealbrukssektoren skal telle med i oppfyllelse av landets klimamål for 2030 (se boks 8.2). Selv om Norge hadde et stort nettoopptak i 1990, og vil ha et nettoopptak i 2030, settes dette til null for begge år i tråd med Norges innmeldte klimamål for 2030. Det er kun meropptak som telles med for klimamålet i 2030, men hva som utgjør et meropptak er ikke definert.

EUs regelverk for skog- og arealbruk fra 2023 innebærer at hvert land får et mål om netto opptak for sektoren til 2030.⁸⁸ Dette sektormålet er forsterket fra et tidligere mål om netto null, og skyldes at sektoren skal levere utslippskutt for EUs forsterkede klimamål for 2030 på 55 prosent utslippskutt – og ikke minst bidra med utslippskutt fram til 2050.

I utgangspunktet ligger Norge an til et netto opptak mot 2030 sammenlignet med 1990. Etter EUs skog- og arealbruksregelverk fra 2018, tatt inn via klimaavtalen, vil Norge få et underskudd i årene 2021–2025, fordi utviklingen måles mot en referansebane. Et slikt gap kan dekkes inn av inn-

⁸⁵ Kvotehandelsdirektivet er tatt inn i EØS-avtalens miljøvedlegg, og regulerer kvotehandelsystem, som er et virkemiddel. Direktivet omfatter både det opprinnelige kvotehandelsystemet (ETS1), og det såkalte ETS2 som kan opprettes for bygg og transport.

⁸⁶ Fleksibilitet påvirker ikke faktiske utslipp innenlands, men betyr at man får bokført tilsvarende lavere utslipp som utslippskuttene man finansierer (gjennom kjøp av kvoter eller kreditter) i andre land. For å unngå dobbelttelling kan ikke land som selger unna utslippskutt samtidig bokføre disse i eget utslippsregnskap.

⁸⁷ Gapet inkl. kompensasjonsmekanisme er økt (til 3,2), fra 2,7 millioner tonn CO₂-ekvivalenter årlig i NIBIOs forrige framskrivning fra 2019. Øistad m.fl. (2024).

⁸⁸ LULUCF-forordningen, se omtale i vedlegg 4. Nettoopptaksmålet gjelder for perioden 2026–2030, mens regelverket forblir uendret for årene 2021–2025.

kjøp av skogkreditter fra andre EU-land, eller ved å øke utslippsreduksjonene tilsvarende innenfor sektorer dekket av innsatsfordelingen (transport, landbruk, avfall, bygg). Dersom klimaavtalen oppdateres med det forsterkede skog- og arealbruksregelverket fra 2023, vil Norge kunne få et overskudd for årene 2026–2030, fordi referansebanen er gunstigere for Norge.⁸⁹ Her er det imidlertid stor usikkerhet.

Den store oppmerksomheten rundt bruken av skog i norske klimamål må forstås i lys av at det berører skognæringen, og fordi det kan redusere presset på utslippsreduksjoner i andre sektorer. Mindre adgang til å lene seg på karbonopptak i skog- og arealbrukssektor vil motsatt kunne bety økt press for å redusere utslippene i andre sektorer.

I EU spiller muligheten til fratrekk for karbonopptak i skog- og arealbrukssektor en mindre rolle enn for Norge, siden opptaket totalt sett er lavere (Sverige er et viktig unntak), men også fordi utslippene totalt sett er redusert. I skogrike EU-land som Sverige og Finland, er utslippene redusert betydelig siden 1990.⁹⁰ Sverige har også avgrenset hvor mye av karbonopptaket som skal telle med i langsiktige nasjonale klimamål, mens Finland har satt inn tiltak for å øke et dalende karbonopptak i skog- og arealbrukssektor.⁹¹

8.4.4 EUs forsterkede klimapolitikk reduserer tilgangen til fleksibilitet

Den eksisterende klimaavtalen betyr at de delene av EUs opprinnelige 2030-regelverk som er gjennomført i Norge, fortsatt gjelder, selv om det samme regelverket i etterkant er blitt oppdatert på EU-siden. Likevel betyr EUs oppdaterte mål og regelverk trolig endringer for Norge selv om klimaavtalen *ikke* skulle oppdateres, i form av mindre adgang til fleksibilitet fra EU-land.

Innstrammingene i kvotesystemet som følge av det forsterkede utslippsmålet for EU totalt sett samt videre tiltak for å fjerne det strukturelle overskuddet, betyr høyere kvotepris framover, fordi den totale mengden kvoter reduseres betydelig. Dermed øker kostnadene for bruk av fleksibilitet under EUs kvotesystem. Endringene av inn-

satsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket kan innebære et krympende overskudd i EU-land. Land med overskudd vil kunne spare dette til senere eller selge dem som kreditter til andre land for bruk til fratrekk for egne utslipp. Men her er det usikkerhet, fordi virkemiddelbruken i EU-landene er under utvikling, og på grunn av endringer i referansebane og bokføring under skog- og arealbruksregelverket. Det er usikkert hvor mye fleksibilitet som vil være tilgjengelig fra EU-land som kan kjøpes av Norge, og hva kostnaden blir. Det er foreløpig usikkert når disse spørsmålene blir avklart.

8.4.5 Oppdatering av klimaavtalen hvis Norge og EU vil, og betydning for norsk klimapolitikk

Norges avtale med EU (og Island) om felles gjennomføring av det opprinnelige 2030-målet på 40 prosent utslippskutt, oppdateres ikke automatisk, selv om partene har oppjustert sine klimamål og meldt inn disse under Parisavtalen. Dette følger av at klimaavtalen er plassert i EØS-avtalens protokoll 31 om frivillig samarbeid utenfor de fire friheter. Dermed er det opp til de tre partene hvorvidt de vil oppdatere klimasamarbeidet.

Hvilke nasjonale mål og forpliktelser ville Norge fått dersom klimaavtalen ble oppdatert med EUs klimaregelverk av 2023? Når det gjelder innsatsfordelingen, antas det at Norge ville fått et forsterket nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepflichtige sektorer i 2030 (50 prosent kutt sammenlignet med 2005, opp fra dagens 40 prosent). Dette ville trolig øke Norges underskudd noe. En forskningsrapport viser at betydningen av en oppdatering er ganske beskjeden.⁹²

For skog- og arealbruksregelverket er situasjonen mer usikker. Foreløpige anslag fra NIBIO peker mot et nettoopptak for andre forpliktellesperiode (2026–2030; mulig netto opptak eksklusiv kompensasjonsmekanisme på totalt 6,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, eller 1,3 per år).⁹³ Dette skyldes at Norge «kommer bedre ut» av at det forsterkede EU-regelverket baseres på referansebaner fra en nyere tidsperiode (2016–2018, istedenfor 2005–2009). Et spørsmål er hvilket nasjonalt nettoopptaksmål Norge ville fått. Anslag fra 2021 viste til et mulig mål på 24,3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter netto opptak til 2030 (1,5 mill. per år – merk at dette er opptak *utover* det som ligger inne i en referansebane).⁹⁴ Tilgan-

⁸⁹ Øistad m. fl. (2024).

⁹⁰ Både Sverige og Finland slapp ut om lag 49 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2021, en nedgang på 33 prosent i Finland (-30 prosent medregnet karbonopptak), og 33% i Sverige (-88% medregnet karbonopptak) siden 1990, ifølge European Commission (2022b; 2022c).

⁹¹ Finnish Government (2023); Government Offices of Sweden (2021).

⁹² Farstad m.fl. (2021).

⁹³ Øistad m. fl. (2024).

gen til fratrekk under kompensasjonsmekanismen, samt adgang til (og kostnad av) fleksibilitet fra innsatsfordelingen, blir sentrale dimensjoner.

8.4.6 Krevende og lukkede prosesser rundt EØS-innlemmelse og betydning for omstilling

Endringene i EUs klima- og miljøpolitikk de siste årene, spesielt i kjølvannet av EUs grønne giv, har medført mer sektorovergripende regelverk som krysser politikkområder som er innenfor og utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. EUs klimapolitikk har blant annet koblinger til budsjett- og avgiftspolitik (NextGenerationEU, energiskattedirektivet) og til handelspolitikk (karbon-toll). Norge deltar nå i deler av EUs klimapolitikk gjennom protokoll 31, som regulerer utslippsreduksjoner innenfor skog- og landbruk, som ellers er utenfor EØS-avtalen.

Utviklingen av EUs regelverk kan gjøre vurderinger av EØS-relevans og forhandlinger om tilpasninger mer tid- og ressurskrevende. For karbongrensejusteringsmekanismen CBAM er EØS-relevansen omdiskutert, på grunn av koblingen til EUs handelspolitikk. EØS/EFTA-land kan likevel velge å delta i et samarbeid om CBAM. Det er usikkert om det vil være mulig å delta i EUs kvotesystem uten å samarbeide om CBAM.

EUs klimapolitikk omfatter også regelverk på energiområdet, og det er koblinger på tvers av klimaregelverk og energiregelverk. For eksempel benytter EUs kvotehandelssystem kriterier og metoder som er forankret i EU-direktivene for fornybar energi og energieffektivisering. Norsk gjennomføring av klimaregelverk blir mer krevende der regelverket i utgangspunktet baserer seg på enkeltdele i ikke-innlemmet EU-regelverk.

Det er enighet om at det haster å redusere klimagassutslippene. Hvis EØS-behandling betyr forsinkelser i utforming av virkemidler, kan omstillingen bli vanskeligere og dyrere. For det første vil det være kortere tid til for eksempel 2030.⁹⁴ For det andre kan det oppstå regulatorisk usikkerhet i Norge rundt omstillingspolitikken hvis det tar len-

gre tid å avklare det regulatoriske rammeverket enn i EU-land. Forsinkelser i gjennomføring i EØS kan innebære ulike konkurransevilkår for norske selskaper kontra selskaper i EU. Motsatt kan samarbeid med EU gi besparelser gjennom for eksempel fleksibilitet og felles standarder.

Den norske forvaltningen organiserer ofte høringer mens EU-regelverk er i utforming, og videre i forbindelse med norsk gjennomføring. Forhandlingene om EØS-relevans og tilpasninger er fortsatt lukkede, med få muligheter til innsyn. Regjeringens vurderinger rundt virkningene av Klar for 55 er ikke offentlige. EU har de senere årene satt søkelys på at politikken rundt klimaomstilling og bærekraft må være inkluderende, også når den utarbeides.

EU/EØS-dimensjonen kan potensielt dempe, men også øke, konfliktnivået i norsk klimapolitikk. EUs klimapolitikk har fulgt en internasjonal trend der rettferdig omstilling blir mer vektlagt. Det kan være positivt for oppslutningen om denne politikken både i EU-land og i EØS EFTA-land. Der deler av EUs klimaregelverk blir gjenstand for debatt i Norge, kan dette gjøre det vanskelig å oppdatere samarbeidet gjennom EØS-avtalen. En kompliserende faktor for Norge er at tidkrevende innlemmelsesprosesser kan bety at de politiske diskusjonene finner sted i en senere – og dermed potensielt annen – sammenheng enn da de ble utformet i EU. Det kan komme til å gjøre de norske diskusjonene vanskeligere.

8.5 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

Omstillingen til et lavutslippssamfunn er en av vår tids største utfordringer, som påvirker både måten vi lever på, og hva vi skal leve av. Framover må både EU og Norge øke innsatsen for å bidra til de globale klimamålene om å begrense global oppvarming til 1,5–2 grader. Europeisk samarbeid på klima- og miljøområdet muliggjør en mer ambisiøs politikk enn om enkeltland regulerer klima- og miljøspørsmål hver for seg. Samarbeidet gir stordriftsfordeler i form av økt kapasitet og mer kompetanse, og også fleksibilitet i gjennomføringen for det enkelte land. EU har de siste årene satt seg høye mål i klima- og miljøpolitikken. Det er foreslått et mål om 90 prosent utslippskutt innen 2040, noe som vil kreve kraftige reduksjoner i forbruket av all fossil energi – ikke bare fra Russland. Dette gir også føringer for EUs politikk og lovgivning på de fleste andre områder.

⁹⁴ «Forsterket LULUCF-forordning». EØS-notat. Klima- og miljødepartementet. 2021. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/juli/forsterket-lulucf-forordning/id2891678/>. Sveriges mål er 47,3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, mens Finlands mål er på 17,8. Finland har fått særskilt tilgang på ytterligere fleksibilitet. Se Regulation (EU) 2023/839.

⁹⁵ Ifølge en rapport utarbeidet fra forvaltningen er det «avgjørende at tiltak blir iverksatt svært raskt for å oppnå utslippsreduksjoner i sektoren innen 2030», Miljødirektoratet m.fl. (2023).

Norge og EU har sammenfallende interesser og posisjoner på klima- og miljøområdet. Etter utvalgets vurdering, er EU Norges viktigste samarbeidspartner på klima- og miljøområdet. Gjennom det siste tiåret har Norges klima- og miljøpolitikk blitt enda tettere knyttet til EU. Svært mye av EUs klima- og miljøregelverk er tatt inn i EØS-avtalens miljøvedlegg. Klimaavtalen knytter seg kun til felles gjennomføring av klimamål mot 2030, samt et avgrenset klimaregelverk (innsatsfordeling og skog- og arealbruk). Norsk gjennomføring av EUs klimaregelverk gir system og helhet til innsatsen for å kutte utslipp raskt.

Norge kan stille strengere klima- og miljøkrav og innføre nasjonale virkemidler utover det EU-regelverket krever. Hovedutfordringen nå er mer knyttet til om vi klarer å oppfylle de målene og kravene vi allerede har forpliktet oss til. Norge har i dag et klimamål om 55 prosent utslippsreduksjon innen 2030, som er meldt inn under Parisavtalen. Dette målet kan basere seg på utslippskutt «hjemme» i Norge og «ute». Sistnevnte innebærer kjøp av kvoter fra andre land. EØS-avtalen gir Norge tilgang til å kjøpe kvoter fra EU-stater. Regjeringen har også et separat omstillingsmål om 55 prosent utslippsreduksjon hjemme innen 2030, som ikke er meldt inn under FNs klimakonvensjon.

Norske myndigheter vurderer EØS-samarbeidet som positivt i arbeidet for å styrke den norske innsatsen for å redusere klimaskadelige utslipp og å verne miljøet. Samarbeidet påvirkes av hvilke klimamål både EU og Norge setter seg, og kjenne- tegnes av mer konkrete forpliktelser enn annet internasjonalt klimasamarbeid. Dette styrker troverdigheten til Norges klimapolitikk. Samarbeidet sikrer også norske aktører adgang til, og likebehandling i, de nye «grønne» markedene som kommer med omstillingen i EU. *Utvalgets flertall*, medlemmene Eldring, Eidissen, Fredriksen, Sletnes, Stie og Sunde, slutter seg til Klimautvalgets anbefaling om at Norge bør videreføre klimasamarbeidet med EU fram mot 2050. Det bør raskt avklares om klimaavtalen skal oppdateres (i tråd med endringer vedtatt på EU-siden i 2023), og om den skal videreføres etter 2030. Norge bør dessuten jobbe for at EØS-relevant miljøregelverk fra EU raskt tas inn i EØS-avtalen.

Under klimaavtalen samarbeider Norge med EU om gjennomføring av et klimamål for 2030 på 40 prosent utslippsreduksjon. Bruk av protokoll 31 for deler av klimasamarbeidet (klimaavtalen) med EU, gjør at både Norge og EU står friere i vurderingen av om klimaavtalen skal oppdateres i lys av EUs forsterkede klimaregelverk, og om kli-

maavtalen skal videreføres etter 2030. Oppdatering og videreføring av klimaavtalen krever enighet mellom Norge og EU. Forhandlingene om dette vil påvirkes av om det er Norge eller EU som har størst interesse av fortsatt norsk deltakelse i disse delene av EUs klimasamarbeid. Det er viktig at det legges til rette for en åpen og kunnskapsbasert debatt i Norge om oppdatering og videreføring av klimaavtalen med EU. EUs oppdaterte mål og regelverk betyr trolig endringer for Norge selv om klimaavtalen ikke skulle oppdateres, i form av mindre adgang til fleksibilitet/kvoter fra EU-stater. Det kan ta tid å avklare hvorvidt og hvordan Norge og EU skal videreføre samarbeidet fram til og forbi 2030. Det vil være uheldig dersom dette fører til at utviklingen av en nasjonal klimapolitikk i Norge settes på vent.

I 2020 meldte Norge og EU inn oppdaterte klimamål for 2030 under Parisavtalen. Norge var først ute, og meldte inn et mål der karbonopptak i skog- og arealbrukssektoren i utgangspunktet settes til null, og dermed ikke teller med i beregningen av måloppnåelse. EU meldte inn en annen type mål, der opptak inngår. Norge kan ikke endre sitt mål tilsvarende som EU, fordi det vil stride mot Parisavtalens prinsipper. Ved endringer av egne mål, kan disse kun gjøres mer ambisiøse, ikke mindre. Dersom Norge skulle endre sitt mål til å la alt skogopptak inngå, ville dette medført en reduksjon av det norske ambisjonsnivået. Norge meldte så i 2022 inn en endring om at meropptak i skog- og arealbrukssektor skulle telle med i beregningen av Norges måloppnåelse. Hvordan et meropptak skulle måles, for eksempel mot en referansebane, ble imidlertid ikke definert. Fordi Norge ikke er EU-medlem, vil det være det nasjonalt innmeldte målet under Parisavtalen som gjelder. Dette i motsetning til for eksempel Sverige eller Finland, som dekkes av EUs innmeldte klimamål.

Karbonopptak i skog og andre arealer har stor betydning for Norges mulighet til å nå klimamålene, og også for hvor mye utslipp som må kuttes i andre sektorer. I likhet med Norge, har Sverige og Finland mye skog, men disse landene får bedre uttelling siden de er del av EUs klimamål. Dette skyldes at innretningen av EUs klimamål gir bedre uttelling for karbonopptak i skog for EU-stater. Våre naboland er i tillegg mindre avhengige av karbonopptaket i skog- og arealbrukssektor for å nå klimamålene, fordi de har kuttet betydelig mer i andre sektorer enn det Norge har. Sverige har dessuten avgrenset hvor mye av karbonopptaket som skal telle med i langsiktige nasjonale klimamål, mens Finland har et sterkt synkende karbonopptak i skog- og arealbrukssektoren.

Transport, industri og energi er sektorer som står for brorparten av utslippene i både Norge og EU. Både Norge og EU kan redusere utslippene i transport og industri ved å utvikle og ta i bruk lavutslippsalternativer til fossil energi. Enkelte EU-stater har, i likhet med Norge, en stor energiintensiv prosessindustri og store geografiske avstander. Innenfor energi skiller Norge seg ut i europeisk sammenheng med en stor petroleumsindustri og en fornybar kraftforsyning basert på regulerbar vannkraft. I energisektoren kan EU redusere sine utslipp ved å redusere forbruket av fossil energi, mens det for norsk energisektor kan kutte utslipp fra produksjon av fossil energi. EUs klimapolitikk retter seg i større grad mot forbruket av fossil energi, og er ikke i like stor grad utformet for å redusere utslipp fra utvinning av olje og gass. Dermed er behovet desto større for nasjonal klimapolitikk for norsk petroleumssektor, også i lys av at EUs klimaambisjoner innebærer at EUs forbruk av fossil energi i energisektoren etter planen skal reduseres med nær 80 prosent innen 2040.

Norge har vært svært avhengig av internasjonalt og europeisk samarbeid for å få tilgang til utslippskutt utenfor Norge, som kan godskrives som utslippskutt mot norske klimamål. Kvotekjøp fra andre land, inkludert via EUs kvotehandlingssystem, har gjort det mulig for Norge å utsette reduksjonen av utslipp «hjemme». Norge har finansiert klimatilstand i land der kostnadene er lavere, mens nasjonale utslipp kun er redusert med under 5 prosent siden 1990. EØS-avtalen, inkludert klimaavtalen, gir Norge tilgang til å kjøpe kvoter fra EU-stater. Norge har dermed tilgang til kjøp av kvoter innenfor alle sektorer, og kan godskrive det som norske utslippsreduksjoner. Dette vil kunne være et alternativ eller tillegg til nasjonale virkemidler for å redusere utslipp. Norge har oppfylt sitt bidrag til det ene klimamålet for 2020 om global utslippsreduksjon, men nådde ikke det andre målet om at en viss andel av utslippsreduksjonene skulle skje nasjonalt. EU har hittil nådd sine klimamål, hovedsakelig gjennom utslippskutt innad i EU-statene.

Kvotehandlingssystemet omfatter sektorer som står for brorparten av norske utslipp (petroleum, industri, luftfart og skipsfart). Samarbeidet pålegger ikke Norge et eget nasjonalt delmål om utslippsreduksjon for disse sektorene. Dette skyldes at det settes et felles tak for alle utslipp innenfor disse sektorene i de europeiske landene som deltar i EUs kvotehandlingssystem. I tillegg gir samarbeidet med EU gjennom klimaavtalen Norge to delmål om utslippsreduksjon: for sektorene som

omfattes av innsatsfordelingen (veitransport, landbruk, avfall, bygg og noe industri ikke omfattet av EUs kvotehandlingssystem), og for skog- og arealbrukssektoren. Også for disse sektorene er det mulig å kjøpe kvoter fra andre stater i EU.

Utvalget slutter seg til Klimautvalgets vurdering om at kvotekjøp fra andre land, inkludert via EUs kvotehandlingssystem, har gjort det mulig å utsette utslippsreduksjoner i Norge – i påvente av billigere omstillingsteknologi. Framover kan det å lene seg på kjøp av kvoter fra andre land bli dyrere. Dette skyldes at tilgangen til kvoter fra EU-stater vil reduseres mot 2050, i tråd med EUs forsterkede klimamål og innstramningene av klimaregelverket på EU-siden. Endringen skjer uavhengig av om klimaavtalen med Norge oppdateres eller ei. For sektorene som inngår i dagens klimaavtale, er det usikkert hvor mange kvoter som fram mot 2030 vil være tilgjengelige for salg fra EU-stater, og til hvilken pris, og det er uvisst når dette vil avklares. For å oppnå de norske delmålene for 2030 under klimaavtalen, bør Norge utforme virkemidler som også sikrer utslippsreduksjoner i Norge. Mot 2050 vil Norge stå overfor en minkende tilgang til antakelig betydelig dyrere kvoter i alle sektorer. Ved fortsatt lave nasjonale utslippskutt, kan det bli behov for å gjennomføre svært kostbare tiltak i løpet av kort tid for å nå egne klimamål. Dermed er det også behov for virkemidler som fører til større utslippskutt i Norge.

Norsk virkemiddelbruk innenfor EØS-samarbeidet, inkludert klimaavtalen, er i stor grad knyttet til kjøp av kvoter. Norge deltar i tillegg i ulike typer EU-samarbeid om finansiering av forskning og utvikling på klimaområdet. Utover tilgangen til kvoter fra EU-stater, inneholder klimaavtalen ingen egne virkemidler for å redusere utslippene. Det betyr at ytterligere virkemidler må utvikles nasjonalt. Norge har handlingsrom til å utforme et bredt sett med virkemidler. Dette er viktig fordi klima-, energi-, industri- og naturutfordringene henger sammen, og muliggjør tiltak som kan forhindre uheldige fordelingseffekter og sosiale problemer knyttet til omstillingen.

Mye av EUs klima- og miljøregelverk er sektorovergripende. De overordnede klima- og miljømålene preger i dag også utformingen av regelverk innenfor en rekke andre områder, blant annet energi, transport, handel, industri og finans. Det er derfor viktig at også Norge koordinerer innsatsen mellom ulike fagdepartementer. Det store omfanget av nytt EU-regelverk på klima- og miljøområdet, inkludert klimarelevant energi- og transportregelverk, gjør vurdering av EØS-innlemmelse krevende. På klima- og miljøområdet

kan etterslep og politisk usikkerhet gjøre omstillingen vanskeligere og dyrere. Det er viktig å innføre regelverk for omstilling i EØS for å sikre stabile og like rammevilkår for norske virksomheter som konkurrerer i det indre markedet, så vel som for utenlandske virksomheter som opererer i Norge. Etterslep fører til ulikt regelverk i Norge og EU, øker usikkerheten og gir et kortere tidsvindu for å gjennomføre en allerede krevende omstilling av økonomien og samfunnet. Utvalget mener at mer må gjøres for å redusere forsinkelser i gjennomføring av EU-regelverk som kan bidra til utslippskutt og grønn omstilling i Norge.

Uklarhet om norske posisjoner til nye forslag fra EU, og om EU-regelverk anses EØS-relevant, skaper usikkerhet for både forvaltningen og næringslivet. For klima- og miljørelevant EU-regelverk på områder som faller helt eller delvis utenfor EØS-avtalen, er usikkerheten spesielt stor. Dette kan skape usikkerhet for en allerede krevende omstilling til nullutslippssamfunnet. Det er også krevende for forvaltningen når etterslep fører til at relatert EU-regelverk ikke er tatt inn i EØS-avtalen. Det EØS-innlemmede kvotehandelsdirektivet benytter seg for eksempel av kriterier og metoder som er forankret i ikke-innlemmede og/eller nyere versjoner av EU-direktiver for fornybar energi og energieffektivisering.

EU gjør store endringer i sin energiforsyning for å kutte utslipp. For å redusere klimautslippene i EU bygges det nå ut sol og vind i høyt tempo, som skal erstatte bruk av fossil energi. Norge ligger i årene framover an til å ha et langt lavere utbyggingstempo for ny kraftproduksjon enn mange EU-stater. Økt tilgang til fornybar energi, gjennom ny utbygging og/eller frigjøring av eksisterende energiproduksjon gjennom energieffektivisering, kan bidra til utslippskutt i både Norge og EU. Det er potensial for å redusere energiforbruket hos begge, som i EU vil bidra direkte til utslippskutt. I Norge er utslippseffekten også viktig, men mer indirekte: energieffektivisering kan friggi kraft som kan erstatte fossil energi i andre sektorer (for eksempel gjennom elektrifisering). Norge innfører først nå EUs bygningsenergidirektiv fra 2010, men har fortsatt ikke tatt inn direktivet for energieffektivisering fra 2012. I 2018 ble begge direktivene betydelig revidert i EU (som en del av Ren energi-pakken). Videre endringer skjedde i 2023/2024 (som en del av Klar for 55). Krav til energieffektivisering kan medføre betydelige økonomiske kostnader. Samtidig kan det redusere andre «kostnader», som nedbygging av natur og politiske konflikter rundt ny kraftutbygging.

Klima- og energipolitikk henger tett sammen. EUs omlegging til mer fornybar energi av klimahensyn vil innebære større svingninger i kraftproduksjonen. Dette øker behovet for tiltak som sikrer stabil strømforsyning. Her er Norge godt stilt, fordi vi har mye regulerbar vannkraft. Dette kan gjøre det enklere å erstatte fossilt energiforbruk i sektorer som elektrifiseres. I forbindelse med omstillingen av det europeiske kraftsystemet, bør det sikres gode rammevilkår for norsk vannkraft. Det er derfor viktig at norske myndigheter og andre norske aktører deltar i de europeiske diskusjonene om ny EU-politikk på klima- og energiområdet.

Et økende gap mellom mål og innsats rettet mot utslippsreduksjon i Norge, kan undergrave troverdigheten og støtten til en ambisiøs norsk klimapolitikk og redusere befolkningens oppslutning om samarbeidet med EU på klima- og miljøområdet. Klima-, energi-, industri- og naturutfordringene henger sammen, og må derfor ses i sammenheng. Omstillingen til lavutslippssamfunn innebærer omfattende endringer. Bred politisk forankring og folkelig støtte er en forutsetning for at dette skal lykkes. Her vil tiltak som forhindrer uheldige fordelingseffekter av omstillingstiltak være viktige bidrag.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- For å oppnå de norske delmålene i klimaavtalen med EU, bør Norge styrke virkemidler som sikrer utslippsreduksjoner også i Norge.
- Etterslepet på gjennomføring av EU-regelverk som kan bidra til utslippskutt og grønn omstilling i Norge, må reduseres.
- Norge bør delta aktivt med en sterkere sektorovergripende koordinering av egne posisjoner i de europeiske diskusjonene om ny EU-politikk.
- Det grønne skiftet må forankres både politisk og i befolkningen, gjennom mer kunnskap, debatt og åpenhet. Dette gjelder også spørsmålet om oppdatering og videreføring av klimaavtalen med EU.
- *Utvalgets flertall*, medlemmene Eldring, Eidsen, Fredriksen, Sletnes, Stie og Sunde, mener at Norge bør videreføre klimasamarbeidet med EU fram mot 2050 og at det bør raskt avklares om klimaavtalen skal oppdateres og videreføres. Norge bør dessuten jobbe for at EØS-relevant miljøregelverk fra EU raskt tas inn i EØS-avtalen. *Utvalgets mindretall*, medlemmet Smedshaug, tar dissens på dette punktet, se merknad nedenfor.

Utvalgets mindretall, medlemmet Smedshaug, mener at virkemiddelutforming og målsettinger i norsk klimapolitikk bør reflektere at Norge har startet fra et utgangspunkt med nesten 100 prosent regulerbar vannkraft, og fortsatt utgjør vannkraft om lag 90 prosent av elektrisk produksjon. Både industri og husholdninger har strøm basert på vannkraft som energikilde, og dette medlemmet mener dermed at vi generelt har hatt vesentlig mer krevende utgangspunkt for å kutte klimagassutslippene enn landene rundt oss. Dette medlemmet mener at parallelt med innmeldingen i 2020 om svært begrenset bruk av binding av karbon i skogen i klimaregnskapet, gir dette Norge en ekstra krevende måloppnåelse innenlands. Norges strategisk viktige produksjon av metaller og mineralgjødsel fra den strategiske og energiforedlende prosessindustrien, er svært energikrevende, men denne industrien er allerede elektrifisert. Dette medlemmet mener at Norge har utslippene fra produksjonen av disse produktene og utvinning av olje og gass, mens forbruket i stor grad er i EU. Dette betyr at presset for å kutte klimagassutslippene fra petroleumsproduksjonen i Norge har økt, selv om EU-statene og andre land ennå lenge vil trenge olje og spesielt rørgass for å supplere utbyggingen av fornybar energi, ikke minst etter at gassleveransene fra Russland har falt bort. Dette medlemmet mener at Norge har et helt annet utgangspunkt enn EU for kutt innenlands, samtidig som EU er avhengig av produktene fra vår produksjon. Nå kjøper Norge tilgjengelige utslippskvoter blant annet fra EU. Kvotemengden i EUs kvotehandelssystem reduseres løpende og vil være 62 prosent lavere i 2030 enn

utslippene var i 2005. Etter 2040 vil det ikke utstedes nye kvoter, og i 2050 skal netto null-målet nås. Dette medlemmet mener at det vil gjøre klima- og industripolitikken stadig mer krevende både i Norge og EU. Klima-, energi- og industriutfordringene henger sammen, noe som øker kompleksiteten i avgjørelsene, og da også konsekvensene av uheldige beslutninger. Videre må det tas hensyn til at det er knyttet betydelig usikkerhet til effektene av nye reguleringer. Reguleringene må balanseres mot blant annet måloppnåelse, kostnadseffektivitet, verdiskaping og forsyningssikkerhet, samt utviklingen og målsettinger i klimapolitikken i verden ellers. Dersom andre land ikke i tilstrekkelig grad følger opp Norges og EUs klimapolitikk, vil klima- og økonomiutfordringene bli større. Dette medlemmet mener at mye vil skje på dette området framover, og Norge trenger derfor en bred og åpen gjennomgang for å forankre mål og prosesser bredt i samfunnet, før videre strategier vedtas for perioden etter 2030. Dette medlemmet minner også om at ved alt samarbeid som legges inn i EØS-avtalen, vil ESA være overvåkningsorgan, også for klimapolitikken. Dette medlemmet mener at gjennomgangen må ta utgangspunkt i Norges særlige situasjon og måloppnåelse mot 2030, og legge til grunn erfaringene med den særlige klimaavtalen og det generelle klimasamarbeidet med EU. Gjennomgangen må også vurdere hvordan dette påvirker industri- og energipolitikken, samt hvordan EUs politikk tenkes utviklet mot 2050, særlig for kvotehandel. Dette medlemmet mener at om det da ligger an til ny klimaavtale med EU etter 2030, er for tidlig å svare på nå.

Kapittel 9

Energipolitikk

9.1 Hovedtrekk

Energi var tema fra første stund i europeisk integrasjon gjennom stål- og kullfellesskapet fra 1951. Likevel tok det tid før EU lyktes med å utvikle en felles politikk på dette området. Tidlig på 1990-tallet var et indre marked for varer i stor grad etablert i EU, men for energi var det først da startskuddet gikk for utviklingen av et indre *energi*-marked.¹ Det norske strømmarkedet ble etablert uavhengig av utviklingen i EU, med energiloven av 1990. Sverige og Norge gikk sammen om et nordisk samarbeid som ble utvidet over tid, og som også ble en viktig modell for EUs energimarkedspolitik. Fra 2000 og utover har EU utviklet en ambisiøs fornybar- og energieffektiviseringspolitikk for å redusere utslipp av klimagasser, bidra til økonomisk vekst og skape nye arbeidsplasser. Siden 2009 har EU innført et forsterket europeisk samarbeid for å fremme effektive energimarkeder i Europa.

Klima- og energipolitikken har gradvis blitt tettere koblet sammen. Fra rundt 2015 har EUs klimaambisjoner satt kursen for utviklingen av alle deler av EUs energipolitikk. Denne utviklingen er blitt tydeligere de siste fem årene med EUs grønne giv på toppen av den politiske dagsorden, men også gjennom EUs håndtering av energikrisen. De siste årene har det også vært et sterkere søkelys på forbrukerrettigheter og den sosiale dimensjonen ved omstilling av energiforbruket i EU. I de kommende årene vil energi være et sentralt spørsmål for EU – for å sikre lavere klimautslipp, redusere økonomiske og sikkerhetspolitiske kostnader ved importert fossil energi, og som en del av pågående diskusjoner om rammebetingelser for industrien i Europa.

Et av formålene med EUs energipolitikk er å redusere energiimporten gjennom å fremme utviklingen av fornybar energi og energieffektivisering. Det setter dermed en retning for utviklin-

gen, selv om medlemsstatene rår over egne naturressurser og sammensetningen av egen energimiks. Energi er definert som en vare i europeisk rett og skulle dermed være gjenstand for fri flyt (så langt kapasiteten på mellomlandsforbindelser rekker). Dette er rettslig forankret i EU med politisk tilslutning fra medlemsstatene. Tekniske handelshindre mellom landenes energisystemer har likevel vedvart. Det har vært store forskjeller mellom land når det gjelder hvordan markedsplasser for strøm og gass er organisert og hvordan særlig strømmett driftes. Sistnevnte er derfor blitt gjenstand for nærmere presisering i underliggende regelverk, som er spesielt omfattende for strøm, og der EUs energibyrå Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) har en rolle som rådgiver og – i hovedsak etter uenighet mellom nasjonale reguleringsmyndigheter – beslutningstaker.

Siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022, har EU stått samlet mot Russland. Russland brukte energi som et våpen ved å holde igjen gassleveranser til EU-stater, noe som utløste en energikrise. Også tidligere har det oppstått kriser rundt russiske gassleveranser til Europa, men situasjonen nå var mer alvorlig, som følge av den pågående krigen. Energifikrisen viste at EUs avhengighet av fossil energiimport fra Russland også utgjorde en sikkerhetspolitisk trussel for Europa. Det har ført til ytterligere trykk på arbeidet med en raskest mulig omstilling til fornybare og andre alternative energikilder. Til tross for krig og energikrise, er det fortsatt klimamålene som legger premissene for energipolitikken i EU. Sabotasje og påført skade på gassrørledninger i Østersjøen i 2022 og 2023 viste sårbarheten ved energiinfrastrukturen i Europa. Norge fikk bistand fra allierte og partnere i NATO og EU for å styrke beskyttelsen av kritisk infrastruktur i havområdene. Tross sterkt reduserte gassleveranser til EU-stater fra høsten 2021 og avbrudd gjennom 2022, førte ikke energikrisen til tvangsmessig rasjonering eller forsyningsavbrudd til forbrukerne. Dette skyldes europeisk samarbeid om kri-

¹ Dette fulgte også av rettspraksis som fastslo at energi er en vare (C-393/92, paragraf 28; C-158/94).

sehåndtering for å fylle gasslagre og redusere energiforbruket, men også at integrerte gass- og strømmarkeder i Europa gjorde det mulig å samarbeide om energiforsyningen. Importert gass fra nord og vest kunne dermed sendes til land som hadde fått avbrutt sine gassleveranser fra Russland. EU-statene har økt importen av norsk gass og bygget ut kapasiteten til å ta imot flytende naturgass (LNG), hvor mye kommer fra USA. Knapphet på energi med bortfall av russisk gass ble imidlertid reflektert i markedene, der energiprisene ble ekstremt høye. Selv om de fleste land satte inn ekstraordinære tiltak i form av ulike typer strømstøtte, ble europeisk (herunder også Norges) befolkning, næringsliv og industri hardt rammet av de høye energiprisene.

Norge er en del av EUs energimarked gjennom EØS-avtalen og har tatt inn relevant energiregelverk i EØS-avtalen siden den ble undertegnet. Norge er nå EUs viktigste energipartner, og energi inngår som sentralt tema i den grønne alliansen Norge og EU inngikk i april 2023 (se kapittel 11). Under krisen har EU-kommisjonen trappet opp dialogen med Norge for å sikre forsyningene og stabilisere prisene. Norge har fastholdt at markedshensyn alene styrer norsk energiekspport. Leveransene fra selskaper som leverer gass fra norsk sokkel til det europeiske markedet har økt til maksimalt av det som er mulig å produsere. Både EU og Norge har gjennom energikrisen diskutert hvordan strømmarkedet kan organiseres for å skjerme husholdninger og næringsliv fra ekstreme prissvingninger, og hvordan utbygging av mer fornybar energi kan støttes og framskynnes. For EUs del inngikk dette i arbeidet med en ny strømmarkedsreform.

I Norge utløste energikrisen også en diskusjon om det videre energisamarbeidet med EU, herunder hvorvidt Norge kunne begrense eksport av strøm til EU-stater. I EU er samarbeidet for å sikre stabil energiforsyning styrket gjennom energikrisen, og energihandel mellom statene er opprettholdt. EU-/EØS-retten gir nasjonalstaten mulighet til å gripe inn dersom forsyningssikkerheten er i spill. Risiko for strømbrudd og rasjonering (og ikke strømprisen i seg selv) er utslagsgivende her. Norge har innført en ny styringsmekanisme som tas i bruk dersom det er utsikter til at fyllingsgraden i vannmagasinene blir så lav at forsyningssikkerheten trues.

Interessemotsetningen mellom norske petroleumsinteresser og EUs langsiktige klimaambisjoner, trukket fram av 2012-utredningen, kan bli mer aktuell framover. Som stor petroleumsprodusent er Norge i større grad et annerledesland i

møte med EU enn tidligere, særlig etter at Storbritannia meldte seg ut. Kommisjonens foreslåtte klimamål om 90 prosent reduksjon i klimagassutslippene innen 2040, innebærer en reduksjon av EUs forbruk av fossil energi til energiformål med nærmere 80 prosent sammenlignet med 2021.²

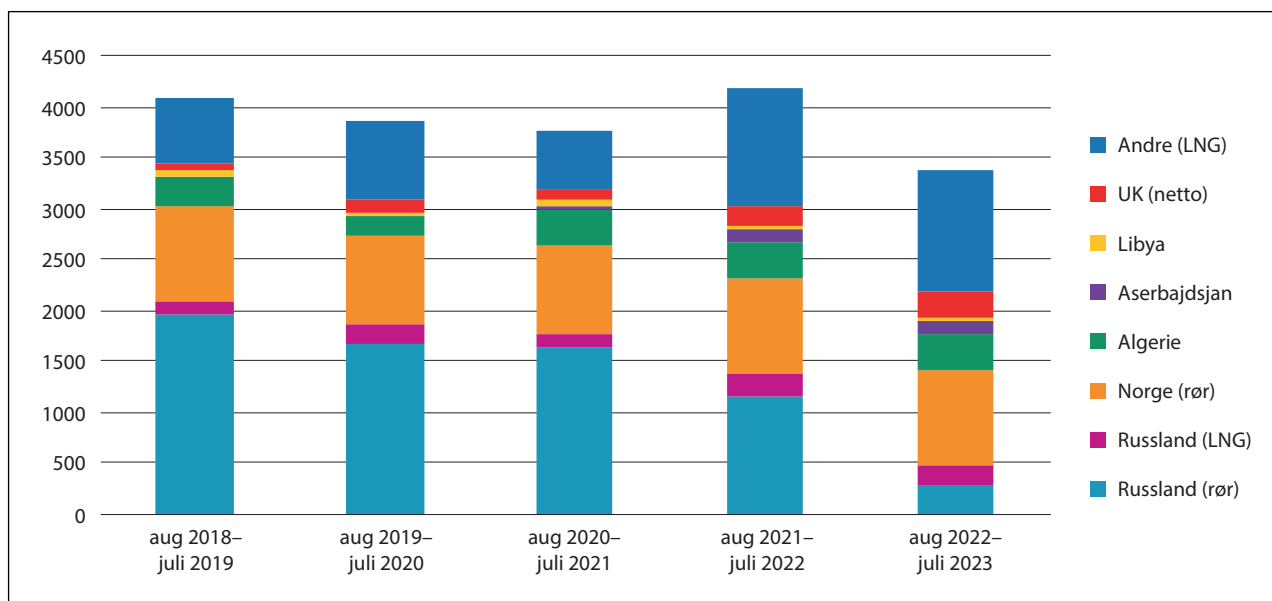
2012-utredningen pekte også på Norge som et annerledesland i form av en høy andel fornybar energi. I dag rager den norske fornybarandelen fortsatt høyt i europeisk sammenheng, men etter som mange EU-stater har økt fornybarproduksjonen, er forskjellen langt mindre enn før. I flere EU-stater utgjør fornybar energi nå betydelige størrelser, med videre vekst mot 2030. I Norge ventes det lite ny kraft før 2030, men kanskje mer deretter. Et EU som skal til netto null klimautslipp i 2050, må fjerne nær alle utslipp fra strømforsyningen allerede innen 2040. Dette krever forsterket satsing på utbygging av fornybar energi, mer energieffektivisering samt et tettere europeisk samarbeid om infrastruktur og energimarkeder.

9.2 Sentrale utviklingstrekk i EU siden 2012

EUs energipolitikk har gått gjennom store endringer siden 2012. I 2009 holdt EU i stor grad klima- og energiomstillingspolitikken atskilt fra øvrig energipolitikk. Lovgivning knyttet til fornybar energi og energieffektivisering ble i liten grad sett i sammenheng med EU-lovgivning for energimarkeder og energiinfrastruktur. Sterk vekst innenfor fornybar energi innebar etter hvert store innslag av ny kraft med svært lave driftskostnader og væravhengige produksjonsmønstre. Dette skapte behov for bedre koordinering på tvers av EUs politikk for energiomstilling og den øvrige energipolitikken, blant annet reguleringen av kraftmarkeder. De siste årene har EUs klimaambisjoner i økende grad lagt føringer for EUs energipolitikk, en påvirkning som har blitt styrket gjennom energikrisen og EUs respons på denne i 2022.

Overordnet handler EUs energipolitikk om å sørge for sikker og tilstrekkelig tilgang på så rimelig og ren energi som mulig. Formålene er nedfelt i EU-traktaten. Her står det at EU skal sikre fungerende energimarkeder, forsyningssikkerhet, fremme energieffektivisering og utvikling av fornybar energi, samt fremme sammenkobling av energinettet. I EU-traktaten står det at Rådet og EU-parlamentets rett til å vedta lovgivning ikke

² European Commission (2024c).



Figur 9.1 EUs import av gass (TWh) 2018–2023.

Kilder: Bruegel basert på ENTSOG, GIE ALSI. «The European Union is ready for the 2023-24 winter gas season». Bruegel, 10. oktober 2023. <https://www.bruegel.org/analysis/european-union-ready-2023-24-winter-gas-season>.

berører medlemsstaters rett til selv å fastsette betingelsene for utnyttelsen av egne energiresurser, valget mellom ulike energikilder og den generelle sammensetningen av landets energiforsyning.³

EUs energimiks⁴ besto i 2021 av olje (34%), gass (23%), fornybar energi (13%) og kull (12%). Det er store forskjeller mellom medlemsstatene, som dels gjenspeiler den nasjonale ressurs situasjonen, men også nasjonale veivalg. Gass utgjør for eksempel en mye større andel i Italia (40%) enn på EU-nivå, mens Sverige og Danmark har mer fornybar energi (henholdsvis 48% og 41%) enn EU i sum. Mens Finland har satset på kjernekraft, er dette på vei nedover i Tyskland.⁵ Noen land har endret strategi underveis. Frankrike har for eksempel gått bort fra et nasjonalt mål om nedtrapping av kjernekraft til heller å videreutvikle denne.

EU er svært avhengig av import for å sikre egen energiforsyning: 56 prosent av tilgjengelig energi i EU er importert, i form av store mengder olje, gass og kull.⁶ I 2021 ble 83 prosent av EUs

gassforbruk importert. Det største gassforbruket går til kraftproduksjon, oppvarming av husholdninger og industrielle prosesser. Russland sto for rundt halvparten av EUs gassimport fram til høsten 2021.⁷ Etter dette ble mengden gass fra Russland sterkt redusert, noe som bidro til svært høye gass- og strømpriser i Europa. Energikrisen viste tydelig EUs sterke avhengighet av Russland for energi. Mønsteret for EUs gassimport har endret seg betydelig siden høsten 2021 (se figur 9.1).

Av energi med opphav i EU utgjør fornybar energi den største kategorien (41%).⁸ Fornybar energi har vært i sterk vekst i EU-statene det siste tiåret. I 2022 utgjorde fornybarandelen, slik den er definert i fornybardirektivet, 23 prosent av EUs energiforbruk, opp fra 21,9 prosent i 2021. Fornybarandelen er doblet fra 2004 til 2022. EU nådde sitt mål om en fornybarandel på 20 prosent i 2020, og jobber nå for å øke andelen til mellom 42,5 og 45 prosent innen 2030.⁹

³ TEUV artikkel 194(2).

⁴ Energimiks er all bruk av energi og omfatter forbruk av primære energikilder inkludert til framstilling av sekundærenergi. Andelen fornybar energi er her noe lavere enn den som beregnes under fornybardirektivet. Dette skyldes forskjeller i beregningsmetode og -grunnlag.

⁵ «Shedding light on energy in the EU». Eurostat. 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/energy-2023>.

⁶ «Shedding light on energy in the EU». Eurostat. 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/energy-2023>.

⁷ «Infographic - Where does the EU's gas come from?». Council of the EU. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/>.

⁸ «Shedding light on energy in the EU». Eurostat. 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/energy-2023>.

⁹ «Shedding light on energy in the EU». Eurostat. 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/energy-2023>.

EUs satsing på fornybar energi dreier seg om å redusere utslipp av klimagasser, men er også motivert av at det gjør EU mindre avhengig av fossil energi, som i hovedsak må importeres. Med energikrisen ble satsingen på fornybar energi styrket, som ledd i arbeidet med å gjøre EU mindre avhengig av russisk gass.

9.2.1 Koordinering og fragmentering mellom ulike deler av EUs energipolitikk

EU har vedtatt en rekke energilover de siste femten årene. Noen er vedtatt som del av en større pakke som også kan bestå av regelverk på andre områder. Et eksempel på det siste er Klar for 55 (se figur 9.2). EU har i tillegg vedtatt enkeltstående energilover, for eksempel forordninger om forsyningssikkerhet for gass (2010, omtalt under 9.2.2) og om energiinfrastruktur (2013).¹⁰ Infrastrukturforordningen tilrettelegger for ny energiinfrastruktur mellom stater gjennom regler for raskere konsesjonsbehandling for høyprioriterte prosjekter. Sistnevnte har adgang til å søke om EU-midler. Infrastrukturforordningen ga EU-byrået ACER en rolle i forberedende saksbehandling av søknader om pengestøtte til slike prosjekter.¹¹

EU-regelverket om energimarkeder og energiinfrastruktur vedtatt i årene 2009–2013 skulle først og fremst sørge for effektiv ressursutnyttelse, gjennom velfungerende og integrerte markeder. Dette skulle sikres gjennom konkurranseutsetting av aktiviteter som kunne gjennomføres på kommersiell basis (som kraftproduksjon – i motsetning til monopoloppgaver som drift av kraftnett), og gjennom å tilrettelegge for økt handel på tvers av energimarkeder i ulike land eller deler av Europa.

Dette illustreres tydelig av tredje energipakke. Her tas liberaliseringen og integreringen av energimarkeder i Europa et skritt videre. Den innførte også et omfattende og formalisert samarbeid mellom nasjonale reguleringsmyndigheter for energi innad i et nytt EU-byrå (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER), og mellom de nasjonale systemoperatørene.¹² Samarbeidet skulle brukes til å etablere regler som konkretiserte hvordan energilovgivning for grensekryssende handel med henholdsvis kraft og gass skulle praktiseres. Forskjeller i hvordan statene

gjennomførte eksisterende EU-lovgivning, og ulike tilnærminger til drift av energinettet, hadde skapt barrierer for grensekryssende handel. Spesifisering av kraftmarkedsreguleringen gjennom underliggende regelverk innebar nye tekniske løsninger for nettdrift og nye handelsplattformer, og medførte at det eksisterende samarbeidet (eksempelvis i Norden eller Sentral-Europa) ble videreutviklet i tråd med EU-regulerte prosedyrer.

Kontrasten var stor til energiomstillingspolitikken, som var lite markedsorientert og i hovedsak ble fulgt opp av hver medlemsstat på egen hånd. EUs første fornybardirektiv ble vedtatt i 2001, men alt fra 2009 ble det styrket, og det inneholdt bindende mål for andelen fornybar energi som hver medlemsstat måtte oppnå innen 2020. I årene som fulgte, styrket mange medlemsstater sine nasjonale støttesystemer for fornybar energi. De fleste systemene var basert på en fastsatt sats og ga få insentiver til å forholde seg til prisene i energimarkedet. Selv om EUs fornybardirektiv åpnet for samarbeid om et felles støttesystem for fornybar energi på tvers av stater, ble dette lite brukt. Det norsk-svenske samarbeidet om grønne sertifikater framstår som unntaket heller enn regelen (se kapittel 8).

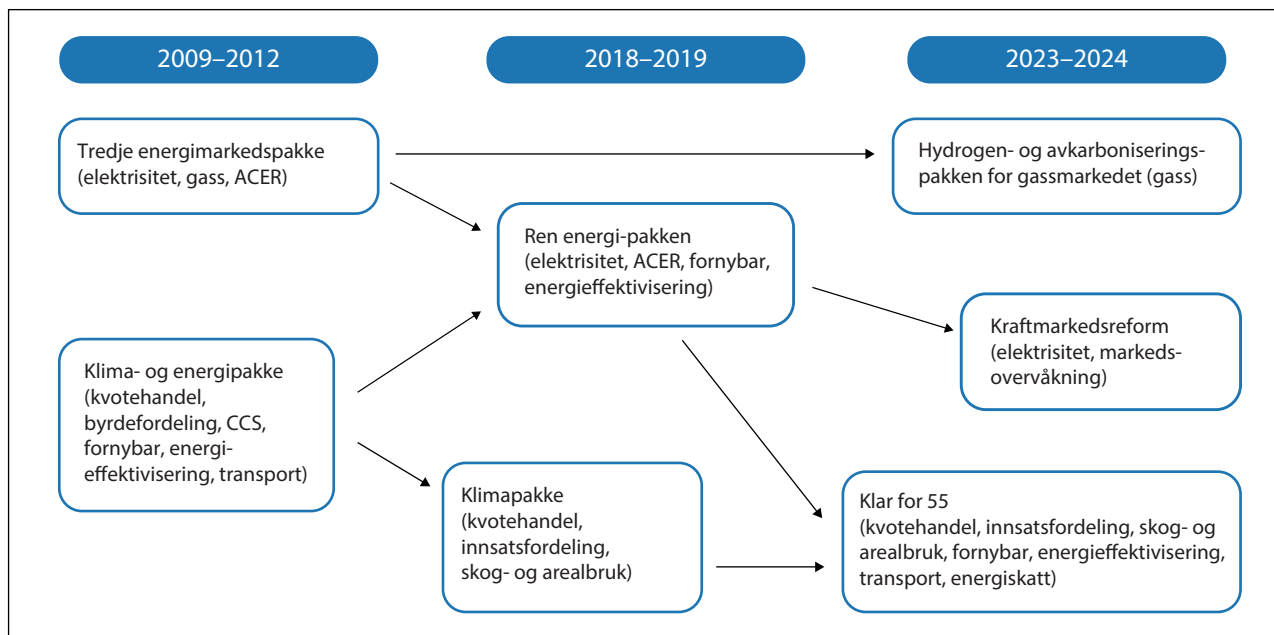
Høy vekst i produksjonen av fornybar energi utløste behov for å se fornybarpolitikken i sammenheng med energimarkedspolitikken. EU-kommisjonen kritiserte de mange nasjonale støttesystemene for å være statsstøtte og som dermed burde behandles etter statsstøtteregelet. Det gikk også diskusjoner i energibransjen om hvorvidt nasjonale støttesystemer kolliderte med den øvrige reguleringen av kraftmarkedene og bidro til fragmentering framfor integrering mellom land. Rundt 2012 opplevde konvensjonelle energiselskap i Tyskland sterkt fallende inntekter i takt med at ny fornybar kraftproduksjon reduserte prisene i engrosmarkedet. I flere EU-stater kom det snart krav om ordninger for å sikre stabil kraftforsyning (såkalte kapasitetsmekanismer), begrunnet med behovet for å sikre produksjonskapasitet når sola ikke skinner og vinden ikke blåser.¹³ Kapasitetsmekanismer risikerte imidlertid å låse

¹⁰ Regulation (EU) 347/2013 om retningslinjer for pan-europeisk energiinfrastruktur.

¹¹ Se oversikt over ACERs oppgaver i vedlegg 5.

¹² I Norge er Reguleringsmyndigheten for energi (RME) en uavhengig avdeling i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Systemoperatør i Norge for kraft er Statnett, og Gassco tilsvarende for gass. Statnett deltar i European Network for Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E), og Gassco i den tilsvarende ENTSOG (der gen står for gass).

¹³ Kapasitetsmekanismer er ordninger som gir tilleggsbetaling utover markedspris for å tilby tilgjengelig energikapasitet, som kan leveres ved behov.



Figur 9.2 EUs energiregelverk «pakkes» sammen i ulike kombinasjoner over tid.

Kilde: Egen gjennomgang, basert på EU (EUR-Lex) og Lovdata (Europalov).

inn støtte til fossil energiproduksjon i lang tid, og kunne også underminere kraftmarkedsintegrasjon.

Utviklingen av nasjonale støttesystemer for fornybar energi og kapasitetsmekanismer førte til endringer i EUs retningslinjer for statsstøtte til energi og miljø. En første oppdatering kom i 2008, og i 2014 innførte Kommisjonen store endringer i støttesystemene for fornybar energi. Samtidig ble retningslinjene utvidet til også å dekke støtte til energiinfrastruktur, kapasitetsmekanismer og energiintensiv industri. For fornybar energi ble det nå et krav om konkurranse for å kunne dele ut støtte, og om at støttesystemene i de fleste tilfeller måtte utformes slik at støtten kom på toppen av energiprisen i energimarkedene. Dette kunne eksempelvis gjøres gjennom auksjoner om differansekontrakter.¹⁴ Produsenter av ny fornybar energi måtte dermed i mye større grad delta i de ordinære energimarkedene. Dette var også hensiktsmessig ettersom teknologien var i ferd med å bli mer moden. Dermed ble politikken for utbygging av ny fornybar energi knyttet sterkere til markedstankegangen i EUs øvrige energipolitikk.

EU har over tid løftet energi oppover på den politiske dagsordenen og forsøkt å forbedre koordineringen på tvers av ulike deler av energipolitikken. Her har både klimaambisjoner og forholdet til Russland vært viktige drivkrefter.

Flere hendelser i 2014 og 2015 bidro til sterkere søkelys på energisikkerhet i EU i de påfølgende årene. At Russland annekterte Krimhalvøya tidlig i 2014, utløste bekymring for EUs importavhengighet av energi og for risiko for forsyningsavbrudd. I mars trakk stats- og regjeringssjefene fra EUs medlemsstater fram energi som en av EUs strategiske prioriteringer for de neste fem årene. Kort tid etter la Kommisjonen fram en europeisk strategi for å videreutvikle et europeisk samarbeid om forsyningsikkerhet på gass etablert i 2010.¹⁵ Parallelt vedtok EU klima- og energimål for 2030 som innebar en videre satsing på fornybar energi og energieffektivisering (se kapittel 8). Dette skjedde høsten 2014, og dermed la EU kursen for sine langsiktige klimaambisjoner i forkant av de internasjonale forhandlingene i 2015 om det som etter hvert skulle bli Parisavtalen.

I 2015, etter innledende diskusjoner blant spesielt østeuropeiske medlemsstater og EU-parlamentarikere om en energiunion for økt samarbeid om forsyningsikkerhet, la Kommisjonen fram en «rammestrategi om en energiunion med en fremadskuende klimapolitikk». Strategien vektla diversifisering av energikilder, inkludert økt bruk av «hjemlige» ressurser,¹⁶ økt samarbeid med naboland og felles gassinnkjøp i kriser. Foruten forsyningsikkerhet omfattet strategien også utslipps-

¹⁵ European Commission (2014).

¹⁶ Denne formuleringen omfatter ikke bare fornybar energi, men også kjernekraft.

¹⁴ Boasson (2021); Fitch-Roy m.fl. (2019).

kutt gjennom fornybarsatsing, energieffektivisering, et velfungerende indre energimarked samt forskning og utvikling på energiområdet.¹⁷

Påfølgende diskusjon viste at EUs medlemsstater ønsket å trekke initiativet i ulike retninger. Noen mente målene i energipolitikken i stor grad ville nås gjennom et tettere samarbeid om energimarkedene. Andre mente at det var behov for egne tiltak for å ivareta forsyningssikkerheten. Det var bred støtte til at EU burde redusere sin importavhengighet av gass. Men medlemsstatene var skeptiske til Kommisjonens ønske om mer åpenhet rundt gasskontrakter, og mange viste til nasjonal råderett over energimiks.¹⁸

9.2.2 Første EU-skritt mot samarbeid om forsyningssikkerhet for gass

EUs politikk for forsyningssikkerhet på gassområdet ble videreutviklet i takt med at forholdet til Russland ble kjøligere etter 2014.

I 2017 vedtok EU en ny forordning om forsyningssikkerhet for gass, som erstattet en forordning fra 2010.¹⁹ 2010-forordningen kom som en direkte konsekvens av gassforsyningskriser med opphav i disputer mellom Russland og Ukraina i 2006 og 2009, som hadde påvirket enkelte EU-stater. Allerede på dette tidspunktet gikk diskusjonene i Europa om behovet for alternative leverandører eller andre energikilder som følge av risiko for forsyningsavbrudd. Den videre framdriften i Nord Stream 2-prosjektet i etterkant av at Russland annekterte Krimhalvøya – og med økt konfliktnivå i Øst-Ukraina – viste imidlertid at EU ikke sto samlet eller koordinert i dette spørsmålet.²⁰

Forordningene fra 2010 og 2017 var de første EU hadde vedtatt for forsyningssikkerhet for gass noensinne. Forut for dette var hovedvekten lagt på at forsyningssikkerhet ville ivaretas gjennom gassmarkedsregelverket, samt noe regulering i et rådsdirektiv fra 2004. Uenigheter mellom Russland og Ukraina rundt gass medførte avbrudd også sommeren 2014. En stresstest gjennomført av ENTSOG i 2014, viste at nasjonale tilnærminger til alvorlige forsyningsavbrudd var mindre effektive, og at samarbeid mellom medlemsstater kunne dempe virkninger – vurderinger Kommisjonen tok med seg inn i forslaget til det som ble 2017-forordningen. Den vektlegger solidaritet

mellom medlemsstater, men gir dem betydelig handlingsrom, og overlater til statene selv å avtale solidaritetsarrangementene seg imellom.²¹

En videre regelendring fra 2019 kan også knyttes til forholdet til Russland: gjennom en begrenset revisjon av EUs gassmarkedsdirektiv av 2009, innførte EU bestemmelser om at regelverket også skulle gjelde for gassrør fra tredjeland til EU-stater. Regelendringen ble knyttet til Nord Stream 2-prosjektet, som det var økende motstand mot, men var også relevant for gassrør til Storbritannia i etterkant av brexit.²²

9.2.3 Nye regler for mer fornybarpregede kraftmarkeder

Diskusjonene som ble utløst av framveksten av ulike nasjonale støtteordninger innenfor energisektoren (nasjonale støttesystemer for fornybar energi, kapasitetsmekanismer i hovedsak for fossil energi), munnet ut i en ny lovpakke på energiområdet. Ren energi-pakken ble forslått av Kommisjonen i slutten av 2016, og den innebar å se EUs politikk for fornybar energi, energieffektivisering og kraftmarkeder i en større sammenheng. Målet om velfungerende og integrerte kraftmarkeder i Europa ble nå aktuelt også for å håndtere høyere andeler fornybar energi i kraftsystemet. Gjennom muligheten til å utveksle kraft mellom stater, kunne Europa bli bedre i stand til å håndtere svingninger i produksjonsmønstre avhengig av vær og vind.

Med Ren energi-pakken (2018–2019) ble EUs regulering av kraftmarkeder underlagt EUs klima- og energimål for 2030. Det betyr at regelverket ikke lenger bare skulle bidra til målet om velfungerende, integrerte energimarkeder i EU, men også til ambisjonene om å omstille EUs energisystem for å redusere klimautslippene. Pakken besto av åtte EU-lover, og den oppdaterte «strømdelen» av tredje energipakke, inkludert ACER-forordningen.

Ren energi-pakken innfører nye regler for økt utnyttelse av mellomlandsforbindelser, med et minstemål om at 70 prosent av utvekslingskapasiteten mellom budområder skal stilles til rådighet for markedet (se boks 9.1). Et viktig bakteppe er Tysklands opprettholdelse av ett budområde for hele landet. Dette medfører høyere kraftpriser i Nord-Tyskland enn det som ellers ville vært tilfellet, noe som også har betydning for kraftutveksling med Norden. Det tyske budområdet har bety-

¹⁷ European Commission (2015).

¹⁸ Council of the European Union (2015).

¹⁹ Forordning (EU) 2017/1938 erstattet Forordning (EU) nr. 994/2010.

²⁰ Brutschin (2017).

²¹ Fleming (2018).

²² European Parliament (2019).

Boks 9.1 Budområder og 70-prosentregelen i Ren energi-pakken

Budområder er viktige for å håndtere fysiske knapphet på overføringskapasitet i kraftnettet (såkalte flaskehals). Grensene mellom to budområder settes der det er vedvarende begrensninger i overføringskapasitet. Inndeling i budområder gjør at handelen i kraftmarkedet må ta høyde for de fysiske begrensningene som finnes i kraftsystemet. Alternativt ville kostnadene ved å sikre samsvar mellom økonomisk marked og fysisk kraftnett blitt høyere.

70-prosentregelen: Handel i engrosmarkedet for kraft (spesifikt handel i spotmarkedet dagen før) baseres på innmeldte bud om kjøp og salg av strøm i hvert budområde samt informasjon om hvor mye overføringskapasitet som er tilgjengelig mellom budområder. I den grad overføringskapasiteten har rom for det, kan etterpørsel møtes med kraftproduksjon også fra andre budområder (tilsvarende kan deler av tilbudet i ett budområde gå til å møte forbruk i et annet budområde). Handel mellom budområder

kan kun baseres på den overføringskapasiteten som stilles til rådighet av systemoperatør. 70-prosentregelen skal bidra til best mulig utnyttelse av eksisterende mellomlandsforbindelser ved å sette et minstekrav for hvor mye av overføringskapasiteten systemoperatør skal gjøre tilgjengelig for handel. Regelen ble innført med Ren energi-pakken og erstatter en tidligere bestemmelse i tredje pakke om at så mye kapasitet som mulig skal gjøres tilgjengelig. Tallfesting er tiltenkt å bidra til å økt utnyttelse av eksisterende kapasitet, med bakteppe i lav bruk av mellomlandsforbindelser, blant annet i Sentral-Europa. Formålet med 70-prosentregelen er dermed å bidra til best mulig ressursutnyttelse og hindre at systemoperatørene i transmisjonsnettet (som i Norge er Statnett) løser utfordringer med knapphet på overføringskapasitet med tiltak som har lav kostnad for dem, men høy kostnad for samfunnet.

delige begrensninger i overføringskapasitet internt, noe som øker behovet for kostbare tiltak fra systemoperatør for å stabilisere kraftsystemet. Dette bidrar til at kapasiteten på mellomlandsforbindelser som er tilgjengelig for handel, også blir redusert.

Ren energi-pakken søker å endre denne situasjonen. Siden tredje pakke har EU og Kommisjonen forsøkt å få statene til å anvende EU-regelverket på likere måter, inkludert gjennom å vedta underliggende regelverk der detaljene spesifiseres ytterligere. Sistnevnte innebærer økt åpenhet rundt hvordan kraftsystemet driftes i hver stat og kostnadene ved dette. Ren energi-pakken åpner for at stater kan søke om midlertidige unntak fra 70-prosentmålet fram til 2025, men da med krav om handlingsplaner for tiltak som reduserer begrensninger i overføringskapasitet internt i budområder – for eksempel ved å dele landet i nye og/eller flere budområder. Kommisjonen følger opp statenes framdrift, men i siste instans er det opp til dem selv å fatte beslutninger om nye budområder. Bestemmelsene rundt 70-prosentmålet og endring av budområder var de siste som kom på plass i forhandlingene om Ren energi-pakken, etter vanskelige diskusjoner blant medlemsstatene.

Ren energi-pakken oppdaterer videre reguleringen av kraftmarkedet i lys av utviklingen i sektoren. Selv om det innføres regler for kapasitetsmekanismer (inkludert øvre utslippsgrense for kraftverk som får delta i nye kapasitetsmekanismer), beholder medlemsstatene relativt stor råderett over hvorvidt kapasitetsmekanismer skal innføres og hvordan de skal utformes. Kommisjonen ønsket å fjerne muligheten til å regulere strømprisen i sluttbrukermarkedet, men møtte motstand fra medlemsstatene. Adgangen til regulerte sluttbrukerpriser er derfor opprettholdt. Ren energi-pakken innførte også en ny forordning om risikoberedskap i kraftsektoren. Her innføres blant annet samarbeid mellom nasjonale myndigheter og systemoperatører på tvers av land for å identifisere, forhindre og håndtere risiko som kan true forsyningssikkerheten, bredt definert, innenfor kraftsektoren. Ren energi-pakken gir nye oppgaver til ACER og noe endring i myndighet knyttet til forvaltningsoppgaver.²³

Gjennom Ren energi-pakken ble forsterkede EU-mål vedtatt: andelen fornybar energi skulle økes til minst 32 prosent, og energiforbruket skulle reduseres med minst 32,5 prosent, innen 2030. Pakken reviderte direktivene for henholds-

²³ Beskrevet i vedlegg 5.

vis fornybar energi (2009), bygningsenergi (2010) og energieffektivisering (2012), og innførte en ny forordning for det såkalte styringssystemet. Fornybardirektivet (2018) inkluderte sektorspesifikke fornybarmål (transport og varme- og kjøle-sektor) og skulle tilrettelegge for fornybar energi gjennom blant annet raskere og enklere konsesjonsbehandling.

Energieffektiviseringsdirektivet (2018) påla medlemsstatene årlige energispareforpliktelser, men overlot til dem selv å bestemme hvordan disse skulle nås – utover krav om utredning av energieffektiviseringstiltak i større prosjekter og energikartlegging for større virksomheter uten energistyringssystem. Derimot inneholdt bygningsenergidirektivet både mål og tiltak for å redusere energibruk i bygg som i stor grad er basert på fossil energi. Direktivet krevde allerede energimerking av bygg, energikrav til byggeforskrifter, at alle nye bygg måtte være «nesten nullenergibygge» innen 2020, og at medlemsstatene skulle ha økonomiske virkemidler til å bedre energieffektiviteten i bygg. Nå ble medlemsstatene pålagt å utarbeide langsiktige renoveringsstrategier. Regler for ladeinfrastruktur for elbil og smartstyring for energibruk i bygg ble innført.

Under styringssystemet (2018) skulle hver medlemsstat utarbeide integrerte klima- og energiplaner. Kommisjonen vurderer om statenes innsats i sum bidrar til at EU når sine overordnede klima- og energimål i 2030, og gir tilbakemeldinger for å styrke bidragene. Forordningen kom som en konsekvens av at nasjonale overordnede fornybarmål falt bort.

9.2.4 Energikrisen og EUs respons

Den viktigste årsaken til høye gass- og strømpriser i Europa og Norge gjennom energikrisen er at Russland har holdt tilbake på eksport av gass til Europa.²⁴ Importen av russisk gass falt drastisk gjennom energikrisen. Det kunne ha truet forsyningssikkerheten i Europa, med dramatiske konsekvenser for samfunn og økonomi. EUs håndtering av energikrisen peker i retning av raskere energiomstilling bort fra fossil energi, og spesielt fra russisk fossil energi. Dette er krevende for EU og vil være det også i årene framover. Den raske omstillingen gjør EUs felles politikk på energiområdet enda viktigere. Men beslutninger om res-

sursutnyttelse og konsesjonsbehandling ligger fortsatt i stor grad på nasjonalt nivå.

Fra høsten 2021 begynte gassprisene å stige i Europa, og med det også strømprisene. Dette ble ansett som en midlertidig situasjon, og lavere priser var forventet utover 2022. Først med Russlands fullskala invasjon av Ukraina 24. februar 2022 ble det klart at Russlands lave gassalg til EU-statene høsten før, med særskilt lav lagerstand i Gazprom-eide gasslagre i Europa, var en del av opptakten til invasjonen.

Utover 2022 ble avtalte gassleveranser fra Russland kuttet eller kraftig redusert. Gass utgjorde i 2021 nesten en fjerdedel av EUs energibehov, og vel 40 prosent av importert gass til EU-statene kom fra Russland. I april 2022 kuttet Russland forsyningen av gass til Polen og Bulgaria, og i mai til Finland). Eksporten til Tyskland ble kraftig redusert i juni, før det ble full stans i august. I løpet av sommeren ble russisk gasseksport til de baltiske landene stanset, og eksporten til Danmark, Nederland, Østerrike, Slovakia og Italia ble redusert. I september 2022 var Russlands andel av EUs totale gassimport redusert til om lag 9 prosent. Russlands evne til å påføre skade på EU ved å redusere eller kutte energileveranser viser at EU har vært svært avhengig av Russland.²⁵

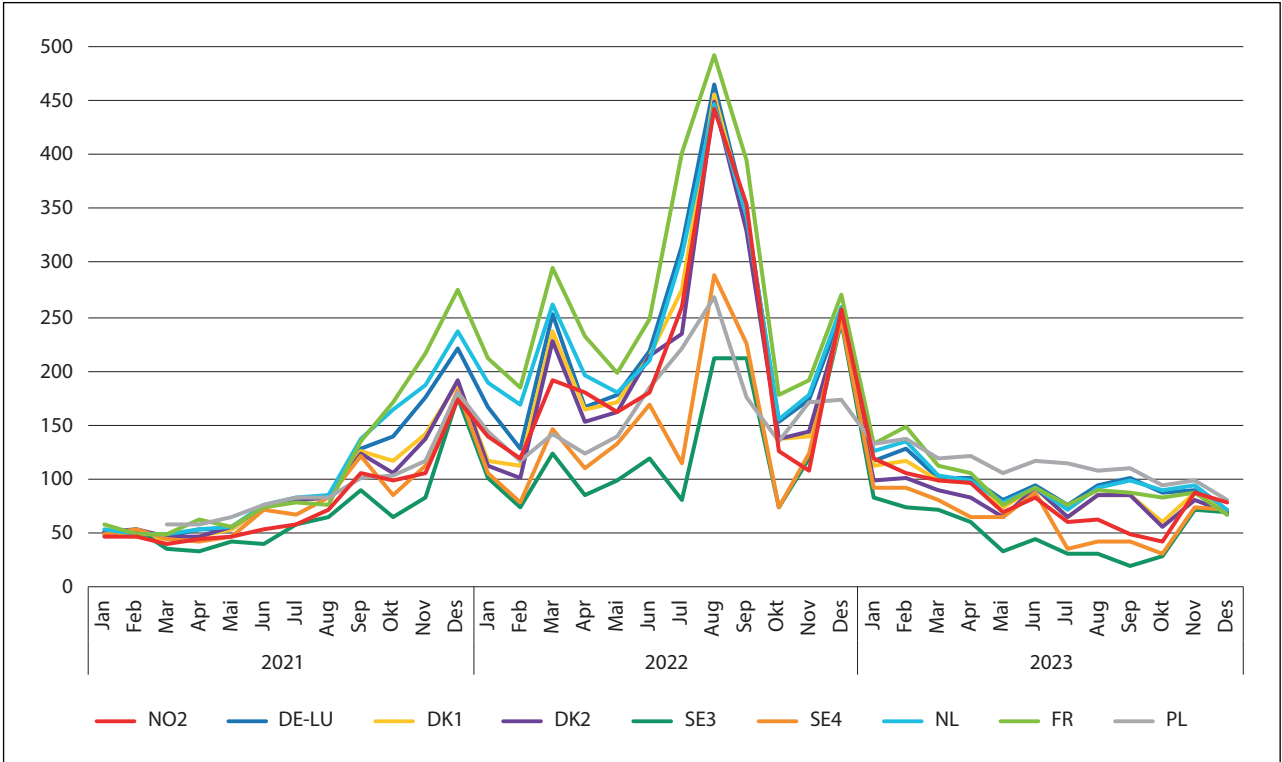
Ifølge Strømprisutvalget nådde gassprisene i Europa sitt høyeste nivå noensinne i august 2022 (se figur 9.3). Dette skyldtes knapp tilgang på energi som følge av kutt i gassleveranser fra Russland til Europa, men også høy risikopremie, siden kuttene skapte usikkerhet og alvorlig bekymring om forsyningssikkerheten gjennom den kommende vinteren. Situasjonen sammenfalt med tørke og lite vind i Europa, samt planlagt og uplanlagt vedlikehold ved franske kjernekraftverk, noe som reduserte produksjonen av særlig vind-, kull- og kjernekraft i Europa. Strømprisutvalget skriver at også europeiske strømpriser (i engrosmarkedet) var på sitt høyeste i august 2022, men at dette viste seg i sluttbrukermarkedet for husholdninger og andre noe senere, på grunn av lavt innslag av spotpriskontrakter i mange EU-stater.²⁶ I Norge resulterte energikrisen i økte prisforskjeller mellom våre fem budområder (se figur 9.4).

EU har ikke alltid vært så avhengig av russisk gass som forut for energikrisen. Økt import henger sammen med lavere gassproduksjon i EU-statene, en overgang fra kull til gass av klimahensyn (noe Norge har støttet), tysk handelspolitikk overfor Russland (motivert av tanken om at handelsre-

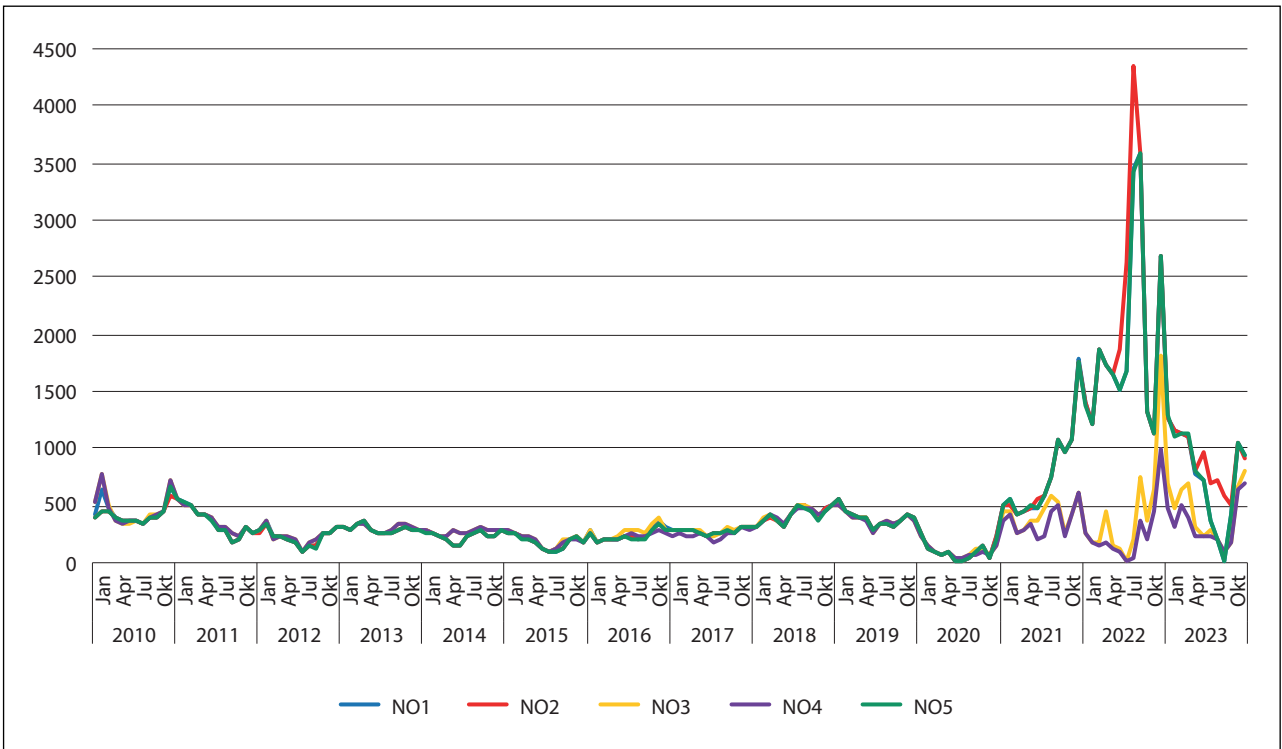
²⁴ Strømprisutvalgets rapport redegjør detaljert for energikrisen og tiltak for å håndtere denne, hvordan dette påvirket gass- og strømpriser i Europa, samt ringvirkningene i Norge spesielt for strømprisen. Strømprisutvalget (2023).

²⁵ Strømprisutvalget (2023).

²⁶ Strømprisutvalget (2023).



Figur 9.3 Strømpris i engrosmarked i ulike deler av Europa gjennom energikrisen. NO2 (Sør-Norge), DE-LU (Tyskland og Luxemburg), DK1-2 (Danmark), SE3-4 (Sør-Sverige), NL (Nederland), FR (Frankrike) og PL (Polen). Kilde: Nord Pool.



Figur 9.4 Utvikling i strømpris i engrosmarked i ulike deler av Norge. Omtrentlig angitt dekker NO1 Østlandet, NO2 Sørlandet, NO3 Midt-Norge, NO4 Nord-Norge og NO5 Vestlandet. Kilde: Nord Pool.

lasjoner er demokrati- og fredsfremmende) og ikke minst EUs østutvidelse. Med EU-utvidelsene og styrkingen av det tysk-russiske samarbeidet fra 2000-tallet og utover, ble Russland en mer dominerende aktør på det europeiske energimarkedet, også gjennom eierskap i infrastruktur og energiselskaper. Graden av avhengighet av russisk gass varierer likevel mye mellom EUs medlemsstater, med statene i Øst-Europa som spesielt sårbare.

EU har også tidligere hatt disputer med Russland om gasshandel. EU-stater opplevde både i 2006 og 2009 forstyrrelser i gassforsyning på grunn av de mange kommersielle og politiske tvistene om rørledningene som går fra Russland gjennom Ukraina til EU-statene. Østeuropeiske land har opplevd (trusler om) avbrudd i leveranser av russisk gass helt siden Sovjetunionens oppløsning.²⁷ Energikrisen nå er imidlertid mer alvorlig og omfattende enn tidligere disputer, også i lys av krigen i Ukraina.

EU og EU-statene har klart å stå samlet om en felles krisehåndtering. EU responderte gjennom felles politikktutvikling på rekordtid. Før energikrisen ble sanksjoner mot Russland innenfor energi ansett som en usannsynlig reaksjon fra EU, men EU har nå en rekke sanksjoner på plass (se boks 9.2). EU har for det meste ikke grepet inn i engrosmarkedet, men heller lempet på statsstøttereglene (se kapittel 11) for å gi medlemsstatene rom til å innføre midlertidige ordninger som skal skjerme og støtte forbrukere mot de ekstraordinære gass- og strømprisene.

Flere har undersøkt hvilke tiltak som ble innført for å håndtere energikrisen.²⁸ Strømprisutvalget påpeker at en rekke tiltak ble innført på EU-nivå og av EU-statene for å sikre energiforsyning og for å finansiere støtteordninger til husholdninger og næringsliv. Norge innførte strømsøtte til husholdningene allerede i desember 2021, og for deler av næringslivet i løpet av 2022. EUs medlemsstater har gitt grønt lys for flere midlertidige kriselover vedtatt i henhold til artikkel 122 i EU-traktaten. Sistnevnte gir Rådet i en krisesituasjon adgang til raskt å vedta midlertidige lover uten å måtte involvere Parlamentet. Her har medlemsstatene gitt grønt lys for kriselover for høyere midlertidig skattlegging av energiselskaper – til tross for at skatte- og avgiftspolitikken anses som nasjonal-

Boks 9.2 Innførte sanksjoner fra EU mot russisk energi

- forbud mot import fra Russland av olje og kull
- pristak knyttet til sjøtransport av russisk olje
- forbud mot eksport til Russland av varer og teknologier i oljeraffineringssektoren
- forbud mot nye investeringer i den russiske energi- og gruvesektoren
- forbud mot å gi gasslagringskapasitet til russiske statsborgere
- forbud mot import av flytende propan

statens domene, og noe medlemsstatene normalt har høy terskel for å bli enige om på EU-nivå.

Strømprisutvalget viser til at flere av de innførte tiltakene fra EUs side bidro til å redusere usikkerhet (og dermed også risikopremien) i markedet, noe som dempet prisene. Enkelte tiltak, som et obligatorisk mål om 80 prosent fyllingsgrad innen vinteren 2022/2023 (90 prosent i påfølgende vintre til 2025), kan ha bidratt til høyere gasspriser gjennom sommer og høst når gasslagrene skulle fylles, men kan ha sørget for at prisene gjennom vinteren ikke ble enda høyere – ikke minst sørget det for at rasjonering og utfall i energiforsyning ble unngått.²⁹ Siden starten av energikrisen i september 2021, har EU-statene øremerket 540 milliarder euro til nasjonale tiltak for å skjerme forbrukere fra de høye energiprisene.³⁰

Energikrisen har bidratt til å styrke EUs satsing på energiomstilling. EUs avhengighet av importert fossil energi var ikke bare økonomisk kostbar, men utgjorde også en sikkerhetspolitisk risiko. Energikrisen har bidratt til økte ambisjoner for utbygging av fornybar energi og energieffektivisering i EU. Dette har påvirket forhandlingene om Klar for 55, en pakke bestående av lover innenfor klima, energi og transport, som skal bidra til at EU når sitt forsterkede klimamål om 55 prosent reduksjon av klimagassutslippene i 2030 (se kapittel 8). Her medførte energikrisen blant annet en styrking av omstillingstempoet gjennom energilovene i denne pakken. I tillegg har EU vedtatt å

²⁷ Brutschin (2016).

²⁸ Se Strømprisutvalgets rapport for en nærmere beskrivelse av tiltak i EU og Norge. ACER gjennomførte også en evaluering, se ACER (2023).

²⁹ Strømprisutvalget (2023).

³⁰ «National fiscal policy responses to the energy crisis», Bruegel, 26. juni 2023 <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.

bruke en viss andel av EUs gjenåpningsfond til omstillingsformål. Energikrisen har dermed styrket og gitt sikkerhetspolitiske dimensjoner til energiomstillingen i Europa, og til EU-samarbeidet om energimarkeder og om utbygging av energiinfrastruktur.

Kriselovgivningingen har også betydning for omsstillingsstempoet i EU: Blant de vedtatte kriselovene finner vi en egen lov for raskere utbygging av fornybar energi gjennom kortere tidsfrister for konsesjonsbehandling og enklere tilgang til areal i definerte områder. Kriselovene ble vedtatt i slutten av 2022 og har ulik varighet (ut 2023 eller til første halvdel av 2024). I desember 2023 gikk energiministrene i EUs medlemsstater sammen inn for å forlenge sentrale kriselover til utgangen av 2024 eller første halvdel av 2025.³¹

Samarbeidet om energi som var etablert forut for energikrisen, sikret også at Europa var bedre rustet til å håndtere bortfallet av store mengder gass fra Russland. Et integrert gass- og kraftmarked i Europa, samt et samarbeid om forsyningsikkerhet, sørget for at EU-stater kunne motta gass fra andre EU-stater da de ble utsatt for stans eller reduksjon i forsyningene fra Russland. Også Norge bidro med økt gassforsyning til EU.

Den sikkerhetspolitiske dimensjonen av EU-samarbeidet om grensekryssende handel og infrastruktur på energiområdet, illustreres av planer for tettere teknisk integrering av de baltiske landene til det europeiske kraftsystemet. Kort tid etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina, ba den ukrainske systemoperatøren av sikkerhetsmessige grunner om å bli koblet fra det russiske strømmettet, og til det kontinentaleuropeiske.³² Det europeiske energisamarbeidet har dermed også bidratt til ukrainsk energiforsyning og -sikkerhet.

Både forut for og i kjølvannet av energikrisen er solidaritetsprinsippet i EUs energipolitikk styrket. Det er også kommet mer spesifikt til uttrykk gjennom solidaritetsklausuler i nyere gassregel-

verk og i egne kriselover. Dette følges opp av bilaterale avtaler om solidaritet og samarbeid i tilfelle forsyningssikkerheten skulle bli truet. I mai 2023 inngikk Sverige og Danmark en slik avtale, der Danmark vil bidra til å sikre forsyning av gass til prioriterte kunder i Sverige (som nødeter og andre kritiske funksjoner) dersom det oppstår en nødsituasjon i forbindelse med en eskalering av energikrisen, og det oppstår gassmangel de kommende vintrene. Nyere rettspraksis i EU-domstolen har også vist at solidaritetsprinsippet skal vektlegges i saksbehandling.³³

9.2.5 Omfattende lovarbeid utover krisehåndtering

EUs klimaambisjoner innebærer en omfattende omlegging av energisektoren, også utover kraftmarkedene. I 2022 og 2023 ble det oppnådd politisk enighet om, eller formelt vedtatt, en rekke EU-lover på energiområdet knyttet til infrastruktur, fornybar energi, energieffektivisering, gass- og hydrogenmarkeder, kraftmarkedet og markedsovervåkning av engroshandel i disse markedene. Lovendringene kommer i tillegg til den midlertidige kriselovgivningingen innført for å håndtere energikrisen.

Energiinfrastruktur spiller en nøkkelrolle for energiomstillingen, og Kommisjonen har tidligere vist til behovet for å revidere infrastrukturforordningen (2013) i tråd med målet om klimanøytralitet (omtalt i kapittel 8).³⁴ Den reviderte infrastrukturforordningen (2022) er i større grad orientert mot å bidra til EUs klimamål ved å fremme integrering av fornybar energi og nye rene energiteknologier i energisystemet, og den introduserer ordninger for å fremme samarbeid med partnerland utenfor EU.³⁵

Direktivene for fornybar energi, bygningse energi og energieffektivisering, som sist ble betydelig endret i 2018, ble i 2023 forsterket gjennom lovpakken Klar for 55 (se også kapittel 8). For fornybar energi ble et høyere 2030-mål vedtatt for hele EU (42,5–45%). Det innføres regler for raskere og enklere konsesjonsbehandling for utbygging av fornybar energi, men beslutninger om hvorvidt en konsesjon skal gis eller ei, overlates til nasjonale myndigheter. Nye sektorspesifikke for-

³¹ «Prolongation of emergency regulations on security of supply and energy prices: Council adopts measures», pressemelding. Council of the EU. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/22/prolongation-of-emergency-regulations-on-security-of-supply-and-energy-prices-council-adopts-measures>.

³² Nærmere bestemt «synkronisert». En synkron sone er et område der det til enhver tid må være balanse mellom all produksjon som mates inn, og alt forbruk som tas ut. Strømmettet i Ukraina og Moldova var synkronisert med Russland, Hviterussland og de baltiske EU-statene. Systemet er russiskdominert og en arv fra Sovjetunionen. Se vedlegg 5 for nærmere omtale av synkronisering av øst-europeiske land i og utenfor EU til det kontinentaleuropeiske strømmettet.

³³ I den såkalte Opal-saken (sak C-848/19 P Tyskland mot Polen) viste EU-domstolen til at Kommisjonen i saksbehandling av søknader fra en EU-stat om unntak fra konkurranseregler på energiområdet for ny infrastruktur også skal vurdere ringvirkninger for andre EU-stater.

³⁴ European Commission (2018a; 2019c).

³⁵ Regulation (EU) 2022/869.

nybarmål ble innført for bygg og industri, med egne mål for bruk av fornybart hydrogen i industrien. Energieffektiviseringsdirektivet ble revidert med et høyere 2030-mål vedtatt (11,7% lavere energiforbruk enn en referansebane fra 2020), og innsatsen for energieffektivisering skulle framskyndes gjennom høyere årlige energispareforpliktelse og reduksjon av energiforbruk til offentlige bygninger. Bygningsenergidirektivet ventes formelt vedtatt våren 2024. Det viderefører målet om at alle nybygg skal være nesten nullenergibygg, men nå innen 2030. Det kom egne mål om redusert energiforbruk i henholdsvis næringsbygg og boliger mot 2030 og utover, og at soleenergi skal installeres i alle nye bygg og ved renovering av eksisterende offentlige bygg og næringsbygg.

EU oppdaterte også politikken for gassmarkedet. I desember 2021 la Kommisjonen fram en gassmarkedspakke for hydrogen og avkarboniserte gasser. Pakken bygget på strategier for henholdsvis hydrogen og energisystemintegrasjon fra 2020.³⁶ I slutten av 2023 var Rådet og Europaparlamentet blitt enige. Regelverket vil vedtas formelt i første halvdel av 2024 og innfører blant annet bestemmelser om at ingen langsiktige kontrakter for levering av urensset gass skal inngås med en varighet ut over 2049, og at nettutviklingsplaner for hydrogen skal baseres på en prioritering av bruk av hydrogen til sektorer som er vanskelige å avkarbonisere.

Gassmarkedspakken oppretter også en frivillig mekanisme for å støtte utviklingen av et hydrogenmarked og et nytt organ for samarbeid mellom systemoperatører for hydrogen (European Network of Network Operators for Hydrogen, ENNOH), som vil delta i utforming av underliggende regelverk for hydrogenmarkedet. Pakken viderefører en felles innkjøpsmekanisme for gass, opprettet under energikrisen, med frivillig deltakelse. Pakken inneholder også bestemmelser om at medlemsstater kan begrense forsyning av gass og LNG fra Russland og Belarus av sikkerhetshensyn, og operasjonaliserer solidaritetsprinsippet mellom medlemsstater gjennom standardregler for samarbeid i en krise (der bilaterale solidaritetsavtaler ikke foreligger).³⁷

En ny forordning for å redusere metanutslippene fra energisektoren ble framforhandlet parallelt med gasspakken. Her innføres nye krav om å måle, rapportere og verifisere metanutslipp innenfor olje-, gass- og kullsektorene, samt iverksette avbøtende tiltak for å unngå slike utslipp, inkludert

å oppdage og reparere metanlekkasjer og begrense ventilerings- og fakling. Globale overvåkingsverktøy skal sikre åpenhet om metanutslipp fra import av olje, gass og kull til EU.³⁸

I mars 2023 la Kommisjonen fram forslag til reform av kraftmarkedet, parallelt med forslag om en nullutslippsindustrilov (se kapittel 11). Bakteppet for kraftmarkedsreformen var de historisk høye energiprisene, som utløste diskusjoner om strukturelle endringer av kraftmarkedet. Kraftmarkedsreformen oppdaterer elektrisitetsdirektivet og -forordningen (sist endret med Ren energipakken i 2019) og REMIT-forordningen (2011). I forslaget ble den grunnleggende prisdannelsen (marginalprising) beholdt, og endringene er i hovedsak avgrenset til å styrke forbrukervernet og tilrettelegge for bedre prissikring, for dermed å skjerme forbrukere fra store prissvingninger.

En sentral del av kraftmarkedsreformen er også å bidra til mer fornybar energi, og bestemmelser om støttesystemer vil inngå i den reviderte elektrisitetsforordningen.³⁹ Støttesystemer for fornybar energi og nye investeringer i kjernekraft skal fra 2027 utformes som toveis differansekontrakter. Her vil kraftprodusenten motta støtte dersom strømprisen går under et forhåndsbestemt nivå, og betale inn overskytende inntekt der strømprisen kommer over en forhåndsdefinert terskel. Investeringer i fornybar energi skal også stimuleres gjennom å tilrettelegge for langsiktige avtaler (power purchase agreements, PPA). En liten, men viktig, endring er at kapasitetsmekanismer ikke lenger trenger å være midlertidige. REMIT-forordningen styrkes for å sikre bedre tilsyn og hindre manipulering av energimarkedene. ACER vil kunne utføre fysiske inspeksjoner og få undersøke saker som har en grensekryssende dimensjon der det er mistanke om markedsmanipulering (se vedlegg 5). Det ble oppnådd politisk

³⁷ «Internal markets in renewable and natural gases and in hydrogen: Council and Parliament reach deal». Pressemelding. Council of the EU. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/28/internal-markets-in-renewable-and-natural-gases-and-in-hydrogen-council-and-parliament-reach-deal/>; «Gas package: Council and Parliament reach deal on future hydrogen and gas market». Pressemelding. Council of the EU. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/08/gas-package-council-and-parliament-reach-deal-on-future-hydrogen-and-gas-market/>.

³⁸ «Climate action: Council and Parliament reach deal on new rules to cut methane emissions in the energy sector». Pressemelding. Council of the EU. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/15/climate-action-council-and-parliament-reach-deal-on-new-rules-to-cut-methane-emissions-in-the-energy-sector/>.

³⁹ Støttesystemer for fornybar energi er tidligere regulert i EUs fornybardirektiv.

³⁶ European Commission (2020a;2020e).

enighet om kraftmarkedsreformen i slutten av 2023, og formelle vedtak ventes i første halvdel av 2024.

9.3 Norges samarbeid med EU på energiområdet siden 2012

Store deler av EUs energipolitikk utviklet de siste 10–15 årene er ikke innlemmet i EØS-avtalen (se

boks 9.3). I denne perioden har Norge fått et økt etterslep når det gjelder inkorporering av EUs energilovgivning.

Norske myndigheter har regelmessig kontakt med EU og medlemsstatene om energispørsmål. Det er dialog mellom den norske energiministeren og EUs energikommissær. Norge sender brev med innspill når nye EU-lover på energiområdet utformes og forhandles.

Boks 9.3 Energilover som er innlemmet, til vurdering eller ikke EØS-relevant

Denne oversikten omfatter ikke forordninger eller beslutninger vedtatt av Kommisjonen i henhold til EU-direktiv eller EU-forordninger, og ikke lovendringer i EU som følge av inn- eller utmelding av medlemsstater.

Innlemmet i EØS-avtalen

Tredje energipakke ble innlemmet i EØS-avtalen i 2017 og gjennomført i norsk rett i 2019:

- elektrisitetsdirektiv, elektrisitetsforordning, gassdirektiv, gassforordning, ACER-forordning (alle vedtatt av EU i 2009)

Klima- og energipakke for 2020¹:

- fornybardirektiv (vedtatt av EU i 2009, innlemmet i EØS i 2011 og gjennomført i Norge i 2012), bygningsenergidirektiv (vedtatt av EU i 2010, innlemmet i 2022, gjennomført i 2023)

Ikke innlemmet i EØS-avtalen, men til vurdering

Klima- og energipakke for 2020:

- energieffektiviseringsdirektiv (vedtatt av EU i 2012)

Ren energi-pakken (fjerde pakke):

- elektrisitetsdirektiv (vedtatt 2019), elektrisitetsforordning (2019), ACER-forordning (2019), risikoberedskapsforordning (2019), fornybardirektiv (2018), energieffektiviseringsdirektiv (2018), bygningsenergidirektiv (2018), styringssystemforordning (2018²)

Klar for 55¹:

- fornybardirektiv (2023), energieffektiviseringsdirektiv (2023), bygningsenergidirektiv (2024)

Kraftmarkedsreform:

- elektrisitetsdirektiv (2024), elektrisitetsforordning (2024), forordning om integritet og transparens i engrosmarkedet (REMIT, 2024)

Gassmarkedspakken for hydrogen og avkarboniserte gasser:

- gassdirektiv (2024), gassforordning (2024)

Enkeltstående rettsakter:

- forordning om forsyningssikkerhet for gass (2010,³ revidert 2017³ og 2022)
- forordning om integritet og transparens i engrosmarkedet (REMIT, 2011)
- energiinfrastrukturforordningen (2013³, revidert i 2022)
- direktiv om sikkerhetsstandarder for offshore petroleumsvirksomhet (2013)³
- forordning om statistikk for strøm- og gasspris til industri (2016)
- gassdirektiv (2019)⁴
- forordning om metanutslipp fra energisektor (2024)

Ikke EØS-relevant

- REPowerEU-revisjon av Recovery and resilience-forordning (2023)
- kriselover vedtatt etter artikkel 122 i EU-traktaten (2022, 2023)

¹ Kun energilovene i bredere lovpakke er inkludert her.

² 12 paragrafer ble innlemmet i 2019 knyttet til klimaavtalen (se kapittel 8).

³ Markert som EØS-relevant av EU, ikke ansett som EØS-relevant av EØS/EFTA-statene.

⁴ Utkast til vedtak om EØS-innlemmelse forelå i 2022.

Kilder: EU (EUR-Lex), ESA (EEA-Lex), Lovdata (Europalov), og Regjeringen (EØS-notatbasen og andre relevante dokumenter).

Energidepartementet har gjennomført høringer av ny EU-lovgivning i Norge, men det varierer noe om det gjennomføres høringer av forslag til EU-lover eller kun til den vedtatte EU-loven. En gjennomgang av norske høringer i perioden 2009–2023 viser at det på energiområdet ble gjennomført høringer knyttet til de fleste EU-lovene, til dels også før de ble vedtatt i EU.⁴⁰ Det er også gjennomført flere høringer av underliggende regelverk, blant annet knyttet til EUs kraftmarkedsregulering. For EU-lovene på energiområder som er til vurdering for EØS-relevans, er det gjennomført høringer av enten forslag og/eller vedtatte versjoner på EU-siden. I forbindelse med høringer av den vedtatte «strømdelen» av Ren energi-pakken i 2020, fikk det daværende Olje- og energidepartementet kritikk for å sende kun engelskspråklige versjoner av lovtekstene på høring, og for at norske myndigheters egne vurderinger av regelverket eller spesifikke problemstillinger ikke inngikk i høringen.

At EU har beveget seg i retning dypere samarbeid om energispørsmål, har vært utfordrende for EØS-avtalen og for norsk politisk debatt. Norge var et foregangsland på energimarkedsintegrasjon, med et tidlig etablert nordisk samarbeid. I dag er det større politisk ambivalens blant norske politiske partier til å henge med videre når EU samler seg som gasskjøper og knytter seg tettere sammen i et felles regulert kraftmarked.

EUs fornybardirektiv av 2009 ble tatt inn i EØS-avtalen relativt raskt. Det tok om lag ti år å innlemme tredje energimarkedspakke. Selv om EUs gassmarkedsregelverk under tredje pakke er innlemmet i EØS-avtalen, er den praktiske betydningen mindre. Dette skyldes at EUs gassmarkedspolitikk har vært orientert mot organiseringen av et nedstrøms gassmarked. Gassforbruket i Norge er svært begrenset, og det er gitt unntak fra regelverket i områder i Norge der viktige gasinstallasjoner befinner seg.

Enkelte EU-lover på energiområdet har ligget til vurdering i over ti år. De siste fem årene har antallet EU-lover som ligger til vurdering for mulig EØS-innlemmelse vokst betydelig. Etter hyppige lovendringsprosesser i EU de siste femseks årene vil gjeldende EØS-rett per 2024 i flere tilfeller ligge to versjoner bak gjeldende EU-rett. Dette gjelder blant annet regler for kraftmarkedet og fornybar energi. I noen tilfeller er ikke første versjon av EU-lover innlemmet (REMIT-forord-

ning, energieffektiviseringsdirektiv, energiinfrastrukturforordning), mens det i EU er vedtatt en eller flere revisjoner.

Norge er en kjærkommen gassleverandør for et Europa i energikrise. Samtidig har den norske posisjonen om at det er selskapene, ikke staten, som selger gass, og at norske myndigheter ikke kan påvirke gassprisene til europeiske kunder, ikke bare blitt møtt med forståelse i et Europa som har slitt med ekstreme gasspriser. I Norge har energikrisen i hovedsak dreid seg om høye strømpriser, dels fordi historisk lav vannstand i 2022 ble håndtert gjennom tett samarbeid mellom nasjonale myndigheter og strømbransjen for å sikre god disponering av vann i norske magasiner utover høsten og vinteren 2022. Norge har innført en særskilt ordning for å sikre forsyningssikkerhet for det norske kraftsystemet, som er utformet med henblikk på vannkraftens betydning for norsk strømforsyning.

9.3.1 Norsk deltakelse i EUs politikk for energiomstilling

Norge var med på deler av EUs energiomstillingspolitikk for 2020. Mens fornybardirektivet ble tatt inn relativt raskt og har bidratt til en høyere fornybarandel i Norge i 2020, ble EUs energieffektiviseringsdirektiver liggende til vurdering forbi 2020. Ett av disse er først innlemmet i 2022, og det andre er fortsatt til vurdering. Norges samarbeid med EU om satsing på fornybar energi styrket troen på et stort framtidig kraftoverskudd i Norge, men et høyt utbyggingstempo bidro til økt motstand mot ny kraftutbygging. Det anslås nå at Norge vil få en stram kraftbalanse mot 2030 som følge av lite ny produksjon samtidig som det ventes en økning i kraftforbruket. Nyere versjoner av EUs fornybar- og energieffektiviseringsdirektiver er ikke tatt inn i EØS-avtalen.

Under EUs *fornybardirektiv* av 2009 fikk Norge et nasjonalt mål om å øke andelen fornybar energi til 67,5 prosent innen 2020. Norge hadde allerede gjennomført en tidligere versjon (fra 2001) som kun omfattet strømsektoren, mens andelen fornybar energi nå skulle økes innenfor all energibruk, ikke bare strømforbruk. For å oppnå dette satset Norge på ny kraftutbygging. I 2012 innførte Norge et felles støttesystem for utbygging av fornybar energi sammen med Sverige (grønne sertifikater; se kapittel 8). Støttesystemet ble finansiert gjennom et påslag på strømregningen. Det var likevel en utbredt oppfatning at Norge gjennom ny kraftutbygging ville få et såpass stort kraftoverskudd framover at strømprisen i Norge ville redu-

⁴⁰ Basert på «Oversyn over høyringsaker», Regjeringen, 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar/oversyn-over-hoyringssaker/id546535/>.

seres, eller i verste fall kollapse.⁴¹ Dette medvirket til at det ble gitt konsesjon til to mellomlandsforbindelser, til henholdsvis Tyskland og Storbritannia, i 2014.⁴² Begge konsesjoner henviste til at norsk vannkraft ville samspille godt med Europas (herunder de to landenes) omlegging til fornybar energi.⁴³

Norge overoppfylte fornybarmålet for 2020, med en andel på 77,4 prosent.⁴⁴ Stor aktivitet og høyt tempo i sluttspurten for å få støtte sammenfalt med en kraftig og rask prisreduksjon for vindkraftteknologi.⁴⁵ På grunn av gamle konsesjoner⁴⁶ og rask teknologiutvikling, ble vindturbinene ofte større og høyere enn forespeilet. Dette førte til en kraftig motreaksjon mot utbygging av vindkraft på land, og full stans i konsesjonsbehandling i tre år (2019–2022).⁴⁷ Ytterligere kontroverser fulgte med Fosen-saken, der statens vedtak om konsesjon til vindkraftutbygging på Fosen ble kjent ugyldig av Høyesterett fordi utbyggingen krenker reindriftssamenes rett til kulturutøvelse.⁴⁸ For å bidra til økt legitimitet rundt vindkraftutbygging i Norge er det innført grunnrentebeskatning og styrket økt medbestemmelse for kommunene.

EUs *energieffektiviseringsdirektiv* fra 2012 erstattet et tidligere direktiv fra 2006. Et utkast til felles beslutning for å innlemme 2006-versjonen ble sendt fra EØS/EFTA-statene til Kommisjonen i 2013, men direktivet er ikke innlemmet – det var heller ikke lenger noen grunn til å ta inn denne versjonen i EØS-avtalen ettersom det trådte *ut* av kraft i EU i 2014. 2006-versjonen av direktivet er siden endret tre ganger (i 2012, 2018 og 2023) og er fortsatt under vurdering for EØS-innlemmelse. I 2023 ble en norsk lovendring vedtatt som innfører regler som også ligger i dette direktivet.⁴⁹ *Bygningsenergidirektivet* av 2010, som skal redu-

ser energiforbruket i bygg, ble innlemmet i EØS-avtalen i 2022 og gjennomført i norsk rett i 2023. Senere versjoner av direktivet (2018 og 2024) er ikke innlemmet.

Norge ligger an til å få en strammere kraftbalanse mot 2030. Det henger sammen med lavere tempo i utbygging av ny fornybar energi, økning i strømforbruket i husholdninger og industri, samt planer i industri- og petroleumssektor som innebærer økt strømforbruk.⁵⁰ Energikommisjonen anbefalte økt satsing på fornybarutbygging og energieffektivisering for å forbedre kraftbalansen mot 2030. Både Energikommisjonen og Strømprisutvalget trakk fram at et kraftoverskudd i Norge ville muliggjøre fortsatt lavere strømpriser i Norge enn i omliggende land.⁵¹ Mens deltakelse i EU-regelverk for fornybar energi bidro til økt utbygging av fornybar energi, deltok ikke Norge i EU-regelverket for energieffektivisering mot 2020.

Norge har ikke innlemmet nyere versjoner av EUs direktiver for fornybar energi, energieffektivisering og bygningsenergi vedtatt gjennom Ren energi-pakken (2018) eller Klar for 55 (2023). Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i en merkeordning for elektrisitet kalt opprinnelsesgarantier.⁵² På EU-siden er ordningen nå regulert etter fornybardirektivet av 2019 og senere versjoner, som ikke er tatt inn i EØS-avtalen. I Norge er opprinnelsesgarantier hjemlet i fornybardirektivet av 2009, som i EU trådte ut av kraft i 2019. I motsetning til Norge får ikke Sveits og Storbritannia lenger delta i systemet for opprinnelsesgarantier.⁵³ De siste årene har prisen for opprinnelsesgarantier økt, blant annet som følge av høyere strømpris.⁵⁴

9.3.2 Norsk deltakelse i EUs kraftmarkedspolitik

Norge har over tid blitt mer integrert – fysisk og markedsmessig – med Norden og Europa når det gjelder strøm. Den norske strømpolitikken gjorde

⁴¹ Boasson (2015); Jevnaker (2014).

⁴² En tredje forbindelse hadde fått prioritert status etter EUs energiinfrastrukturforordning (NorthConnect, til Skottland), men søknad om konsesjon til norske myndigheter ble senere avslått.

⁴³ Olje- og energidepartementet (2014a, 2014b).

⁴⁴ «Share of energy from renewable sources, by country». European Environmental Agency, 7. juni 2023. https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/countries-breakdown-actual-res-progress-13#tab-googlechartid_chart_21.

⁴⁵ Anlegg satt i drift innen 2021 kunne motta støtte i inntil 15 år framover.

⁴⁶ Før dette hadde utbyggingen av vindkraft i Norge gått sakte. Byggefrister ble derfor forlenget for å unngå at tildelede konsesjoner ikke ble brukt.

⁴⁷ Gulbrandsen m.fl. (2021).

⁴⁸ Høyesteretts dom HR-2021-1975-S.

⁴⁹ Prop. 100 L (2022–2023)

⁵⁰ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023); Statnett (2023).

⁵¹ NOU 2023: 3; Strømprisutvalget (2023).

⁵² Fornybarprodusenter mottar opprinnelsesgarantier tilsvarende egen kraftproduksjon som kan selges til strømleverandører og andre, som dermed kan tilby kundene en garanti for at det produseres like mye fornybar kraft som den kraftmengden kunden bruker.

⁵³ Nærmere omtalt i vedlegg 5.

⁵⁴ Anslag oppgitt til utvalget viser en årlig inntjening for norske kraftprodusenter på 50–75 millioner euro i perioden 2015–2020, og opp til 300–450 millioner euro årlig for årene 2021–2025.

Norge til et foregangsland som inspirerte andre nordiske land – og EU. De norske løsningene som ble utviklet utover 1990-tallet, var en kilde til inspirasjon for den etterfølgende reguleringen i EU. EU utviklet sitt regelverk i samme retning (se boks 9.4). Fra tredje energimarkedspakke, og særlig med Ren energi-pakken, har EU imidlertid satt større preg på den fysiske og markedsmessige integrasjonen av Europa på strømområdet. EU har de siste årene vedtatt mer felles lovgivning knyttet til forsyningssikkerhet og solidaritet mellom stater på energiområdet.

Tredje energimarkedspakke (2009) ble vedtatt innlemmet av EØS-komiteen i 2017 og godkjent av nasjonale parlamenter i EØS/EFTA-statene i 2018. Det tok nesten ti år fra tredje pakke ble vedtatt i EU til den trådte i kraft i Norge. I mellomtiden hadde bransje og forvaltning på tvers av EU-stater samarbeidet om nærmere spesifisering av hvordan EU-regelverket skulle praktiseres. Forut for EØS-innlemmelse deltok norske aktører på uformell basis i disse prosessene. Statnett var fullt medlem fra oppstarten av det europeiske samarbeidsorganet for systemoperatører i Europa (ENTSO-E). Gassco, operatør av det norske gassrørnettet til Europa, er observatør i det tilsvarende organet for gass (ENTSO-G). Reguleringen av det nordiske kraftmarkedet ble videreutviklet gjennom disse prosessene. Selv om markedsbasert regulering av kraftforsyning er innført, er et betydelig offentlig eierskap innenfor kraftproduksjon videreført i Norge, Norden og mange EU-stater. Kraftnettet er monopolregulert for å sikre samfunnsmessig rasjonell bruk og utvikling.

Boks 9.4 Norge som modell for EUs kraftmarked

Med den norske energiloven av 1990 ble et markedsbasert system for strømforsyning etablert i Norge. Loven trådte i kraft i 1991. Formålet med dette var å effektivisere og optimalisere vannproduksjon i Norge. En forgjenger til den nordiske kraftbørsen ble etablert i Norge i 1971, og videreutviklet da strømforsyning ble liberalisert i 1991. Andre nordiske land ble med i et felles strømmarked etter hvert som markedsbaserte systemer ble innført også der: Sverige i 1996, Finland i 1997, Danmark i 2002. Senere kom også de baltiske statene til. Utviklingen av det norske strømmarkedet er nærmere omtalt i Strømprisutvalgets rapport *Balanssekunst* (2023).

EØS-innlemmelsen var gjenstand for forhandlinger mellom EU og EØS/EFTA-statene og resulterte i betydelige tilpasninger i forhold til EU-regelverket. Det tok tid å finne en løsning for deltakelse i, og gjennomføring av vedtak fra, EUs energibyrå ACER. En topilarløsning ble valgt for tilknytning av EØS/EFTA-stater til ACER, og med hensyn til ACER-vedtak via ESA (omtalt i kapittel 5).

Under tredje pakke kan ACER ta beslutninger knyttet til underliggende regelverk samt godkjenne søknader om unntak fra regelverket – i begge tilfeller kun der nasjonale reguleringsmyndigheter ikke er blitt enige. De overordnede politiske veivalgene om at strøm skal defineres som en vare, og at det skal tilrettelegges for økt kraftutveksling gjennom mer effektiv bruk av eksisterende mellomlandsforbindelser, er vedtatt av Europaparlamentet og EUs medlemsstater i Rådet. ACERs myndighet knyttes dermed til å sikre at politisk valgte prinsipper om ikke-diskriminering og like vilkår for handel innad i og mellom land følges opp i praksis.

Tredje pakke medførte opprettelsen av en uavhengig regulator (Reguleringsmyndigheten for energi, RME) i Norge, som ikke kunne instrueres av den norske regjeringen. RME er underlagt norske lover. RME skal sørge for at EØS-innlemmet EU-regelverk etterleves av ikke-statlige aktører i Norge, og kan fatte forvaltningsvedtak overfor disse.

Island har ingen mellomlandsforbindelser for strøm og gass, noe som gjør at deler av tredje pakke ikke er aktuelt. Island er i tillegg fritatt fra gassdelen av tredje pakke (gassdirektiv og -forordning). Flere øvrige tilpasninger gitt Liechtenstein og Island «speiler» unntak og fritak gitt til små land og øystater i lovteksten for tredje pakke. Der er også tilpasninger som reflekterer unntak gitt i EU-lovgivningen for spesielt definerte situasjoner. Unntak fra gassmarksregler for framvoksende markeder er på EØS-siden tatt i bruk for spesifikke geografiske områder i Norge (Jæren, Ryfylke og Hordaland), knyttet til at utbygging fant sted da det norske markedet hadde status som et framvoksende gassmarked. Øvrige tilpasninger dreier seg om EØS-avtalens virkeområde, der forholdet til tredjeland og mål på EU-nivå ikke er EØS-relevante (med mindre det er eksplisitt avtalt, jf. klimaavtalen, se kapittel 8). Derfor er klausuler i elektrisitetsdirektivet om felles unntak fra tredjelandsklausuler og vurderinger knyttet til EUs fornybarmål ikke innlemmet. I tillegg er det gitt enkelte tilpasninger knyttet til særegne nasjonale situasjoner i Norge: elektrisi-

tetsdirektivet får ikke anvendelse på kraftlinjer til oppstrøms petroleumsinstallasjoner, og Melkøya unntas definisjoner av LNG-anlegg fordi det regnes som en del av oppstrøms gassforsyning heller enn nedstrøms.⁵⁵

Norsk innlemmelse av tredje pakke ble gjenstand for en bredere offentlig diskusjon om ACERs myndighet, men også om Norges forhold til EU på energiområdet og handlingsrommet i EØS-avtalen. Den offentlige samtalen om tredje pakke ble mer kompleks fordi den sammenfalt i tid med EUs forhandlinger av Ren energi-pakken (også kjent som fjerde energipakke). Uavklarte og mulige endringer her ble trukket inn i den norske debatten om innlemmelse av tredje pakke (blant annet om føringer på bruken av flaskehal-sinntekter). Høsten 2023 gjentok denne situasjonen seg, da diskusjonen av Ren energi-pakken i Norge pågikk parallelt med at EU forhandlet om en ny kraftmarkedsreform.

Diskusjonene rundt Norges samarbeid med EU på energiområdet sammenfalt også med en voksende debatt i Norge om ringvirkninger for norske strømpriser av nye mellomlandsforbindelser til Storbritannia og Tyskland. Industriens tilgang til billigere strøm i Norge enn i andre land, ble framhevet som viktig for norsk konkurransevne. Debatten blusset opp igjen med stigende strømpriser høsten 2021, og gjennom energikrisen. Ren energi-pakken (2018–2019) ligger fortsatt til vurdering for EØS-innlemmelse per januar 2024. Dette illustrerer spenninger mellom ulike politiske partier i Norge i synet på samarbeid med EU på energiområdet.

I etterkant av at Stortinget godkjente innlemmelse av tredje pakke, anla organisasjonen Nei til EU søksmål mot staten. Nei til EU var kritisk til innlemmelsen av tredje pakke, og de hevdet at det ble overført mer myndighet til ACER enn det grunnlovshjemmelen som Stortinget benyttet da det fattet vedtak om innlemmelse, åpnet for. Saken ble avgjort av Høyesterett høsten 2023, som viste til at ACERs myndighet var begrenset til å fatte forvaltningsvedtak, ikke gjøre politiske veivalg. Høyesterett anså myndighetsoverføringen i tredje pakke som lite inngripende, og opprettholdt derfor Stortingets vedtak.

Forhandlingene mellom partiene på Stortinget om innlemmelse av tredje pakke medvirket til senere politiske erklæringer om at ingen nye mellomlandsforbindelser skulle bygges i inneværende stortingsperiode.⁵⁶ Sistnevnte er også

koblet til diskusjoner rundt utbygging av havvind i Nordsjøen. Ved planlegging av auksjoner for havvind i Nordsjøen diskuteres det hvordan havvind skal tilknyttes strømmettet på land. Havvindparker kan kobles til et land gjennom en radial eller til ett eller flere land gjennom en såkalt hybridforbindelse. Motstandere av hybridforbindelser har argumentert for at disse i praksis vil utgjøre nye mellomlandsforbindelser, mens forkjempere har trukket fram at planlagte havvindområder ligger nær Danmark (Sørlige Nordsjø II) og at radiell tilknytning kun til Norge vil gjøre havvindutbyggingen dyrere og mer avhengig av subsidier. Etter planen skal en første auksjonsrunde for utbygging med radialetilknytning gjennomføres i 2024.

9.4 EØS-relevans på energiområdet

Vurderingen av EØS-relevans beror på om rettsakten faller innenfor EØS-avtalens saklige og geografiske virkeområde. EØS-avtalen omhandler indre marked og miljø, men har også henvisninger til energi.

EØS/EFTA-statene har lagt til grunn at forsyningssikkerhet for energi ikke er omfattet av EØS-avtalen. Stortingsproposisjonen for samtykke til EØS-avtalen viste til at avtalen ikke innebærer at det legges opp til en felles energipolitikk, og at det var enighet mellom EU og EØS/EFTA-statene om at EFs beredskapslovgivning for oljekrise ikke skulle inngå i avtalen.⁵⁷

Fram til 2009 ble EUs energilovgivning vedtatt med hjemmel i EU-traktatens artikler om miljø eller indre marked. Lisboa-traktaten fra 2009 innførte en egen paragraf for energi, som senere vedtatte energilover ble hjemlet i.⁵⁸ EØS-avtalen har ikke en tilsvarende paragraf, noe som kan gjøre det mer krevende å vurdere EØS-relevans på energiområdet. I nyere EU-regelverk knyttet til indre marked for energi er det mange henvisninger til solidaritet og forsyningssikkerhet. Bruken av regelverk for indre marked til å oppnå forsyningssikkerhet, kan innebære mer krevende prosesser rundt vurderinger av EØS-relevans framover.

Hva gjelder det geografiske virkeområdet, følger det av EØS-avtalens artikkel 126 nr. 1 at EØS-avtalen anvendes på territoriet til EFTA-statene. Norske myndigheter framholder at dette betyr at EØS-avtalen *ikke* skal anvendes i den tilstøtende

⁵⁵ Jevnaker (2022). Se også vedlegg 5.

⁵⁶ Regjeringen (2021).

⁵⁷ Meld. St. 5 (2012–2013), viser her til St.prp. nr. 100 (1991–92).

⁵⁸ TEUV artikkel 194.

sonen, den økonomiske sonen og på kontinental-sokkelen. ESA og Kommisjonen er av motsatt oppfatning. Nylig publisert juridisk forskning har argumentert for at EØS-rettens rekkevidde er funksjonelt heller enn geografisk bestemt.⁵⁹

Uenigheten mellom EU og Norge knyttet til EØS-avtalens anvendelse på norsk sokkel, hindrer ikke at olje og gass produsert der regnes som produkter med opphav i EØS. Dette er nemlig særskilt regulert i EØS-avtalens protokoll 4 artikkel 4 nr. 1, som slår fast at «mineral products extracted from their soil or from their seabed» skal regnes som produkter som er «wholly obtained in the EEA». Selv om olje og gass skulle regnes som produsert utenfor EØS, så ville EU neppe innføre toll på produkter som de trenger, og som de heller ikke produserer selv i nevneverdig grad.

Det norske standpunktet om EØS-avtalens geografiske virkeområde har medført at rettsakter fra EU omhandlende sikkerhet for petroleumsvirksomhet eller for maritime områder ikke er innlemmet i EØS-avtalen (se kapittel 5). Norge har ikke ønsket å gi EØS-innlemmet regelverk anvendelse på norsk sokkel (jf. EUs helikopterdirektiv). En nylig domsavsigelse fra EFTA-domstolen peker mot at EU-rettsakter som er tatt inn i EØS-avtalen, også kommer til anvendelse på norsk sokkel der saksforholdene har tilstrekkelig nær tilknytning til EU/EØS.⁶⁰ Norge har akseptert EØS-innlemmelse av EUs karbonlagringsdirektiv av 2009, som omfatter lagring av CO₂ på norsk sokkel (se kapittel 8).

Det er økt interesse fra EU og EUs medlemsstater for utbygging av havvind i Nordsjøen og utvikling av hydrogenproduksjon. Det vil kunne

følges opp med EU-lovgivning som får anvendelse for energiinstallasjoner til havs. EUs reviderte infrastrukturforordning for energi innførte allerede i 2022 regler for samarbeid mellom stater om utbygging av slike felles prosjekter. For regelverk der Norge ønsker å delta, vil Norge kunne måtte akseptere at det også anvendes på norsk sokkel. Spørsmål rundt nye typer energiprojekter i Nordsjøen vil være særlig relevante her.

9.5 EØS-samarbeidets betydning for norsk energipolitikk og forsyningssikkerhet

Norges forhold til EU på energiområdet er preget av at Norge er en stor produsent av olje og gass, og av Norges deltakelse i det som etter hvert har utviklet seg til å bli et europeisk samarbeid på kraftmarkedet. EUs energipolitikk kan påvirke norsk energipolitikk direkte og indirekte. Den direkte påvirkningen skjer i form av at EU-lover som innlemmes i EØS-avtalen blir en del av norsk energipolitikk. Den indirekte skjer når EU-politikken påvirker etterspørselen og prisutviklingen i energimarkedene i Europa, noe som har betydning for norsk eksport av gass og handel med strøm (se boks 9.5).

⁶⁰ I Scanteam-saken (Sak E-8/19) bekreftet EFTA-domstolen at en anskaffelse foretatt av Norges ambassade i Angola, der de potensielle leverandørene ville være etablert i EØS, måtte følge det EØS-innlemmede anskaffelsesdirektivet. Bakgrunnen er etablert rettspraksis i EU-domstolen om at EU-retten har ekstraterritoriell anvendelse på saksforhold med tilstrekkelig nær tilknytning til EU. EFTA-domstolens avgjørelse bekrefter at dette også gjelder i EØS-rettslig sammenheng. Domsavsigelsen vil dermed også gjelde for saker om aktivitet på sokkelen, ifølge Fredriksen m.fl. (2023).

⁵⁹ Bekkedal og Andenæs (2024).

Boks 9.5 Norsk energiekspport og -politikk

Gass og strøm er regionale handelsvarer som er avhengig av fysisk infrastruktur (i motsetning til olje, som er en globalt lettomsettelig vare). Nær all norsk energiekspport skjer via gassrør og strømledninger til andre land i Europa. Gass kan imidlertid også handles globalt dersom den kjøles ned til flytende form (LNG), men dette er en energikrevende prosess, som øker kostnadene. Norsk politikk for petroleum- og kraftsektoren har søkt å tilrettelegge for lønnsomhet i de to næringene og sørge for at verdiskapingen kom-

mer fellesskapet til gode gjennom grunnrente-beskatning og offentlig eierskap. For norsk gass befinner de store forbrukerne seg utenfor Norge, mens en kraftintensiv industri utgjør store strømforbrukere innad i Norge. Norske husholdninger bruker i liten grad gass, men desto mer strøm (i motsetning til europeiske husholdninger, der gass brukes til oppvarming). Prisøkninger for strøm i Europa og i Norge vil dermed kunne utløse mer diskusjon i Norge enn prisøkning på gass.

9.5.1 Betydningen av EU og EØS-avtalen for norsk petroleumspolitikk

Den norske petroleumspolitikken har vært preget av et motsetningsforhold, og samtidig en gjensidig avhengighet, mellom Norge som produsent og EU (-stater) som forbrukere. EU er avhengig av å få kjøpt gass fra Norge, samtidig som Norge er avhengig av signaler om langsiktig etterspørsel fra EU for å kunne investere i infrastruktur for å utvinne og transportere gassen til Europa. Etter Storbritannias utmelding har ikke EU lenger en stor petroleumspolitisert produsent blant sine medlemsstater, og vil da ikke i samme grad som tidligere vektlegge petroleumssaker og hensyn i utformingen av sin klima-, energi- og næringspolitikk.

Den direkte betydningen av EUs energiregelverk for norsk petroleumspolitikk gjennom EØS-avtalen, har vært begrenset, grunnet et lavt nedstrøms gassforbruk i Norge. Norsk gjennomføring av EUs klimaregelverk (særlig kvotehandel) kan imidlertid få økt betydning framover. Innstrammingen av EUs kvotehandelssystem vedtatt i 2023 betyr at ingen nye kvoter vil bli tilgjengelige fra 2040 (se kapittel 8). På egen hånd vil EUs kvotesystem trolig likevel ikke gi tilstrekkelige insentiver til omstilling. Klimautvalget 2050 peker på at kvotehandel muliggjør utsettelse av utslippskutt, og at dette innebærer en risiko for at Norge kan måtte ta en stor del av kuttene, til høye omstillingskostnader i løpet av en kort periode, rett før 2050.⁶¹

EUs samarbeid på energiområdet har først og fremst en indirekte virkning på norsk petroleumssektor gjennom å påvirke utviklingen i etterspørsel i EU-stater som Norge eksporterer til. 95 prosent av norsk gasseksport foregår via gassrør til EU-stater og Storbritannia – bygget for salg av gass til europeiske kunder. På grunn av betydelig mindre tilgang til russisk gass, er EU nå avhengig av andre eksportører. Norge ble den største eksportøren av rørgass til Europa i 2022 som følge av fallet i russiske gassleveranser. Økt norsk gasseksport i 2022 ble høyt verdsatt i EU. Mange i Europa presset på for å få kjøpe gass til under den da svært høye markedsprisen, men norske myndigheter holdt fast ved prinsippet om at markedshensyn bestemmer gassprisen. Verdien av norsk olje- og gasseksport steg betraktelig i det som allerede var et rekordår i 2021, og særlig i 2022. Gasseksporten alene ga inntekter på 1357 milliarder norske kroner i 2022 (mot om lag 200 milliarder årlig i årene 2013–2019).⁶²

⁶¹ NOU 2023: 25.

Gjennom energikrisen har flere EU-stater, særlig Tyskland, også økt kapasiteten for import av flytende naturgass (LNG) fra et globalt marked. USA har på kort tid blitt verdens største LNG-eksportør, men videre vekst er gjenstand for intern politisk dragkamp. Framover vil EUs forhandlingsposisjon overfor eksportører av gass, i flytende og/eller rørs form, påvirkes av blant annet hvorvidt EU lykkes i å redusere sitt gassforbruk, EUs kapasitet for LNG-import og prisutviklingen i det globale LNG-markedet. Nye gassmarkedsregler i EU kan redusere konkurransen fra russisk rørgass ytterligere ved å gi medlemsstater vide rammer til ikke å handle gass med Russland av sikkerhetshensyn også framover. I dag har norsk rørgass konkurransefordeler i det europeiske markedet i form av lavere pris og utslipp enn LNG.

Mens energisikkerhet vanligvis diskuteres som sikker tilgang til nok energi (security of *supply*), har Norge søkt «etterspørselssikkerhet» (security of *demand*) fra EU. I årene forut for energikrisen, dreide EUs gassmarkedspolitikk mot mer kortsiktig børshandel av gass (spot) framfor langsiktige gassavtaler. Endringen ble reflektert i organiseringen av handel med norsk gass til Europa. I møte med mer kortsiktige kontrakter har en norsk strategi – for norske regjeringer så vel som for petroleumsselskapene – vært så langt som mulig å sikre politiske signaler fra EU og EU-stater om langsiktig etterspørsel etter gass. Motivet er å skape forutsigbarhet rundt de langsiktige investeringene på norsk sokkel, fordi investeringer i utvinning og transport av petroleum tas lang tid i forkant og er kostbare.

EUs økte klimaambisjoner de siste årene har gjort at EU i minkende grad er villig til å signalisere langsiktig etterspørsel etter gass, noe som på lengre sikt vil innebære lavere etterspørsel etter gass, også fra Norge. For å minske eksponeringen mot Russland har EU og EU-stater innført tiltak for å redusere etterspørselen etter gass som sådan. Sterk etterspørsel etter norsk gass på kort sikt har ikke endret EUs langsiktige ambisjoner om lavere klimautslipp gjennom redusert forbruk av kull, olje og gass. Kommisjonen har foreslått et mål om 90 prosent utslippsreduksjon innen 2040, noe som anslås å innebære en reduksjon på nær 80 prosent av forbruket av fossil energi til energiformål innen 2040 (sammenlignet med 2021).⁶³

⁶² «Skyhøye gasspriser ga historisk høy eksport i 2022». SSB. 16. januar 2023. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/utenrikshandel/statistikk/utenrikshandel-med-varer/artikler/skyhoye-gasspriser-ga-historisk-hoy-eksport-i-2022>.

⁶³ European Commission (2024c).

EUs klimaambisjoner følges også opp av lovgivning på energiområdet. Gjennom Klar for 55 har EU styrket satsingen på fornybar energi og energieffektivisering, som skal erstatte og redusere forbruket av (i stor grad importert) fossil energi. EU innfører nå et forbud mot langsiktige kontrakter for urensset gass med varighet forbi 2049, gjennom sitt oppdaterte regelverk for gassmarkedene. En nylig inngått gassavtale mellom Equinor og et tysk statlig gasselskap (Sefe) har et betydelig omfang (111 TWh årlig), men varigheten er begrenset til 2034 (med opsjon om forlenging til 2039 for en lavere mengde).⁶⁴ EU har ikke forbud mot å kjøpe gass utenom langsiktige kontrakter, men EUs mål om netto null utslipp i 2050 innebærer at gjenværende bruk av fossil energi i 2050 vil avhenge av karbonfangst og/eller karbonopptak.

Mot 2050 har EU lagt en kurs mot en avkarbonisert (utslippsfri) energiforsyning. EUs mål om netto null klimagassutslipp i 2050, samt det foreslåtte klimamålet for 2040, innebærer at europeisk kraftproduksjon vil måtte være mer eller mindre utslippsfri innen 2040. 90 prosent av europeisk kraftproduksjon anslås å komme fra fornybar energi og kjernekraft i 2040.⁶⁵ Østerrike, Belgia, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Nederland og Sveits kunngjorde i desember 2023 en felles ambisjon om å avkarbonisere sitt sammenkoblede elektrisitetssystem allerede innen 2035.⁶⁶ EUs kraftmarkedsreform skal legge til rette for økt utbygging av fornybar energi og for ikke-fossil fleksibilitet, for å sikre ren og stabil kraftforsyning i medlemsstatene. EUs samarbeid og felles lovgivning på energiområdet vil dermed utgjøre viktige bidrag til EUs klimamål mot 2030, 2040 og 2050.

Norske regjeringer og selskaper har i møte med EUs klimapolitikk påpekt at utslippene fra gass er lavere enn fra kull, og vektlagt gassens potensial som fleksibel energikilde som kan å balansere ut variabel fornybar energi som sol og vind. Gjennom den snart vedtatte kraftmarkedsreformen søker EU nå å tilrettelegge for mer ikke-fossil fleksibilitet i medlemsstatenes kraftsystem. EUs langsiktige klimamål innebærer at

resterende bruk av andre energikilder enn fornybar energi og kjernekraft i europeisk kraftforsyning i 2040, vil måtte skje i kombinasjon med karbonfangst eller kompenseres for gjennom karbonopptak.

Norges satsing på karbonfangst og -lagring (carbon capture and storage, CCS) og sterke ambisjoner for blått hydrogen (hydrogen laget av gass, men med CCS) kan ses i lys av EUs klimaambisjoner og endringene på energiområdet (se også kapittel 11). Equinors avtale med Sefe inneholder en ikke-forpliktende intensjon om stor-skala kjøp av «lavkarbonhydrogen» fra Norge fra 2029 og utover mot 2060.⁶⁷ Etterspørsel fra EU etter rensset gass og blått hydrogen fra Norge vil være avhengig av framtidig utvikling av gass- og hydrogenmarkedene i Europa, av utviklingen av fornybare gasser og av hydrogen laget av fornybar energi og kjernekraft. Faktorer som produksjons- og kostnadsnivå for de ulike lavutslippsløsningene, og hvordan ulike energibærere og -kilder skal spille sammen, blir viktige for norsk petroleumseksport framover.

Selv om tempoet i EUs omstilling skulle bli lavere enn de høye klimaambisjonene tilsier, er retningen klar. Konkret politikk for virkemidler og tiltak på energiområdet settes nå ut i praksis av medlemsstatene. Tiltakene bygger i mange tilfeller videre på eksisterende politikk, med nye tilskudd for å øke tempoet i tråd med forsterkede klimaambisjoner. Mulig lavere økonomisk aktivitet i EU-stater framover vil også kunne innebære lavere etterspørsel etter norske varer, inkludert fra petroleumssektor og energiintensiv industri. Det hersker blant annet usikkerhet rundt hvorvidt produksjon vil gjenopptas i deler av industrien som ble nedlagt eller redusert i løpet av energikrisen på grunn av økte energikostnader. Ytterligere usikkerhet utløses av et globalt subsidiekapløp og en mer proteksjonistisk verdensøkonomi. EUs industripolitikk fra 2023 søker imidlertid å tilrettelegge for ny, grønn vekst i europeisk økonomi (se kapittel 11).

9.5.2 Betydningen av EU og EØS-avtalen for norsk strømpolitikk og forsyningssikkerhet

For kraftsektoren har EØS-samarbeidet betydning både direkte og indirekte. EU-lovgivning for

⁶⁴ «Equinor and Germany's SEFE enter long-term gas sales agreements and pursue large scale hydrogen supplies». Equinor. 2024. <https://www.equinor.com/news/20231219-equinor-sefe-gas-sales-agreements-hydrogen-supplies>.

⁶⁵ European Commission (2024c).

⁶⁶ «Group of European countries aim to decarbonize their electricity system by 2035». Government of the Netherlands, 18. desember 2023. <https://www.government.nl/latest/news/2023/12/18/group-of-european-countries-aim-to-decarbonize-their-electricity-system-by-2035>.

⁶⁷ «Equinor and Germany's SEFE enter long-term gas sales agreements and pursue large scale hydrogen supplies». Equinor. 2024. <https://www.equinor.com/news/20231219-equinor-sefe-gas-sales-agreements-hydrogen-supplies>.

kraftsektoren inngår som en del av den norske politikken på området. EU har også en indirekte betydning for norsk kraftsektor, gjennom Norges tilknytning til kraftmarkeder i Norden og andre deler av Europa.

De grunnleggende spørsmålene om norsk ressursforvaltning er for det meste ikke regulert av EØS-avtalen. Beslutninger om å bygge ny kraftproduksjon, nett og mellomlandsforbindelser fattes nasjonalt. Finansiering av slike prosjekter må likevel være i tråd med EUs generelle konkurranse- og statsstøtteregler. EUs regulering av kraftmarkedene legger føringer på hvordan krafthandel organiseres og på bruken av eksisterende mellomlandsforbindelser. EØS-avtalen sikrer like rettigheter for, og likebehandling av, norske aktører innenfor det europeiske energimarkedet, som også blir underlagt de samme forpliktelsene som aktører i EU-stater.

Norge var sentral i utviklingen av det nordiske kraftmarkedet, som har vært en viktig modell for EUs politikk på området. Markedsorganisering av strømforsyning er i tråd med veletablert norsk politikk siden energiloven av 1990. Det nordiske samarbeidet om kraftmarkedet inngår nå som del av et større europeisk samarbeid knyttet til utforming av EU-regler. Dette øker betydningen av EØS-avtalen for Norge på energiområdet.

Selv om markedsmodellen ble gjenstand for diskusjon også i EU gjennom energikrisen, endrer ikke EUs kraftmarkedsreform den grunnleggende organiseringen av kraftmarkedet. Dette er i tråd med Strømprisutvalgets konklusjon om at alternativer (som betaling etter bud, todeling av markedet, eller statlig drift av kraftselskaper) ikke vil ivareta forsyningssikkerhet og effektiv utnyttelse av energiressursene like godt som dagens system. Foreslåtte alternativer ble vurdert å ikke gi større samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men tvert imot gi færre midler til omfordeling.⁶⁸

Norge har lenge hatt konkurransedyktige strømpriser som følge av en god kraftbalanse. Strømprisutvalget framhever at energikrisen ble utløst av en krigsdrevet energiknapphet, og at dette innebar en helt ny situasjon der europeiske og norske strømpriser uforutsett økte drastisk. I Norge sammenfalt dette med svært lave nivåer i norske vannmagasiner, etter høy norsk kraftproduksjon og eksport i 2021. Bakteppet var en forventning om gode utsikter til import fra Europa i 2022, men Russlands krig mot Ukraina og den drastiske reduksjonen av gassleveranser til Europa endret bildet fullstendig.⁶⁹

Norges samarbeid med EU på strømområdet var blitt gjenstand for offentlige diskusjoner også i forbindelse med EØS-innlemmelse av tredje energimarkedspakke. Energikrisen utløste en debatt om hvorvidt Norge kunne begrense eksport av strøm til EU-stater. I den offentlige debatten var det ulikt syn på hvorvidt høye gasspriser var den største årsaken til økningen av strømprisen. Søke-lyset ble vel så mye satt på såkalt prissmitte fra Europa gjennom mellomlandsforbindelsene. Den ekstraordinære inntjeningen fra salg av norsk gass til EU-stater ble i liten grad trukket inn i debatten rundt økningen av strømprisen i Norge.

EU-/EØS-retten er ikke til hinder for nasjonal inngripen dersom forsyningssikkerheten er truet. Sistnevnte innebærer situasjoner der det er overhengende fare for strømbrudd og der det er for lite strøm til å dekke behovene. Strømprisen kan imidlertid være høy også uten at forsyningssikkerheten nødvendigvis er truet. Den nye styringsmekanismen for situasjoner der det er utsikter til lav magasinifilling ble innført i Norge for å ivareta forsyningssikkerheten.

Energikrisen viste at politiske intervensjoner i form av særskilte ordninger var mulige i en situasjon med historisk høye strømpriser. EU lempet midlertidig på statsstøtteregulverket for å tilrettelegge for at medlemsstatene kunne innføre tiltak for å støtte selskaper som ble rammet av energikrisen. Også Norge innførte tiltak overfor næringslivet. EUs kraftmarkedsregler er heller ikke til hinder for at medlemsstater som regulerer sluttbrukerprisen kan videreføre dette også i mer normale tider. Strømprisutvalget vurderer at det er handlingsrom innenfor EØS-retten for tiltak rettet mot husholdninger og andre aktører som ikke er i konkurranse, og viser til at EUs statsstøtteregulverk setter rammer for mulighetene til å gi strømstøtte til næringslivet. Strømprisutvalget anbefalte å rette skjermingstiltak direkte mot sluttforbruker heller enn å gripe inn i prisdannelsen i engrosmarkedet. Bedre tilrettelegging for prissikring og fastprisavtaler vil ifølge Strømprisutvalget kunne skjerme store og små forbrukere fra de største prissvingningene. Dette kan stabilisere strømutgiftene, men vil ikke i seg selv redusere prisnivået vesentlig.⁷⁰

Både Energikommisjonen og Strømprisutvalget viser til at økt kraftproduksjon og energieffektivisering kan styrke kraftbalansen i Norge, og at denne også påvirkes av endringer i kraftforbruket.⁷¹ Ifølge Strømprisutvalget kan redusert eller

⁶⁸ Strømprisutvalget (2023).

⁶⁹ Strømprisutvalget (2023).

⁷⁰ Strømprisutvalget (2023).

framtidig begrensning av utvekslingskapasitet med utlandet bidra til lavere priser så lenge Norge har kraftoverskudd, men ikke i et scenario med enda større kraftoverskudd i våre naboland. En eventuell prisdempende effekt vil samtidig kunne svekke forsyningssikkerheten.⁷² Kraftutveksling påvirker strømprisene i Norge, men sammen med en rekke andre faktorer, blant annet værforhold som påvirker produksjonen av fornybar energi og utviklingen i strømforbruket. Ifølge Strømprisutvalget er politikk for å skape et varig kraftoverskudd det viktigste tiltaket for å sikre lave og konkurransedyktige priser på sikt.⁷³

Norge har over tid hatt et kraftoverskudd der egen produksjon har oversteget forbruket med rundt 17 TWh. Tidligere ble det forventet et stort kraftoverskudd framover både i Norge og Norden. Nå viser framskrivninger at Norge kan få et knapt kraftoverskudd på 1 TWh i 2030,⁷⁴ eller et underskudd.⁷⁵ En slik svekket kraftbalanse skyldes at det ikke er ventet særlig vekst i kraftproduksjonen før 2030, samtidig som forbruket ventes å øke. Ny kraftproduksjon etter 2030 ventes å forbedre situasjonen mot 2040, men med et mindre kraftoverskudd enn i dag. Her er det imidlertid stor usikkerhet. Forventninger om en svekket kraftbalanse for Norge framover samt mer ekstremvær som følge av klimaendringer (tørrår), vil øke betydningen av import for norsk forsyningssikkerhet. Store deler av norsk strømforsyning er avhengig av tilsig til vannmagasinene og dermed væravhengig over sesonger og år. Tilgangen til import kan styrke norsk forsyningssikkerhet gjennom økt tilgang til strøm fra flere ulike kilder. Import er viktig for Norge i tørrår, men bidrar også om vinteren, når norsk forbruk er høyere på grunn av kulda. Norge har tidligere i større grad stått overfor en såkalt «værknipe» på slutten av vinteren, før snøsmeltingen igjen gir økt produksjon av vannkraft.

EU vil omstille sitt kraftsystem til ett med lavere klimautslipp. Denne utviklingen drives også framover av medlemsstatenes energipolitikk. Videre endringer av EU-regelverk om kraftmarkeder kan ventes i årene som kommer, i lys av at EUs klimamål for 2050 og det foreslåtte 2040-målet innebærer at europeisk kraftforsyning skal være nær utslippfri innen 2040. I henhold til den snart vedtatte kraftmarkedsreformen, skal Kom-

misjonen evaluere regelverket innen midten av 2026, med lovforslag ved behov. Allerede innen seks måneder etter ikrafttredelse av pågående reform, skal Kommisjonen levere en rapport til Rådet og Europaparlamentet om hvordan prosesser for innføring av kapasitetsmekanismer kan forbedres og framskyndes. Strømprisutvalget vurderer at endringene som følger av omstillingen i det europeiske kraftsystemet, innebærer nye utfordringer for strømkunder, og at dette aktualiserer behovet for omfordelende tiltak.⁷⁶

Det er et økende etterslep på EØS-siden av EU-lovgivning på energiområdet som ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Dette gjelder også for regelverk for kraftmarkedet. Norge og de andre EØS/EFTA-statene har ikke tatt stilling til hvorvidt og hvordan Ren energi-pakken (2019) eller Kraftmarkedsreformen (2024) skal tas inn i EØS-avtalen.

Et voksende etterslep på energiområdet øker kompleksiteten for de offentlige diskusjonene rundt EØS-innlemmelse, spesielt der det samme regelverket allerede er i ferd med å endres på EU-nivå. EØS-innlemmelse av EU-lover for kraftsektoren spesielt er blitt gjenstand for mobilisering i Norge rundt bredere spørsmål om strømpolitikk og Norges forhold til EU som sådan. Endringer i EUs energisamarbeid aktualiserer også diskusjoner rundt nærings- og industripolitikk i Norge.

Etterslepet kan innebære ulike rammevilkår for personer og selskaper i Norge vis-à-vis tilsvarende i EU-stater på energiområdet. Der det er europeisk eller nordisk samarbeid om felles iverksetting av EU-lovgivning, kan sen innlemmelse skape usikkerhet for norsk deltakelse. For kraftsektoren er det et omfattende samarbeid om iverksetting av EUs kraftmarkedslovgivning, i form av felles europeisk eller nordisk utforming av nærmere regler for kraftmarkedene i Europa og Norden. EU-sidens tålmodighet og tillit til EØS/EFTA-statene er trolig viktig for å unngå at etterslep skaper problemer. Norsk deltakelse på uformell basis forut for EØS-innlemmelse, er en pragmatisk løsning, men innebærer deltakelse med manglende politisk forankring.

9.6 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

De siste femten årene har EUs energipolitikk gjennomgått et taktskifte, med en ambisiøs fornybar- og energieffektiviseringspolitikk og mer sam-

⁷¹ NOU 2023: 3; Strømprisutvalget (2023).

⁷² Strømprisutvalget (2023).

⁷³ Strømprisutvalget (2023).

⁷⁴ NVE (2023).

⁷⁵ Statnett (2023).

⁷⁶ Strømprisutvalget (2023).

arbeid for å sikre effektive energimarkeder i Europa. I den siste femårsperioden har EUs grønne giv satt kursen for den videre utviklingen av alle deler av EUs energipolitikk. Samtidig har energikrisen gitt omstillingen av energisystemet sikkerhetspolitiske dimensjoner. Mer fornybar energi og energieffektivisering reduserer klimautslipp og avhengigheten av russisk gass. Samarbeidet om energi i EU har hjulpet EU-statene til å stå sammen i håndteringen av den drastiske reduksjonen av gass fra Russland. De kommende årene vil preges av den pågående omstillingen bort fra russisk, men også øvrig, fossil energi i EU. Retningen er klar, men det hefter betydelig usikkerhet rundt hvordan dette vil gjennomføres. Trolig vil det innebære svingende energipriser og endringer i EUs energipolitikk også framover.

Hvordan sikre konkurreedyktige rammevilkår for europeisk industri, seiler opp som et sentralt spørsmål for EU de neste fem årene, og her inngår energi som et viktig element. Norge økte gassforsyningen til EU-stater i 2022 og er i dag største eksportør av rørgass til Europa. Det er stort behov for norsk gass nå, men om ti-femten år vil det være stor usikkerhet når det gjelder etterspørselen. EUs omstilling bort fra russisk gass innebærer tiltak som reduserer forbruket av gass som sådan. Mot 2050 skal EUs klimautslipp reduseres til netto null, og forbruket av fossil energi innenfor energisektoren skal reduseres med nær 80 prosent innen 2040. EU vedtar nå forbud mot nye langsiktige kontrakter for urensset gass med varighet forbi 2049. Dermed blir utviklingen av verdikjeder og markeder for hydrogen og karbonfangst svært viktig for gassens rolle i Europa framover.

Energi er regnet som en vare etter EU-/EØS-retten, men flere av de grunnleggende spørsmålene i norsk energipolitikk er i liten eller ingen grad regulert av EØS-avtalen. Dette gjelder blant annet spørsmål om valg av energiproduksjon, det offentlige eierskapet til naturressursene, utbygging av overføringskapasitet til andre land og krav til reserver i fyllingsgraden for vannkraft. Norge har siden energiloven i 1991 hatt en markedsbasert kraftforsyning, og var sentral i utviklingen av et nordisk kraftmarked. Sistnevnte var en viktig modell for EUs politikk på området. Innføringen av konkurranse og marked har ikke vært til hinder for å videreføre offentlig eierskap av kraftproduksjon, som også i dag er utstrakt i Norge, Norden og mange EU-stater.

Det nordiske samarbeidet om kraftmarkedet inngår nå i et større europeisk samarbeid knyttet til utforming av EU-regler. Dette øker betydning

gen av EØS-avtalen for Norge. Det er et etterslep på innlemmelse av nytt energiregelvek i EØS-avtalen. Det medfører blant annet at gjeldende EU/EØS-rett i Norge og Sverige er i utakt. Regelverket for Europa og Norden har fortsatt å utvikle seg etter tredje energipakke, samtidig som nyere EU-regler ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Dette gjelder blant annet Ren energi-pakken (også kjent som fjerde pakke) fra 2019, og kraftmarkedsreformen som vedtas i EU i 2024. I Norge har rollen til EUs energibyrå ACER har vært gjenstand for mange diskusjoner. Høyesterett slo høsten 2023 fast at ACER kun har forvaltningsmyndighet til å treffe enkeltvedtak på et avgrenset område. Myndighetsoverføringen til ACER anses som lite inngripende, og ACER har ifølge Høyesterett ikke myndighet til å treffe beslutninger av stor samfunnsmessig betydning i Norge. EØS-avtalen gir adgang til å delta i EUs samarbeidsorganer og felles ordninger. Storbritannia og Sveits har tidligere hatt betydelig innflytelse innenfor europeisk strømsamarbeid. Disse landene er fortsatt avhengig av et slikt samarbeid, men får i dag enten ikke lenger delta, eller kun delta på dårligere betingelser enn tidligere, grunnet manglende avtale om institusjonelt samarbeid med EU. EØS-avtalen er et eksempel på en avtale med institusjonelt samarbeid.

EU er en viktig samarbeidspartner for Norge på energiområdet. EØS-avtalen sikrer Norge markedsadgang for salg av energi i hele EØS-området. Den innebærer også at Norge som klar hovedregel ikke kan innføre eksportrestriksjoner på energi produsert i Norge. EUs regulering av kraftmarkedene legger føringer på hvordan krafthandel organiseres og på bruken av eksisterende mellomlandsforbindelser. EØS-avtalen sikrer like rettigheter for, og likebehandling av, norske aktører innenfor det europeiske energimarkedet, som også blir underlagt de samme forpliktelsene som aktører i EU-stater.

Norsk forsyningssikkerhet er avhengig av tilgang på energi fra våre nærmeste naboland, som med unntak av Storbritannia alle er medlemmer av EU. EØS-avtalen verner Norge mot at våre naboland begrenser strømflyten til Norge. EØS-avtalens betydning for norsk forsyningssikkerhet i tørrår er betydelig dersom det samtidig skulle være kraftunderskudd i EU. EØS-avtalen sikrer også tilgang til kraftutveksling som bidrar til å holde kraftsystemet stabilt. Import gjør at regulerbar vannkraft som ellers ville brukes, kan spares til et senere tidspunkt. Utvalget mener at EØS-samarbeidet er viktig for norsk forsyningssikkerhet, fordi EU-statene vil være forpliktet til å priori-

tere behovet for elektrisk kraft internt i EØS-området framfor kraftbehovet til et tredjeland.

Norge er etter utvalgets vurdering tjent med at europeiske kraftmarkeder er regulerte og velfungerende, og at EU-regler på området etterlevs i EU-statene. Tyskland består i dag av ett budområde, noe som bidrar til høyere kraftpriser i Nord-Tyskland. Inndeling av Tyskland i flere budområder, ville være mer i tråd med prinsippene som ligger til grunn for EUs kraftmarksregulering, og ville trolig også bidratt til lavere kraftpriser i Norge og Norden. Beslutninger om budområdeinndeling ligger imidlertid i siste instans hos nasjonale myndigheter, og ikke hos EU-organer. Utvalget mener at endringer av det tyske budområdet er i Norges interesse, og at Norge bør spille dette inn i relevante EU-prosesser. Reduksjon av etterslep i EØS-EFTA-stater knyttet til EUs kraftmarksregelverk (som utgjør deler av Ren energi-pakken), vil sannsynligvis kunne gi økt troverdighet til en slik norsk posisjon.

Norges kraftsystem er i stor grad basert på regulerbar vannkraft, og både husholdningene og næringslivet bruker mye strøm. Det typiske i Norge har vært relativt rimelig strøm, med de fordeler det har gitt både private og industrielle aktører. De høye strømprisene de siste par årene har skapt uro i deler av befolkningen og næringslivet, også om virkningene av EØS-avtalen. Energiomstillingen og høye energipriser har aktualisert bruken av ulike kompenserte tiltak, både i Norge og EU. Så langt er det usikkerhet heftet til både virkninger av og mulighetsrommet for tiltak. Utvalget vil understreke viktigheten av at myndighetene framover løpende vurderer behovet for ulike typer omstillings- og omfordelingstiltak, basert på erfaringene både i Norge og i EU-statene. Både Strømprisutvalget og ACER har nylig utredet hvilke tiltak som ble tatt i bruk under energikrisen, og denne kunnskapen bør nyttiggjøres av norske myndigheter framover.

Lave strømpriser utgjør et konkurransefortrinn for norsk næringsliv, og spesielt for kraftkrevende industri. I årene framover vil behovet for fornybar kraft øke i takt med elektrifisering for å kutte klimautslipp. Energikommisjonen og Strømprisutvalget viste til en svekket norsk kraftbalanse framover, og anbefalte tiltak for å styrke denne. Norge er avhengig av store mengder privat kapital for å styrke egen produksjon av fornybar energi. EØS-avtalen vil i denne sammenheng bidra positivt, ved å gi forutsigbare rammevilkår for private investeringer. Ifølge Strømprisutvalget vil en styrket kraftbalanse bidra til konkurransedyktige norske strømpriser. For næringslivet må eventuelle

støttetiltak, både for ny kraftproduksjon og for å redusere strømkostnader, vurderes i lys av EUs statsstøtteregler. Utvalget anbefaler at norske myndigheter deltar så aktivt som mulig i europeiske diskusjoner om behovet for støtte til industri og næringsliv, for å påvirke til at felles løsninger ivaretar norsk forsyningssikkerhet og konkurransedyktighet.

Utvalget legger til grunn at det er handlingsrom innenfor EØS-retten til å innføre nasjonale tiltak dersom forsyningssikkerheten er truet, og vil også vise til Strømprisutvalgets vurderinger. EØS-avtalen forhindrer ikke Norge i å innføre prisdempende tiltak rettet mot husholdninger og andre aktører som ikke er i grenseoverskridende konkurranse. EUs statsstøtteregelverk setter rammer for mulighetene til å gi strømstøtte til næringslivet, men handlingsrommet gjennom energikrisen har vært stort. Dette skyldes den krevende situasjonen for energiintensiv industri i Europa, som nå står overfor høye energipriser og krav til omstilling. Utvalget er enig med Strømprisutvalget om at endringene som følger av omstillingen av det europeiske kraftsystemet, innebærer nye utfordringer for strømkunder. Mer svingende strømpriser, særlig i en omstillingsperiode, aktualiserer behovet for omfordelende tiltak i sluttbrukermarkedet, også utenom krisesituasjoner. EØS-avtalen har ikke noen begrensninger for støttetiltak rettet mot husholdninger.

Norges erfaringer med EØS-samarbeidet har så langt vært i en periode preget av norsk kraftoverskudd, hvor Norge har vært en stor eksportør. Prognoser tilsier at Norge går mot en strammere kraftbalanse. Dette skyldes at det ventes lite ny kraftproduksjon i årene som kommer, samtidig som forbruket øker for å redusere klimautslippene gjennom elektrifisering av det som i dag er bruk av fossil energi. Utvalget vil her vise til Energikommisjonens anbefaling om å sikre ny kraftproduksjon i årene som kommer, for å styrke kraftbalansen. En styrket kraftbalanse vil være positivt for norsk forsyningssikkerhet, og kan også dempe strømprisene her hjemme.

Norge planlegger å bygge ut ny kraftproduksjon i Nordsjøen i form av havvind, og har også planer for hydrogenprosjekter. Norges syn er at EØS-avtalens geografiske virkeområde ikke omfatter kontinentalsokkelen, men er begrenset til landterritoriet, indre farvann og territorialfarvannet. Utvalget legger til grunn at det framover fortsatt vil søkes løsninger som sikrer norske interesser, og som ikke er til hinder for utbygging av produksjon av vindkraft og hydrogen i Nordsjøen.

Energikommisjonen anbefalte Norge å redusere energiforbruket med 20 TWh innen 2030.⁷⁷ Dette kan også styrke den norske kraftbalansen. Deler av Ren energi-pakken er utformet for å redusere energiforbruket, særlig i bygg. Norge har et stort potensial for energieffektivisering, som følge av høyt strømforbruk til oppvarming og ved gjenvinning av overskuddsvarme i industrien. Energieffektivisering kan ruste innbyggere og næringsliv gjennom et redusert og fleksibelt forbruk som gjør at høye priser ikke treffer like hardt. Tiltak kan være kostbare, men statsstøtteregele gir bred adgang til å støtte ulike tiltak knyttet til energieffektivisering.

Det er begrensede muligheter for tilpasninger av EU-regelverk ved innlemmelse i EØS-avtalen. Mulighetene kan være større der EU-regler åpner for unntak, hvis disse passer med en aktuell situasjon i Norge. Alternativt kan Norge argumentere for tilpasninger for en særskilt norsk situasjon som ikke inngikk i EUs vurderinger ved utforming av regelverket. Flexibilitet i EU-lover gir også rom for ulike nasjonale valg ved norsk gjennomføring av EØS-innlemmet EU-regelverk. Dette omfatter hvorvidt støtteordninger skal innføres, og utformingen av disse. Utdeling av offentlige midler til nye energiprojekter må imidlertid være i tråd med EUs konkurranse- og statsstøtteregele.

Norge har i dag et stort etterslep når det gjelder innlemmelse av EØS-regelverk på energiområdet. Etterslepet innebærer at gjeldende EØS-regelverk i Norge ligger «to runder bak» gjeldende energiregelverk i EU. Forsinkelsene på EØS-EFTA-siden skyldes blant annet langdryge prosesser for vurdering av EØS-relevans, og hyppigere lovendringer på EU-siden de siste årene. Utvalget merker seg at etterslepet bidrar til at diskusjonene om et komplisert regelverk blir enda mer krevende. EU kan sette krav om EØS-innlemmelse av utestående regelverk. EUs tålmodighet med norsk energietterslep er på vei ned, og det er generelt en økende motvilje i EU mot sær løsninger for enkeltland. Utvalget erfarer at EU har signalisert en tydelig forventning om at arbeidet med å innlemme utestående regelverk ferdigstilles. Manglende politisk avklaring rundt EØS-innlemmelse av EUs energiregelverk, særlig der dette strekker seg over flere år, skaper også uforutsigbarhet for næringslivet. Dette kan øke risikoen for at investeringer går til andre land. Etterslepet kan dessuten få betydning for Norges deltakelse i diskusjoner av videre regelverksutvikling og politikk på energiområdet i EU.

Energi er et politisk krevende og komplisert politikkområde i både Norge og EU. Det gjør det enda viktigere med åpenhet og klargjøring av hva som følger av EU-regler og hva som overlates til nasjonale myndigheter. Utvalget mener at mer kunnskap og oppdatert og lett tilgjengelig informasjon om EUs energipolitikk, kan bidra positivt til den offentlige debatten. Utvalget vil her også vise til Strømprisutvalgets anbefalinger om forskning på regelverks- og markedsutvikling på energiområdet i Europa, og jevnlig analyse fra energiforvaltningen. Norske myndigheter bør tilrettelegge for bredere involvering og forankring av ulike interesser i arbeidet med EU-spørsmål på energiområdet. Dette kan blant annet gjøres i forbindelse med vurderingene som gjøres av de ulike delene som inngår i Ren energi-pakken, og for nyere EU-regelverk på energiområdet.

EØS-samarbeidet hviler på en forutsetning om like regler i EU og EØS på områder knyttet til det indre markedet. For å ivareta EØS-avtalen og sikre norsk markedsadgang og like rammevilkår, er det i Norges interesse å redusere etterslepet. Dette er også viktig for å ivareta forsyningssikkerheten på sikt. Norske myndigheter bør sammen med EU finne gode løsninger for EØS-samarbeidet på energiområdet. Utvalget tilrår at det så fort som mulig avklares hvorvidt og hvordan Norge skal delta i de ulike delene av EUs energiregelverk.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- Norske myndigheter bør raskt avklare EØS-relevansen til utestående rettsaker, og redusere etterslepet på innlemmelse av EUs energiregelverk i EØS-avtalen.
- Norge er tjent med at europeiske kraftmarkeder er velfungerende, og bør støtte relevante EU-prosesser som kan bidra til dette, som endringer av det tyske budområdet.
- Handlingsrommet innenfor EØS-avtalen på energiområdet bør brukes, både når det gjelder støtte til husholdninger, støtte til energieffektivisering og tiltak for å sikre forsyningssikkerheten.
- Norske myndigheter bør delta aktivt i europeiske diskusjoner om behovet for støtte til industri og næringsliv, for å påvirke til at felles løsninger ivaretar norsk forsyningssikkerhet og konkurransedyktighet.
- Norske myndigheter bør tilrettelegge for bredere involvering og forankring av ulike interesser i arbeidet med EØS-saker på energiområdet.

⁷⁷ NOU 2023: 3

Utvalgets mindretall, medlemmet Smedshaug, vil i tillegg understreke at gitt kompleksiteten i Ren energi-pakken (Energipakke 4) og at Norge avviker fra EU på en del områder, er det klokt at enkeltdelene av denne pakken gjennomgås og vurderes, og slik at det da åpner for mulig enkeltvis innlemmelse av de ulike forordninger/direktiver i pakken, og slik redusere etterslepet gradvis. Dette medlemmet mener at ikke minst bygningsenergidirektivet gir særlige utfordringer, der relevans må vurderes opp mot at Norges strømforsyning allerede er fornybar med strøm fra regulerbart vannkraft, og at husholdningene i tillegg bruker bioenergi/ved og ikke fossile energikilder.

Dette medlemmet mener at vurderinger av kostnadseffektiviteten i tiltakene og belastningen på husholdningene og næringsliv knyttet til mulig innlemmelse, også er avgjørende. Dette medlemmet mener at konkurransekraften til norsk industri og næringsliv, med økte og stadig likere energipriser med EU, bør utredes særskilt, også med søkelys på de ulike støtteordningene som er valgt i ulike EU-stater, og hvordan disse eventuelt kan tjene som basis for mulige norske ordninger, slik at det ved behov eller nye sjokk raskt kan innføres støtteordninger for å sikre ulike sektorer i norsk næringsliv.

Kapittel 10

Norge og EØS: Økonomiske forhold

10.1 Innledning

Utviklingen av et felles marked i Europa har fra starten av vært en sentral del av EU-samarbeidet. Det indre markedet legger til rette for friksjonsfri handel med varer og tjenester over landegrensene, og sørger for et felles europeisk arbeidsmarked og kapitalmarked.

EØS-avtalen innpasser Norge i disse markedene. Avtalen er spesielt viktig for grensekryssende aktiviteter, men regulerer også aktivitet internt i Norge, særlig gjennom standarder. EØS-avtalen påvirker næringslivet både direkte og indirekte. Dessuten setter den rammer for offentlig pengebruk gjennom statsstøttereguleringen og regelverket for offentlig innkjøp.

I mandatet er utvalget bedt om å belyse betydningen av det indre marked og annet samarbeid innen rammen av EØS-avtalen for norsk økonomi og næringsliv.

Dette kapitlet beskriver først noen overordnede demografiske og økonomiske trender. Deretter Europa og EUs endrede rolle i verdensøkonomien, og hovedtrekk ved det økonomiske samkvemmet mellom Norge og EU de siste tiårene. Der det er naturlig, vil linjene trekkes lenger tilbake.

Andre del av kapitlet inneholder anslag på de økonomiske konsekvensene av at Norge er medlem i EØS og dermed det indre marked. Estimerer fra faglitteraturen om virkningen av det indre marked er viktige kilder. Estimaterne gir et grunnlag for å vurdere hva deltakelsen har hatt å si for norsk økonomi.

Effektene er vanskelige å anslå presist. Det skyldes særlig to ting: For det første er det ikke mulig å slå fast hvordan vilkårene for økonomisk aktivitet ville vært om Norge ikke var med i EØS, for eksempel hvordan Norges handelsavtaler da ville sett ut. For det andre har det skjedd mange andre ting utover EØS-samarbeidet som påvirker norsk økonomi, som man ikke uten videre kan kontrollere for.

Til tross for forbeholdene er det nyttig å anslå omtrent hvor store effektene kan være. Det indre

marked og annet EØS-relatert samarbeid kan påvirke blant annet handel, investeringer, konkurranse, sysselsetting og næringssammensetning. Kapitlet omtaler disse størrelsene, samt pris- og lønnsutvikling, valutaforhold og regionale fordelingsvirkninger.

Tredje del av kapitlet belyser hvordan britenes uttredd fra EU har påvirket økonomien i Storbritannia. Brexit er et naturlig eksperiment som kan gi informasjon om effekten av det indre marked på en moderne økonomi. I noen grad kan lærdommer herfra være nyttige når man vurderer effektene for Norge av å ta del i det indre marked.

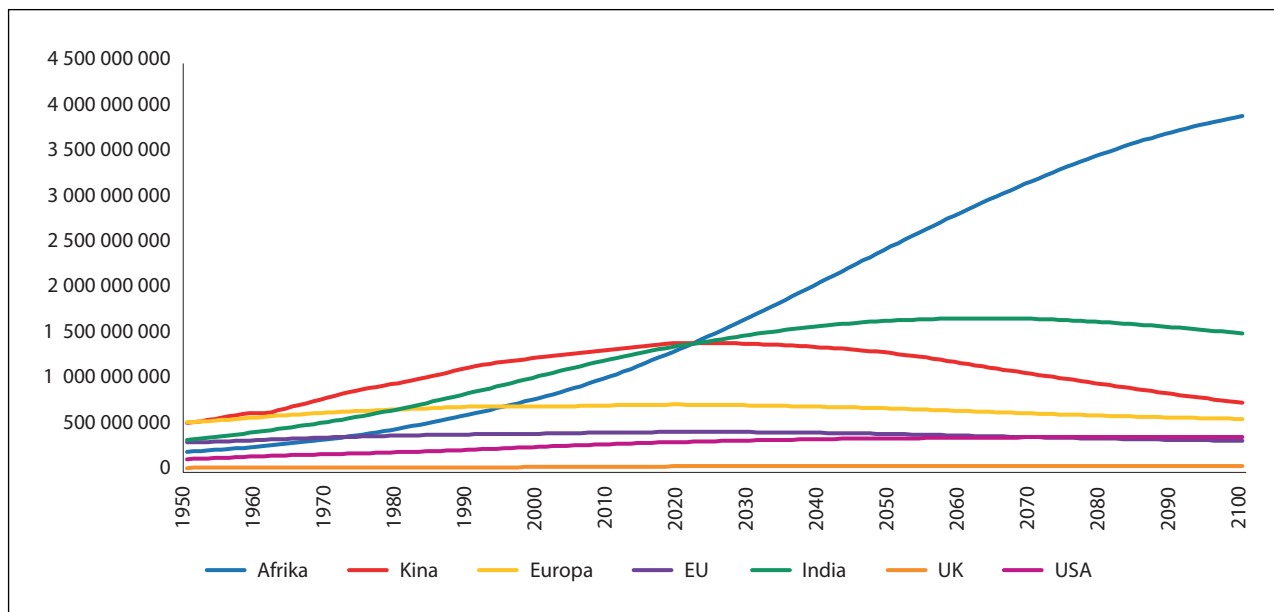
10.2 Hovedtrekk fra 2012-utredningen

2012-utredningen la vekt på betydningen av de fire friheter, som dreier seg om fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital.

Utvalget den gang var enige om at Norge og EU er økonomisk tett sammenvevet. Det var ingen uenighet om at størrelsesforholdet mellom partene i EØS-avtalen er ulikt, men det var noe uenighet om hvorvidt dette skaper et asymmetrisk styrke- og avhengighetsforhold mellom EU og Norge. Flertallet mente det, og mente også at skjevheten økte gjennom perioden 1994–2011 etter hvert som EU ble utvidet.

Videre understreket flertallet at når det handelspolitiske styrkeforholdet er så ujevnt som mellom Norge og EU, er det den svakere part som har størst interesse av et gjensidig forpliktende rettslig rammeverk som EØS-avtalen utgjør. Mindretallet mente at de økonomiske interessene knyttet til gjensidig markedsadgang er store begge veier.

Når det gjelder virkningen av EØS-avtalen på norsk økonomi, var utvalget samstemte om at dette er et vanskelig spørsmål. Utvalget viste til en oppsummerende analyse gjort av EU-kommisjonen i 2003, som konkluderte med at gevinsten for EU-statene av oppgraderingen og videreutviklin-



Figur 10.1 Befolkning i utvalgte land og regioner, 1950–2021. Befolkningsprognose fra 2022 til 2100 basert på FNs middels fertilitets-scenario. Antall mennesker.

Kilde: UN World Population Prospects.

gen av det indre marked i gjennomsnitt lå på 1,8 prosent av BNP.

Utvalget skrev dette om størrelsen på effektene:

«Dersom effekten av EØS-avtalen på norsk verdiskaping på tiårsdagen for avtalen var den samme som gjennomsnittet i EU, beløp dette seg i 2002 til i overkant av 27 milliarder (1,8 prosent av 1500 milliarder kroner) og i 2010 til 45 milliarder kroner (1,8 prosent av 2500 milliarder kroner). Det faktum at enkelte næringer ikke er del av det indre markedet taler for at effektene for Norge kan være mindre, men samtidig har vi pekt på at Norges samhandling med EU-land på enkelte områder er atskillig større enn EU-land imellom. Ved siden av at andre små, åpne nordeuropeiske land har vært blant «vinnerne» i det indre markedet, kan slike faktorer tale for at effekten for Norge av EØS er større enn de 1,8 prosentene.»

Utvalgets mindretall mente at norsk økonomi samlet sett utviklet seg godt i perioden 1994–2011, men at det ikke fantes entydig forskningsbasert grunnlag for å skille konsekvenser av EØS-avtalen fra andre økonomiske faktorer og utviklingstrekk.

Utvalgets flertall mente det var godt faglig grunnlag for å anta at de økonomiske fordelene er langt større enn ulempene, og at EØS-avtalen bidro på en vesentlig måte til den positive utviklingen i norsk økonomi i perioden 1994–2011.

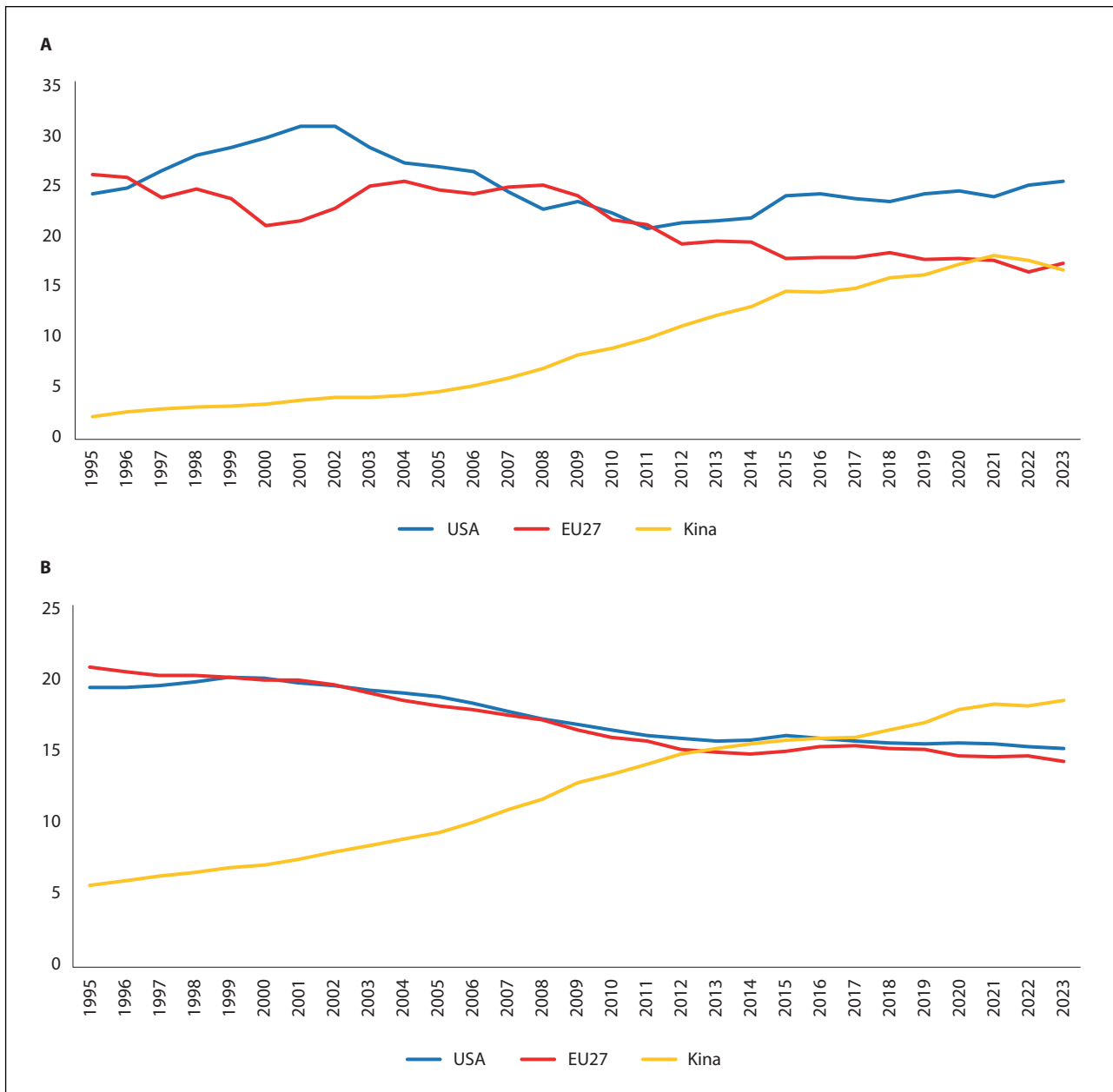
10.3 Bakteppe: Utvikling i verdensøkonomien og demografiske endringer

Figur 10.1 viser hvordan befolkningen i ulike land og regioner har vokst fra 1950 til 2021. Den viser også FNs middelsscenario-prognose fram til 2100.

Befolkningen i Europa vokste mer i perioden 1950–1990 enn i tiårene etter. I USA har befolkningen vokst mye også de siste tre tiårene. Men veksten har vært høyere i Kina, India og på det afrikanske kontinent. Det bor nå omtrent 1,4 milliarder mennesker i hver av disse tre, selv om befolkningstallet særlig i Kina er usikkert og kan være oppblåst i den offisielle statistikken.¹

FNs prognoser tilsier at India og særlig Afrika vil bli betydelig større de kommende tiårene, mens Kinas befolkning har begynt å falle og er ventet å bli halvert fram mot 2100. Europas befolkning er ventet å avta noe, mens USAs befolkning ventes å vokse videre. Befolkningsprognoser er usikre, men evalueringer av FNs prognoser de

¹ Fuxian (2023) anslår at befolkningen i Kina i realiteten var mindre enn 1,28 milliarder i 2022. Han skriver at antall fødsler i 2022 var på det laveste siden 1790, og at Kinas befolkning kan ha falt med hele 3 millioner mennesker i 2023. De siste FN-prognosene anslår at Kinas befolkning vil være 770 millioner i 2100, men da er det antatt at fruktbarheten tar seg kraftig opp fra dagens nivå. Fuxian (2023) mener det er mer sannsynlig at tallet blir 440 millioner. I så fall vil Kinas andel av verdens befolkning falle fra 18 prosent i 2023 til 11 prosent i 2050 og 4 prosent i 2100.



Figur 10.2 A) USA, EU27 og Kinas andeler av verdens BNP, målt i løpende priser og i markedsvalutakurser, 1995–2023. B) USA, EU27 og Kinas andeler av verdens samlede BNP, kjøpekraftsjusterte tall (PPP), 1995–2023. Merk at aggregatet «EU27» inneholder dagens 27 medlemmer for hele perioden.

Kilde: IMF World Economic Outlook.

siste 50 årene viser at de har truffet nokså godt, se Ritchie (2023).

Fester vi blikket på de siste tretti årene, og konsentrer oss om EU27, Kina og USA, ser vi at Kina har blitt en mye større del av verdens BNP.² Hvor mye større, avhenger av hvordan man måler. To vanlige mål er gjengitt i figur 10.2A og 10.2B; forskjellen på dem er nærmere forklart i boks 10.1. Kinas utvikling er kanskje den viktigste endringen i verdensøkonomien fra 90-tallet til i dag.

Blant enkeltstater er USA og Kina nå verdens to klart største økonomier, enten man kjøpe-

² Bruttonasjonalprodukt er et mål på verdiskaping. Det kan defineres som produksjon (salg av varer og tjenester til markedspris) fratrukket produktinnsats (det som inngår i produksjonen). Differansen er altså merverdien. Det er ikke alltid en-til-en-sammenheng mellom et lands produksjon og et lands verdiskaping, for det er store variasjoner mellom hvor mye verdiskaping det er i ulike næringer. Norges petroleumsproduksjon er et eksempel på en næring med veldig høy produksjon og nokså lav bruk av produktinnsats, noe som medfører at petroleum i stor grad bidrar til den samlede verdiskapingen i Norge.

Boks 10.1 Om sammenligning av økonomier

BNP måles i valutaen til det enkelte land. Hvis man vil sammenligne verdiskapingen i to land med forskjellige valutaer, må man tilpasse tallene. En vanlig metode er å konvertere verdien av BNP for hvert land til en felles valuta, som regel amerikanske dollar, før man sammenligner. Konvertering kan gjøres ved å bruke markedskurser – de som råder i valutamarkedet til enhver tid – eller for eksempel kjøpekraftsparitet-valutakurser (PPP).

PPP-kursen er en tenkt kurs som valutaen til land A må veksles til valutaen til land B med for å kunne kjøpe samme kurv av varer og tjenester i hvert land. For framvoksende markeder og utviklingsland er avviket stort mellom markedskurser og PPP-baserte valutakurser. For utviklede økonomier er markedskurser og PPP-valutakurser som regel likere. Disse forskjellene gjør at framvoksende markeder har en høyere beregnet andel av verdens BNP når PPP-kurser brukes.

Det er ikke noe fasitsvar på hva som er riktig å bruke når man sammenligner to økonomier. Det kommer an på situasjonen.

En fordel med PPP-justerte tall er at de er mer stabile over tid. Med BNP-tall i løpende priser regnet om til dollar med markedskurser, kan målt «kjøttvekt» variere betydelig over år. Valutakurser svinger mye. Sammenligninger basert på markedskurser risikerer å reflektere særforhold i valutamarkedet heller enn realøkonomiske forhold. Ulempen med PPP-justerte tall er at de er vanskeligere å lage. De bygger på store prisundersøkelser og ulike estimeringsmetoder.

Figur 10.2a og figur 10.2b viser USA, EU27 og Kina som andel av verdens BNP. 10.2a viser løpende BNP til markedskurser, mens 10.2b viser PPP-justerte tall. Som ventet svinger de ujusterte tallene mer, og dette skyldes i stor grad endring i valutakurser. Disse tallene må tolkes med varsomhet. I 2000 var USAs andel 10 prosentenheter større enn EU27s andel av verdens BNP, mens EU27 var større enn USA i 2008. Det betyr ikke at det var et økonomisk mirakel i EU fra 2000 til 2008. Endringene skyldtes først og fremst en midlertidig styrking av euroen. Fra 2008 til 2022 har euroen derimot svekket seg markert mot dollaren.

Ser vi på de PPP-justerte tallene, er historien mer intuitiv. EU har falt noe mer enn USA, men de følger samme bane. Kina har vokst betydelig. At Kinas andel er relativt høyere målt med PPP, henger sammen med at prisnivået i Kina er lavere enn i EU og USA. Målt på denne måten har Kina vært verdens største økonomi siden 2017.

En tredje måte å sammenligne USA og EU på, er å se direkte på realveksten i hver region i nasjonal valuta, uten å konvertere. Disse tallene viser at USAs økonomi har vokst mye raskere enn EUs økonomi de siste to tiårene. Men det skyldes hovedsakelig at USAs befolkning har vokst mer enn EUs, se tabell 10.1. Veksten i BNP per innbygger i lokal valuta har vært ganske lik. I Øst-Europa langt høyere enn i USA, i Vest-Europa noe lavere. Se også avsnitt 10.4.

Kilder: Callen (udatert); Darvas (2023); Romei (2023).

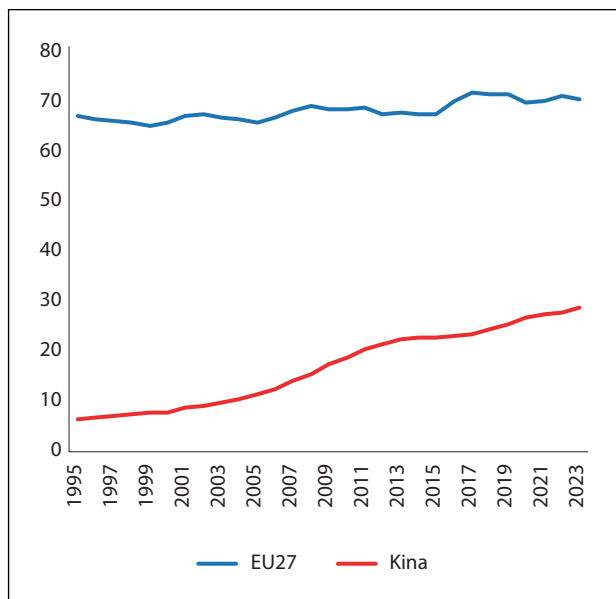
kraftsjusterer eller ei. Tyskland er den største i Europa og nummer fire på verdensbasis, etter Japan. Norden sett under ett, med sine 27 millioner innbyggere, er verdens ellefte største økonomi målt med markedskurser.

Kinas høye verdiskaping skyldes delvis at landet har en veldig stor befolkning. BNP per innbygger belyser bedre hvor høy levestandard befolkningen har. Selv om Kinas økonomi nå er like stor som hele EU målt til markedskurser, og større målt med PPP-kurser, er BNP per innbygger i Kina mye lavere enn i europeiske land og USA. Dette er illustrert i figur 10.3.

10.4 Nærmere sammenligning av Europa/EU, USA og Kina

Flere kommentatorer³ har pekt på at Europa mangler de store teknologiselskapene som USA har, og at kapitalmarkedene i USA er klart viktigere enn i Europa. Det er korrekt, men ikke ensbetydende med at den realøkonomiske utviklingen i Europa har vært mye dårligere enn i USA. Faktisk har Europa sakte konverget mot USAs nivåer hva gjelder bruttoprodukt per innbygger, per arbeider og per timeverk, når man ser på PPP-justerte tall.⁴ En viktig forskjell på utviklingen i BNP

³ Se for eksempel Rachman (2023).



Figur 10.3 BNP per innbygger for EU27 og Kina, målt som andel av BNP per innbygger i USA. USA=100 hvert år. PPP-justerte tall. 1995–2023.

Kilde: IMF World Economic Outlook.

og BNP per innbygger er naturligvis at befolkningsøkningen i USA har vært mye høyere enn i EU i perioden 1995–2023, som vist i figur 10.1.⁵

⁴ Darvas (2023).

Kanskje mer slående er de store forskjeller innad i EU. De sørlige landene har hatt en relativt svak utvikling, de østlige landene har hatt en kraftig velstandsvekst, og de nordlige og vestlige landene har utviklet seg omtrent like godt som USA.⁶ Dette er illustrert i figur 10.4. Det er ikke uventet at de østlige landene vokser raskere enn resten av EU. Det er i tråd med standard økonomisk teori om opphenting.⁷ De baltiske landene og de sentral/østeuropeiske landene som ble med i EU fra 2004 av, ofte omtalt som EU11, har jevnt over høyere produktivitsvekst og investeringsvekst enn de «gamle» EU-landene. Men nivåene for produktivitet, realkapital per timeverk og BNP per innbygger er fortsatt en del lavere.

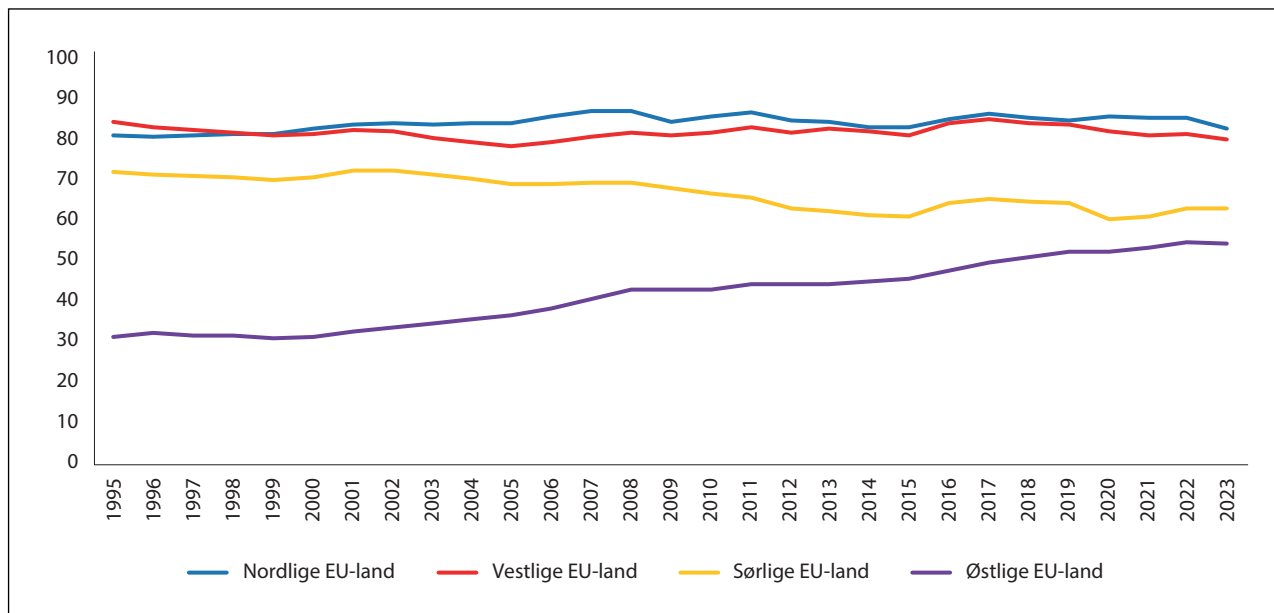
Ulikheter i demografisk utvikling (fødselsrate og innvandringstall) har mye å si for hvordan BNP utvikler seg. Forskjellen i den økonomiske utviklingen i USA og EU-land de siste tiårene skyldes i stor grad slike forhold.⁸

⁵ Veksten i EUs befolkning henger særlig sammen med utvidelsene østover. Utvidelsene siden 1992 summerer seg til et økt folketall på om lag 120 millioner, mens 67 millioner briter forlot unionen i 2021. Nettovæksten, og at landene i øst har opplevd høy økonomisk vekst, har betydning for unionens økonomiske kjøttvekt.

⁶ Ibid.

⁷ Se for eksempel Sala-i-Martin (1996).

⁸ Fernández-Villaverde m.fl. (2023).



Figur 10.4 BNP per innbygger for ulike regioner¹ i EU27 som andel av BNP per innbygger i USA. USA=100 hvert år. PPP-justerte tall. 1995–2023.

¹ Sørlige: Kypros, Italia, Malta, Portugal og Spania. Østlige: Bulgaria, Tsjekkia, Kroatia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Slovakia og Slovenia. Nordlige: Danmark, Finland og Sverige. Vestlige: Østerrike, Belgia, Tyskland, Frankrike, Luxembourg og Nederland. Irland er ikke med på grunn av skattemessige særegenheter knyttet til multinasjonale selskaper, som gjør BNP-tallene vanskelige å tolke.

Kilde: IMF World Economic Outlook (2023) og Darvas (2023).

Tabell 10.1 Viktige makroøkonomiske og demografiske variabler. Gjennomsnittlige årlige volumvekstrater for utvalgte land. Alle tall er altså årlig prosentvis vekst, unntatt nederste rad, som er gjennomsnittlig forholdstall gjennom perioden. 1990–2019.¹

	Frankrike	Tyskland	Italia	Spania	UK	USA	Kina
BNP	1,59	1,51	0,73	2,06	1,97	2,49	9,53
BNP per innbygger	1,07	1,35	0,56	1,39	1,43	1,52	8,72
Befolkning	0,52	0,16	0,18	0,67	0,54	0,95	0,75
BNP per innbygger i arbeidsfør alder	1,30	1,58	0,80	1,41	1,52	1,56	8,50
Befolkning i arbeidsfør alder	0,29	-0,07	-0,06	0,64	0,45	0,91	0,95
Befolkning i arbeidsfør alder som andel av total befolkning	0,68	0,67	0,66	0,68	0,65	0,66	0,70

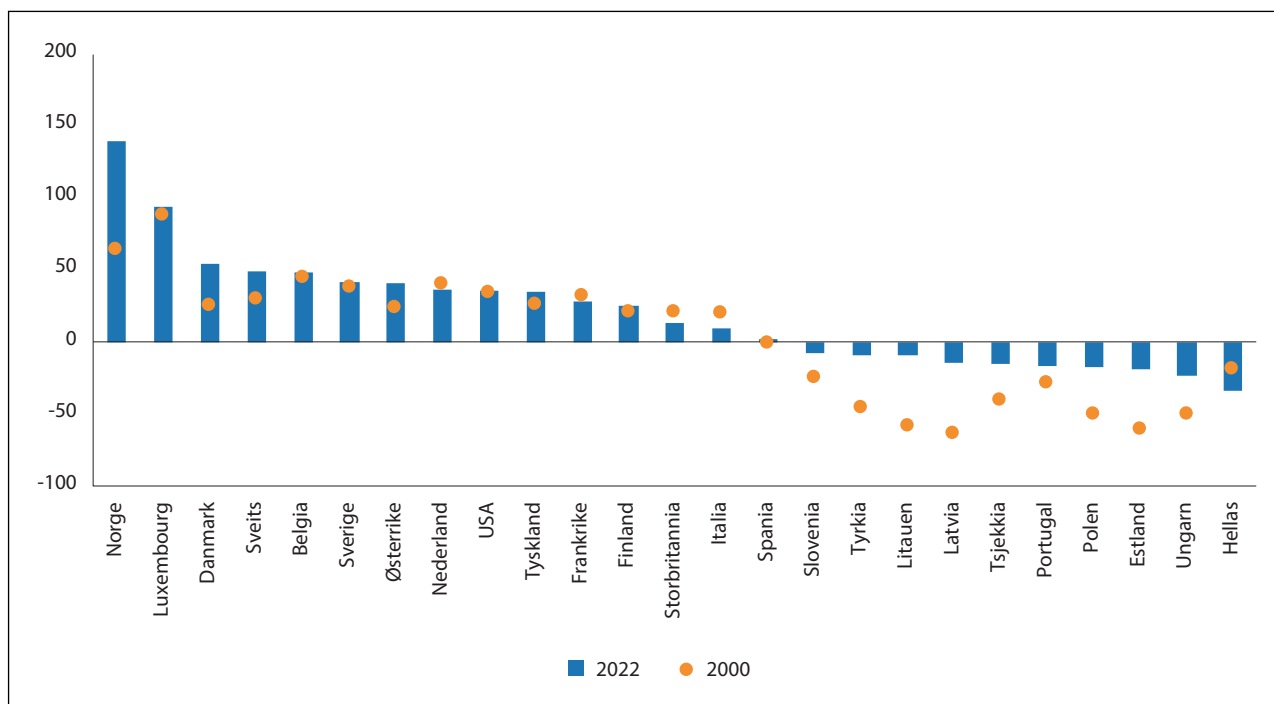
Kilde: Fernandez-Villaverde m.fl. (2023).

Volumveksten i BNP denne perioden har vært høyere i USA enn i Frankrike, Tyskland, Italia, Spania og Storbritannia, som vist i øverste rad i tabell 10.1. Ser vi på BNP-vekst per innbygger i arbeidsfør alder, på fjerde linje i tabellen, er alle de europeiske landene omtrent på høyde med USA – unntatt Italia.

Tabellen viser altså at den demografiske utviklingen, nærmere bestemt befolkningen i arbeidsfør alder, har hatt mye å si for samlet BNP-vekst i

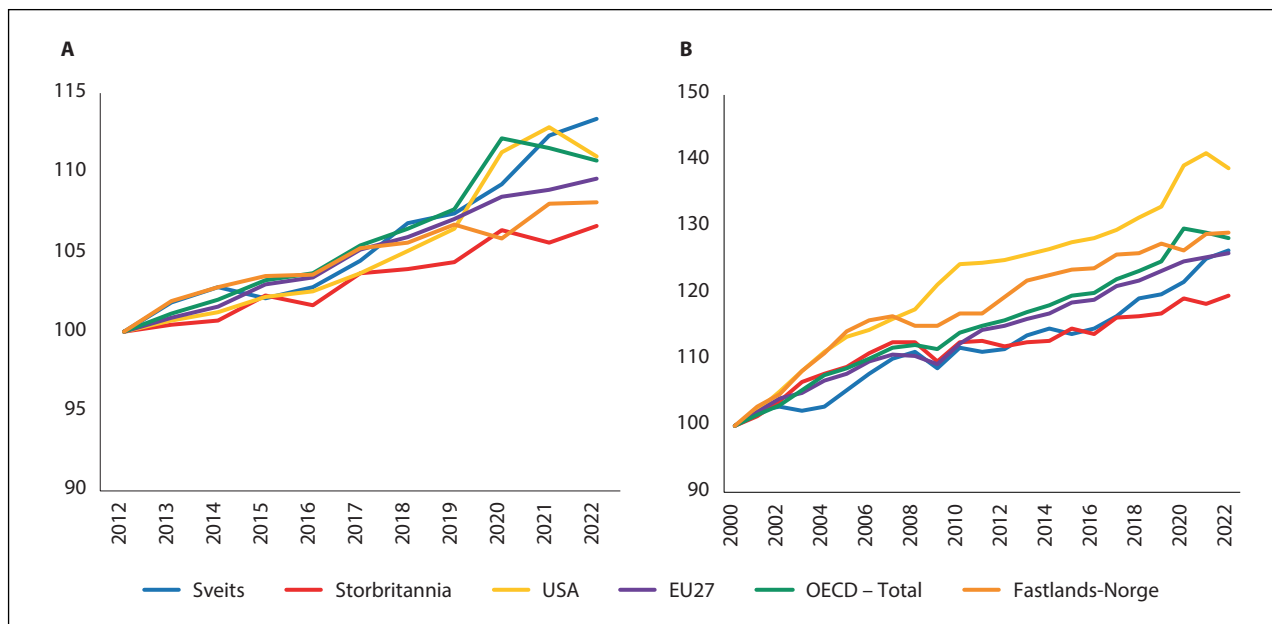
perioden 1990–2019. Som vist i figur 10.1 har befolkningsveksten i EU og Europa vært svakere enn i USA de siste tiårene.

Men det er også interessante forskjeller i produktivitetutviklingen. Figur 10.5 illustrerer hvordan mange østeuropeiske land de siste tiårene har oppnådd et produktivetsnivå som er nærmere OECD-snittet. Den indikerer også at Norge har et høyt produktivetsnivå, selv om 2022-nivået nok



Figur 10.5 Utvikling i arbeidsproduktivitet fra 2000 til 2022. Prosentpoeng avvik fra gjennomsnittlig arbeidsproduktivitet i OECD. Løpende priser, kjøpekraftsjustert (PPP).

Kilde: OECD.



Figur 10.6 Utvikling i arbeidsproduktiviteten, målt som bruttoprodukt per timeverk, i utvalgte land og områder. A) Indeks, der 2012=100. 2012–2022. B) Indeks, der 2000=100. 2000–2022.

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

er påvirket av de usedvanlig høye petroleumsprisene.⁹

Veksten i arbeidsproduktiviteten har vært i samme størrelsesorden i USA og Europa det siste tiåret, men med store forskjeller mellom de europeiske landene. Dette er vist i figur 10.6A. Ser vi de siste to tiårene under ett, har produktivitetsveksten i USA vært klart høyere enn i Europa. Forskjellen knytter seg særlig til finanskrisene 2008 og 2009, da den målte produktiviteten falt i Europa, men steg kraftig i USA. I løpet av disse årene falt antall timeverk i USA dramatisk (ledigheten steg og timer per sysselsatt falt). Produksjonen falt også, men fordi timeverkene falt mer, ble det en klar produktivetsgevinst. I Europa steg ledigheten under finanskrisen, men langt fra like mye som i USA.¹⁰

Foruten økt produktivitet var perioden fra 2000 til godt ut på 2010-tallet preget av fallende yrkesdeltakelse i USA. Den måles som prosentandel av befolkningen mellom 15 og 64 år som enten er i jobb eller på utkikk etter arbeid. I samme periode økte yrkesdeltakelsen markert i Europa, som vist i figur 10.7. Man ser det samme mønsteret i 2020 – da falt yrkesdeltakelsen i USA mye mer enn i EU, og produktiviteten fikk seg en midlertidig oppsving. Men det er en feilslutning å tro at

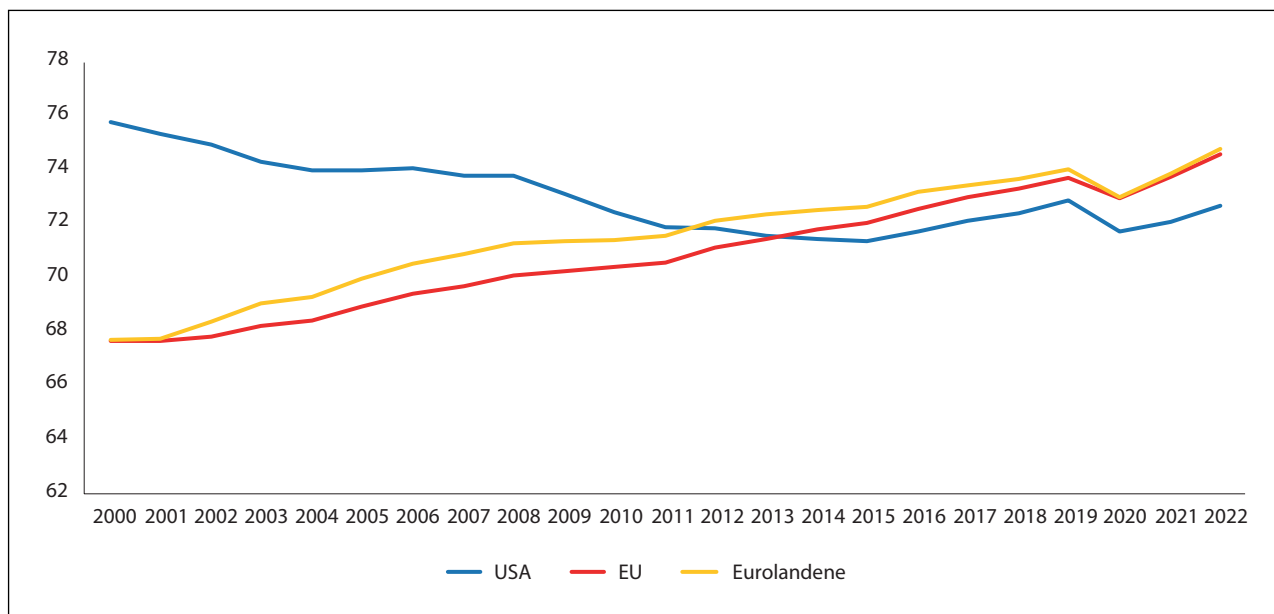
høyere målt produktivitet i USA betyr at den makroøkonomiske utviklingen har vært bedre enn i Europa. Økt produktivitet på bekostning av yrkesdeltakelsen er neppe utelukkende gunstig for en økonomi. Et mål som speiler både produktivetsutvikling og endringer i yrkesdeltakelsen, er BNP per innbygger i arbeidsfør alder. Tabell 10.1 viser at denne har vært i samme størrelsesorden i USA, UK og i de største EU-landene, unntatt Italia, i perioden 1990–2019. Man ser det samme hvis man avgrensner perioden til 2008–2019, slik det er gjort i tabell 10.2 i avsnitt 10.9.

De siste årene har den amerikanske modellen i større grad enn den europeiske vært basert på opptak av statsgjeld for å få opp innenlands etterspørsel. I perioden 2008–2023 har den amerikanske statsgjelden økt fra 68 til 123 prosent av BNP. Det siste året har statsgjelden i USA økt med 1000 milliarder dollar hver 100. dag.¹¹ Det er usikkert om denne vekstmodellen vil være mulig å opprettholde med samme styrke framover, særlig gitt at rentene på statsgjeld har steget de seneste årene. Men økt etterspørsel i amerikansk økonomi særlig etter pandemien har gitt resultater. Høy BNP-vekst, et bedret arbeidsmarked, og dessuten real-lønnsvekst for grupper på lave inntektsnivåer. Økt etterspørsel kan også ha gitt produktivetsgevinster de siste årene¹², jf. figur 10.6.

⁹ Det kan tenkes at produktivetsnivået i norsk økonomi blir overvurdert i internasjonale sammenligninger. Se von Brasch (2015).

¹⁰ Se Sprague (2014).

¹¹ U.S. Treasury Fiscal Data (2024).



Figur 10.7 Yrkesdeltakelse i USA, EU og eurolandene. Prosent av samlet befolkning mellom 15 og 64 år. 2000–2022.

Kilde: Verdensbanken.

Det er flere indikasjoner på at etterspørselen i deler av EU lenge har vært for lav, selv om arbeidsmarkedet i EU har bedret seg markert, som vist i figur 10.7.¹² Igjen er det grunn til å minne om de regionale forskjellene i EU. Utviklingen i sør har jevnt over vært svakest, mens den har vært best i øst. Med noen unntak har de fleste EU-land unnlatt å ta opp stor statsgjeld for å øke etterspørselen. Statsgjelden i EU økte fra 63 prosent av BNP i 2008 til 85 prosent av BNP i 2023, men er ujevnt fordelt mellom land.

Den såkalte stabilitets- og vekstpakten i EU begrenser hvor høy statsgjeld og hvor stort budsjettunderskudd medlemsstatene kan ha. Statsgjelden skal ikke overgå 60 prosent av BNP, mens budsjettunderskuddet ikke skal være høyere enn 3 prosent av BNP. Hvor strengt dette blir håndhevet, har variert siden reglene ble innført i 1997, og reglene ble midlertidig suspendert under koronapandemien. Per 2022 har omtrent halvparten av medlemsstatene høyere statsgjeld enn 60 prosent. Sverige er det eneste landet som aldri har brutt reglene.

Flere fagøkonomer har kritisert SGP-reglene og anklaget dem for å være firkantede og lite hensiktsmessige.¹⁴ Innstrammingspolitikken som Hellas måtte føre etter gjeldskrisen har for eksempel ikke ført til at landet har klart å redusere statsgjeldsnivået nevneverdig. EU har nylig vedtatt reform av unionens finanspolitiske regler, herunder krav om nivåer på statsgjeld. De nye reglene gir noe mer fleksibilitet og bedre tid til å gjennomføre kutt hvis budsjettunderskuddene har vært for store.¹⁵

10.5 Nærmere om den økonomiske utviklingen i Europa og enkeltland

10.5.1 Europeisk integrasjon

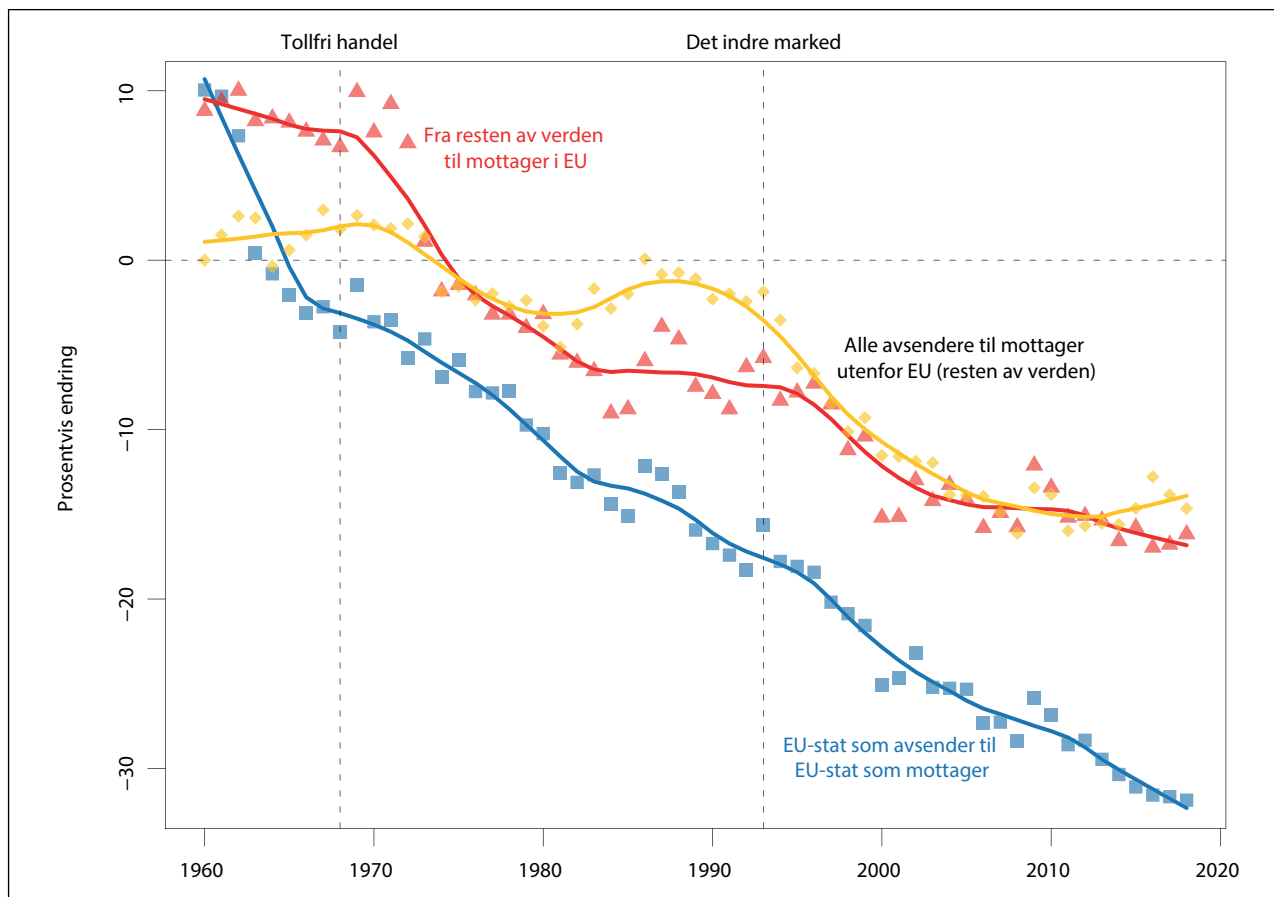
Kjernen i det indre marked er prinsippet om fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital over landegrensene (de fire friheter). Dessuten fravær av diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet. Men handelshindre i Europa ble bygget ned lenge før det indre marked trådte i kraft i 1993. Prinsippet om «ikke-diskriminering» på bakgrunn

¹² Sammenhengen mellom økt aktivitet og produktivitetsvekst kalles ofte Verdoorns lov, etter den nederlandske økonomen Petrus Johannes Verdoorn, som formulerte en slik sammenheng i 1949.

¹³ Se også avsnitt «Nærmere om den økonomiske utviklingen i Europa og enkeltland», punkt 10.5.

¹⁴ Se f. eks. Heimberger (2023).

¹⁵ «Economic governance review: Council agrees on reform of fiscal rules». Pressemelding. Council of the EU. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/>.



Figur 10.8 Lavere kostnader ved handel i Europa. Varer. Prosentvis endring i estimerte handelskostnader. Utgangspunktet er handelskostnader for import til resten av verden, dvs. ikke EU-stater, i 1960. 1960–2020.

Kilde: Head og Mayer (2021).

av nasjonalitet var en sentral del av Det europeiske kull- og stålfellesskap¹⁶ og senere i European Economic Community (EEC).

Nyere forskning tyder på at den økonomiske integrasjonen mellom EU-land langs mange dimensjoner er vel så utviklet som mellom USAs 50 delstater.¹⁷ Det gjelder for eksempel når man ser på varehandel og tjenestehandel over grenser, internasjonale fusjoner og oppkjøp, samt konvergens i prisnivåer. Utviklingen for anslåtte handelskostnader for *varer* i perioden 1960–2018 er skissert i figur 10.8. I starten av perioden var handelskostnadene høyere for handel mellom to EU-land (blå linje) enn for handel mellom ikke-medlemmer (gul linje). I takt med nedbygging av handelshindre har bildet endret seg. Handelskostnader for handel med varer internt i EU er nå betydelig lavere enn for handel mellom andre land. Den røde linjen viser at EU også bygget ned hindringer for handel med tredjeland, men handels-

kostnadene er høyere enn for handel innenfor det indre marked.

Ikke overraskende er barrierene for fri flyt av *arbeidskraft* fortsatt betydelig høyere i EU enn i USA. Selv om formelle restriksjoner er avskaffet, er det mer uvanlig for europeere å flytte til et annet land i jobbsammenheng enn det er for amerikanere å flytte til en annen delstat. Dette henger blant annet sammen med språk- og kulturforskjeller.

Økonomisk integrasjon har altså gjort at landene i det indre marked i større grad enn før utgjør én blokk i økonomiske sammenhenger. Slik har EU blitt en viktigere aktør i verdensøkonomien. Det fører til at EUs regelverk omfatter stadig flere områder, og i økende grad påvirker aktører både innenfor og utenfor EU. Et eksempel på dette er EUs evne til å samkjøre de økonomiske sanksjonene mot Russland. Et annet eksempel er den betydelige innflytelsen EU-standarder og reguleringer har fått i tredjeland de siste tiårene.¹⁸

¹⁶ Trådte i kraft i 1952.

¹⁷ Head og Mayer (2021)

¹⁸ Se nærmere omtale av dette i avsnittet om makroøkonomiske effekter av det indre marked.

Boks 10.2 Tidslinje – globalisering og økonomisk integrasjon

1948 GATT (fra 1995 avløst av WTO), global samarbeidsavtale om utenrikshandel. Norge med fra starten av.

1950–1970 Utvikling av frihandel gjennom EU, EFTA og andre handelsområder.

1970–1985 Werner-planen for å skape en økonomisk og monetær union. Bretton Woods-systemet kollapse i 1971. Gradvis avregulering, først på valuta og deretter andre kapitalbevegelser.

1992–94 Indre marked i EU basert på Maastrichttraktaten og så EØS med bl.a. Norge.

1995 GATS, WTOs avtale for tjenestehandel, trer i kraft.

1997 Stability and Growth Pact for EUs medlemsstater. Setter grenser for underskudd på primærbalansen på statsbudsjettet på 3 prosent av BNP og mål om statsgjeld under 60 prosent av BNP.

1999 Euroen innføres. Sedler og mynt innføres fra 2002.

2004 Ti nye medlemmer i EU: Kypros, Malta, Tsjekkia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia. To år senere ble også Romania og Bulgaria med.

2007–09 Finanskrisen.

2009–2014 Statsgjeldskrise i eurosonen. «Indirekte lån» og stabiliseringspakt i EU.

2015 Lansering av initiativ om kapitalmarkedsunion (CMU) i EU.

2020 Pandemikrisepakke og felles låneopptak i EU.

2016–2021 Etter overgangsordninger og forhandlinger trer Storbritannia ut av EU 1. januar 2021.

Kilder: Reegård (2023); Melchior og Nordås (2024).

At økt integrasjon på flere områder har styrket EUs økonomiske posisjon, og fremmet handelen, har i noen grad motvirket den svake demografiske utviklingen i Europa, som er omtalt i avsnitt 10.3 og 10.4.

10.5.2 Velstand og ulikhet

Figur 10.9 viser at i Europa er det bare Irland og Luxembourg som har høyere BNP per innbygger enn Norge.¹⁹ Norge er svært velstående i verdensammenheng og i Europa, men har en selv pålagt handlingsregel for bruk av olje- og gassinntekter, som kan gjøre sammenligninger av totalt BNP per innbygger med andre land mindre treffende. BNP per innbygger inkluderer heller ikke kursgevinster i Statens pensjonsfond utland, som har vært betydelige det siste tiåret.

Figur 10.10 viser *kjøpekraftsjustert disponibel inntekt per innbygger* – det mest relevante målet på inntekt en befolkning kan disponere i et kortsiktig tidsperspektiv.²⁰ I 1980 var Norge bedre stilt enn for eksempel Spania, men dårligere stilt enn Sve-

rige og Tyskland. De etterfølgende tiårene bedret Norges posisjon seg relativt til alle landene i figuren. Riktignok i rykk og napp, men trenden var klar. Særlig etter oljeprisfallet fra 2014 snudde trenden, og velstandsnivået i Norge ble likere andre land. Med de høye energiprisene i 2021–2023 snudde dette noe tilbake igjen. Uansett er velstanden *mellom* disse landene noe jevnere fordelt enn tidligere.

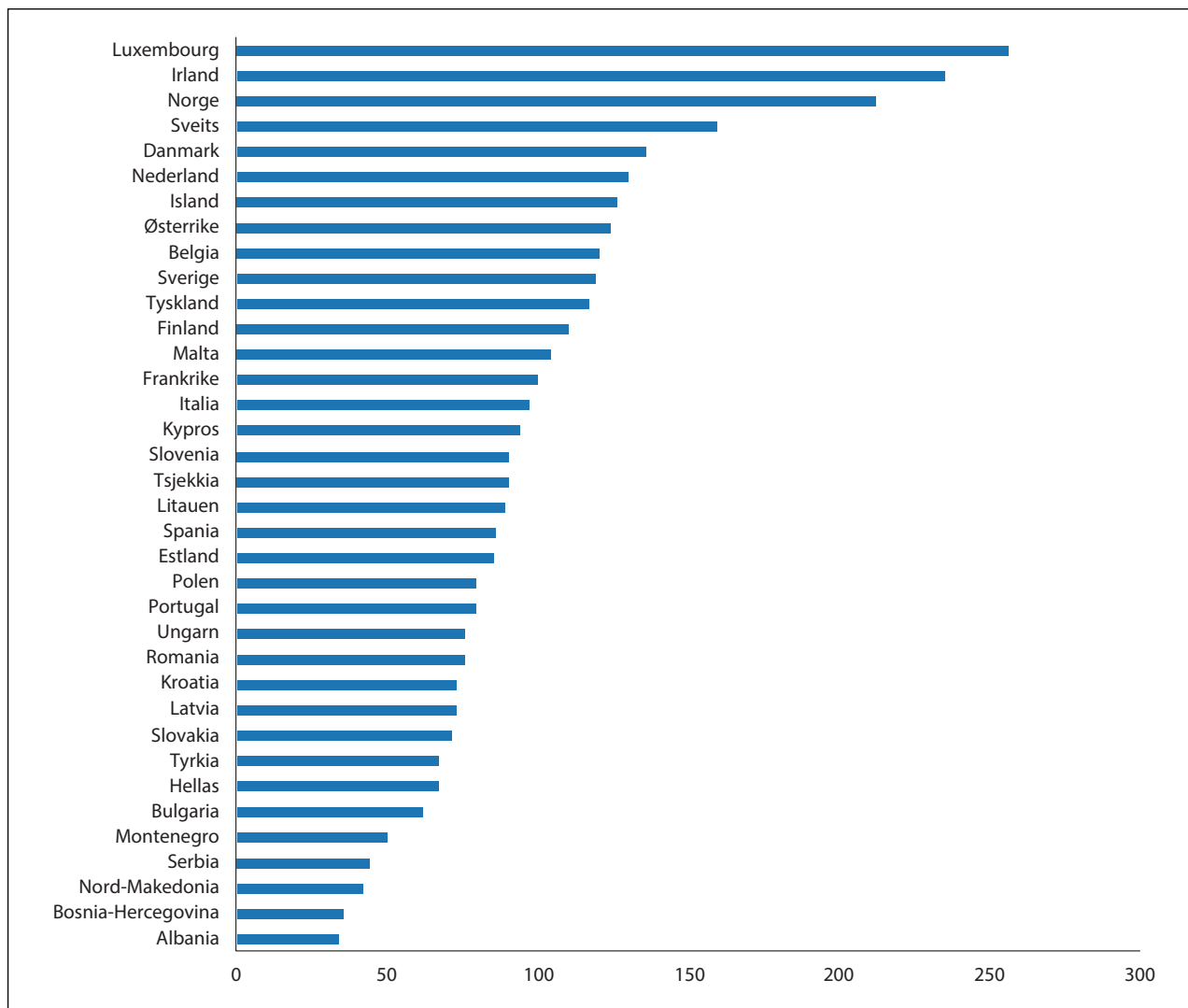
Figurene sier derimot ingenting om ulikhet internt i landene. Siden 2012 har inntektsulikheten økt i Norge, som vist i figur 10.11, mens den har falt noe i EU²¹. Også når det gjelder ulikhet ser vi altså en viss konvergens, selv om Norge fortsatt har klart lavere inntektsulikhet enn EU-snittet.

Selv om figur 10.9 viser at det fortsatt er store forskjeller mellom EU-stater når det gjelder velstandsnivå, kommer mesteparten av inntektsulikheten i EU av ulikheter *innad* i land. Dette er illustrert i figur 10.12.

¹⁹ Begge disse landene preges av spesielle forhold som gjør at de ikke er helt sammenlignbare med andre land. Luxembourg er veldig lite, med en stor finansnæring og en betydelig andel av arbeidsstokken bosatt i utlandet. Irland er et skatteparadis, og landets nasjonalinntekt er langt mindre enn landets BNP.

²⁰ Over et lengre tidsperspektiv er netto nasjonalinntekt det mest relevante målet. Se Holmøy og Slettebø (2023) for en diskusjon av nasjonalinntektsbegrepet og ulike beregningsmessige varianter.

²¹ Målt ved Gini-koeffisienten. Merk at utviklingen påvirkes noe av hvordan man velger å behandle Storbritannia i beregningen.



Figur 10.9 BNP per innbygger i utvalgte europeiske land. Indeks, der 100 er gjennomsnittet for EU-landene. 2022.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Formuesulikheten er jevnt over høyere enn inntektsulikheten både i Norge og de fleste europeiske land.²²

10.5.3 Forskjeller på konjunktorene i Norge og EU

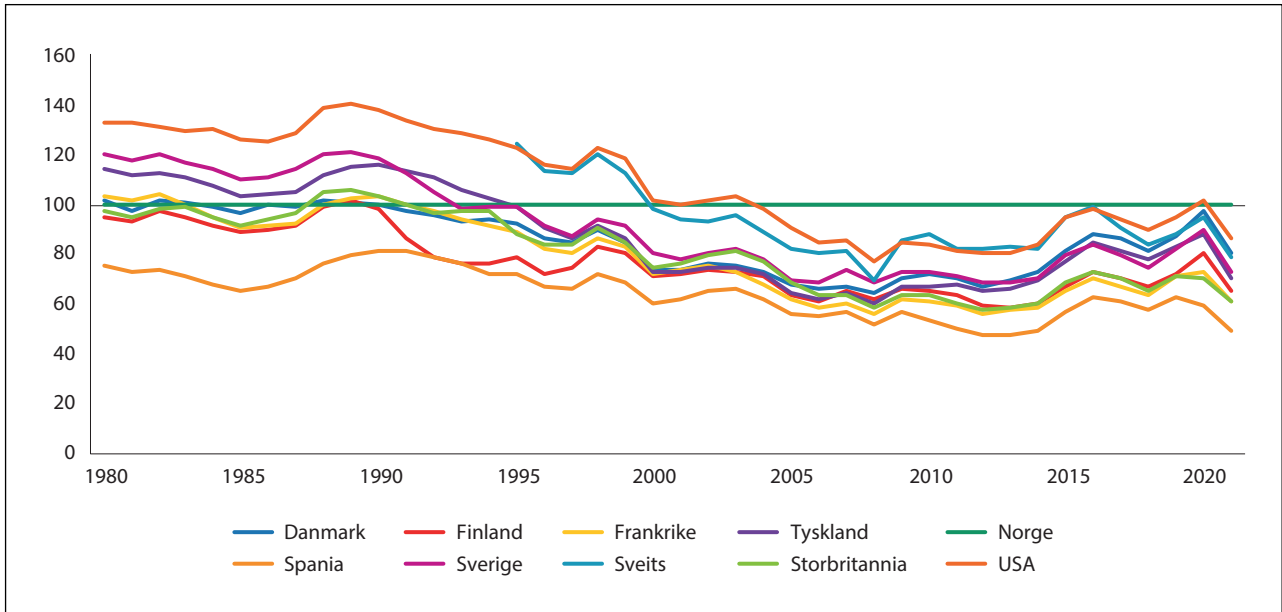
Konjunktorene har pleid å variere litt mellom Norge og EU. Det kan man se for eksempel i statistikken for arbeidsledighet, som er vist i figur 10.14.

Enkelte land i EU har slitt med høy ledighet i mange tiår, noe som trekker opp EU-snittet. Det er flere årsaker til det. Noe av forskjellen skyldes institusjonelle forhold, som ulike praksiser for hvem som tildeles helsemessige ytelser som uføretrygd. For lav etterspørsel, som kan henge sammen med strenge regler for underskudd på

statsbudsjettene og statsgjeld som andel av BNP, er en annen forklaring.

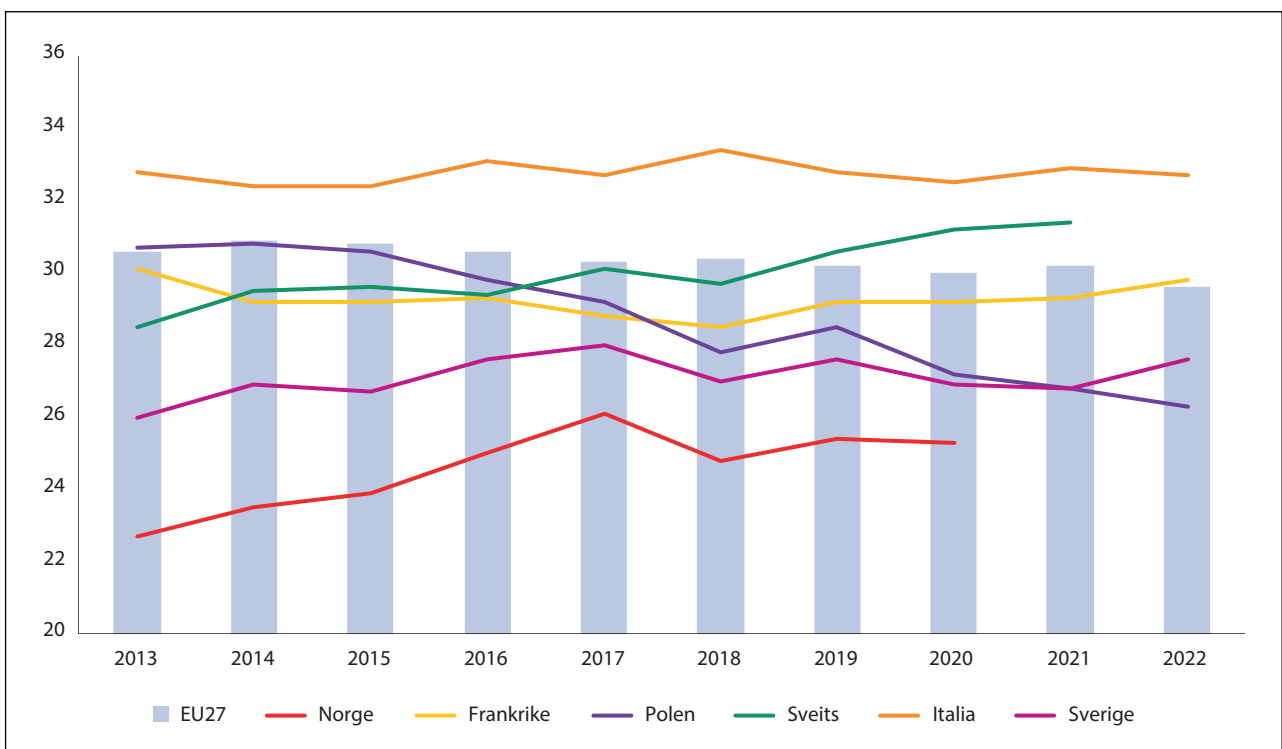
Hovedbildet er uansett at Norges arbeidsmarked i stor grad samvarierer med det europeiske, men at svingningene kanskje er noe mindre. Det siste kan skyldes at andelen offentlig sysselsatte er høyere i Norge enn gjennomsnittet for EU-land.

Videre har petroleumsnæringen tidvis gitt drahjelp til norsk økonomi når det er lavkonjunktur ute. Høye petroleumspriser vil isolert sett virke negativt på europeiske økonomier som er netto importører av olje og gass, mens det ofte vil virke positivt på norsk økonomi. Dette var tydelig i årene etter finanskrisen, og lignende mekanismer gjør seg gjeldende i 2021–2024. Riktignok har arbeidsmarkedene både i Norge og Europa foreløpig klart seg godt i møte med høye energipriser og generell prisvekst. Den sesongjusterte ledighe-



Figur 10.10 Disponibel inntekt i utvalgte land, målt per innbygger i løpende priser. PPP-justert, angitt i prosent av norsk nivå, som er satt lik 100 hvert år. 1980–2021.

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.



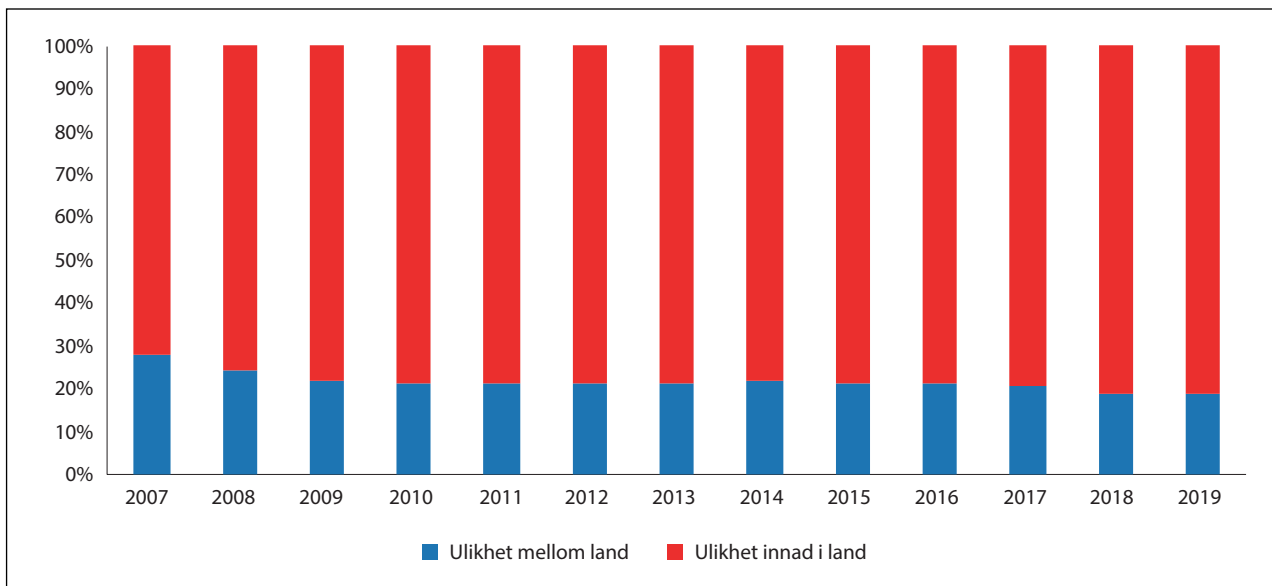
Figur 10.11 Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten i EU27 og utvalgte europeiske land. 2013–2022.

Kilde: EU-SILC.

ten i EU er i skrivende stund på 6 prosent, det laveste tallet registrert siden 1991, som er så langt tilbake statistikken går.

Da 2012-utredningen ble levert, sto Norge i en høykonjunktur. Finanskrisen i 2008–2009 fikk

ikke store utslag i den norske realøkonomien, og førte ikke til noen stor økning i arbeidsledigheten. En oljepris over 100 dollar fatet medvirket til kraftig lønnsvekst og sterkere krone.



Figur 10.12 Andel av inntektsulikheten i EU (målt ved Gini-koeffisienten) som skyldes ulikheter mellom land og innad i land. 2007–2019.

Kilde: EU-SILC.

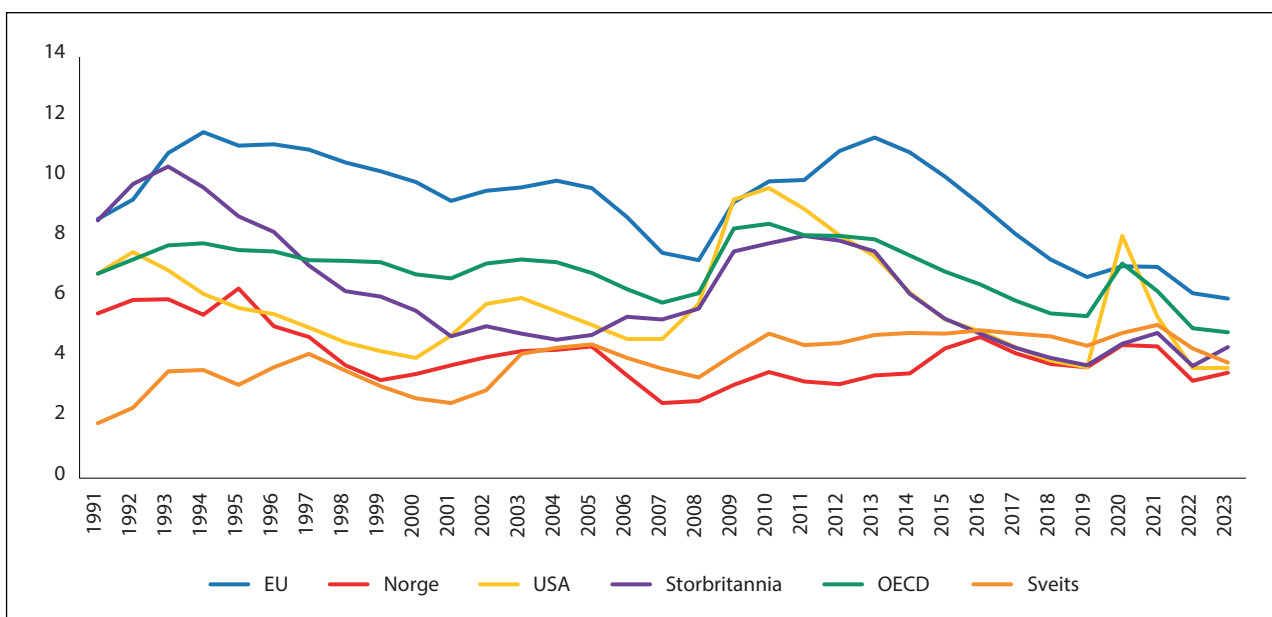
EU-landene var derimot i en vanskelig situasjon, med økende ledighet etter finanskrisen, og en pågående statsgjeldskrise som var særlig markert i Hellas. Også Portugal, Irland og Spania hadde problemer. Disse landene opplevde at arbeidsledigheten nådde rekordhøye nivåer rundt 2012–2013. På det meste var over 25 prosent av

arbeidsstyrken i både Spania og Hellas arbeidsledige.²³

Hovedbildet siden den gang er en viss konvergens mellom tilstanden i det norske og det europeiske arbeidsmarkedet. Det samme kan sies om lønnsutviklingen. Norsk økonomi har kjølt seg noe ned, selv om arbeidsledigheten ikke har økt.

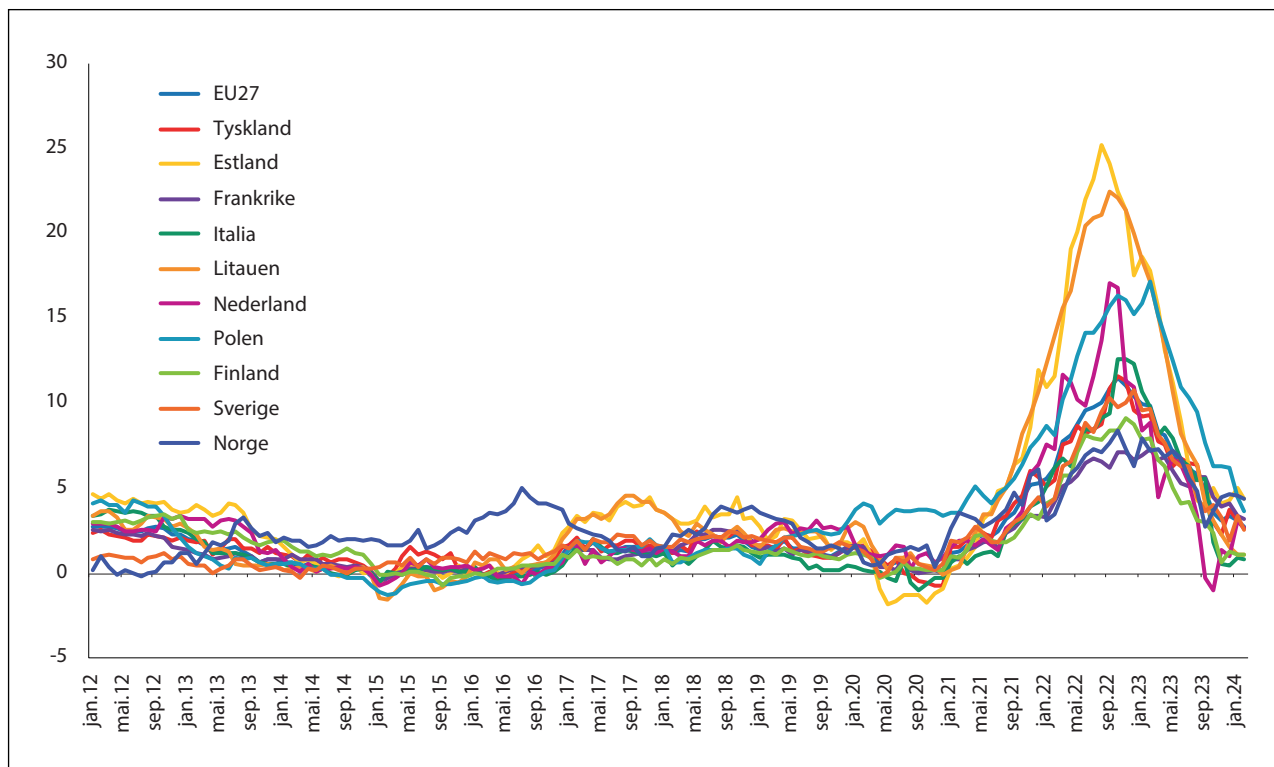
²² Normann og Sandvik (2021).

²³ Dette er altså sesongjusterte tall. Kurven har vært nedadgående i ti år. Per 3. kvartal 2023 ligger den sesongjusterte ledigheten i både Spania og Hellas på 11–12 prosent.



Figur 10.13 Arbeidsledighet som andel av arbeidsstyrken, utvalgte områder. 1991–2023.

Kilde: Verdensbanken og ILO.



Figur 10.14 Vekst i konsumprisene i utvalgte europeiske land. Tolv månedersvekst i HICP, månedlig frekvens. Januar 2012–januar 2024.

Kilde: Eurostat.

EU-landene har opplevd relativt god BNP-vekst og sterkt fallende arbeidsledighet i samme tidsrom. Differansen mellom ledighetsnivået i Norge og EU har ikke vært mindre siden statistikken begynte i 1991.

10.5.4 Priser, lønninger og valuta

De siste årene har konsumpriser igjen blitt et hovedtema i den økonomiske debatten. Perioden fra Norge gikk inn i EØS i 1994 til omtrent 2015 var en prismessig unntakstilstand for oss. Sett under ett var det ingen økning i prisene på importerte konsumvarer. Det skyldtes særlig Kinas vekst og inntreden i Verdens handelsorganisasjon (WTO), samt at krona styrket seg markert. Utviklingen sammenfalt med at norsk konsum ble stadig mer preget av import, og bidro til at inflasjonen holdt seg lav i Norge. Kina-effekten var viktig også i de fleste andre europeiske land. Etter hvert som levestandarden og lønningene i Kina har økt, har den deflatoriske impulsen fra Kina avtatt. Importert inflasjon har igjen blitt et viktig fenomen i Norge og Europa.

Fra å ha ligget rundt eller noe under inflasjonsmålet på 2 prosent²⁴ en lang periode, økte prisveksten raskt fra midten av 2021. Se figur 10.14.

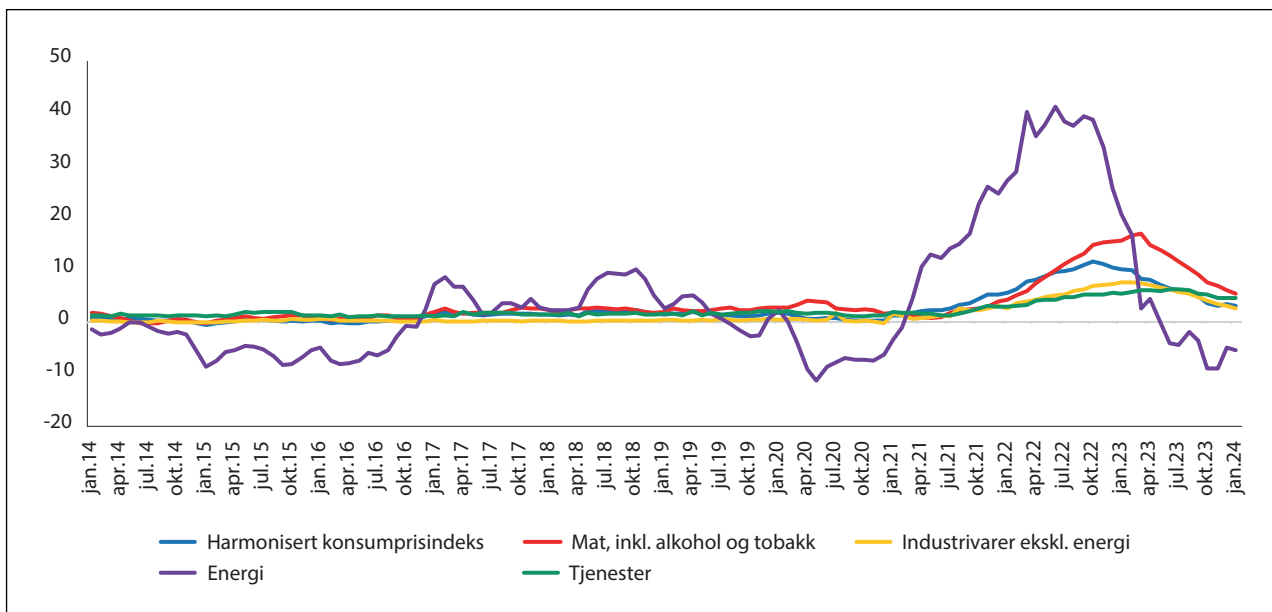
Dette skyldtes i noen grad oppdemmet etterspørsel etter pandemien, men særlig store prisøkninger på mat- og energivarer, som igjen hang sammen med tilbudssidesjokk. Disse prisøkningene ble videreført til andre deler av økonomien som bruker mat og energi som innsatsvarer. Særlig mangedobling av prisene på gass og kraft fikk effekt på konsumprisene i Europa og Norge, som antydte i figur 10.15.²⁵ Dette hang igjen sammen med Russlands fullskala invasjon av Ukraina og bevisste tilbakeholdelse av gassforsyninger til Europa.

Situasjonen ble møtt med kraftig pengepolitisk innstramming – både fra ECB og Norges Bank – og varierende grad av støtte over statsbudsjettene. I Norge innførte regjeringen for eksempel en strømstøtte for husholdningene i desember 2021, som har dempet konsumprisene. De fleste europeiske land har gjort lignende tiltak.

Prisveksten i EU har vært ujevnt fordelt. Den var jevnt over høyere i Øst-Europa enn i Vest-Europa. Utviklingen i Norge de siste par årene er

²⁴ Norges inflasjonsmål var 2,5 prosent årlig vekst i konsumprisene fram til 2017, da Stortinget vedtok å justere det ned til 2,0 prosent.

²⁵ Mekanismene bak den kraftige prisveksten omtales nærmere i SSBs foreløpige nasjonalregnskap for 2022, s. 16–19.



Figur 10.15 Hovedkomponenter i konsumprisveksten i eurosonen. Januar 2014–januar 2024.

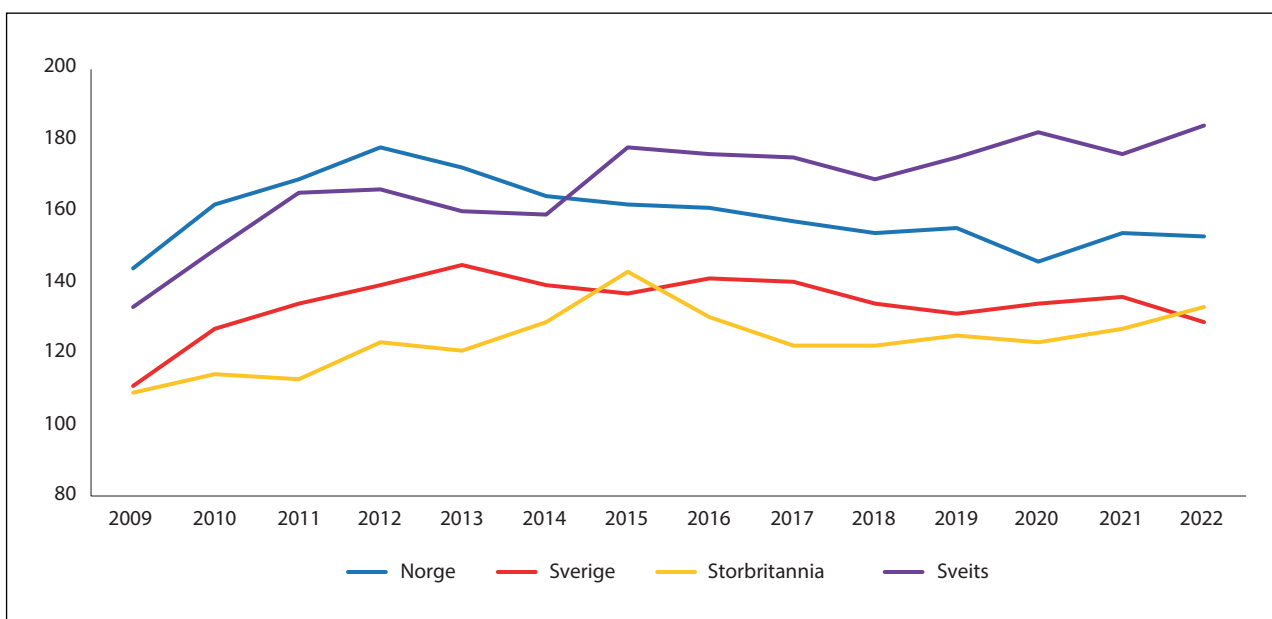
Kilde: Eurostat.

omtrent som i vestlige EU-land. Etter at energipri- sene nådde toppen sommeren 2022, har inflasjon- simpulsene avtatt kraftig, og konsumprisveksten i Europa er nå nær vanlige nivåer, se figur 10.14.

Pris- og lønnsnivået i Norge var ved utgangen av 2022 likere resten av Europa enn for ti år siden, målt ved prisnivåindekser²⁶ Det skyldes blant annet at krona har svekket seg mye i samme peri- ode. I figur 10.16 er EU27=100 for hver kategori, hvert enkeltår. Dette gjør det mulig å sammen- ligne prisutviklingen i Norge med snittet for EU-

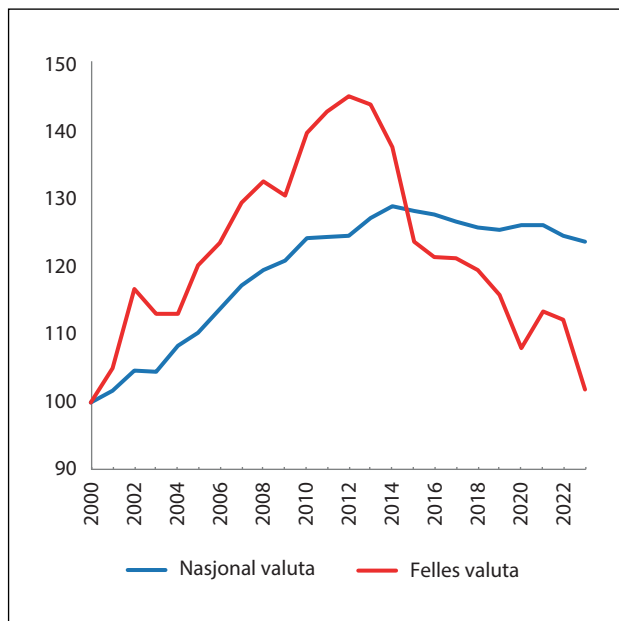
landene. Det relative prisnivået i Norge toppet seg i 2012, og deretter har trenden vært svakt fal- lende. Prisenivået i Norge er fortsatt en god del høyere enn i Europa. I 2022 var prisnivået 43 prosent høyere enn gjennomsnittet i de 27 EU-lan-

²⁶ En prisnivåindeks er et uttrykk for prisnivået i et gitt land, sett i forhold til ett eller flere andre land. Prisenivåindeksen er definert som kjøpekraftsparitet dividert med valutakurs. Kjøpekraftspariteten for Norge viser hvor mange norske kroner vi trenger i Norge for å opprettholde kjøpekraften av én euro i EU27.



Figur 10.16 Prisenivå i Norge relativt til EU27, Sverige, UK og Sveits. 2009–2022.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 10.17 Relative timelønnskostnader i industrien i Norge i forhold til hos handelspartnere. Indeks, der 2000=100. 2000–2023.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU).

dene. Det er særlig tungt avgiftsbelagte varer som alkohol og tobakk som er mye dyrere i Norge.

Den såkalte *realvalutakursen* speiler utviklingen i den nominelle valutakursen (et annet ord for vekslingskursen mellom to valutaer, for eksempel kroner og euro) og det generelle lønns- og prisnivået i landene man undersøker. En måte å studere realvalutakursen på, er å se på lønninger i sammenlignbare bransjer, for eksempel i industrien. Dette er gjort i figur 10.17. Da Sejersted-utvalget leverte sin rapport, hadde Norge lagt bak seg en periode med sterk utvikling i lønningene. Dette gjorde norsk industri og andre konkurranseutsatte næringer dårligere stilt. Siden har det skjedd en tilpasning. Lønnsveksten i industrien i Norge har vært omtrent på linje med Europa (se blå linje). Samtidig har altså kronekursen svekket seg markert mot euro siden 2013. I sum medfører dette at Norges konkurransekraft nå er vesentlig bedret (se oransje linje).

I kjølvannet av kronesvekkelsen har det vært tilløp til debatt om hvorvidt Norge er tjent med å ha kroner som egen flytende valuta.²⁷ Et vanlig argument for det er at vår økonomi skiller seg klart fra våre handelspartnere hva gjelder nærings sammensetning. Fordi vi har en stor petroleumsnæring, kan konjunkturene i Norge og Europa variere litt, se 10.5.3. Da kan det være nyt-

tig å ha egen valutakurs som mulig støtdemper. Mekanismen har vært tydelig etter 2013, som beskrevet over. Dersom norsk økonomi etter hvert blir mindre preget av petroleumsnæringen, vil argumentet bli mindre viktig. Det vanligste argumentet for å innføre et fastkursregime eller eventuelt slutte seg til euroen, er at det kan gi økt forutsigbarhet for norsk import- og eksportintensiv næringsliv, som i stor grad handler med land i eurosone.²⁸

10.6 Norsk utenrikshandel og det indre marked

Det indre marked består per 2023 av nesten 450 millioner forbrukere og utgjør 18 prosent av verdens BNP.²⁹ Handel innenfor EU og medlemsstatenes handel med resten av verden utgjør nær 1/3 av den samlede verdenshandelen. Av dette står medlemsstatenes handel med hverandre for 18 prosent, og deres handel med resten av verden for 13 prosent. Både når det gjelder eksport og import er EU i samme størrelsesorden som USA og Kina, verdens to andre store handelsblokker. Dette er illustrert i figur 10.18.

Norges handel med Kina og enkelte andre ikke-europeiske land har økt de senere årene, men EU-landene er fortsatt Norges suverent viktigste handelspartnere, som vist i figur 10.20 og 10.21.

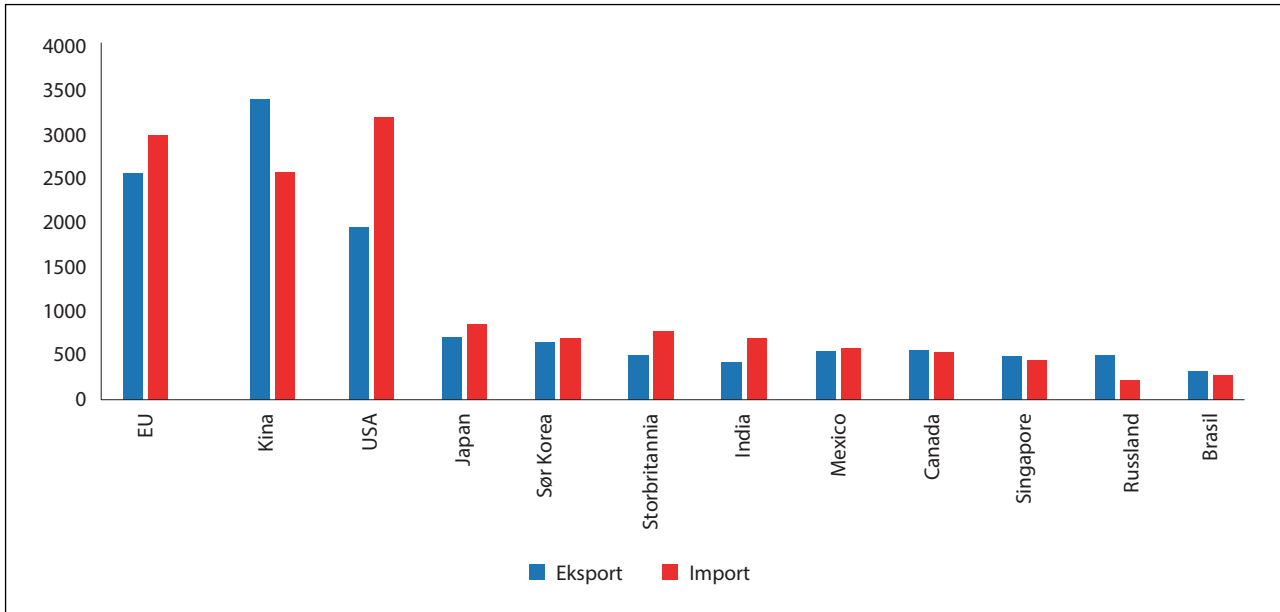
Fjerning av handelshindre har sammenfalt med en betydelig økning i handelen innenfor EU. Mens eksporten av varer til andre EU-land beløp seg til 671 milliarder euro i 1993, steg den til mer enn 3400 milliarder euro i 2021.³⁰

²⁷ I juni 2023 gjennomførte NHO en undersøkelse blant sine medlemsbedrifter. Bedriftene ble spurt om hvordan den svake krona påvirker dem. Nær halvparten oppgav at den svake kronen er et problem. 36 prosent svarer at de ønsker at Norge får fast valutakurs, 27 prosent har svart at de ønsker fortsatt flytende kurs og de resterende har svart vet ikke/ikke relevant. Vartdal (2023).

²⁸ Fra 1972 til 1978 var Norge med i det europeiske valuta-samarbeidet, den såkalte valutaslangen. Fra 1978 til 1990 var kronen knyttet til en valutakurv. Mesteparten av 90-tallet siktet Norges Bank mot stabilitet mot europeiske valutaer, før man formaliserte flytende kurs og inflasjonsstyring i 2001. Det er neppe aktuelt å innføre euro som valuta så lenge Norge ikke er medlem i EU. Per 2024 har 20 av EU's medlemsstater innført euro som valuta, mens syv (Bulgaria, Tsjekkia, Danmark, Sverige, Ungarn, Polen og Romania) har egen valuta.

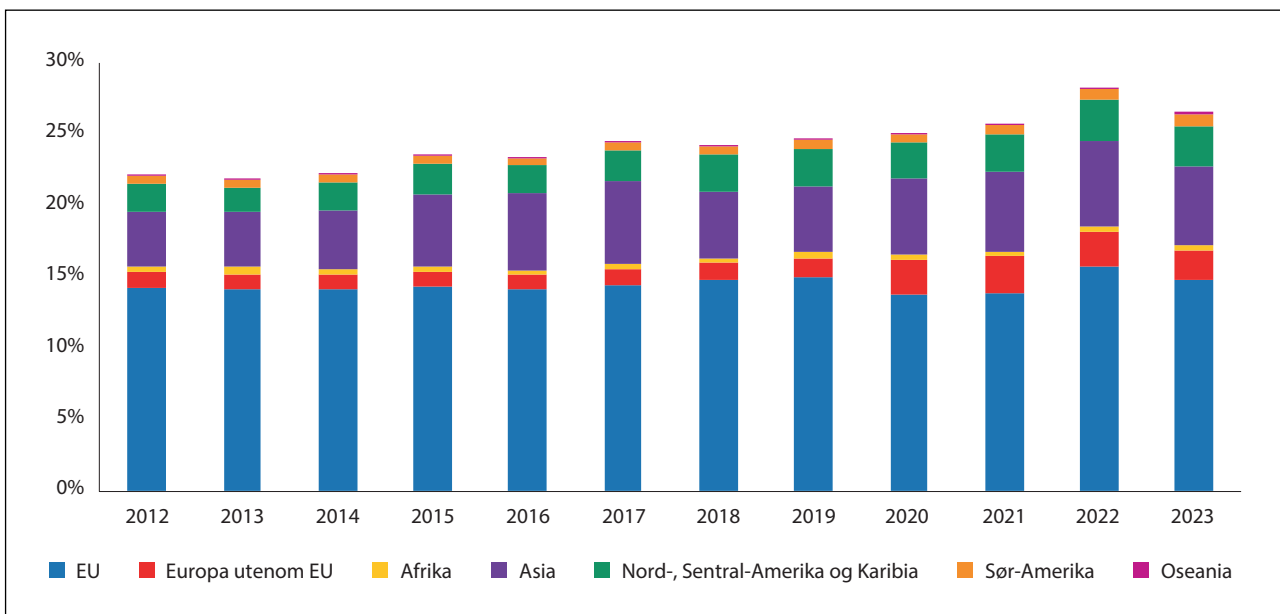
²⁹ Målt i løpende priser og til markedskurser. Se boks 10.1 for mer detaljer om ulike måter å sammenligne økonomiers størrelse på.

³⁰ I løpende priser. Kilde: European Parliament (2023).



Figur 10.18 Verdenshandelens store aktører. Import og eksport, 2021. Mrd. euro.

Kilde: Eurostat.



Figur 10.19 Eksport fra Fastlands-Norge etter mottaker. Andel av Fastlands-BNP. 2012–2023.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

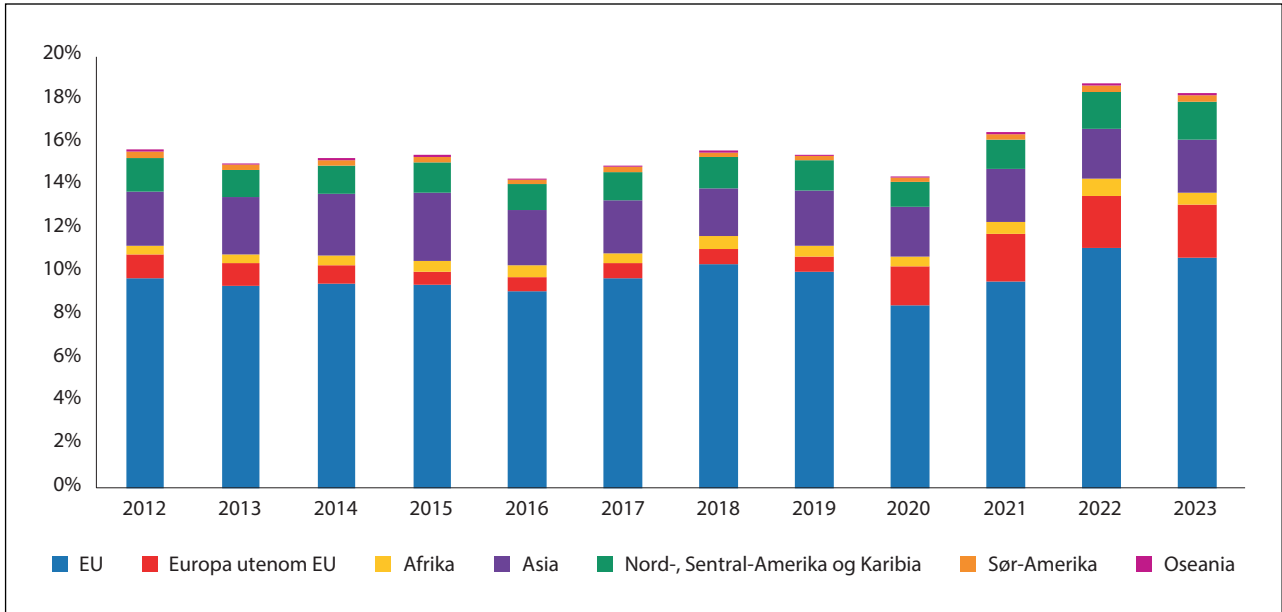
10.6.1 Norge som handelspartner for EU

Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022 førte til at europeiske land begynte å fase ut russisk energi. Norge er i dag Europas fremste leverandør av gass, og leverte omtrent 30 prosent av naturgassen EU importerte i 2023. Norge er også den nest største leverandøren av råolje til Europa, etter USA.

Varer fra Europa utgjorde en større andel av Norges import tidlig på 2000-tallet enn i årene fra

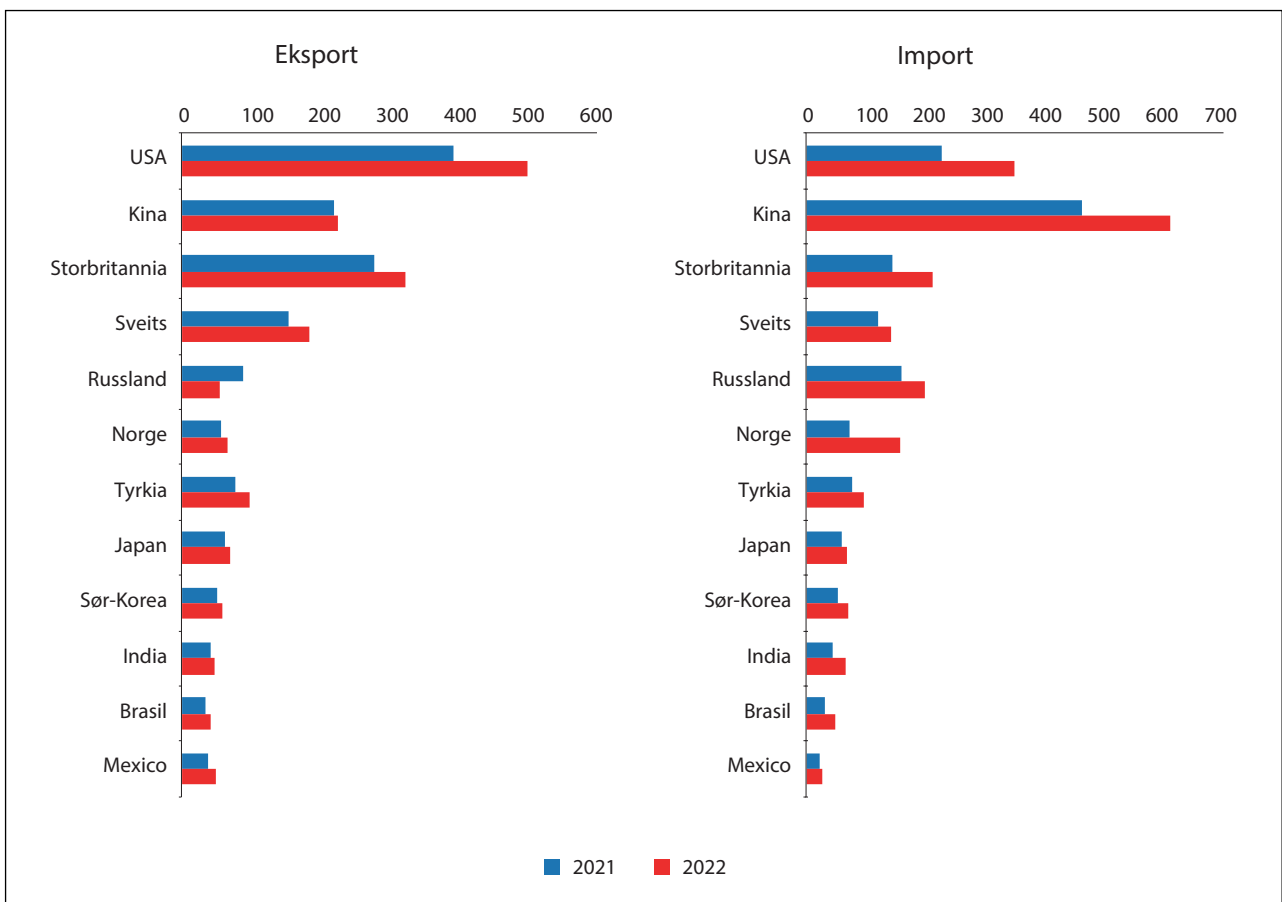
2010 til i dag. 2009 er sist gang importen fra Europa oversteg 70 prosent av den totale vareimporten til Norge. Siden den gang har andelen ligget mellom 63 og 69 prosent. Asias andel av importen har i denne perioden økt. Norden og resten av EU er Norges viktigste handelspartnere også når det gjelder tjenesteimport. Import av tjenester fra EU står for over 50 prosent av totalen.

Av importen fra Europa kom nesten 87 prosent fra EU-land i 2022. Storbritannia, som trakk seg ut av EU i starten av 2020, stod for 6,7 prosent



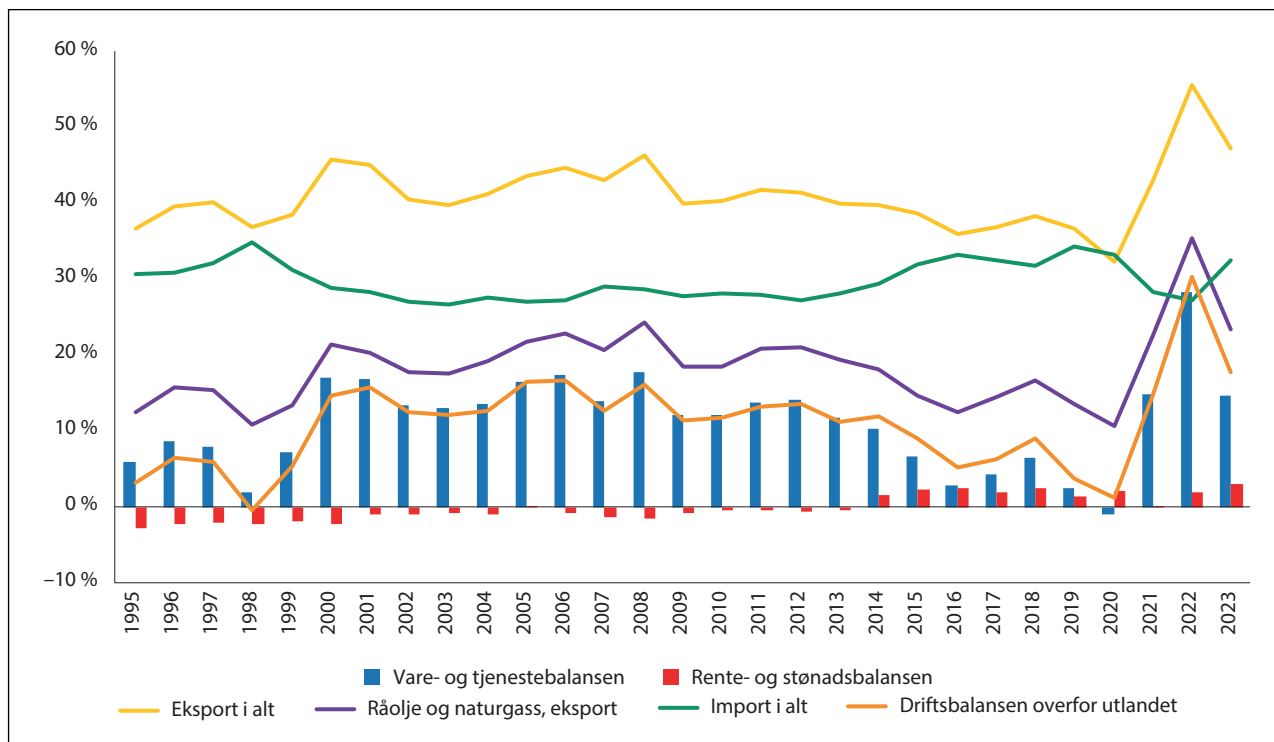
Figur 10.20 Import av varer til Norge fra ulike verdensdeler. 2012–2023. Andel av Fastlands-BNP.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 10.21 EUs viktigste eksterne handelspartnere for eksport (t.v.) og import (t.h.) av varer. 2021 og 2022.

Kilde: Eurostat.



Figur 10.22 Hovedstørrelser for norsk utenriksøkonomi. Andel av samlet BNP, 1995–2023.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

av Norges import fra Europa, noe som er litt lavere enn i de 20 foregående årene.

Norge kan kanskje sies å være en nokså viktig ekstern handelspartner for EU, som illustrert i figur 10.20. I et normalår utgjør riktignok både eksporten til og importen fra Norge en liten del av totalen for EU. Men importen fra Norge var rekordhøy (i verdi) i 2022, særlig på grunn av høye petroleumpriser.

Likevel: Dersom Norge ikke lenger var medlem av EØS, eller det indre marked, ville det neppe påvirke EUs samlede handel i vesentlig grad. Norge ville fortsatt med å selge mesteparten av petroleumproduksjonen til EU-land. For mesteparten av norsk eksportrettet fastlandsøkonomi ville en uttreden fra det indre marked være en konkurranseulempe. Det er grunn til å tro at Norge kunne blitt en mindre åpen økonomi, både i form av import- og eksportintensitet.³¹

10.6.2 Nærmere om petroleumsvirksomhetens rolle

I motsetning til mange EU-land har Norge i flere tiår hatt et stort overskudd på driftsbalansen over-

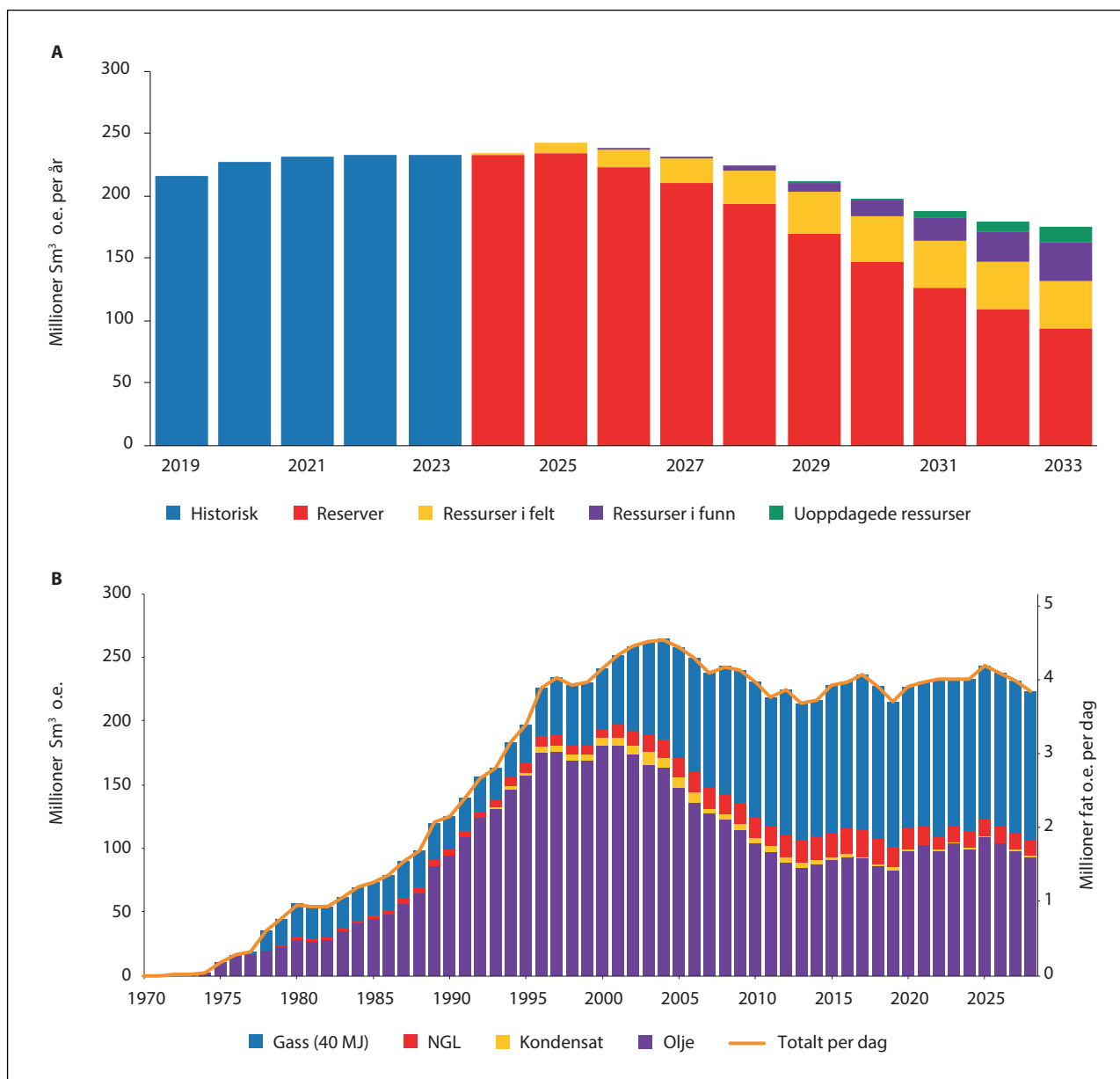
for utlandet, se figur 10.22. Driftsbalansen er et mål på transaksjoner mellom Norge og utlandet. Det er summen av handelsbalansen, som er eksport minus import, og rente- og stønadsbalansen, som er finansielle strømmer som ikke er betaling for varer og tjenester. Slike strømmer kan være for eksempel trygder og utbyttebetalinger.

Land som Tyskland, Sverige og Sveits har også pleid å ha overskudd på driftsbalansen. Men Norge har skilt seg ut med store overskudd gjennom en årrekke. De skyldes i hovedsak den store eksporten av petroleum. Fordi volumet av petroleum ikke svinger så mye fra år til år, er overskuddet på Norges driftsbalanse ofte drevet av prisene på olje og gass. Oljeprisfallet fra 2014 bidro til at overskuddet ble mindre, og i perioden 2014–2019 hadde flere EU-land større overskudd enn Norge. De senere årene har høye petroleumpriser trukket overskuddet kraftig opp igjen.

Gass er blitt en viktigere del av norsk petroleumproduksjon, og denne endringen var i stor grad skjedd allerede for ti år siden. For petroleum samlet har produksjonen holdt seg nokså stabil de siste ti årene, etter å ha falt fra toppen tidlig på 2000-tallet, men er ventet å øke noe de nærmeste årene. Prognoser fra Sokkeldirektoratet³² tilsier at produksjonsvolumet av norsk olje og gass der-

³¹ Dette understøttes av erfaringene med brexit og en rekke forskningsartikler, herunder Nordås (2023), som er nærmere omtalt i avsnittet «Makroøkonomiske effekter av det indre marked», punkt 10.7.

³² Tidligere Oljedirektoratet.



Figur 10.23 A og B Historisk og forventet produksjonsvolum av olje, gass mv. 2019–2033 og 1970–2028 (prognose etter 2023).

Kilde: Norsk olje og gass.

etter vil falle, se figur 10.23 A og B. Det kan innebære at petroleum vil bli en mindre viktig del av norsk økonomi, selv om betydningen vil svinge fra år til år, i takt med oljepris, investeringsnivå mv.

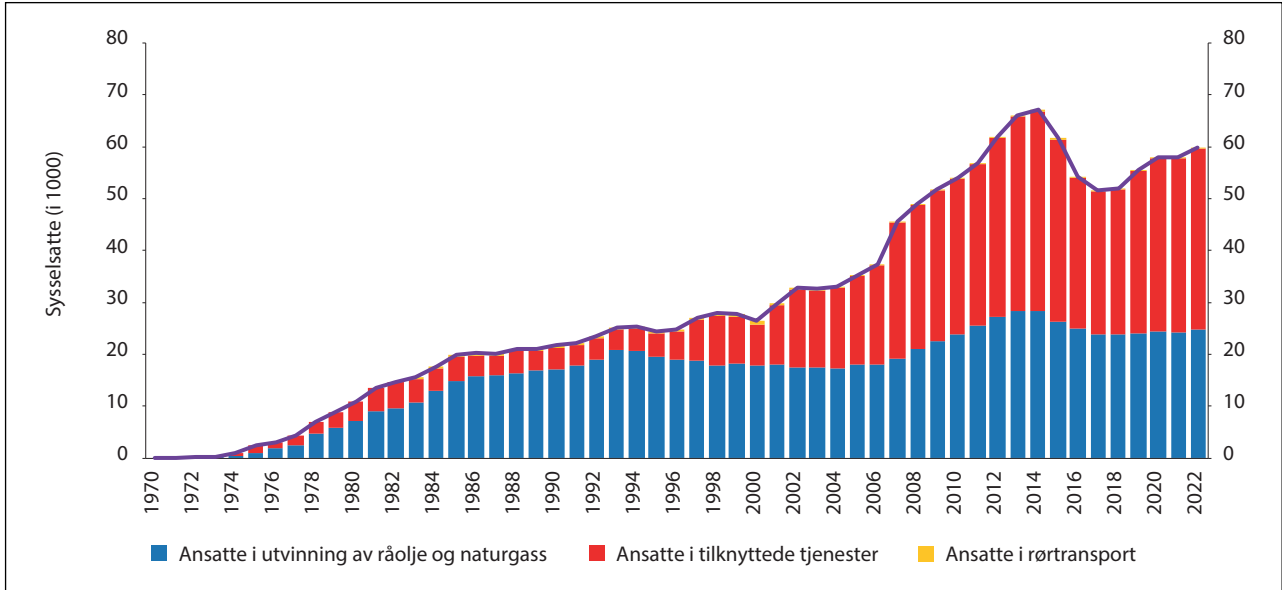
I 2013 var petroleumsinvesteringene 7 prosent av samlet BNP, som var uvanlig høyt. De har pleid å svinge rundt 5 prosent av BNP. Sysselsettingen i petroleum har også falt siden toppen rundt 2013, men har tatt seg noe opp igjen siden 2018, se figur 10.24.

Oljeskattedpakken fra 2020 gir et midlertidig oppsving i investeringer og aktiviteten i petroleumsnæringen. Men over tid er det rimelig å anta

at lavere produksjonsvolum, som prognosen tilsier, vil medføre at oljenæringen vil spille en mindre rolle i norsk økonomi enn før. I så fall vil næringssammensetningen i norsk økonomi skille seg mindre ut fra økonomiene i EU.

10.6.3 Andre viktige norske eksportprodukter

Sjømatnæringen er en annen viktig eksportnæring for Norge, som har tiltatt i betydning det siste tiåret. Målt i volum har ikke endringen vært veldig stor, men gunstig prisutvikling bidrar til at sjø-



Figur 10.24 Antall direkte sysselsatte i petroleumssektoren, 1970–2022.

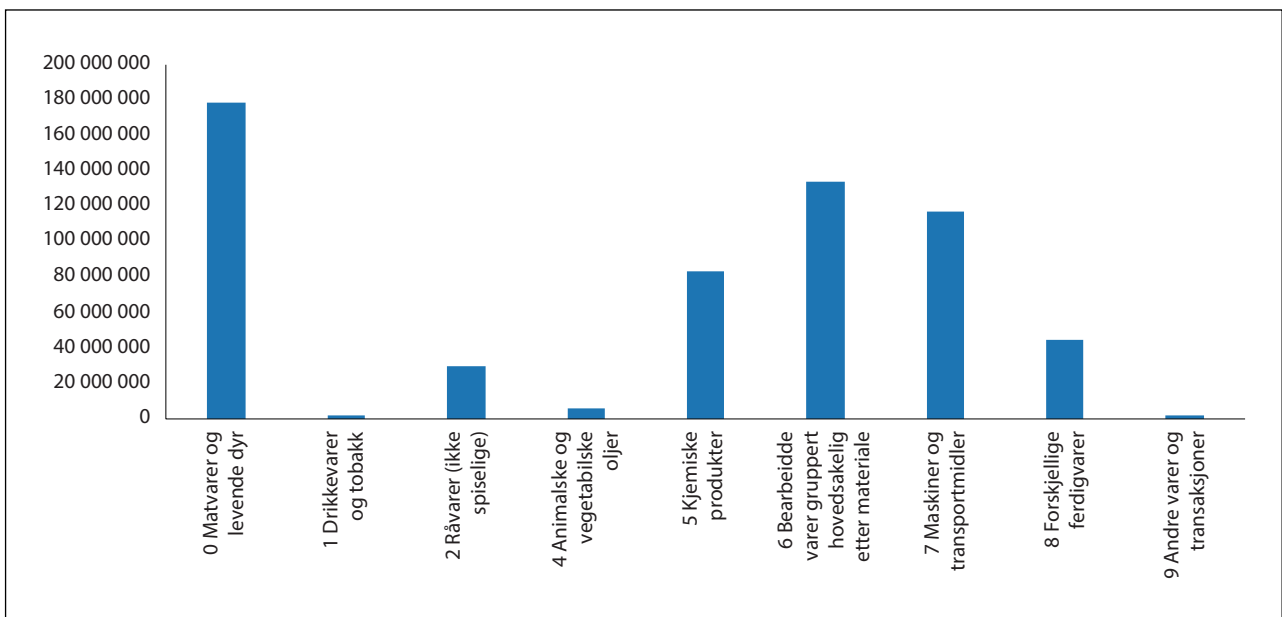
Kilde: Norsk olje og gass.

mat er blitt den viktigste produktgruppen i fastlandseksporten. Eksportverdien har nesten tredoblet seg det siste tiåret. Svakere krone er en del av bildet. EU-landene er det klart største markedet for norsk sjømat, selv om også USA, Storbritannia, Kina og Japan er viktige kunder.

Metaller er et viktig eksportprodukt for Norge, og Norge er for eksempel en betydelig leverandør av aluminium til europeisk industri. Behovet for sjeldne jordarter er økende både i Europa og på verdensbasis. Kommisjonen har

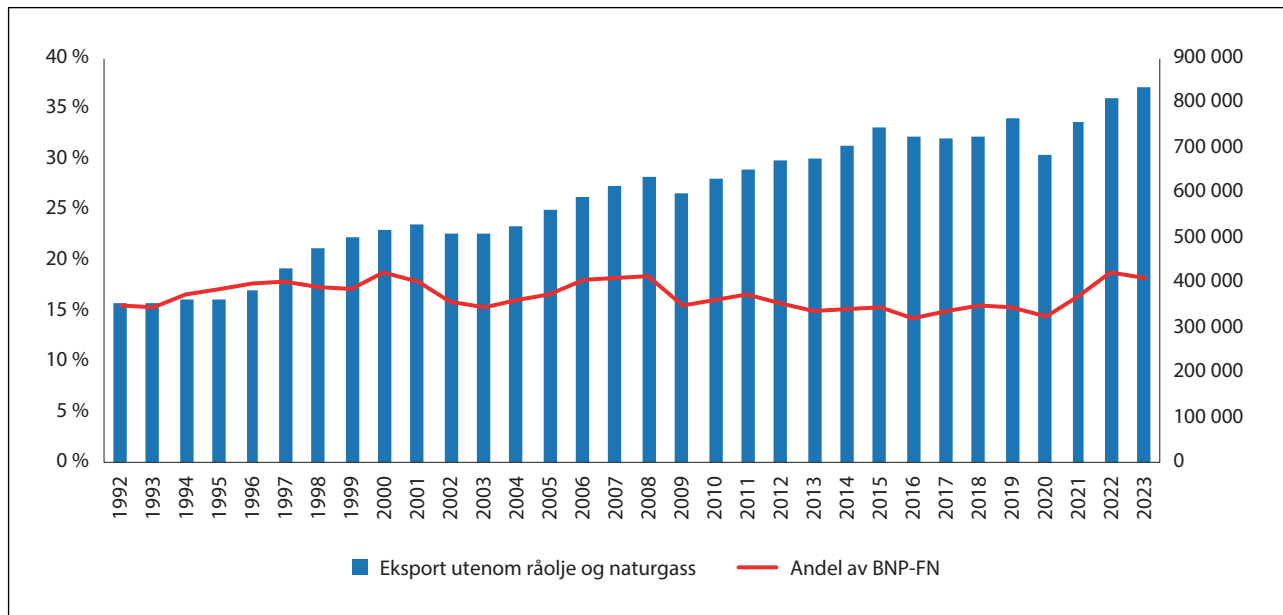
anslått at bruken av slike mineraler kan femdobles fram mot 2030. Nesten all etterspørsel i Europa må i dag dekkes med import, fra blant annet Kina og Kongo. Sjeldne jordarter blir i liten grad utvunnet i Europa, men antagelig finnes det store og potensielt drivverdige forekomster i Norge.³³ Se omtale av EUs Critical Raw Materials Act i kapittel 11.

³³ Haanæs (2023).



Figur 10.25 Norges viktigste eksportvarer eksklusive energi. Verdi (1000 kr). 2022.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 10.26 Eksport utenom olje og gass, 1992–2023. Løpende priser. Milliarder kroner (høyre akse) og andel av Fastlands-BNP (venstre akse).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Norges tjenesteeksport fra ikke-finansielle foretak har doblet seg i verdi det siste tiåret. Sjøtransporten er den dominerende delen av tjenesteeksporten, med en andel på 33 prosent i 2023. Omtrent 60 prosent av tjenesteeksporten går til Europa, hvorav drøyt 40 prosent til EU inkludert Norden.

10.6.4 Norge mer konkurranseutsatt?

En analyse fra SSB³⁴ fra 2023 viser at en større del av norsk økonomi var konkurranseutsatt i 2019 enn i 2010. Analysen viser i hvor stor grad norske næringer konkurrerer med utlandet i eksport- og importmarkeder. 2019 er valgt som sluttår fordi det er siste «normalår» før pandemi og Ukraina-krig.

Det er særlig økt importintensitet som gjør at flere deler av norsk økonomi møter konkurranse fra utlandet. Det kan tolkes som at norsk økonomi er noe mer delaktig/integrert i internasjonal økonomi enn den var i 2010.

Fastlandseksporten har også økt i volum det siste tiåret, men eksportandelene for norske næringer har vært nokså stabile i perioden SSB har undersøkt. Det vil si at andelen av det som produseres som går til eksport, ikke har endret seg så mye det siste tiåret.

10.7 Makroøkonomiske effekter av det indre marked

En viktig begrunnelse for innføringen av det indre marked var at det ville ha positive effekter på handelen og den økonomiske veksten i medlemsstatene, noe som igjen vil øke velferden i befolkningen. Hvordan kan det indre marked påvirke økonomisk vekst? I litteraturen pekes det ofte på kanaler som:

- Reduksjon av handelsbarrierer. Dette kan medføre økt handel med varer og tjenester, men også at arbeid og kapital lettere flytter seg til områder/prosjekter med høyere avkastning.
- Harmonisering av lovgivning og standarder, også for offentlige anskaffelser.
- Effekten av mer kraftfull og konsekvent konkurransepolitikk og statsstøtteregler.

Disse kanalene er sentrale deler av det indre marked. Til sammen medførte de en stor forbedring av tilbudssiden for EUs økonomi. Når tilbudssiden øker kan den økonomiske veksten bli høyere uten at det fører til høy inflasjon.³⁵

Skalafordeler eller stordriftsfordeler forutsetter fri konkurranse på produktmarkeder (markedene for varer og tjenester) og på faktormarkeder (markedene for arbeidskraft og kapital). Omfangsfordeler er effektivitetsgevinster knyttet

³⁴ Sagelvmo m.fl. (2023).

³⁵ Se Reegård (2023) kapittel 5 for en konsis redegjørelse for hvordan EØS-samarbeidet kan påvirke slike kanaler.

til å produsere et bredt sett av produkter. Gjennomsnittlig produksjonskostnad kan falle når én produsent kan tilby mange produkter. Uten konkurranse i produktmarkedene kan man ikke oppnå skalafordeler eller omfangsfordeler, og uten konkurranse på faktormarkedene er strukturelle omstillinger vanskelige å gjennomføre. Ved høy kapasitetsutnyttelse er det lettere å få til strukturelle endringer. Dessverre var EU preget av lav kapasitetsutnyttelse i mange tiår, som antydning i figur 10.13. Det siste tiåret har ledigheten falt og sysselsettingsgraden økt nesten ti prosentpoeng, slik at kapasitetsutnyttelsen har økt.

Fjerning av handelshindre og harmonisering av lovverk og standarder kan redusere kostnadene for virksomhetene. Lavere kostnader kan etter hvert gi lavere priser for forbrukerne, som da får økt kjøpekraft. Foretak i bransjer som tidligere var mer lukket og mindre utsatt for konkurranse, kan få seg en vekker når handelshindre bygges ned. Det kan anspore til innovasjon, økt produktivitet, økt disponibel inntekt for forbrukere og dermed høyere etterspørsel. Stordriftsfordeler for bedrifter som lettere får større markedsadgang kan også føre til økt økonomisk aktivitet.

Å gå inn i det indre marked kan også tenkes å gi *negative* økonomiske effekter. Regionale fordelingseffekter kan variere mye, og enkelte områder og næringer kan komme dårligere ut. Hysterese-effekter kan oppstå, altså at arbeidstakere som mister jobben dersom bedriften de jobber i blir utkonkurrert, ikke lykkes med å få seg nytt arbeid. I verste fall kan det føre til svakere utvikling i sysselsettingen over lengre tid.

Det er altså mange mulige årsaker til positive og negative effekter som skyldes deltakelse i det indre marked. Hvor store effektene er, er et empirisk spørsmål. I det følgende presenteres et utvalg av forskningen på dette spørsmålet.

Merk at for Norges del er samlet BNP per innbygger veldig påvirket av grunnrente i olje og gass. Det kan derfor være hensiktsmessig å se vekstanslagene i dette kapitlet opp mot fastlands-BNP per innbygger, det vil si uten inntektene fra petroleumssektoren og utenriks sjøfart.

10.7.1 Makroøkonomiske effekter av det indre marked – eldre beregninger

I forbindelse med arbeid gjort for å forberede det indre marked presenterte EU-kommisjonen under ledelse av Paolo Cecchini i 1988 et omfattende anslag for veksteffektene fra det indre marked. De samlede effektene ble anslått til å være en

økning på mellom 4,3 og 6,4 prosent av BNP i 1988 på medium lang sikt, om lag fem til ti år.

Baldwin³⁶ var et supplement til Cecchini-rapporten. Baldwin anslo en større effekt, med anslått veksteffekt på medium sikt på 13 prosent for EU12 i hovedscenarioet, i et optimistisk scenario opp mot 33 prosent. Han fremhevet i større grad enn Cecchini-rapporten de dynamiske gevinstene (f.eks. skalaøkonomi, innovasjon) som de viktigste følgene av det indre markedet.

Henrekson m. fl. konkluderte med at land som kun er med i EØS ville tjene nesten like mye som EU-land, siden den eneste vesentlige forskjellen i tilgangen til det indre markedet gjaldt landbruks- og fiskeprodukter. Men de anslo noe mindre effekter enn Baldwin (1989), samlet sett.³⁷

Boltho og Eichengreen³⁸ er en mye sitert artikkel. Nullhypotesen er at den økonomiske veksten ville vært den samme for EU-landene også uten økonomisk integrasjon i regi av EU. Hypotesen forkastes. Forfatterne konkluderer med at uten slik integrasjon ville BNP i EU vært omtrent 5 prosent lavere i 2008 enn det faktisk var. Likevel argumenterer de for at omtrent halvparten av effektene som ofte tilskrives innføringen av det indre marked, ville ha funnet sted uansett, gitt bølgen av deregulering blant annet i USA, Storbritannia og andre vestlige land (også Norge) på 80-tallet.

I 2012-utredningen ble det vist til en analyse gjort av EU-kommisjonen.³⁹ Den konkluderte med at det indre marked hadde gitt en gevinst for alle medlemsstatene, og i gjennomsnitt økt BNP per innbygger med 1,8 prosent. Som nevnt i avsnitt 10.2 ble dette brukt som utgangspunkt for et sjablongmessig anslag for BNP-effekten Norge hadde fått av å ta del i det indre marked. Analysen til Kommisjonen ble gjort i 2003, med 2002 som siste observasjon. Kommisjonen skrev at anslaget sannsynligvis var for lavt, blant annet fordi tjenestenæringer i liten grad var modellert. Eksport av tjenester er en betydelig komponent i Norges fastlands-BNP, med en andel som de siste tiårene har pleid å ligge på noe over 12 prosent. At EU-kommisjonen ikke modellerte tjenestehandelen i sitt anslag fra 2003, som Sejersted-utvalget viste til, kan innebære at den utelukket en vesentlig gevinst fra det indre marked.

³⁶ Baldwin (1989).

³⁷ Henrekson m. fl. (1997).

³⁸ Boltho og Eichengreen (2008).

³⁹ EUagenda.eu (u.å.).

Table 9.2 Potential gains in economic welfare for the EC resulting from completion of the internal market

	Billions Ecu	% of Gdp
<i>Step 1</i>		
Gains from removal of barriers affecting trade	8–9	0.2–0.3
<i>Step 2</i>		
Gains from removal of barriers affecting overall production	57–71	2.0–2.4
Gains from removing barriers (sub-total)	65–80	2.2–2.7
<i>Step 3</i>		
Gains from exploiting economies of scale more fully	61	2.1
<i>Step 4</i>		
Gains from intensified competition reducing business inefficiencies and monopoly profits	46	1.6
Gains from market integration (sub-total)	62*-107	2.1*-3.7
<i>Total</i>		
– for 7 Member States at 1985 prices	127–187	4.3–6.4
– for 12 Member States at 1988 prices	174–258	4.3–6.4
– mid-point of above	216	5.3

* This alternative estimate for the sum of steps 3 and 4 cannot be broken down between the two steps.

Source: Commission of EC, study of Directorate-General for Economic and Financial Affairs, op. cit.

Notes: The ranges for certain lines represent the results of using alternative sources of information and methodologies. The seven Member States (Germany, France, Italy, United Kingdom, Benelux) account for 88% of the Gdp of the EC twelve. Extrapolation of the results in terms of the same share of Gdp for the seven and twelve Member States is not likely to over-estimate the total for the twelve. The detailed figures in the table relate only to the seven Member States because the underlying studies mainly covered those countries.

Figur 10.27 Tabell hentet fra Cecchini (1988), med anslag for potensielle gevinster fra opprettelsen av det indre marked.

10.7.2 Forskning fra det siste tiåret

Det siste tiåret har det blitt forsket mye på virkningene av det indre marked, med mer sofistikerte metoder enn tidligere. En beskrivelse av de viktigste metodene finnes i metodevedlegget til dette

kapittelet. Der diskuteres også potensielle feilkilder (se vedlegg 6).

I dette avsnittet presenterer vi et representativt utvalg av forskningen som evaluerer vekstefektene av det indre marked og europeisk integrasjon. Til sammen omtales 16 studier. Metoder,

datautvalg og problemstilling varierer en del mellom studiene. Alle studiene har feilkilder, og må tolkes med varsomhet. Ingen av dem er fasit. Ikke desto mindre er funnene slående konsistente. Hovedbildet fra forskningen det siste tiåret er at effekten av det indre marked på økonomisk vekst, velferd, investeringer og handel har vært positiv, og sannsynligvis klart større enn anslaget i 2012-utredningen. Som nevnt var dette anslaget i sin tid antatt å være konservativt da det ble utarbeidet i 2003.

Lehtimäki og Sondermann⁴⁰ finner at det indre markedet kan ha økt reelt BNP per innbygger med 12–22 % for de tolv EU-landene som var med på opprettelsen av det indre markedet i 1993.⁴¹ Resultatene er stort sett i tråd med spådommene fra Baldwin (1989). Forfatterne understreker at det er det indre markedet som har stått for gevinsten, mens innføringen av euro som felles valuta fra 1999 ikke har hatt en betydelig effekt på økonomisk vekst. De finner at mindre medlemsstater ser ut til å ha tjent noe mer på opprettelsen av det indre marked enn større medlemsstater. Forfatterne gjør en rekke sjekker for robusthet, og finner at resultatene holder seg selv om man endrer grunnleggende antagelser. På forespørsel fra utvalget har forsker Jonne Lehtimäki utvidet analysen til å se på effekten for Norge.⁴² Lehtimäki finner at Norges gevinst ved å ta del i det indre marked kan være enda litt større enn for EU12-landene.

In 't Veld⁴³ finner at det indre markedet har økt åpenheten for handel, økt markedstilgangen for medlemsstatene og økt konkurransen. Direkte handelseffekter legges sammen med effekter knyttet til prispåslag over marginalkostnad (altså priseffekter), som til sammen utgjør et samlet estimat for de økonomiske fordelene ved det indre marked. Den totale effekten anslås til å være i gjennomsnitt 8-9 prosent høyere BNP for EU-landene. Av dette er mesteparten av effekten knyttet til direkte handelseffekter, men 2 prosentpoeng henger sammen med at det indre markedet har økt konkurransen i næringslivet.

Mayer m. fl.⁴⁴ bruker gravitasjonsmodeller for å studere økt handel som følge av opprettelsen av EU. I motsetning til in 't Veld (2019) tar de ikke

høyde for konkurranseeffekter. Anslaget for BNP-effekt blir dermed noe lavere, selv om de finner at integrasjon har gjort at handelen har økt betydelig. Avhengig av hvilket kontrafaktisk scenario (som kan være retur til EEC eller til «normale» WTO-regler) som legges til grunn, finner de at kostnaden ved å dekonstruere EU ligger mellom 3,8 og 5,5 prosent av BNP. Analysen viser også at jo mer åpne økonomier, målt ved summen av import og eksport som andel av BNP, desto større positive effekter fra å ta del i EU. Til slutt finner forfatterne at brexit fører til et gjennomsnittlig BNP-tap på 0,2 til 0,6 prosent for EU-landene, og til et tap på 1,1 til 2,8 prosent av BNP for Storbritannia, avhengig av scenario.

Campos m. fl.⁴⁵ studerer effekten av medlemskap i EU og finner at i snitt ville BNP per capita i EU-landene vært 12 prosent lavere dersom de ikke var medlem. Denne analysen fokuserer ikke utelukkende på effekten av det indre marked, men ser på veksten etter at land har sluttet seg til EU som fullverdig medlem. Forfatterne skriver at effekten av det indre marked er en betydelig del av total effekt. De finner at alle medlemsstatene – unntatt Hellas – har tjent på medlemskapet. Både BNP per innbygger og arbeidsproduktiviteten i medlemsstatene var blitt klart høyere som følge av medlemskapet.

Felbermayr m. fl.⁴⁶ studerer velferdseffekter fra store endringer i det europeiske samarbeidet, som innføringen av det indre marked, Schengenavtalen, tollunionen, innføringen av euro, og inngåelse av handelsavtaler med tredjeland. De finner at innføringen av det indre marked dominerer både hva gjelder effekt på handel og effekt på velferd. Ifølge denne studien har medlemskap i det indre markedet økt handelen med varer med 36 prosent, mens handelen med tjenester har økt med 82 prosent. De finner at små, åpne, sentralt beliggende og mindre rike land er de som har tjent mest på EU. Dersom EU skulle legges helt dødt, ville for eksempel den reelle nasjonalinntekten i Luxembourg, Ungarn og Irland falt henholdsvis 24, 21 og 13 prosent, mens tilsvarende tall for Tyskland, Frankrike og Italia ville ha vært henholdsvis 5, 4 og 4 prosent.

Roeger og in 't Veld⁴⁷ ser særlig på de baltiske og sentral/østeuropeiske landene som ble med i EU etter 2004. De finner at alle landene har tjent betydelig på sin deltakelse i det indre marked. Modellen fanger opp direkte velferdseffekter

⁴⁰ Lehtimäki og Sondermann (2022).

⁴¹ EU12 besto av Belgia, Danmark, Frankrike, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania og Storbritannia.

⁴² Se vedlegg 6 for detaljert diskusjon av metodikk, resultater og potensielle feilkilder.

⁴³ 't Veld (2019).

⁴⁴ Mayer m. fl. (2019).

⁴⁵ Campos m. fl. (2014).

⁴⁶ Felbermayr m. fl. (2022).

⁴⁷ Roeger og 't Veld (2021).

knyttet til lavere handelsbarrierer og indirekte effekter knyttet til arbeidstilbud, lavere kapital-kostnader og positive effekter for verdikjeder. Samlet BNP-effekt avhenger av hvor åpent landet er for handel internt i EU. De østeuropeiske EU11-statene er i gjennomsnitt klart mer åpne økonomier enn de gamle EU-landene. Effekten av det indre marked er derfor større for disse. Mens BNP-effekten av det indre marked anslås til 8,7 prosent for EU på lang sikt, anslås den til mellom 9 og 19 prosent for de forskjellige EU11-statene. Forfatterne finner at konsumet ville vært 15 til 33 prosent lavere uten det indre marked, investeringene i realkapital 17 til 30 prosent lavere, og sysselsettingen 1,1 til 4 prosent lavere.

Bruno m. fl.⁴⁸ studerer hvorvidt medlemskap i henholdsvis EU og EFTA øker utenlandske direkteinvesteringer (FDI). De finner at EU-medlemskap henger sammen med 60 prosent høyere utenlandske direkteinvesteringer inn i den enkelte medlemsstat fra utenfor EU, og omtrent 50 prosent høyere utenlandske direkteinvesteringer fra andre EU-medlemsstater. Effekten for EFTA-land er mindre, men positiv. Det er i hovedsak medlemskap i det indre markedet som driver resultatene, skriver forfatterne.

Ebell⁴⁹ finner at deltakelse i EU/EØS er forbundet med substansielle og statistisk signifikante økninger i bilateral tjenestehandel, mens mindre omfattende handelsavtaler ikke henger sammen med noen økning overhodet. Når det gjelder varer, henger EU/EØS-medlemskap sammen med større handelseffekter enn vanlige frihandelsavtaler, selv om begge har positiv effekt. Artikkelen konkluderer også med at det vil bli vanskelig for Storbritannia å erstatte tapte handelsstrømmer som følger av å gå ut av det indre marked, med nye «vanlige» frihandelsavtaler.

Vermeulen⁵⁰ studerer selskaper som holder til i grenseregioner i ti ulike land i Sentral-Europa og Øst-Europa. De finner en signifikant negativ virkning ved å forbli utenfor det indre marked for selskaper i slike grenseregioner.

Mion og Ponattu⁵¹ anslår Norges gevinst fra å delta i det indre markedet til 1700 euro per innbygger per år, blant de største vinnerne i Europa. Storbritannia anslås å tape 850 euro per innbygger per år på brexit. Denne artikkelen er nærmere omtalt i boks 10.3 om regionale fordelingsvirkninger.

Bertelsmann-Stiftung⁵² studerer EU14 og regner blant annet på kumulert reell vekst i BNP fra 1992 til 2012. De finner at Tyskland, Danmark, Østerrike, Finland, Nederland og Sverige har vunnet mest på europeisk integrasjon. Samtidig finner de gevinster for samtlige land som undersøkes. Et annet funn er at EU-land som har gått lenger i økonomisk integrasjon (målt ved den såkalte EU-indeksen), har opplevd høyere veksteffekter enn land som er mindre integrerte.

Kommerskollegium⁵³ er en oversiktsartikkel som går gjennom en del av litteraturen om effektene av det indre marked. Det overordnede resultatet er at det indre marked har hatt de positive effektene man hadde forventet på områder der integreringen er blitt skikkelig gjennomført. Det indre marked har hatt en signifikant positiv effekt på europeisk BNP. De skriver at en total årlig BNP-effekt av det indre marked på 2-4 prosent fra 1992 til 2012 virker å være et rimelig anslag for EU som helhet. Økt BNP henger primært sammen med kraftig økt handel med varer og økte kapitalstrømmer innad i EU. Dette har videre ført til forsterket konkurranse, mer innovasjon og et rikere tilbud av produkter, noe som styrker vekst og velferd. Samtidig finner de få håndfaste effekter knyttet til tjenestehandel, men påpeker at det på tidspunktet da artikkelen ble skrevet ikke fantes noen gode studier av virkningene av tjenestedirektivet, som nettopp har hatt som formål å forbedre flyten av tjenester. Ikke overraskende finner de at flyten av arbeidskraft i Europa er nokså moderat, og den økonomiske effekten av arbeidsmobilitet er også beskjeden i makro. Men de finner også at EU-borgere som bor i et annet EU-land i større grad enn den innfødte befolkningen er i arbeid, og at de har høyere utdanningsnivå.

American Chamber of Commerce to the EU⁵⁴ studerer variablene BNP per innbygger, konsum i husholdningene, sysselsettingsrater, vekst i totalfaktorproduktivitet og investeringer i realkapital. Hovedfunnet er at det indre markedet har hatt en direkte, positiv og statistisk signifikant påvirkning på samtlige variabler – unntatt realinvesteringene. De finner imidlertid en indirekte effekt på realinvesteringene via økt BNP-vekst, som i neste omgang bidrar til økte investeringer.

Melchior⁵⁵ bruker en global handelsmodell for å illustrere at små land med ensidig nærings-

⁴⁸ Bruno m. fl. (2021).

⁴⁹ Ebell (2016).

⁵⁰ Vermeulen (2021).

⁵¹ Mion og Ponattu (2019).

⁵² Bertelsmann-Stiftung (2014).

⁵³ Kommerskollegium National Board of Trade (2015).

⁵⁴ American Chamber of Commerce to the EU (2017).

⁵⁵ Melchior (2018).

grunnlag tjener mest på internasjonal handel. Han finner at bortfall av all handel ville redusere realinntekten i Norge med 25 prosent. Beregningen viser ikke den spesifikke effekten av det indre marked, men antyder betydningen av handelsintegrasjon for et lite land som Norge.

Nordås⁵⁶ studerer hvordan EØS-medlemskapet har påvirket norsk tjenestehandel. Analysen konkluderer med at EØS-avtalen er assosiert med rundt 35 prosent høyere tjenesteeksport enn ved en vanlig frihandelsavtale. For finansielle tjenester og kommunikasjonstjenester er tallet rundt 50 prosent. Brexit ser ikke ut til å endre disse estimatene noe særlig.

Melchior og Nordås⁵⁷ konkluderer med at Norges deltakelse i det indre marked har ført til en kraftig vekst i handelen, i størrelsesorden 35 til 65 prosent, og en økning i realinntekten på 2 til 6 prosent. De påpeker også at EØS gir velferdsgevinster på andre områder som ikke fanges opp av handelsanalysene.

10.7.3 Om mulighetene for større veksteffekter

Sammenlignet med andre frihandelsområder har integrasjonen i EU vært stor, målt ved omfanget av handel med varer og handelens andel av BNP.

Men Kommisjonen anslår at det fortsatt er potensial for økt integrasjon og dermed større økonomiske ringvirkninger av det indre marked, særlig for tjenester. EUs «Single Market Scoreboard» viser at flere tjenester kan utføres på avstand, særlig på grunn av teknologiske framskritt. Store tjenestenæringer med relativt lav integrasjon (dvs. handel sett opp mot BNP-bidrag) er for eksempel bygg og anlegg, varehandel og forretningsmessig tjenesteyting.

I 2020 la kommisjonen fram en omfattende oversikt over hindringer for at det indre markedet skal fungere etter hensikten.⁵⁸ Oversikten fremhevet 31 allmenne («horisontale») og 52 sektor-spesifikke barrierer. Ikke alle barrierene faller innenfor EUs virkeområde. Mange er nærmere

knyttet til nasjonale reguleringer. Eksempler på barrierer er mangel på informasjon og komplekse nasjonale prosedyrer, administrative krav til utstasjonering av arbeidstakere, problemstillinger knyttet til beskatning, samt bredere problemstillinger som transportflaskehals, mangel på dyktige arbeidere og mobilitet.

EU-kommisjonen anslår at konkurranselovmessige inngrep knyttet til fusjoner, karteller og antitrust skapte direkte kundebesparelser i størrelsesorden 12-21 milliarder euro per år i perioden 2012–2021.⁵⁹ Konkurranseshåndheving gir også indirekte avskrekkingseffekter og positive ikke-prismessige effekter på innovasjon, kvalitet og produktivitet, som kan være enda større, men også vanskeligere å beregne.

I juni 2023 bestilte Det europeiske råd en rapport om fremtiden for det indre marked. Arbeidet ledes av Italias tidligere statsminister Enrico Letta, og skal være klart i april 2024. I februar 2024 presenterte Letta sine foreløpige anbefalinger. Han mener Europa trenger mer integrasjon og større enheter innen forsvar, telekom, energi og finans. Foreløpig har nasjonale interesser veiet tungt i disse sektorene. Det har medvirket til at EU ikke har utviklet store enheter. Som eksempel nevner Letta telekom, der hver operatør i Europa har gjennomsnittlig 5 millioner kunder. Tilsvarende tall i Kina og USA er henholdsvis 460 og 110 millioner kunder. I finanssektoren ligger Europa også langt bak, slik at mange små og mellomstore bedrifter fra Europa heller henter finansiering i USA. Arbeidet med en kapitalmarkedsunion begynte i 2015, men manglende finansiell integrasjon preger fortsatt EU. Letta mener dette nå må prioriteres. Han foreslår også store skattefradrag for virksomheter som driver med blant annet fornybar energi og karbonfangst, en type tiltak som USA har innført med sin Inflation Reduction Act. Et sentralt spørsmål blir hvordan EU kan lykkes med å bygge virksomheter i større skala uten at det går på bekostning av konkurransen i det indre marked eller de fire friheter.⁶⁰

⁵⁶ Nordås (2023).

⁵⁷ Melchior og Nordås (2023).

⁵⁸ European Commission (2023b).

⁵⁹ «Competition policy briefs». European Commission. 2023. https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en.

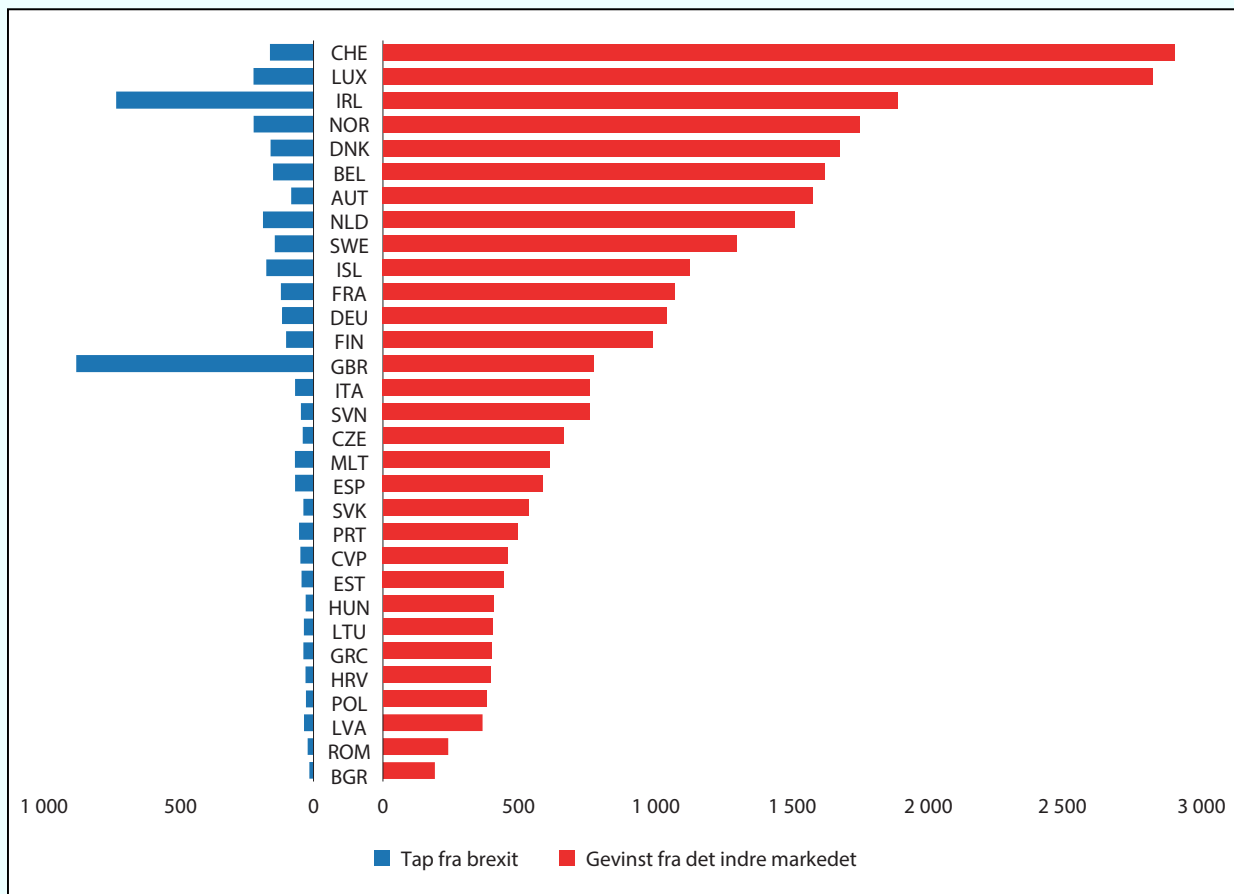
⁶⁰ Allenbach-Amman (2024).

Boks 10.3 Regionale fordelingsvirkninger

I rapporten «*Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions*» studerer Mion og Ponattu blant annet velferdseffekter av det indre marked, ikke bare per EU-land, men regionvis i de enkelte land innenfor og utenfor det indre marked. Hovedfunnet er at de aller fleste medlemsland har fått positive effekter på velferd og produktivitet som følge av det indre marked. Mens enkelte land utenfor (som Canada) tilsynelatende har tapt noe på opprettelsen av det indre marked.

Videre finner de at medlemslandene har fått lavere «mark-ups» enn før, altså lavere påslag og mindre monopoltendenser i næringslivet. Dette henger ofte sammen med økt konkurranse.

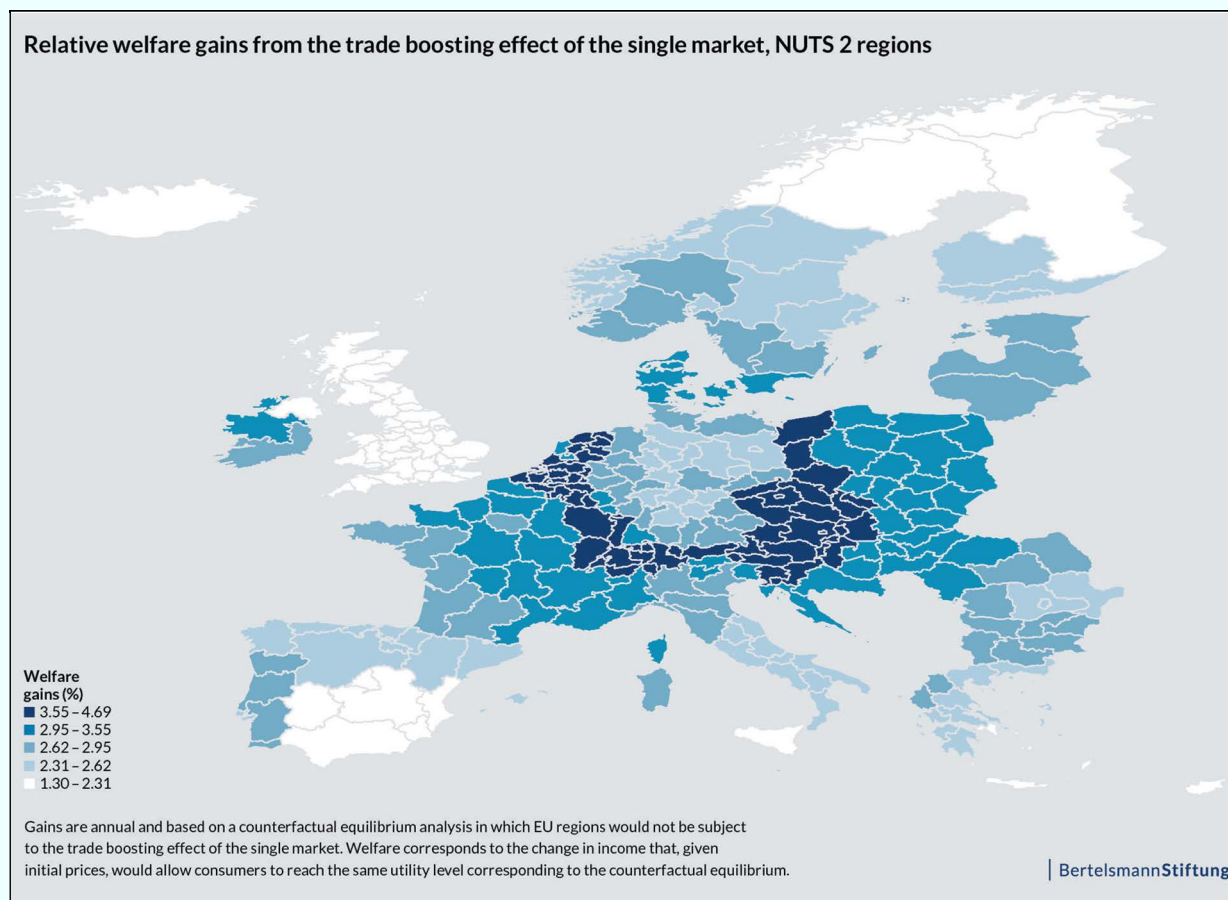
Forfatterne finner et kjerne-periferi-mønster på tvers av EU-regioner. Regioner nærmere den geografiske kjernen (dvs. land som Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland og Danmark) drar sterkere nytte av det indre marked enn regioner i den sørlige og østlige periferien av Europa. Norge er blant landene som har tjent mest på den økte handelen som er et resultat av det indre marked, anslått til en gevinst på 1700 euro per innbygger per år, eller rundt 110 milliarder kroner i året, mer enn 3 prosent av fastlands-BNP. Kun Sveits, Irland og Luxembourg har tjent mer på det indre marked enn Norge, ifølge denne beregningen.



Figur 10.28 Anslåtte velferdseffekter per innbygger fra det indre marked og anslåtte tap fra brexit, etter land. Her anslås Norges gevinst fra det indre markedet til 1700 euro per innbygger per år, blant de aller største vinnerne i Europa. Storbritannia anslås å tape 850 euro per innbygger per år på brexit.

Kilde: Mion og Ponattu (2019).

Boks 10.3 forts.



Figur 10.29 Relative velferdseffekter fra økt handel på grunn av det indre marked. NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) er en administrativ inndeling for EUs medlemsland, EFTA- og kandidatland. NUTS 2 omfatter landsdeler. Prosentvis vekst.

Kilde: Mion og Ponattu (2019).

Resultatene tyder på at gevinster fra det indre markedet ytterligere kan forsterke eksisterende regionale forskjeller, og på denne måten øke kjerne-periferi-mønsteret og ulikhet mer generelt. Selv om Norge er i periferien ser landet ut til å ha fått store velferdsgevinster av det indre marked, målt i euro. Dette kan skyldes at Norge er en åpen økonomi, altså at handel er en stor del av Norges BNP. I avsnittet «Makroøko-

nomiske effekter av det indre marked» er det vist til flere artikler som konkluderer med en slik sammenheng. I absolutte tall er effekten altså stor for Norge. Relativt til hvor rike Norge var fra før er gevinstene mer moderate, men fortsatt positive, for særlig nordlige deler av landet, ifølge denne artikkelen. Dette er illustrert i figur 10.29.

10.8 Effekter av å tre ut av det indre marked: Tilfellet brexit

Forskningen indikerer altså at landene som tar del i det indre marked har fått en klar positiv effekt på BNP og andre økonomiske variabler. Storbritannias uttreden fra det indre marked kan ses på som

en parallell til dette «eksperimentet», men med motsatt fortegn.

Før vi ser på analyser av brexits effekt på britisk økonomi, er det verdt å minne om at Storbritannias økonomiske utfordringer begynte før landet gikk ut av EU 31. januar 2020. Siden finanskrisen i 2008 har velstandsutviklingen gått saktere

Tabell 10.2 Viktige makroøkonomiske og demografiske variabler. Gjennomsnittlige årlige vekstrater for utvalgte land. Alle tall er altså årlig prosentvis vekst, unntatt nederste rad, som er gjennomsnittlig forholdstall gjennom perioden. 2008–2019.¹

	Frankrike	Tyskland	Italia	Spania	UK	USA
BNP	1,03	1,27	-0,23	0,61	1,43	1,81
BNP per innbygger	0,61	1,16	-0,36	0,38	0,71	1,11
Befolkning	0,42	0,11	0,14	0,23	0,71	0,70
BNP per innbygger i arbeidsfør alder	1,11	1,35	-0,11	0,78	1,10	1,34
Befolkning i arbeidsfør alder	-0,07	-0,08	-0,12	-0,16	0,33	0,46
Befolkning i arbeidsfør alder som andel av total befolkning	0,63	0,66	0,65	0,67	0,65	0,66

¹ Fernández-Villaverde m.fl. (2023).

enn tidligere. Som for mange europeiske land har dette delvis med demografiske forhold å gjøre. Lav produktivitsvekst har også spilt en rolle. I motsetning til mange andre vestlige EU-land lyktes imidlertid Storbritannia med å øke befolkningen i arbeidsfør alder også i perioden 2008–2019, som vist i tabell 10.2. Dette bidro til at BNP-veksten ble bedre enn den lave produktivitsveksten isolert sett skulle tilsi. Arbeidsinnvandring fra EU-land var en viktig årsak til denne befolkningsveksten. Siden 2016 har innvandringen fra EU-land stupt, og Storbritannia har nå netto utvandring til EU.

Reelt BNP i Storbritannia var i 4. kvartal 2023 bare 1,0 pst. høyere enn i 4. kvartal 2019, altså siste kvartal før pandemien. I eurosonen sett under ett har veksten vært 3,0 prosent i samme periode, men med stor variasjon mellom land. Storbritannia har blitt hardere rammet av inflasjonen de siste årene enn resten av vest- og nord-Europa, og Bank of England har også satt styringsrenta mer opp enn ECB. Det bidrar til å heve statens renteutgifter og legger en demper på vekstutsiktene. Finanspolitikken er ventet å være kontraktiv i 2024. Arbeidsledigheten i Storbritannia har derimot holdt seg på et lavt nivå, se figur 10.13.⁶¹

Det er foreløpig for tidlig å slå fast hva som blir de viktigste konsekvensene av brexit, både for Storbritannia og Europa. Et sentralt spørsmål er hvilke ikke-tollmessige handelshindre britisk økonomi vil bli pålagt. Her er det for eksempel snakk om standarder som gjør at varer kan sendes over landegrensene uten tidkrevende kontrollsjekker.

⁶¹ OECD (2023).

En hovedårsak til at det indre marked i en rekke forskningsarbeider viser seg å være mer handelsfremmede enn «vanlige» frihandelsavtaler, er at det har bygget ned slike ikke-tollmessige hindringer. Det er også sentralt at EØS har institusjonene som trengs for å følge opp et omfattende og detaljert sett med regler.⁶²

Men så vidt utvalget kjenner til, har de fleste analyser foreløpig vist at britisk økonomi samlet sett har blitt rammet klart negativt av brexit. Her presenteres noen utvalgte analyser.

Office for Budget Responsibility (OBR) har analysert brexit i flere omganger. Deres nyeste analyse er fra april 2023, og den viste at britisk økonomi har utviklet seg noe svakere enn ventet, altså at brexit-effekten var sterkere enn ventet.

Vilkår for handelssamarbeidet mellom EU og Storbritannia etter Brexit er spesifisert i den såkalte «Trade and Cooperation Agreement (TCA)» som trådte i kraft 1. januar 2021. OBR anslår at disse vilkårene vil redusere den langsiktige produktiviteten med 4 prosent sammenlignet med om UK hadde forblitt i EU.⁶³ I hovedsak skyldtes tapet ikke økte handelsbarrierer som toll e.l., men at mangelen på harmonisering (som EU-medlemskapet ga) vil gjøre det vanskeligere for Storbritannia å utnytte sine komparative fortrinn⁶⁴. Dette er nærmere omtalt i kapittel 15 om erfaringer fra andre land.

⁶² Se Reegård (2023) kapittel 4 for en drøfting av ikke-tollmessige handelshindre i forbindelse med brexit.

⁶³ OBR (2020).

⁶⁴ En rekke analysemiljøer har vurdert brexits påvirkning på den langvarige produktiviteten ex ante. Alle analysene dette utvalget har vurdert konkluderer med at produktiviteten vil svekkes, men størrelsesorden varierer mye, fra -1,8 pst. (Felbermayr m. fl., 2018) til -10 pst. (Verdensbanken, 2017).

Både eksport og import er anslått å ligge 15 prosent lavere på lang sikt enn dersom Storbritannia hadde forblitt medlem.

Reduksjonen i handelen vil i liten grad motvirkes av nye handelsavtaler med andre land. Slike avtaler vil være av for liten størrelsesorden til å ha vesentlig effekt, ifølge OBR. De viser til den nye frihandelsavtalen med Australia, den første Storbritannia har inngått med et land som ikke har en tilsvarende avtale med EU. Denne anslås å øke Storbritannias BNP med 0,1 prosent over 15 år. En del andre frihandelsavtaler vil være med aktører som EU allerede hadde avtaler med.

OBR fant også i april 2023 at brexit vil ha en negativ effekt på Storbritannias offentlige finanser. Denne svekkelsen er allerede blitt møtt med høyere skatter. Britene har de seneste årene innført en rekke skattehevelser. Skattetrykket som andel av BNP er nå på sitt høyeste nivå siden 60-tallet, og anslås å øke videre de kommende årene, selv om det fortsatt er under gjennomsnittet for EU-land⁶⁵.

Også andre analysemiljøer har studert effekten av brexit på Storbritannias økonomi. NIESR⁶⁶ anslår at reelt BNP i Storbritannia tre år etter overgangsperioden nå er 2-3 prosent lavere på grunn av brexit. Forfatterne har forsøkt å korrigere for effekter av pandemien. De finner også at de negative virkningene av brexit vil tilta, og at i 2035 vil effekten være omtrent 5-6 prosent lavere BNP enn landet ville hatt som fortsatt EU-medlem. Det tilsvarer et inntektstap på omtrent 2300 britiske pund per person. I hovedsak skyldes tapet lavere handel og lavere produktivitet i britisk økonomi.

Springford (2022) finner store negative effekter for de fleste økonomiske variable, som BNP, investeringer og arbeidsledighet, og at BNP er om lag 5 prosent lavere enn det ville vært dersom Storbritannia ikke gikk ut av EU.⁶⁷ Virkningen på investeringer og handel er enda større. Fetzer og Wang (2020) finner at størrelsesorden på tapet er minst 2 prosent av BNP, men nokså ujevnt fordelt mellom ulike britiske regioner. Regionene med flest stemmer for brexit er også dem som har tapt mest på å forlate EU. IEA (2023) konkluderer med at brexit foreløpig ikke har hatt en negativ effekt på britisk handel, men også at brexit har ført til økte kostnader for britiske virksomheter som handler med EU-land.

⁶⁵ OBR (2023); Inman (2022).

⁶⁶ Kaya m.fl. (2023).

⁶⁷ Virkningen av pandemien på britisk økonomi kan ha blitt større enn i en del andre europeiske land, også på grunn av nasjonalregnskapstekniske forhold. F. eks. valgte det britiske statistikkbyrået å la stengte skoler slå ut i lavere økonomisk aktivitet i sine tall, i motsetning til en del andre land.

Virkningen av brexit på arbeidsinnvandring fra EU/EØS har vært meget stor. Siden folkeavstemningen i 2016 har innvandringen fra EU-stater falt med omtrent 70 prosent, og etter at brexit var et faktum har nettoinnvandringen fra EU-stater vært negativ. Storbritannia har forsøkt å motvirke de negative effektene av brexit ved å gjøre visumkravene mindre strenge for arbeidsinnvandrere som vil jobbe i den britiske omsorgssektoren. Innvandringen fra utenfor EU har økt med flere hundre prosent på få år. Dette har bidratt til å redusere andelen ubesatte stillinger i denne sektoren, selv om andelen fortsatt er høy.⁶⁸ Innvandringen til Storbritannia fra land utenfor EU økte så mye i 2023 at den britiske regjeringen nylig har strammet inn reglene igjen.

Utvalget er ikke blitt bedt om å vurdere hvorvidt effekten av en norsk uttreden fra det indre marked ville være tilsvarende som den for Storbritannia. Et slikt spørsmål er uansett umulig å svare helt sikkert på, men det kan være interessant å peke på noen overordnede likheter og forskjeller:

- Norsk økonomi er mer handelsutsatt enn den britiske. Det vil si at summen av import og eksport som andel av BNP er høyere i Norge enn i Storbritannia. Det indikerer at velfungerende handelsavtaler er vel så viktig for Norge som for Storbritannia.
- På den annen side eksporterer Norge mye gass i rør til Europa, en eksport som nok i mindre grad ville blitt rammet av grenseovergangsproblematikk hvis Norge ikke var medlem av det indre marked.
- Norges økonomi er klart mindre og ikke like diversifisert som den britiske.
- En god del norske næringer, som byggenæringen, deler av industrien, landbruket og deler av helse- og omsorgsnæringene, er nokså avhengig av arbeidsinnvandring fra EU/EØS,⁶⁹ på samme måte som Storbritannia har vært det. Innvandrere fra EU/EØS-området til Norge har en vesentlig høyere sysselsettingsandel enn andre innvandrere.⁷⁰

10.9 Utvalgets hovedfunn og vurderinger

Utvalget er bedt om å vurdere betydningen av det indre marked og annet samarbeid innen rammen av EØS-avtalen for norsk økonomi og næringsliv.

⁶⁸ Gross og Strauss (2023).

⁶⁹ Se nærmere omtale i kapittel 12.

⁷⁰ Statistisk sentralbyrå (2023).

EUs indre marked består av nesten 450 millioner forbrukere og utgjør 18 prosent av verdens BNP. Handel innenfor EU og medlemslandenes handel med resten av verden utgjør nær en tredjedel av verdenshandelen. EU-landene har lenge vært Norges desidert viktigste handelspartnere.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i EUs indre marked på linje med medlemslandene. Det felles regelverket legger til rette for handel med varer og tjenester over landegrensene, og sørger for et felles europeisk arbeidsmarked og kapitalmarked. Normer og standarder fra det indre markedet blir ofte lagt til grunn også for handel i markeder utenfor EØS, blant annet gjennom EUs handelsavtaler med tredjeland.

EØS-avtalen er spesielt viktig for grensekryssende aktiviteter, men påvirker også økonomisk aktivitet internt i Norge, og er en sentral del av reguleringen norsk næringsliv må forholde seg til. Den setter også enkelte rammer for offentlig pengebruk gjennom statsstøttereguleringen og regelverket for offentlig innkjøp.

En rekke forskningsartikler fra det siste tiåret viser at landene som tar del i det indre marked har opplevd høyere handel, økte investeringer, økt produktivitet og høyere velstand enn de ellers ville opplevd. Det er også forskning som viser at det indre marked har ført til at næringslivet i mindre grad er preget av monopol-tendenser, noe som har resultert i lavere priser for forbrukere. EU-kommisjonen anslår at konkurranselovmessige inngrep knyttet til fusjoner, karteller og antitrust skapte direkte kundebesparelser i størrelsesorden 12–21 milliarder euro per år i perioden 2012–2021.

Artiklene bygger på ulike datasett og ulike metodikk, men alle befinner seg nære forskningsfronten og flere er publisert i anerkjente fagtidsskrifter. Funnene understøtter at medlemslandene sett under ett har nytt godt av det indre marked. Men hvor viktig det indre marked har vært, varierer mellom land. Gjennomgående viser forskningen at effekten har vært positiv for de aller fleste medlemmer. Flere av forskningsartiklene viser at små, åpne økonomier har nytt særlig godt av fordelene ved det indre marked.

Norge er en liten, åpen økonomi. Naturlig nok er det mindre forskning som dreier seg spesifikt om Norge, men den forskningen som finnes, underbygger konklusjonene fra forskningen som ser på det indre marked som helhet: Norges inntreden i det indre marked gjennom EØS-avtalen har bidratt til økt handel, mer konkurranse og høyere velstand enn det som ellers ville vært tilfelle.

Et viktig spørsmål er hvor stor samlet effekt det indre marked har hatt for norsk (fastlands-) BNP. 2012-utredningen tok utgangspunkt i et anslag fra EU-kommisjonen fra 2003, som sa at det indre marked i gjennomsnitt hadde økt medlemslandenes BNP med 1,8 prosent kumulert fra 1992 til 2002. EU-kommisjonen skrev om anslaget at det sannsynligvis var en undervurdering, fordi effektene på tjenestehandelen i liten grad var modellert.

Utvalget mener det virker sannsynlig at den kumulerte effekten av det indre markedet på medlemslandenes BNP er betydelig større enn 1,8 prosent, fordi en klar overvekt av nyere forskning konkluderer med høyere anslag. Dette vil også være tilfelle for Norge. Melchior og Kyvik Nordås (2023) konkluderer for eksempel med at Norges deltakelse i det indre marked har ført til en kraftig vekst i handelen og en økning i realinntekten på 2 til 6 prosent, og en økning i handelen på mellom 35 og 65 prosent. Som vist i kapittelet er det også mye forskning som konkluderer med høyere anslag enn dette.

Etter utvalgets vurdering har avtalen slik sett ivarettatt sitt opprinnelige formål. Selv om totaleffekten av deltakelse i det indre marked har vært klart positiv for Norge, finnes det indikasjoner i forskningslitteraturen på at gevinsten er ulikt fordelt mellom ulike næringer og ulike deler av landet. Det finnes også forskning som antyder at det fortsatt er store uhøstede gevinster ved økonomisk integrasjon i Europa. EU-kommisjonen anslår at det er potensial for å forbedre det indre markedets virkemåte, særlig for handel med tjenester.

Effektene av å delta i det indre marked kan også undersøkes ved å se på konsekvensene av å gå ut. Eksemplet brexit indikerer at effekten av å tre ut av det indre markedet vil være merkbart negativ. Brexit kan ses på som et naturlig eksperiment. Den foreløpige konklusjonen fra eksperimentet er at det har negative konsekvenser å tre ut av det indre marked. Kort sagt betyr det noe lavere handel, vanskeligere tilgang på arbeidskraft i viktige næringer, dårligere reallønnsutvikling, lavere investeringer, lavere produktivitet som følge av økte byråkratiske byrder og til slutt lavere velferd i befolkningen enn man ellers kunne fått.

For Norge har arbeidskraft fra EØS-området bidratt til å øke verdiskapingen og sikre aktivitet i viktige næringer. Det har holdt hjulene i gang blant annet i byggenæringen, helsetjenestene, verftsindustrien, fiskeindustrien og i landbruket. Ved utløpet av 2022 var det omtrent 240.000 EU-borgere som arbeidet i Norge, mot 157.000 ved

utløpet av 2011 og vel 50.000 ved utløpet av 2003. Den demografiske og økonomiske utviklingen i mange EU-land gjør at det kan bli skarpere konkurranse om arbeidskraften i årene fremover.

EØS-avtalen har gitt positive distriktspolitiske virkninger gjennom økt tilgang på nødvendig arbeidskraft, og dermed bedre vilkår for næringsutvikling i distriktene. Samtidig har ikke EØS-avtalen vært til hinder for nasjonale tiltak for næringsutvikling i utsatte distrikter det siste tiåret.

Det har lenge vært problemer ved at Norge står utenfor EUs tollunion, både knyttet til vilkårene for handel med tredjeland og knyttet til administrative kostnader for tollbehandling ved grensepassering. Problemene må antas å bli større hvis norsk økonomi blir mindre dominert av råvareeksport og mer preget av annen handel, noe som kan være en sannsynlig utvikling på sikt. EUs opprinnelsesregelverk gir konkurransemessige ulemper for norsk eksportindustri som benytter komponenter importert fra tredjeland.

Det siste tiåret har Norges inntekter fra oljefondets (SPU) finansielle investeringer blitt stadig viktigere. Tidvis har avkastningen fra finansformuen overgått inntektene fra petroleumssektoren. Nær en tredjedel av fondets investeringer er i aksjer, eiendom og obligasjoner som hører hjemme i EU-land. En god økonomisk utvikling i EU, velfungerende rammebetingelser for investorer og internasjonale spilleregler som også blir håndhevet, har stor betydning for Norges finansformue.

Utvalgets mindretall, medlemmet Smedshaug, vil legge til at for perioden som denne rapporten primært dekker, det vil si fra 2012, har EUs økonomiske modell etter hans mening møtt særlige utfordringer. Dette medlemmet mener at etter Berlinmurens fall i 1989, utviklet EU utover på 1990-tallet en modell med tilgang til rimelig arbeidskraft fra landene frigjort fra sovjetisk dominans i kontinental og Øst-Europa, billige industrivarer og innsatsfaktorer fra Kina, samt råvarer og energi fra Russland. Dette medlemmet mener at så lenge og personer, industrivarer og råvarer, samt kapital fløt uhindret både innen- og utenfor unionen fungerte dette rimelige godt. Men modellen begynte å stagnere i etterkant av finanskrisen (2008–2009) og den påfølgende eurokrisen (2010–2012). Fra da av begynte EU å sakke akterut for USA. EUs økonomi er i dag om lag 65 % av USAs

økonomi (målt i dollar), mens den var 91 % så sent som i 2013. Kina har også passert EU og blitt verdens nest største økonomi. Dette medlemmet mener at modellen virker lite tilpasset de endringene som har skjedd etter finans- og eurokrisen og framover. Dette medlemmet mener at dette ble ytterligere forsterket med verdikjede-forstyrrelsene under koronakrisen og senere sammenbrudd i en rekke europeiske verdikjeder og energiforsyning etter Russlands invasjon av Ukraina. Dette medlemmet mener at EU har relativt få hele verdikjeder, med unntak av jordbruket, og er avhengig av energi og råvarer utenfra for å sikre sitt næringsliv og økonomi, noe som gjør den økonomiske modellen sårbar. Dette medlemmet mener at en felles valuta skaper ytterligere utfordringer i de ulike lands tilpasninger til sjokk og omstillinger ved at det må være samme rentenivå og valutakurs i alle landene, uavhengig av økonomisk konjunktur. Dette medlemmet mener at fra slutten 2010-tallet har energiomstilling i EU vist seg særlig krevende, noe som har økt prisnivået og senket konkurransekraften for energikrevende industri i EU. Disse økte energikostnader i EU har skapt utfordringer for industrien og Tyskland har sett betydelig fall i produksjon hos energikrevende industri. Dette medlemmet mener at når USA så bruker sterke finansielle stimuli for å sikre seg nye investeringer og Kinas store industrielle kapasitet sikter seg inn mot EU markedet, ikke minst på elbiler – utfordres EUs industribase. Det er nå en betydelig og økende bekymring i Europa for avindustrialisering. Dette i motsetning til USA som i større grad bruker skattemekanismer for å stimulere investeringer og skape lønnsom produksjon og nå tiltrekker seg store nyinvesteringer, også fra enkeltland i EU, som Tyskland. Dette medlemmet mener at dette skyldes jo bl.a. at USA har et felles føderalt skattesystem som kan brukes til å stimulere nysatsing, mens i EU er skattesystemene nasjonale. EUs svar blir da noe midler fra sentralt hold, mens i praksis består hovedtiltaket i å lette på statsstøtteregeverket til de ulike medlemsstatene. Dette medlemmet mener at i tillegg til de globale utviklingstrekk som utfordrer EUs tilpasninger, kommer et økende byråkrati og reguleringer fra Brussel som også innebærer verdens mest omfattende miljø- og klimalovgivning. Dette medlemmet mener at dette innebærer betydelig reguleringsrisiko i forhold til konkurrerende økonomier der f.eks. Kina har et helt annet regime, mens USA praktiserer det grønne skiftet mer fleksibelt med mer økonomiske stimuli og mindre lover og forbud. Dette medlemmet mener at

dagens sentraliserte EU står i kontrast til et Europa som tidligere var preget av heterogene økonomier, som i større grad valgte ulike økonomiske strategier, basert på varierende økonomiske forutsetninger, historie og geografi. Dette medlemmet mener at med dagens sentraliserte beslutningsstruktur på felt som klima, miljø og økonomisk politikk gjennom den politiske og økonomiske union, oppstår en situasjon der homogeniteten øker og de ulike nasjonale strategier utfordres og det oppstår større mulighet for gale beslutninger med stor uheldig økonomisk effekt på hele samarbeidsområdet. Dette medlemmet mener at med Norges langt friere stilling til å gjøre valg fordi vi står utenfor den økonomiske og politiske unionen bør Norge i størst mulig grad konsentrere seg om de forpliktelser som følger direkte av EØS-avtalen og deltakelsen i det indre marked. Med de store endringene i reguleringer gjør dette deltakelsen i det indre marked mer krevende enn før. I øvrig økonomisk samarbeid bør det utvises forsiktighet grunnet EUs stadig mer dyptgripende reguleringer og strategier der de økonomiske effektene er uavklarte. EU har også

lagt opp en rekke målsetninger, tiltak og strategier der Norge naturlig kan ha andre løsninger og andre mål framover. Norge har en nærings- og energistruktur som ser ganske annerledes ut enn EU og vår geografiske plassering med lang kystlinje og store havområder gir også andre utfordringer og muligheter. Det krever derfor økt oppmerksomhet både for å avklare på hva som angår det indre marked og begrense samarbeid utover dette til hva som er klare fellesinteresser, fordi det norske utgangspunkt og interesser på en rekke områder er betydelig forskjellig fra EU. Dette medlemmet mener at Norge bør derfor følge den globale utviklingen nøye og på de aller fleste områder vurdere hva som er mest framtidsrettet for oss for å unngå for høy satsing innenfor ett økonomisk geografisk område. Å utvikle større samarbeid på ulike områder med bl.a. USA, Storbritannia, Sveits i tillegg til å utvikle kjernesamarbeidet med EU, er mulig grunnet vår handlefrihet gjennom EFTA/EØS. Dette medlemmet mener at denne muligheten bør brukes og utvikles strategisk framover i en tid med store endringer og uvisse utfall.

Kapittel 11

Næringspolitikk

11.1 Innledning

Næringspolitikk er et stort og sammensatt politikkfelt. I bred forstand handler det om politikk og tiltak som har til formål å fremme økonomisk aktivitet og styrke næringslivets verdiskaping, produktivitet, lønnsomhet og konkurranseevne.¹ Hovedtemaet i dette kapitlet er hvilken betydning EØS-samarbeidet har for næringspolitikken og næringslivet i Norge, også når det gjelder det grønne skiftet. På den ene siden ligger det rammer, muligheter og begrensninger gjennom regelverk, programmer og ulike finansieringsordninger i EU og EØS. På den andre siden har vi næringspolitikken som Norge kan føre innenfor disse rammene. Det første omtales her som EUs næringspolitikk. Det andre handler om hvordan tilknytningen til EU påvirker norske myndigheters «næringspolitiske verktøykasse».²

EØS-retten har lagt begrensninger på hva Norge kan gjøre, men EUs medlemsstater har de samme skrankene som Norge, noe som bidrar til å sikre det norske næringslivet like vilkår som europeisk industri i det indre marked. Det siste har ikke minst vært viktig for den omfattende norske eksportrettede industrien.

Reguleringen av det indre markedet står fortsatt helt sentralt i EU-samarbeidet. Den grunnleggende tanken er at et felles marked skal gi lik tilgang og like vilkår for alle aktører, og derigjennom styrke næringslivet og øke verdiskapingen i deltakerlandene. Den viktigste årsaken til at Norge i det hele tatt valgte å forhandle fram EØS-avtalen, var nettopp å knytte seg til det indre marked og på den måten sikre framtidig verdiskaping og markedstilgang for det norske næringslivet.

De siste ti årene har det skjedd store endringer, både internt i EU og i verden ellers, som på ulike måter bidrar til å dreie næringspolitikken i EU i en retning der det i større grad åpnes for å gripe inn i markedet. En viktig årsak til

denne utviklingen er kriser som covid-19-pandemien og krigen i Ukraina, «sammenbrudd» i det globale handelspolitiske rammeverket i WTO, og ikke minst geopolitiske endringer knyttet til økt rivalisering mellom EU og stormakter som USA, Kina og Russland. Videre har EUs grønne giv og det digitale skiftet blitt viktigere som premissgrunnlag for politiske endringer. Næringspolitikken i EU er nå preget av større aksept for offentlig regulering enn tidligere. Indre markedspolitikken flyter i større grad sammen med andre politikk-områder, også områder som ikke er del av EØS-avtalen, som handelspolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk. EUs næringspolitikk er blitt mer opptatt av det «grønne», mer intervenerende, og mer rettet mot å sikre sårbare verdikjeder og beskytte EU-statenes næringsliv i en spent og usikker geopolitisk situasjon.

Næringspolitikk er et av de områdene der det har skjedd mest markante endringer i EU de siste ti år – endringer som både skaper muligheter og problemer for Norge. Det at regelverk utvikles i høyt tempo, og ofte er av tverrsektoriell art, gjør det vanskeligere for den norske forvaltningen å sikre at norsk næringsliv til enhver tid har samme rammebetingelser som næringslivet i EU. Samtidig skaper flere av EUs initiativ, som for eksempel nye næringspolitiske programmer, forsknings-samarbeid og prosjektsamarbeid av felles interesse, nye muligheter fordi EØS-avtalen gir tilgang til mye av dette samarbeidet.

Deler av de nye næringspolitiske initiativene fra EU ivaretas av EØS-avtalen, og særlig det som direkte berører det indre marked. Andre deler faller helt eller delvis utenfor avtalens rekkevidde. Det gjelder særlig der næringspolitikk kombineres med politikkområder utenfor EØS-avtalen. Norske myndigheter står derfor overfor nye og større utfordringer for å sikre at næringslivet også framover vil ha tilnærmet samme rammebetingelser på det indre marked som næringslivet i EU-statene. Myndighetene må i den forbindelse både vurdere de muligheter som ligger i EØS-

¹ NOU 2012: 2, s. 361.

² Ibid.

avtalen, og behovet for supplerende samarbeidsordninger som kan ivareta norske interesser.

I dette kapittelet presenteres først hovedfunn fra 2012-utredningen knyttet til spesielt tre områder: anskaffelsesregler, konkurranseregler og statsstøtte. Vi ser videre på noen generelle utviklingstrekk som har fått betydning for næringspolitikk innenfor rammen av EU og EØS. Oppmerksomheten er særlig rettet mot utviklingen de siste fem årene, ettersom denne perioden er preget av både kriser og viktige endringer i verdenssituasjonen, som i stor grad har påvirket EUs næringspolitiske agenda. Deretter beskrives reguleringen av anskaffelser, konkurranse og statsstøtte i EU og EØS. Også her vektlegges utviklingen de siste årene. Til slutt drøftes betydningen av endringene i EUs næringspolitiske agenda for næringspolitikk innenfor rammen av EØS.

11.2 Hovedtrekk fra 2012-utredningen

En hovedmotivasjon for Norges tilslutning til EØS-avtalen var å sikre næringslivet tilgang til EUs felles marked. EØS-avtalen utgjorde på denne måten et mulighetsrom for næringslivet. Dette innebar at Norge samtidig valgte å forplikte seg til EUs rammer for bruk av næringspolitiske virkemidler. I 2012-utredningen ble det gjort en omfattende redegjørelse for, og vurdering av, slike virkemidler – alt fra offentlige tiltak for å fremme innovasjon og nyskaping, til konsesjonsordninger, eierskapsbegrensninger, statsstøtte, anskaffelsesregler og konkurransepolitikk. Utredningen viste til at EU/EØS-retten setter skranke for norske myndigheters næringspolitiske handlingsrom, ikke minst ved å forby nasjonale tiltak som tidligere var vanlig, og ved å liberalisere og konkurranseutsette sektorer som tidligere var offentlig styrt. 2012-utredningen påpekte samtidig at norske myndigheter fortsatt hadde betydelig næringspolitisk handlingsrom innenfor EØS-avtalen.

2012-utredningen omtalte reglene for *statsstøtte* (også omtalt som «offentlig støtte») som et av de «praktisk viktigste områdene under EØS-avtalen i hele perioden 1994–2011», som «daglig direkte regulerer hvilke tiltak norske politikere kan og ikke kan treffe, og som legger føringer på politikkenes nærmere utforming». Statsstøttereglene påvirker hvor langt offentlige myndigheter kan gå i å gi økonomiske fordeler til markedsaktører. EØS-avtalen hadde bidratt til tilbakeholdenhet med å anvende visse typer støtte, og til en generell dreining fra støtte til enkelte sektorer eller bedrif-

ter (vertikalt) mot støtte til generelle former for tiltak, slik som miljø, forskning og regional utvikling (horisontalt). Likevel hevdet 2012-utredningen at handlingsrommet fremdeles var betydelig. En illustrasjon på dette var at samtlige av de 63 opprinnelige støtteordningene som ble meldt inn i 1994 – og de fleste av de store og politisk viktigste sakene som siden hadde oppstått³ – var blitt videreført. EUs statsstøtteregler underlegger næringslivet i EU de samme restriksjonene som norsk næringsliv. Slik har reglene ifølge 2012-utredningen bidratt til norsk eksportindustri konkurranseevne og beskyttet deler av industrien mot handelssanksjoner som kan følge av anklager om statsstøtte. EUs kontinuerlige handelssanksjoner mot norsk lakseeksport, som ikke er dekket av EØS-avtalens statsstøtteregulering, illustrerer hvilke konsekvenser større deler av industrien kunne opplevd hvis den ikke var underlagt EUs statsstøtteregulering. 2012-utredningen konkluderte med at det ikke var mulig å påvise en bred misnøye med statsstøttereglene eller noe ønske om vesentlig reform, til tross for konflikt omkring enkeltsaker.

2012-utredningen viste til at reguleringen av *kravene til offentlige anskaffelsesprosesser* var en av de viktigste konsekvensene av EØS-avtalen. Reguleringen framsto som et område av stor rettslig, administrativ og økonomisk betydning. Denne vurderingen må ses på bakgrunn av at området tidligere ikke var rettslig regulert i Norge. EØS-avtalen innebar at Norge overtok hele EUs regelverk og videreutviklet det i pakt med EU-retten. Prosessene for offentlige anskaffelser utviklet seg i perioden 1992–2011 fra å være et internt anliggende i forvaltningen, til å bli et omfattende regelverk som forplikter offentlige etater til å lyse ut kontrakter over en viss størrelse til åpen konkurranse, og som i detalj regulerer saksgangen og kriteriene for tildeling. 2012-utredningen viste på den ene siden til bred politisk oppslutning om behovet for bindende anbudsregler for offentlige oppdragsgivere. På den andre siden viste den til økende kritikk, ikke minst fra kommunesektoren, mot at regelverket var blitt for detaljert, komplisert og formalistisk. Regelverket hadde ifølge utredningen både bidratt til mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor og til mer ressurskrevende forvaltning, inkludert økt omfang i klage- og rettssaker. Adgang på like vilkår til markedet

³ Eksempler på slike store og viktige saker er differensiert arbeidsgiveravgift, fritak for elavgift til kraftkrevende industri, avskrivningsregler for Snøhvit-feltet, støtte til CO₂-rensing på Mongstad og Kårstø m.m.

for offentlige anskaffelser var gått fra å være et gode til å bli en rettighet som private kunne kreve håndhevet gjennom rettsapparatet. Utredningen fant beskjedne grensekryssende effekter – reglene fungerte primært som internrettslig regulering for aktørene på det norske markedet. 2012-utredningen viste videre til at den kritikk som var blitt rettet mot anskaffelsesreglene, i stor grad gjaldt de rent norske reglene, og ikke de reglene Norge var forpliktet av gjennom EØS-avtalen.

2012-utredningen påpekte at *konkurransopolitikken og konkurransereglene* under EØS-avtalen hadde stor økonomisk og juridisk betydning, og samtidig var lite politisk kontroversielle. Dette ble sett i sammenheng med bred politisk enighet om behovet for slike regler, og at reglene (i motsetning til reguleringen av statsstøtte og offentlige anskaffelser) var rettet mot private markedsaktører og ikke mot myndighetene. Det er viktig å understreke at konkurransereglene i EØS kommer på toppen av de nasjonale reglene som forvaltes av nasjonale konkurransemyndigheter. Reglene forvaltes på overnasjonalt nivå av Kommissjonen og ESA på grunnlag av en fordelingsnøkkel som innebærer at alle norske saker av en viss betydning i EU-stater, granskes og håndteres av Kommissjonen. Utredningen viste til at på grunn av høye terskler og krav om grensekryssende virksomhet, hadde EU/EØS-rettens konkurranseregler i praksis bare betydning for store norske bedrifter.

11.3 Generelle utviklingstrekk av betydning for EØS-avtalen

De store trendene i utviklingen

2012-utredningen vektla hvordan EUs «økonomiske konstitusjon» er basert på markedsliberale prinsipper. Denne er kjennetegnet av nedbygging av handelshindringer og handelsvridende politikk, kombinert med aksept for en aktiv næringspolitikk for å stimulere innovasjon, investering og konkurranseevne overfor resten av verden. At EU er regnet som et markedsliberalt prosjekt, innebærer ikke fravær av regler. Fungerende markeder forutsetter regler, og EUs felles, indre marked er tuftet på reguleringer som nettopp skal legge til rette for fri flyt av arbeidskraft, kapital, varer og tjenester og forhindre forskjellsbehandling basert på nasjonalitet, gjennom en kombinasjon av regler for åpenhet og konkurranse.⁴

Politikkutviklingen i EU de siste årene representerer en dreining i retning av at offentlig euro-

peisk og nasjonal inngripen i markedet godtas i større grad. Det er dermed blitt økt aksept for at medlemsstater griper inn og styrer markedet gjennom offentlige tiltak. Kjernen i denne aktivismen er nye rammer for en europeisk industripolitikk og en geopolitisk tilnærming til internasjonale markeder. Samtidig er det økt vilje til å endre markedsreglene, og særlig reglene om statsstøtte, for å bekjempe klimaendringene.⁵ I tillegg brukes handelspolitikk mer aktivt som utenrikspolitisk og næringspolitisk verktøy. Denne utviklingen har samtidig skapt enkelte spenninger internt i EU mellom stater som støtter at EU skal akseptere at den enkelte medlemsstat kan føre en mer aktiv næringspolitikk på ulike områder (som for eksempel Frankrike og Tyskland når det gjelder statsstøtte), og stater som ønsker å begrense denne muligheten (for eksempel Sverige og Nederland i landbrukspolitikken).

Den geopolitiske konteksten, beskrevet i kapittel 3, utgjør en sentral drivkraft bak endringene i EUs politiske retning. Større geopolitisk rivalisering preger i økende grad global politikk og økonomi. Denne rivaliseringen har ikke bare en politisk og militær, men også en økonomisk, handelspolitisk, teknologisk og ideologisk dimensjon. Mens økonomisk globalisering, kjennetegnet ved stadig tettere integrerte verdikjeder, lenge har vært betraktet som økonomisk lønnsomt, har oppmerksomheten om slike kjeders sikkerhetspolitiske og politiske sårbarheter økt. Parallelt med dette ser vi i senere år en kraftig økning i særlig ikke-tariffære handelshindringer i de globale markedene. Et eksempel er handelshindringer forårsaket av klima- og miljøkrav som betingelse for markedsadgang). Denne utviklingen følger en viss logikk – når landene stiller strengere miljø- og klimakrav til egen industri, vil dette kunne skape konkurransefortrinn for utenlandske virksomheter som ikke er tvunget til å følge slike krav. Denne ulempen er dermed forsøkt kompensert gjennom nye ordninger (som for eksempel CBAM – se under) som innebærer at importerte produkter må oppfylle nye og strengere krav for å få adgang til markedet – krav som det for enkelte virksomheter kan være vanskelig å oppfylle. Både EUs grønne giv og USAs Inflation Reduction Act illustrerer denne utviklingen (se under).

EUs ambisjon om strategisk autonomi handler om å sikre uavhengighet og evne til å handle selvstendig innenfor nøkkelindustrier og kjernesekto-

⁴ Jabko (2006).

⁵ McNamara (2023), s. 2.

rer i økonomien, som kritisk infrastruktur og verdikjeder innenfor strategiske råvarer. Det dreier seg også om sikkerhet for forsyning og tilgang til eksempelvis energi og kritisk teknologi, medisiner og vaksiner. Sterkere søkelys på sikkerhet og robusthet i leverandørkjeder, spesielt i kjølvannet av covid-19-pandemien, har økt viljen til å knytte europeisk industripolitikk til behovet for å ivareta økonomisk sikkerhet. Samtidig fordrer de globale klimautfordringene en langt mer aktiv politikk for omstilling, der innovasjon og klima- og næringspolitikk ses som en helhet. Kort oppsummert er grenseflatene mellom det indre marked og handelspolitikk blitt mer uklare.

Geopolitikk og sikkerhetspolitikk griper inn i vurderinger av betydning for det indre marked, og europeisk klimapolitikk blir i økende grad grønn industripolitikk.

EUs utvikling i retning av en mer aktiv industripolitikk

Når det gjelder utviklingen av EUs industripolitikk, er det, i tillegg til de geopolitiske endringene, to drivkrefter som har vært avgjørende. For det første intensiveringen av industripolitikk utenfor EU. USAs Inflation Reduction Act (IRA), vedtatt sommeren 2022, ble av kommissær for det indre marked, Thierry Breton, omtalt som en «eksistensiell utfordring» mot Europas økonomi. IRA er en lovpakke som kombinerer omfattende grønne subsidier med skattereform, helsereform og ny energi- og klimalovgivning. Pakken inkluderer støtte til tiltak for utslippskutt og grønn omstilling på 369 milliarder dollar over ti år. Støtten er rettet mot forbrukere, produsenter og investorer. Flere av skattelettene og subsidiene er betinget av at innhold produseres i USA.

EU har lansert en grønn industriplan som svar på IRA. Gjennom forenklet og mer forutsigbar regulering, raskere tilgang til kapital, økt kompetanse og global handel, skal planen blant annet bidra til å fremme konkurransekraften til europeisk klimateknologi. I mars 2023 publiserte EU-kommisjonen et forslag til en netto null industrilov, Net-Zero Industry Act (NZIA). Denne skal tilrettelegge for nullutslippsindustri i Europa for å nå målet om klimanøytralitet. EU vil øke produksjonen av teknologi og utstyr som karbonfangst og -lagring, solcellepaneler, batterier og elektrolyse for å kunne framstille grønt hydrogen.

En annen drivkraft bak utviklingen av en europeisk industripolitikk er EUs egne klimaambisjoner. Som beskrevet i kapittel 8, har EU, gjennom den grønne given, utviklet en klimapolitikk som omfatter tilnærmet alle deler av økonomien, og all

politikk skal utformes slik at den tar EU i retning av målet om klimanøytralitet i 2050. Grønn industripolitikk er et sentralt virkemiddel for å nå de ambisiøse klimapolitiske målsettingene, og samtidig en strategisk respons som posisjonerer europeisk industri for en framtidig lavkarbonøkonomi, understøttet av forskningsinnsats, innovasjon og infrastruktur. Initiativene i EUs grønne giv berører de fleste sektorer av økonomien. Høye klimapolitiske mål har også skapt behov for å motvirke at europeisk industri flytter produksjon til land eller regioner med mindre ambisiøse klimaregler. Forordningen om en karbongrensejusteringsmekanisme (CBAM) utgjør en del av den omfattende Klar for 55-pakken med målsetting om 55 prosent utslippskutt innen 2030. Formålet med CBAM er å forhindre såkalt karbonlekkasje, det vil si å forhindre at vareproduksjon flyttes til land med lavere klimaambisjoner og lavere prising av utslipp enn i EU. Slik kobles klimapolitiske mål og industripolitikk i EU tettere sammen.

Selv om det fortsatt ikke er klart i hvilken grad de uttalte ambisjonene om en felleseuropeisk industripolitikk vil føre til økt institusjonell kapasitet og oppbygging av finansielle ressurser, peker det ut en ny kurs for EU. EU har satt seg som mål å fremme, men også i økende grad å beskytte, det indre marked og europeisk næringsliv. Det er blitt stadig viktigere å sikre at EUs medlemsstater og europeiske virksomheter har tilgang til, og selv står for produksjonen av, innsatsfaktorer som vil ligge til grunn for framtidig økonomisk utvikling og vekst. Denne utviklingen *kan* samtidig bidra til å undergrave prinsippene om fri bevegelse og like konkurransevilkår i det indre marked. Faren er, som flere medlemsstater også har påpekt, at økt aksept for støtte til «kritisk» og «klimavennlig» industriproduksjon, både statsstøtte gitt av nasjonale myndigheter og prosjekter og programmer finansiert gjennom EU, i praksis kan påvirke konkurransevilkårene også i det indre marked ved å skape ekstra fordeler for store bedrifter og land med tung kompetanse og stor finansiell tyngde. I tillegg er det reist spørsmål om de nye kravene industrien stilles overfor, på sikt kan svekke europeisk konkurransevne.

Koblinger mellom næringspolitikk, handelspolitikk og sikkerhetspolitikk

EU støtter fortsatt WTOs forpliktende målsetting om å liberalisere verdenshandelen gjennom nedbygging av handelshindre, og er fortsatt engasjert i forhandlinger om bilaterale handelsavtaler som gir tredjeland forbedret adgang til det indre mar-

ked. Samtidig blir tilgangen til det indre marked i økende grad regulert gjennom nye, handelspolitiske instrumenter. I hovedsak går denne reguleringen ut på å sikre at virksomheter i EU-statene ikke blir utkonkurrert av utenlandske aktører som produserer varer av «kritisk» interesse for EU, som ikke oppfyller EUs klimakrav, og/eller som er tungt subsidiert i hjemlandet.

EUs handelsstrategi vektlegger behovet for beskyttelse mot økonomiske tvangstiltak fra tredjeland og handelsvridninger forårsaket av utenlandske subsidier på det indre marked, og behovet for å begrense teknologioverføring til tredje land.⁶ For å oppnå dette ble EUs eksportkontrollregelverk oppdatert i 2021, for å skjerpe kontrollen med handel med programvare og teknologi som opprinnelig er utviklet for sivile formål, men som kan ha viktige militære anvendelser («flerbruksvarer»). I tillegg ble et rammeverk for investeringsscreening vedtatt i 2019, for å gjennomgå utenlandsinvesteringer som utgjør en trussel mot sikkerhet og/eller offentlig orden. I juni 2023 ble instrumentet for grov økonomisk tvang (ACI) vedtatt. Som svar på eventuelle økonomiske tvangstiltak andre land innfører mot en medlemsstat, skal EU kunne begrense tilgang til kapitalmarkeder og offentlige anskaffelsesprosesser, samt blokkere eksport. Disse nye instrumentene er utformet med et tydelig sikkerhetspolitisk formål. Samtidig har EU utviklet nye verktøy som har som mål å beskytte europeisk økonomi.

I 2022 ble for eksempel et instrument for utenlandske subsidier vedtatt (Foreign Subsidies Regulation). Forordningen trådte i kraft 12. juli 2023 og gir Kommisjonen i oppgave å overvåke og kontrollere selskaper lokalisert i EU, for å forhindre at disse mottar urettmessige og konkurransvridende subsidier fra utenlandske myndigheter. EU har også utviklet verktøy som er mer offensivt orientert – rettet mot å utvikle og fremme europeisk næringsliv og industri. Målet er å styrke EUs forsyningssikkerhet og robustheten i EUs energisystem, gjennom å støtte europeisk industri. Forslaget til netto null industrilov, NZIA, beskrevet over, er ett ledd i denne satsingen. I tillegg har Kommisjonen fremmet forslag om å etablere et rammeverk for å støtte utviklingen av kritiske og strategiske råvarer i EUs medlemsstater. Dette forslaget setter søkelys på råvarer hvor forsyningsrisikoen anses som stor og som er sentrale innsatsfaktorer innenfor strategiske sektorer, som fornybar energi, digital industri, rom- og forsvarssektoren og helsesektoren. I

2022 fremmet Kommisjonen forslag om en egen European Chips Act, med målsetting om å sikre EUs forsyningssikkerhet, motstandskraft og teknologisk lederrolle innenfor halvlederteknologi. Forordningen trådte i kraft høsten 2023, og ambisjonen er blant annet å etablere et rammeverk for å øke produksjonskapasiteten til 20 prosent av det globale markedet innen 2030.

I EU kanaliseres støtte til produksjon av «ren» teknologi gjennom flere instrumenter og ordninger. EUs medlemsstater har tilgang til lån og tilskudd for å støtte grønne investeringer under Recovery and Resilience Facility (RRF). Important Projects of Common European Interest (IPCEI) er en ordning som muliggjør nødvendig statlig finansiering av store, strategisk viktige og innovative felleseuropeiske prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert. IPCEI-er støtter store, grenseoverskridende innovasjons- og infrastrukturprosjekter. Hittil har EU-kommisjonen godkjent åtte IPCEI-er. To er knyttet til knyttet til batterier (3,2 milliarder euro for perioden 2019–2031 og 2,9 milliarder euro for perioden 2021–2028), og to knyttet til hydrogen (henholdsvis 5,4 milliarder euro og 5,2 milliarder euro for perioden 2022–2036), delvis dekket av midler fra RRF. For det tredje støtter EUs innovasjonsfond, som er opprettet under EUs kvotehandelsystem, demonstrasjon og tidlig implementering av rene teknologier og prosesser i energiintensive industrier. I tillegg er det flere andre støttemuligheter, både nasjonalt og på EU-nivå, men på grunn av de mange ulike ordningene, er det vanskelig å beregne det totale omfanget.⁷

EU har dermed over tid beveget seg i en retning der politiske hensyn i større grad legger sentrale premisser for næringspolitiske valg. På den måten blir viktige deler av næringspolitikken en konsekvens av andre politiske valg. EU bruker næringspolitikken til å støtte strategiske sektorer, arbeide for økt konkurransekraft til egen industri, og beskytte seg mot illojal konkurranse. Næringspolitikken underlegges nye rammebetingelser som både nasjonale myndigheter og bedrifter må tilpasse seg til. I løpet av dette kapittelet vil vi komme tilbake til detaljene i flere av de nye initiativene fra EU. Hovedpoenget er å vise hvilket industri- og næringspolitisk paradigmeskifte EU har gjennomgått det siste tiåret. I denne sammenheng er det viktig å merke seg at disse omfattende endringene i EU samtidig kan få store konsekvenser for EØS-samarbeidet.

⁶ European Commission (2021d), s. 19ff.

⁷ Kleimann m.fl. (2023).

11.4 Sentrale næringspolitiske virkemidler i EU og EØS⁸

11.4.1 Konkurranseregler

Da EØS-avtalen ble forhandlet fram, overtok Norge EUs konkurranseregulering uten unntak. Senere er det eksempler på at enkelte av EUs konkurranseregler ikke er tatt inn i EØS-avtalen (som konkurranseskadeerstatningsdirektivet fra 2014). I tillegg har Norge en egen nasjonal konkurranselovning. Nåværende nasjonale konkurranselov er fra 2004.

Formålet med EØS-avtalens konkurranseregelverk er å skape like konkurransevilkår i EØS-området. Det kommer kun til anvendelse på saker som berører samhandelen mellom EØS-land. Reglene kan deles inn i tre hovedgrupper:

- Forbud mot konkurransebegrensende samarbeid mellom konkurrenter på markedet, typisk i form av karteller eller annen form for skjult prissamarbeid (artikkel 53)
- Forbud mot misbruk av dominerende stilling, for eksempel i form av utestenging av konkurrenter fra markedet eller prising under selvkost for å skvise ut mindre konkurrenter (artikkel 54)
- Kontroll med foretakssammenslutninger (fusjoner og oppkjøp m.m.) for å hindre at én markedsaktør blir altfor dominerende (artikkel 57)

Ensartet og effektiv håndheving av dette felles regelverket er en forutsetning for at EØS-avtalen skal fungere. ESA fører tilsyn med at konkurransereglene etterlevs i EFTA-statene. Kommisjonen fører tilsvarende tilsyn med at regelverket etterlevs i EU-statene. Kompetansefordelingen mellom ESA og Kommisjonen følger av EØS-avtalens artikkel 56 og 57. Konkurransetilsynet har kompetanse til å håndheve artikkel 53 og 54 og er dessuten tillagt oppgaver med å bistå overvåkningsorganene (Kommisjonen og ESA) i deres håndhevingsoppgaver. Dette gjelder særlig inn-

henting av opplysninger og bistand under kontroller ved mulige overtredelser av reglene.

EØS-avtalens konkurranseregelverk har betydning på særlig to måter. For det første er Norge underlagt de alminnelige (overnasjonale) konkurransereglene i EU/EØS-retten, som gjelder for grensekryssende økonomisk virksomhet over en viss størrelse, og som forvaltes direkte av Kommisjonen og ESA. Dette har særlig betydning for større norske bedrifter. For det andre har EU/EØS-retten i betydelig grad inspirert utviklingen av en nasjonal norsk konkurranserett og -politikk. Dette kommer ikke minst til syne gjennom konkurranseloven av 2004 og den senere utviklingen av denne. Intern norsk konkurranserett har generelt blitt stadig mer lik det som gjelder av EU/EØS-rett på området. Det er samtidig lite av det som har kommet gjennom EØS-avtalen som har vært særlig politisk kontroversielt. ESA har imidlertid kjørt saker mot enkelte norske virksomheter basert på mistanken om brudd på konkurranseregelverket. En av de mest profilerte sakene er den såkalte Telenor-saken (se boks 11.1).

Det har ikke vært store regelverksendringer i EU og EØS på konkurranseområdet, med ett viktig unntak: Digital Markets Act (se nærmere omtale under punkt 11.5.3). Det er samtidig verdt å nevne viktige endringer i praktiseringen av regelverket. EU har beveget seg i retning av økt aksept for å vektlegge hensynet til miljø og bærekraft i praktisering av konkurransereglene. Dette ser vi når det gjelder statsstøtte- og anskaffelsesregelverket, og vi ser det gjennom innarbeidelsen av et nytt kapittel 9 om bærekraft («Sustainability agreements») i Kommisjonens nye retningslinjer for tolkning og praktisering av konkurranseregelverket.⁹ Retningslinjene utdyper hvordan avtaler mellom aktuelle og mulige konkurrenter kan inngås uten å være i strid med EUs forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. Selv om retningslinjene ikke er rettslig bindende, gir de en klar pekepinn på hvordan Kommisjonen vil vurdere samarbeid mellom konkurrenter, det vil si at bærekraft blir et viktigere kriterium for å godkjenne slikt samarbeid. Retningslinjene ble gjeldende i 2023 og har også betydning for EØS-avtalen, ettersom det forutsettes at praktiseringen av konkurransereglene er lik i EU og i EØS/EFTA-statene. ESA forventes derfor å vedta lignende retningslinjer. I Norge har Konkurransetilsynet uttalt at det vil se hen til Kommisjonens retningslinjer i sin vurdering av bærekraftsamarbeid under konkurranseloven § 10.

⁸ Beskrivelsene av EUs næringspolitiske virkemidler i EU og EØS bygger på følgende kilder: Innovasjon Norge (2022); NOU 2012: 2; NOU 2014: 4; «EØS-regler». Konkurransetilsynet. <https://konkurransetilsynet.no/eos-regler/>; «Konkurranse og statsstøtte». Europalov. [https://europolov.no/omrade/konkurranse-statsstotte](https://europolov.no/omrade/konkurranse-statsstotte;); «Direktiv om offentlige anskaffelser». EØS-notat. Nærings- og fiskeridepartementet, 2017. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notat-basen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>; Norsk Industri (2023); Nærings- og fiskeridepartementet (2023).

⁹ European Commission (2023f).

Boks 11.1 Telenor-saken og konkurranseregelverket i EØS

ESA utførte i 2012 uanmeldt bevissikring (såkalt «dawn raid») i Telenors lokaler på Fornebu. ESA åpnet deretter i 2014 formell etterforskning mot Telenor for mulig brudd på EØS-avtalens artikkel 54, som gjelder forbud mot misbruk av dominerende stilling i markedet.

I 2020 ble Telenor ilagt et gebyr på 1,2 milliarder kroner for misbruk av dominerende stilling gjennom såkalt marginskvis i grossistmarkedet for tilgang til og behandling av data på mobilnett. ESA fant at Telenors priser i grossistmarkedet førte til negative bruttomarginer for enkelte av Telenors konkurrenter i detaljistmar-

kedet for frittstående mobilt bredbånd til forbrukere i Norge i perioden 2008–2012. Disse aktørene hadde selv ikke egne mobile nettverk og var derfor avhengige av tilgang til Telenors mobile nettverk for å kunne tilby tjenester i detaljistmarkedet. Telenor saksøkte deretter ESA, for å få vedtaket helt eller delvis opphevet. EFTA-domstolen konkluderte i mai 2022 med at ESAs vedtak skulle opprettholdes og avviste dermed søksmålet fra Telenor i sin helhet.¹

¹ Sak E-12/20.

En annen utvikling relatert til konkurranseregelverket, som også har betydning under EØS-avtalen, er EUs økte vilje til å åpne for at det gis store midler til enkeltprosjekter i form av statsstøtte, og i den forbindelse fokusere mindre på problemer knyttet til konkurransevridning. Dette er i tråd med de generelle endringene i EUs næringspolitikk. Der man tidligere regulerte konkurranse med sikte på å fjerne handelsbarrierer, er reguleringene nå mer rettet mot miljø- og klimahensyn og forsyningssikkerhet for viktige varer og tjenester. Den tradisjonelle indre markedsreguleringen basert på hensynet til fri bevegelse og like konkurransevilkår, er over tid supplert med nye hensyn. Praktiseringen av konkurranseregelverket knyttes i økt grad til overordnede hensyn som sikkerhet, klima og miljø, selvforsyning og strategisk autonomi. En god illustrasjon på denne utviklingen er hvordan formålet til Kommissjonens nye retningslinjer for konkurranseregelverket fra 2023 er formulert:

«They are intended to provide legal certainty by assisting undertakings to assess the compatibility of their horizontal cooperation agreements with Union competition rules while ensuring effective protection of competition. They also aim to make it easier for undertakings to cooperate in ways which are economically desirable, thereby contributing, for example, to the green and digital transitions and to promoting the resilience of the internal market.»¹⁰

11.4.2 Anskaffelsesregler

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å regulere offentlige anskaffelser. EØS-avtalens regler om offentlige anskaffelser er omfattende og detaljerte. Formålet med reglene er å sikre leverandører fra ulike EU/EØS-stater mulighet til å konkurrere om offentlige kontrakter på like vilkår. Reglene gir norske markedsaktører mulighet til å konkurrere om kontrakter i andre EØS-stater, men gir også markedsaktører fra andre EØS-stater, adgang til det norske markedet. Dette sikres blant annet gjennom krav til utlysning av kontraktene og likebehandling av aktørene som inngir tilbud. Reglene gjelder bare for kontrakter med en antatt verdi over gitte terskler. Gjeldende terskelverdier for offentlige anskaffelser i EØS-området i perioden 2022–2024 er satt til 1,4 millioner kroner for statlige myndigheters vare- og tjenestekontrakter og 2,2 millioner for andre oppdragsgivere (for eksempel for kommunale vare- og tjenestekontrakter). For bygge- og anleggsarbeider er terskelverdien 56 millioner. I Norge har imidlertid lovgiver valgt å gi nokså omfattende og detaljerte regler også for mindre anskaffelser, og som en del av denne løsningen gjelder EU/EØS-rettens anskaffelsesrettslige prinsipper for alle anskaffelser over 100 000 kroner. Mange av de problemene både det norske næringslivet og statlig og kommunal sektor opplever i forbindelse med anskaffelsesregelverket, er nettopp knyttet til reguleringen av anskaffelser *under* EØS-tersklene. Denne reguleringen, som Norge ikke er forpliktet av gjennom EØS-avtalen, krever store ressurser i form av både ekstra kostnader og administrativt merarbeid.

¹⁰ European Commission (2023f).

I 2023 satte regjeringen ned et lovutvalg som blant annet fikk i oppdrag å forenkle reglene for anskaffelser under EØS-tersklene. Anskaffelsesutvalget la fram sitt forslag i NOU 2023: 26 *Ny anskaffelseslov*. Utvalget foreslår betydelige forenklinger i regelverket og en klargjøring av at EØS-prinsippene ikke skal gjelde for rent nasjonale anskaffelser.

Gjeldende norsk regelverk for offentlige anskaffelser er fra 2017. Regelverket gjennomfører anskaffelsesdirektivene fra 2014 som Norge er forpliktet av gjennom EØS-avtalen.¹¹ EUs anskaffelsesregelverk tar sikte på å skape enklere og mer fleksible regler, større rettslig klarhet, bedre vilkår for små og mellomstore bedrifter på markedet for offentlige anskaffelser, og å legge til rette for at offentlige oppdragsgivere kan ivareta hensyn til miljø, sosiale hensyn, innovasjon mv. gjennom sine anskaffelser.

EUs anskaffelsesregler ble tatt inn i EØS-avtalen med noen unntak¹² (EUs regler knyttet til bestemmelser om WTO-avtalen om offentlige anskaffelser, tilgang til kontrakter for leverandører fra tredjeland og forholdet til slike tredjeland)¹³. Etter at Norge iverksatte de nye anskaffelsesreglene i 2017, var det i flere år lite bevegelse i EU på området. Nylig har det imidlertid skjedd en del når det gjelder regelverksutviklingen i EU på dette området. Detaljene i denne utviklingen er beskrevet i NOU 2023: 26.¹⁴ Utredningen viser blant annet til at regelverksutviklingen i EU er fragmentert, at dette styrker behovet for å samle det nasjonale regelverket for offentlige anskaffelser, og at det blir et behov for veiledning til offentlige oppdragsgivere når de nye rettsaktene etter hvert blir innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. På denne bakgrunn foreslås det at ny lov om offentlige anskaffelser inneholder en lovhjemmel til å fastsette forskrift om standardiserte minimumskrav. Det foreslås videre at framtidig behov for lovhjemmel knyttet til øvrige rettsakter vurderes når rettsaktene er vedtatt i EU, slik at det kan gjøres en konkret vurdering av rettsaktens innhold og påkrevde hjemmelgrunnlag.

¹¹ Nærings- og fiskeridepartementet (2017).

¹² For detaljer om dette regelverket, se: «Direktiv om offentlige anskaffelser». EØS-notat. Nærings- og fiskeridepartementet, 2017: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>.

¹³ Disse unntakene kan forstås på bakgrunn av at forhold som dreier seg om EUs avtaler med tredjeland og EUs medlemskap i internasjonale organisasjoner (som WTO) ikke er del av EØS-avtalen.

¹⁴ Jf. NOU 2023: 26, kapittel 10.

Over tid har EU blitt mer opptatt av å bruke anskaffelser som virkemiddel for å nå andre strategiske mål, som for eksempel klima- og miljøhensyn, selvforsyning og strategisk autonomi. Praktisering av anskaffelsesreglene har i likhet med annet konkurranseregelverk på denne måten blitt koblet til utviklingen i retning av større fleksibilitet med tanke på hvilke begrunnelser som kan rettferdiggjøre statsstøtte.

11.4.3 Statsstøtteregelverket

Generelt om statsstøtte og EØS

Statsstøtte (også omtalt som offentlig støtte) omfatter all offentlig støtte som gir fordel til enkelte foretak, eller produksjonen av enkelte varer og tjenester, og som vrir eller truer med å vri konkurransen og er egnet til å påvirke samhandelen. Statsstøtte er som utgangspunkt forbudt. Statsstøtteforbudet gjelder videre uavhengig av tiltakets form og kan dermed gjelde et bredt sett av tiltak. Eksempler på offentlig støtte som kan dekkes av forbudet, er direkte tilskudd, rentefordeler, offentlige garantier gitt på ikke-kommersielle vilkår, manglende krav om avkastning på aksjer eid av offentlige myndigheter, lån/tilførsel av aksjekapital på ikke-kommersielle vilkår, salg av bygg, varer og leie av lokaler til under markedspris, skatte- og avgiftsfordeler gitt til enkeltbedrifter, tjenester priset lavere enn markedspris (subsidierte tjenester) og ettergivelse av lån.

ESA har særskilte fullmakter på støtteområdet. Disse fullmaktene innebærer at ESA fører kontrollen med EØS/EFTA-statenes tildeling av offentlig støtte til næringslivet. Alle tildelinger av offentlig støtte skal notifiseres og godkjennes av ESA før støtten utbetales, med mindre de er unntatt fra notifiseringsforpliktelsen. ESAs avgjørelser kan kun overprøves ved klage til EFTA-domstolen.

EØS-avtalen inneholder mange unntak fra statsstøtteforbudet. Det er generelt en forholdsvis vid adgang til å gi lovlig statsstøtte på ulike områder. Statsstøtte kan blant annet gis for å fremme klima- og miljøformål, regional utvikling, forskning og utvikling og en rekke andre formål. Generelt gjelder unntakene for tilfeller hvor de positive virkningene ved statsstøttetiltaket overstiger de negative virkningene på konkurransen og samhandelen, eller det av andre grunner er viktig med nasjonalt handlingsrom til å gi statsstøtte.

Statsstøtteregelverket skal verne medlemsstatene mot handelsvridende subsidier og sikre like konkurransevilkår for næringslivet i EØS-områ-

det. På den måten kan EØS-avtalen beskytte norske bedrifter mot subsidiert konkurranse fra bedrifter i andre land, både i hjemmemarkedet og i eksportmarkedene i EØS. Forutsigbare regler om offentlig støtte kan bidra til at man unngår et subsidiekappløp mellom landene, det vil si at man skal unngå en spiral hvor medlemsstater gir subsidier som svar på konkurranse fra subsidierte foretak i andre medlemsstater.

I Norge har en viktig diskusjon det siste tiåret vært om økonomisk aktivitet drevet innad i det offentlige er organisert på en konkurransevridende måte (se 11.4.4 om den såkalte like vilkårsaken). I denne sammenheng er det viktig å skille mellom den rollen stat og kommune har som utøvere av offentlig myndighet, og den rollen de har som markedsaktører. I sistnevnte tilfelle vil konkurransereglene i EØS-avtalen, herunder statsstøtteregelverket, gjelde på lik linje for offentlige og private aktører. Det har vært flere saker på dette området, der ESA har reist spørsmål om hvorvidt statlig og kommunal støtte til og drift av offentlige tjenester er i tråd med EØS-avtalens regler for statsstøtte, for eksempel i forbindelse med kommunenes drift av treningssentre og avfallshåndtering, og statens drift av sykehusapotek.¹⁵

Unntak i statsstøtteregelverket

Det finnes *mange unntak fra hovedregelen* om at statsstøtte skal være forbudt. Unntakene følger overordnet av EØS-avtalen artikkel 61 og er nærmere utpenslet i en rekke regelverk. Unntakene kan deles i to: For det første unntak som fremdeles krever forhåndsgodkjenning av ESA før de kan settes i verk (i stor grad nærmere regulert i ulike retningslinjer). For det andre unntak som nasjonale myndigheter kan anvende direkte, uten forhåndsgodkjenning av ESA (såkalte gruppeunntak fastsatt i forordninger). Det er i dag den siste gruppen med unntak som ikke krever notifikasjon som brukes klart mest av medlemsstatene.

Det siste tiåret har EU beveget seg i en retning som åpner for mer bruk av offentlig støtte til næringslivet på visse områder. En forsiktig start på dette skjedde gjennom forvaltningsreformen for statsstøtte (State Aid Modernisation, SAM) som Kommisjonen lanserte i 2012. SAM har en målsetting om at offentlig støtte til næringslivet i større grad skal vurderes ut fra hvorvidt støtten er egnet til å rette opp i markedssvikt, hvorvidt den

kan bidra til å oppfylle kollektive målsettinger, og hvorvidt den er utformet på en måte som i minst mulig grad virker forstyrrende på markedet.¹⁶ Kommisjonen ønsket på denne måten å legge til rette for at offentlig støtte kan stimulere innovasjon, grønn teknologi, utvikling av humankapital, unngå skader på miljøet, og samtidig fremme vekst, sysselsetting og konkurransekraft i EU. Dette åpnet for at flere støtteordninger kunne anses som «lovlige» under statsstøtteregelverket, blant annet knyttet til ivaretagelsen av miljøhensyn. Et annet eksempel på tiltak i retning av å akseptere mer bruk av offentlig støtte, er utvidelsen av støttekategorier i gruppeunntaksforordningen (GBER), blant annet knyttet til klima/miljø og forsyningssikkerhet på energi (se under). Det har i senere år vært en utvikling i retning av å knytte aksept for offentlig støtte til områder av særlig interesse for EU. Bakgrunnen for dette er ønsket om å redusere avhengigheten av andre land for det som anses som kritiske og strategisk viktige områder. Slike initiativ skal oppveie konkurransevridende virkninger av utenlandsk statsstøtte og sikre levedyktig egenproduksjon av kritiske varer og tjenester. Å åpne for økt offentlig støtte er i den sammenheng et virkemiddel for å sikre strategisk autonomi i EU. Samtidig kan økt aksept for offentlig støtte til næringslivet både påvirke konkurranseforholdene innenfor EU og virke handelshindrende, ikke minst ved at de statene som har størst finansiell styrke (til å støtte næringslivet), oppnår en markedsfordel. I tillegg til den generelle utviklingen i retning av en mer aktiv næringspolitikk i EU, har også de senere års kriser bidratt til økt aksept for støtte til næringslivet.

Økt adgang til statsstøtte i krisetider

EØS-avtalen har som EU-retten særskilte hjemler for statsstøtte i krisetilfeller. Dette skal ta høyde for at man i slike tilfeller har behov for en helt annen adgang til å gi statsstøtte. Både under koronapandemien og krigen i Ukraina har krisehjemlene gitt medlemsstatene vesentlig økt handlingsrom til å gi statsstøtte. Det har skjedd en endring i praksis gjennom økt fleksibilitet, og det er kommet på plass midlertidige ordninger som gir større rom for medlemsstatene til å gi støtte. Det er videre etablert nye retningslinjer som Kommisjonen bruker i sine vurderinger av hva som kan være «lovlig» offentlig støtte.

Under covid-19-pandemien etablerte Kommisjonen raskt et midlertidig rammeverk for stats-

¹⁵ Se for eksempel Nærings- og fiskeridepartementet (2018) og Reegård (2023).

¹⁶ European Commission (2012b).

støtte, «Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak»,¹⁷ som et ledd i å støtte medlemsstatenes økonomi, som var blitt skadelidende av konsekvensene av pandemien. Rammeverket åpner for at det kan gis fem typer støtte: 1) direkte tilskudd, selektive skattefordeler og forskuddsbetalinger, 2) statsgarantier for lån tatt av selskaper fra banker, 3) subsidierte offentlige lån til selskaper, 4) sikringstiltak for banker som kanalisierer statsstøtte til realøkonomien, og 5) kortsiktig eksportkredittforsikring.

Siden EU har et begrenset felles budsjett, har støtten gitt innenfor dette rammeverket primært gått gjennom nasjonale budsjetter. Rammeverket er forlenget flere ganger siden det ble innført 19. mars 2020. Den siste forlengelsen ble vedtatt 18. november 2021, der sluttdatoen for muligheten til å bruke hele rammeverket ble satt til 30. juni 2022. Det ble åpnet for å bruke enkelte tiltak utover denne fristen, men innen 31. desember 2023 skulle alle tiltak opphøre. ESA har anvendt vilkårene som følger av dette rammeverket overfor EØS/EFTA-statene på tilsvarende måte som Kommisjonen har anvendt det overfor EUs medlemsstater.¹⁸

I kjølvannet av Russlands invasjon av Ukraina 22. februar 2022, etablerte Kommisjonen enda et midlertidig rammeverk som åpnet for økt statsstøtte. Rammeverket «Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia» ble presentert 24. mars 2022 i et dokument fra Kommisjonen¹⁹ og er senere revurdert flere ganger, og dessuten fått endret navn til «Temporary Crisis and Transition Framework» (TCTF). Den foreløpig siste revisjonen ble tatt i bruk 9. mars 2023²⁰ og innebærer, i tillegg til videreføring av tiltak relatert til konsekvenser av Russlands fullskalainvasjon av Ukraina, tiltak relatert til det grønne skiftet og tiltak som kan betraktes som respons på USAs Inflation and Reduction Act (IRA). Rammeverket åpner for å etablere støttetiltak i sektorer som er særlig viktige for å sikre overgangen til en nullutslippsøkonomi i tråd med EUs industriplan (Green Deal Industrial Plan) (se under). Rammeverket ble tatt i bruk av ESA samtidig med Kommisjonen, det vil si fra 9. mars 2023.²¹

Fram til 31. desember 2023 åpnet rammeverket for at statene kunne redusere de negative økonomiske konsekvensene av Russlands krig mot Ukraina ved å:

- gi begrenset støtte til selskaper som er berørt av den nåværende krisen,
- sikre at tilstrekkelig likviditet forblir tilgjengelig for virksomheter,
- kompensere selskaper for tilleggskostnadene som påløper på grunn av eksepsjonelt høye gass- og elektrisitetspriser,
- stimulere til reduksjon av elektrisitetsforbruket på grunn av eksepsjonelt høye gass- og elektrisitetspriser, og
- stimulere til ytterligere reduksjon av elektrisitetsforbruket.

I henhold til rammeverket kan dessuten statene fram til 31. desember 2025 gi statsstøtte for å fremme overgangen til en netto nullutslippsøkonomi, da begrunnet med behovet for å:

- framskynde utbyggingen av fornybar energi, lagring og fornybar varme som er relevant for EUs kriseplan for energi (REPowerEU), og
- dekarbonisere (gå over til løsninger med mindre CO₂-utslipp) industrielle produksjonsprosesser.

I tillegg kan statene gi støtte for å framskynde investeringer i nøkkelsektorer for å fremme overgangen til en nullutslippsøkonomi. Dette muliggjør investeringsstøtte for produksjon av strategisk utstyr, nemlig batterier, solcellepaneler, vindturbiner, varmepumper, elektrolysatorer og bruk og lagring av karbonfangst, samt for produksjon og resirkulering av nøkkelkomponenter i kritiske råvarer. Endringene i TCTF innebærer dermed en videreføring av tiltak for å sikre investeringer innen fornybar energi, samtidig som rammeverket introduserer nye støttetiltak for spesifikke nøkkelsektorer. TCTF omfatter både investeringsstøtte og driftsstøtte. Dersom det foreligger risiko for at investeringer i disse sektorene kan bli flyttet ut av EU/EØS, åpner regelverket for utvidet støtte basert på en sammenlikning med den støtten foretak ville oppnådd utenfor EU/EØS. Regelverket åpner også for en generell tildeling av støtte for å gi insentiver til at foretak skal investere innenfor EU/EØS. Når det gjelder EØS/EFTA-statene, krever støtte under TCTF ESAs godkjenning (i

¹⁷ European Commission (2020g).

¹⁸ "State aid rules and COVID-19". ESA. <https://www.efta-surv.int/state-aid/state-aid-rules-covid-19>.

¹⁹ European Commission (2022j).

²⁰ European Commission (2023i).

²¹ "State aid rules related to Russia's invasion of Ukraine and transition to net-zero". ESA. 2023. <https://www.efta-surv.int/state-aid/state-aid-rules-ukraine-crisis>.

EU kreves Kommisjonens godkjenning), men ESA har lagt opp til en kort godkjenningsprosess.

Samtidig med at TCTF ble operativ i mars 2023, gjennomførte Kommisjonen endringer i den alminnelige gruppeunntaksforordningen (GBER), som fastsetter de mest brukte unntakene fra statsstøtteforbudet. Endringene innebærer en utvidelse av støttekategorier innenfor klima/miljø og energi, nye støttekategorier knyttet til regulering av energipriser, fasilitering av forskning og utvikling, og viktige prosjekter av felles europeisk interesse (IPCED). Endringene medfører betydelige utvidelser i rammene for støtte og forlenger GBER til utløpet av 2026. EØS-komiteen vedtok 8. desember 2023 å innlemme endringene i GBER i EØS-avtalen. Endringene ble gjennomført i norsk rett gjennom henvisning til EUs forordning i forskrift av 2. januar 2023 nr. 2, om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte. De nye endringene trådte i kraft 11. desember 2023.

EU har i flere år vært preget av langvarig midlertidighet når det gjelder bruk av krisehjerner som gir vesentlig mer rom for å gi statsstøtte. Også i forbindelse med EUs grønne giv er det blitt større rom for å gi støtte, ikke minst i form av økt vilje til å gi store midler til enkeltprosjekter. Dette gjelder både støtte fra EU og statsstøtte fra medlemsstatene. Støtte til havvind og batteriproduksjon er eksempler på dette. I senere år har det imidlertid ikke, med gruppeunntaksforordningen som viktig unntak, skjedd noen vesentlig formelle endringer i EUs statsstøtteregulering. Sett bort fra gruppeunntaksforordningen og bruken av krisehjemlene, er de viktigste endringene knyttet til nye retningslinjer som Kommisjonen (og ESA) legger til grunn når de vurderer hva som er akseptabel og uakseptabel statsstøtte. I denne vurderingen har koblingen til overordnede og strategiske hensyn – som klima- og miljøhensyn og forsyningsikkerhet – fått økt vekt. Dette ser vi også i kriteriene som er lagt inn i EUs anskaffelsesregelverk som er iverksatt i EØS. De nye retningslinjene Kommisjonen har tatt i bruk, blir også brukt av ESA – enten ved å kopiere ordlyden i egne retningslinjer eller ved å referere til Kommisjonens retningslinjer direkte.²² På denne måten har det skjedd en dreining i praktiseringen av EUs regelverk i retning av å senke terskelen for å gi statsstøtte til en rekke formål.

11.4.4 Statsstøtte og like vilkår-saken

Den såkalte like vilkår-saken er en sak på statsstøtteområdet som har pågått mellom ESA og Norge siden 2013. Den er ennå ikke avsluttet. Det sentrale spørsmålet i saken er i hvilken utstrekning statsstøttereglene krever at det offentlige organiserer sin økonomiske aktivitet på en måte som hindrer konkurransevridning. Saken har også reist spørsmål internt i Norge om hvilken organisering som er hensiktsmessig uavhengig av støttereglene. Like vilkår-saken har i seg selv vært en stor og viktig sak i perioden 2012–2024. I tillegg er den et godt eksempel på hvordan norske myndigheter forsøker (og også lykkes med) å ivareta handlingsrommet i møte med forholdsvis uklare regler i EØS-avtalen. Vi omtaler her kun sakens EØS-rettslige side, som knytter seg til statsstøttereglene. ESA konkretiserte den statsstøtterettslige siden av saken i 2015 til å dreie seg om to forhold: Det generelle skattefritaket i skatteloven § 2-30 første ledd og konkursimmunitet for staten, fylkeskommuner, regionale helseforetak og helseforetak. Problemet var ikke disse reguleringene i seg selv. Problemet var at i tilfeller hvor det offentlige drev en eller annen økonomisk aktivitet internt i virksomheten, ble skattefritaket og konkursimmunitet vurdert som en økonomisk fordel. Dette gjorde også at skattefritaket og konkursimmunitet kunne utgjøre ulovlig offentlig støtte.

Opprinnelig startet saken med at ESA åpnet sak om mulig eksisterende støtte i 2013 knyttet til skatteunntak for offentlige virksomheter. Etter å ha innhentet synspunkter fra Norge og utvidet saken til også å gjelde konkursimmunitet, kom ESA i 2015 til en foreløpig konklusjon om at disse ordningene utgjorde eksisterende støtte som var uforenlig med EØS-avtalen, og måtte fjernes gjennom såkalte «hensiktsmessige tiltak».²³ ESA framsatte et konkret forslag til et slik tiltak, som gikk ut på å innføre en plikt for staten, fylker, kommuner, regionale helseforetak (RHF) og de underliggende helseforetakene (HF) til å lage egne rettssubjekter for det som ble regnet som økonomisk aktivitet etter statsstøttereglene. Dette ville da sikre at slike aktiviteter ble underlagt inntektskatt som andre foretak, og heller ikke var omfattet av konkursimmunitet som del av det offentlige selv.

På denne bakgrunnen ba regjeringen en bredt sammensatt arbeidsgruppe, ledet av Erling Hjelmeng, om å vurdere blant annet hvilke tiltak som

²² Se «State Aid Guidelines». ESA. <https://www.eftasurv.int/state-aid/state-aid-guidelines>.

²³ Case No. 73703. Document No: 777325.

var nødvendige etter EØS-avtalen. ESA satte saken i bero mens dette arbeidet pågikk. Arbeidsgruppens rapport ble offentliggjort og sendt på høring i 2018.²⁴ Gruppen kom enstemmig til at konkurransimmuniteten kunne løses uten en utskillingsplikt i egne rettssubjekter som foreslått av ESA. Når det gjaldt spørsmålet om skatteplikt, var arbeidsgruppen delt. Et flertall mente at krav om separate regnskaper (men ikke nødvendigvis noen utskilling) og skatteplikt for økonomisk aktivitet, var påkrevd. Et mindretall mente at gruppen i for liten grad hadde forsøkt å utfordre ESAs argumenter, og dermed ikke hadde synliggjort handlingsrommet.

I høringsrunden var særlig kommuner negative til forslagene og mente konsekvensene ikke var utredet tilstrekkelig. Kommunene mente blant annet at forslagene ville gjøre det vanskeligere å organisere aktiviteter på en hensiktsmessig måte, og at resultatet kunne bli et svekket kommunalt tjenestetilbud.²⁵ Saken ble også bredt debattert ellers. Regjeringen fulgte saken videre opp med en samfunnsøkonomisk analyse av arbeidsgruppens foreslåtte tiltak. Utredningen ble levert av Oslo Economics i 2020. Hovedkonklusjonen til Oslo Economics var at en universell innføring av tiltakene ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette fordi tiltakene ville treffe en rekke aktiviteter som skjer i så liten skala at de hverken er egnet til å vri konkurransen eller påvirke samhandelen mellom EØS-stater, og dermed ville påføre disse aktivitetene unødvendige administrative kostnader.²⁶

På denne bakgrunnen fortsatte Nærings- og fiskeridepartementet dialogen med ESA. I mai 2021 foreslo departementet overfor ESA å arbeide for en løsning i saken knyttet til fire sektorer (havner, parkering, bredbånd og avfallshåndtering). Forslaget til tilnærming bygde langt på vei på funnene fra den samfunnsøkonomiske utredningen til Oslo Economics.²⁷ ESA fortsatte dialogen med Norge på grunnlag av dette.²⁸

Like vilkår-saken er foreløpig ikke avsluttet. Rettsspørsmålene er fremdeles til dels uavklarte. Men i løpet av sakens gang siden 2013, har både domstolene og Kommisjonen klargjort en noe høyere terskel for når samhandelen anses påvirket. Tiltak som ikke påvirker samhandelen faller uansett utenfor statsstøttebegrepet. Dette tilsier at

skattefritaket og konkurransimmunitet knyttet til økonomisk aktivitet i det offentlige, i det minste er *noe* mindre problematisk i statsstøttesammenheng enn det var i 2013.

Saken gir et godt eksempel på bruk av handlingsrom i praksis i møte med uklare EØS-rettslige rammer. ESAs opprinnelige forslag til løsning om full utskilling i egne rettssubjekter av økonomisk aktivitet drevet innad i det offentlige, ville medført en forholdsvis stor omvelting av offentlig sektor, med nokså ukjente samfunnsøkonomiske kostnader. I møte med dette, valgte Norge å utrede saken grundig gjennom en bred arbeidsgruppe. Når arbeidsgruppen ga en delt og til dels omdiskutert innstilling, valgte regjeringen å utrede saken ytterligere gjennom en ekstern samfunnsøkonomisk utredning. ESA har også gitt Norge nødvendig tid til å vurdere saken tilstrekkelig grundig. Slik saken står nå, ser Norges tilnærming ut til å føre til en samlet sett vesentlig bedre løsning, med atskillig mindre omfattende endringer av norsk offentlig sektor.

11.4.5 Statsstøtte og den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften

Den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften omfattes av statsstøtteregulverket, og har vært et viktig og til dels vanskelig spørsmål gjennom EØS-avtalens levetid. I korte trekk består ordningen av at satsene for arbeidsgiveravgift varierer fra 0 prosent av lønnskostnadene til 14,1 prosent, avhengig av hvilken geografisk sone en virksomhet ligger i. Den samlede avgiftslettelsen ordningen innebærer, beløp seg i 2022 til 17,6 milliarder kroner.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et av de viktigste virkemidlene i regional- og distriktpolitikken. Formålet til ordningen er å hindre befolkningsnedgang i områder med lav befolkningstetthet. Den lavere arbeidsgiveravgiften stimulerer til økt sysselsetting i støtteområdet, og skal slik bidra til en bedre befolkningsutvikling.²⁹ Fordi ordningen inkluderer bedrifter som konkurrerer i grenseoverskridende markeder, utgjør ordningen statsstøtte i EØS-rettslig forstand. For å opprettholde ordningen, er Norge avhengig av et unntak fra det generelle forbudet. Den differensierte arbeidsgiveravgiften har basert seg på forvaltningsvedtak fra ESA, som har gitt ordningen tidsbegrensede godkjenninger. ESAs oppfølging skjer i tett dialog med Kommisjonen.³⁰ ESAs tilnærming til ordningen spiller

²⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2018).

²⁵ Oslo Economics (2019).

²⁶ Ibid.

²⁷ Nærings- og fiskeridepartementet (2021).

²⁸ Case No. 73703. Document No: 1198853.

²⁹ Se blant annet Meld. St. 27 (2022–2023), s. 70.

generelt det regelverk og den praksis som Kommisjonen til enhver tid fører på statsstøtteområdet.

Den krevende perioden for den differensierte arbeidsgiveravgiften i EØS-sammenheng var først og fremst fram til 2007. Dette er nærmere beskrevet i 2012-utredningen.³¹ I 2002 krevde ESA blant annet at ordningen ble avviklet.³² Norge arbeidet deretter for endring ved Kommisjonens påfølgende revisjon av retningslinjene for regionalstøtte. Norge fikk gjennomslag hos Kommisjonen, og ESA utarbeidet deretter likelydende retningslinjer for EFTA-statene. ESA godtok derfor en gjeninnføring av ordningen fra og med 2007.³³

Perioden etter 2012-utredningen har vært mye mindre krevende. ESA ga nye, tidsbegrensede godkjenninger av ordningen både i 2013 og i 2021.³⁴ Godkjenningen i 2013 satte vilkår om gjennomføring av en økonomisk evaluering av ordningen. Denne ble sluttført i 2018 og konkluderte med at ordningen virket etter hensikten. Evalueringen anbefalte derfor en videreføring.³⁵ ESA bygde på evalueringen da de godkjente ordningen i 2021 for perioden fram til og med 2027. ESA fant det ikke nødvendig med noen ytterligere evaluering i løpet av denne godkjenningsperioden.

Det overordnede bildet i dag er derfor at det ikke virker å være hindringer for å videreføre ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i overskuelig framtid. Dette underbygges av at Kommisjonens generelle tilnærming framstår noe mindre kritisk til statsstøtte som virkemiddel enn tidligere. Selv om ordningen som sådan har virket trygg fra 2012-utredningen og til i dag, har EØS-oppfølgningen av ordningen medført noen merkbare endringer og utfordringer. Disse har gitt norske myndigheter ytterligere erfaringer med hvordan ordningen best kan forvaltes. Ved ESAs godkjenning i 2013 måtte sektorene transport, energi og finans tas ut av ordningen. Dette skjedde på kort varsel overfor næringslivet. Det skapte utfordringer for sektorene som måtte tilpasse seg vanlig sats på arbeidsgiveravgiften. Sektorene transport og energi ble tatt tilbake i ordningen etter endringer i EØS-regelverket i 2018.

En annen erfaring inntraff da selskapet Kimek Offshore AS reiste søksmål mot ESAs godkjenning av ordningen i 2014. Søksmålet gjaldt i hovedsak ordningens regler for såkalt ambulerende virksomhet (foretak som har midlertidig aktivitet i en annen sone enn de er registrert i). EFTA-domstolen annullerte ESAs godkjenning av selve ambuleringsregelen fordi den var for dårlig utredet, uten at ordningen ellers ble berørt.³⁶ Etter en ny norsk notifikasjon, godkjente ESA på nytt en videreføring av reglene for ambulerende virksomhet.³⁷

I 2023 ble det gjort en tilpasning i ordningens avgrensning mot foretak som anses å være i økonomiske vanskeligheter. Slike foretak har ikke rett på redusert arbeidsgiveravgift. Norske myndigheter hadde erfart at definisjonen på økonomiske vanskeligheter var for bred. Etter en dialog med ESA innførte man en noe mer fleksibel og hensiktsmessig definisjon i februar 2023.³⁸ Endringen ga rom for en noe snevrere fastsettelse av hvilke foretak som var i økonomiske vanskeligheter, noe som dermed ga noen flere foretak redusert avgift.

De mer avgrensede utfordringene i perioden 2012–2023 underbygger at det fortsatt er behov for en aktiv forvaltning av ordningen, og en løpende dialog med ESA. Søksmålet fra Kimek Offshore AS viser at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig å få ESAs godkjenning for ordningen. For at ordningen rettslig sett skal være trygg, er det også nødvendig at ESAs godkjenningsvedtak er rettslig holdbart.

Muligheten for å videreutvikle ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, er mer uklar enn muligheten for å beholde ordningen. Formelt åpner gruppeunntaksforordningen i dag for økning av støttenivået opp til 20 prosent av lønnskostnadene i hele det godkjente støtteområdet. Dette innebærer en kraftig økning av støtteordningen. Det er imidlertid en risiko for at merkbart større bruk av unntakshjemmelen fra norsk side kan reise spørsmål i Kommisjonen eller ESA om hvorvidt hjemmelen er for vid. Resultatet kan i så fall bli at ESA strammer inn kontrollen med støtteordningen. En eventuell videreutvikling av ordningen bør derfor skje i dialog med ESA.

I utgangspunktet framstår det å være et visst rom for å videreutvikle og styrke ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, dersom norske myndigheter ønsker dette. Da ordningen ble gjen-

³⁰ Se EØS-avtalen artikkel 63 nr. 2 og EØS-avtalen protokoll 27.

³¹ Se særlig NOU 2012: 2, s. 523–526.

³² Se ESA (2002), vedtak 172/02/COL.

³³ Se ESA (2006), vedtak 228/06/COL.

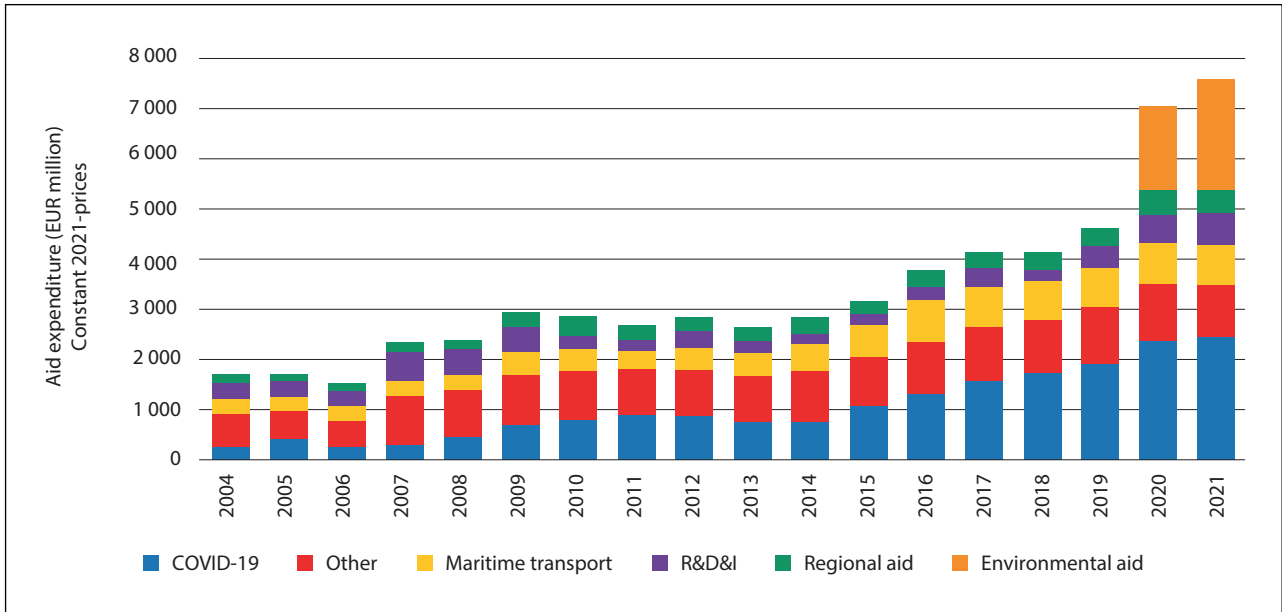
³⁴ Se ESA (2014), vedtak 225/14/COL; ESA (2021), vedtak 300/21/COL.

³⁵ Samfunnsøkonomisk analyse AS (2018).

³⁶ EFTA-domstolen (2015b).

³⁷ Se ESA (2017), vedtak 094/17/COL.

³⁸ Finansdepartementet (2023a).



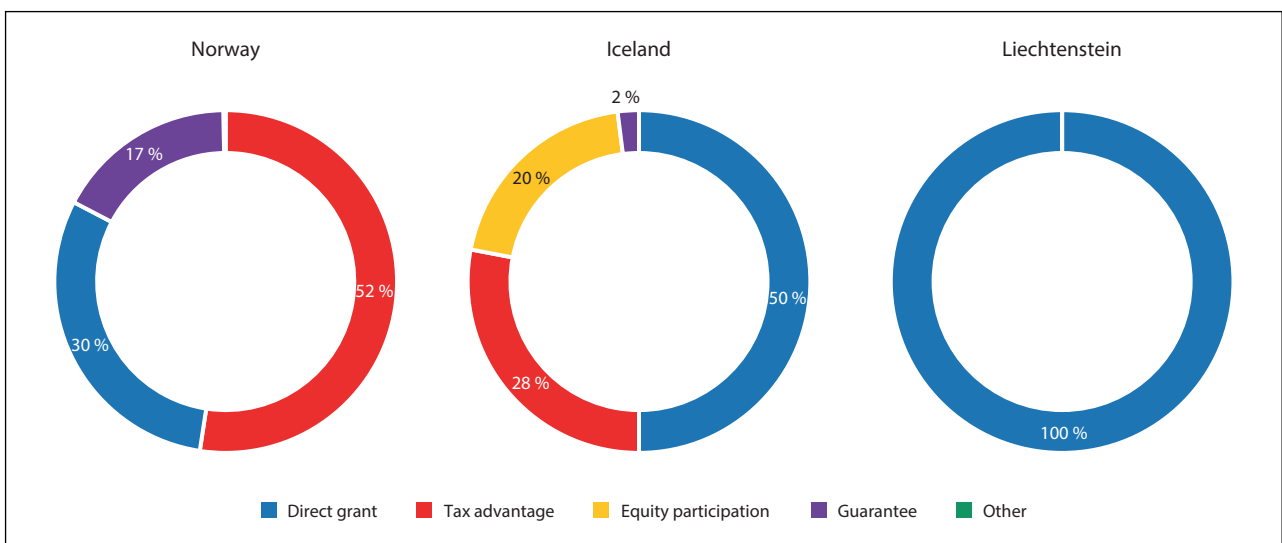
Figur 11.1 Total statsstøtte i Norge inndelt etter hovedformål (2004–2021). I millioner euro.

Kilde: ESA (2023c).

innført i 2007, måtte Norge samtidig nedjustere støtteintensiteten i Bodø og Tromsø etter krav fra ESA. Den økonomiske evalueringen fra 2018 ga på sin side klare holdepunkter for at ordningen virker særlig effektivt nettopp i slike byer. Dette kan tilsi at det kan være et rom for å gjeninnføre ordningen slik den var i 2002, da også Tromsø og Bodø hadde samme nivå på arbeidsgiveravgiften som Nordland og Midt-Troms ellers. Generelt vil handlingsrommet være sikrere jo bedre dokumentasjon og begrunnelse norske myndigheter har for endringene.

11.4.6 Utvikling i bruk av statsstøtte under EØS-avtalen

På statsstøtteområdet håndhever ESA EØS-avtalens artikkel 61 (forbudet mot statsstøtte), godkjenner nye støtteordninger og fatter vedtak om ulovlig tildelt støtte. Formelt retter ESA sine vedtak mot myndigheten som har innvilget støtten, men berørte private rettssubjekter kan bringe ESAs vedtak inn for EFTA-domstolen. Private norske rettssubjekter har i åtte tilfeller siden 2012-utredningen og fram til 2023, anlagt søksmål mot



Figur 11.2 Type tildelt støtte i EØS/EFTA-stater i 2021. Prosent.

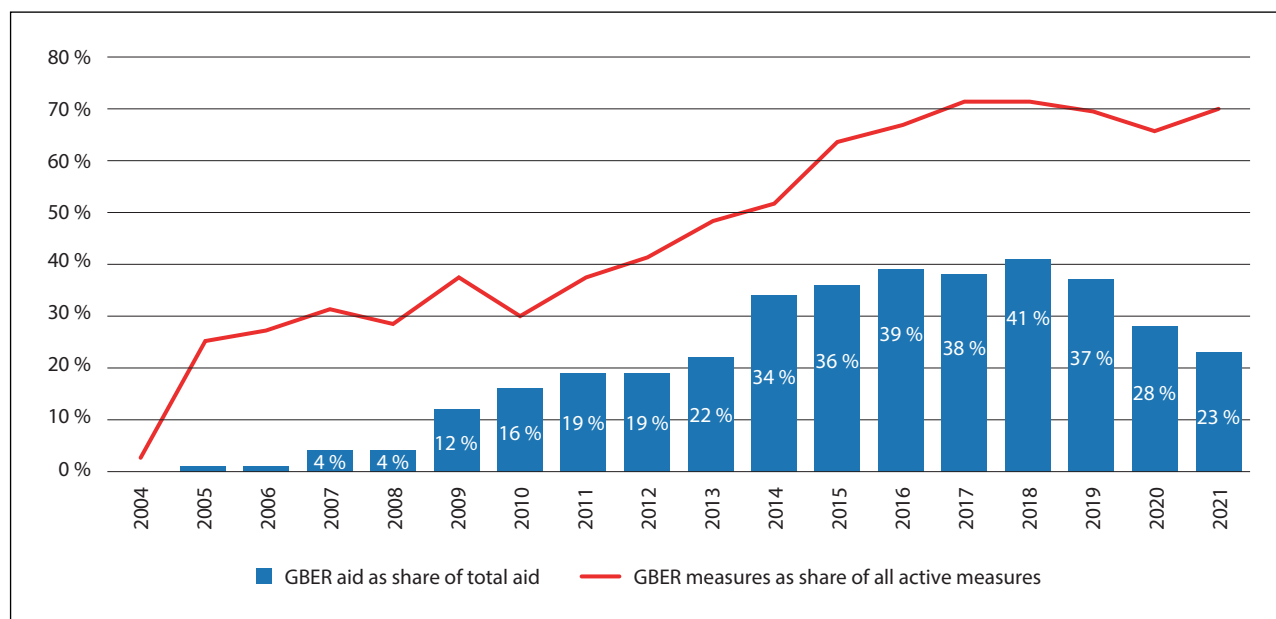
Kilde: ESA (2023c).

ESA i forbindelse med ESAs statsstøttevedtak. Saksøker har fått medhold i to tilfeller.

Som vist over, har det i senere år vært en viss dreining i EU/EØS i retning av større fleksibilitet med tanke på tildeling av statsstøtte. Dette kommer også til uttrykk i ESAs oversikt over tildelt statsstøtte i Norge for perioden 2004–2021. Figur 11.1 illustrerer både den kraftige økningen i statsstøtte som skjedde da pandemien slo til i 2020, og hvordan omfanget av støtte begrunnet med miljø-

hensyn har vært i kraftig vekst siden slutten av 2000-tallet.

Figur 11.2 viser at Norge skiller seg fra de to andre EØS/EFTA-statene gjennom omfattende bruk av skattefordeler som virkemiddel, i tillegg til direkte støtte. Figur 11.3 viser statsstøtte som EØS/EFTA-statene har gitt innenfor rammen av gruppeunntaksforordningen (GBER) i perioden 2004–2021. Figuren viser at støtten innenfor denne ordningen har økt kraftig i betydning over tid. I 2021 utgjorde tiltak under GBER 70 prosent



Figur 11.3 Oversikt over statsstøtte som faller innenfor gruppeunntaksordningen (GBER) 2004–2021. Prosent.

Kilde: ESA (2023c).

Decision NO.	The working title of the case	EFTA State	Date of Decision	Aid to be recovered	Aid recovered
205/11/COL	Overcompensation to Hurtigruten ASA	NOR	29.06.11	NOK 144 000 000	NOK 0 ³¹
206/11/COL	The HFF Mortgage Loans Scheme	ICE	29.06.11	Not determined	Aid lost ³²
232/11/COL	Sale of land by the Municipality of Asker	NOR	13.07.11	Not specified in decision	NOK 4 074 953
90/12/COL	Sale of buildings by the Municipality of Våler	NOR	15.03.12	NOK 4 863 713 + interests	NOK 6 462 133
261/12/COL	Sale of buildings and tax exemption to Verne ³³	ICE	04.07.12	Not specified in decision	ISK 320 920 874 + ISK 142 535 573
404/14/COL	Icelandic Investment Incentive Scheme	ICE	08.10.14	Not specified in decision	ISK 9 577 347
179/15/COL	Operating aid to Nettbuss Sør AS	NOR	07.05.15	Not fully determined	NOK 5 000 000

Figur 11.4 Oversikt over «kompensasjonssaker» i EØS/EFTA-stater 2011–2021.

Kilde: ESA (2023c).

av alle statsstøttetiltak, mens omfanget av støtte utgjorde 23 prosent av all statsstøtte. I toppårene 2014–2019 utgjorde statsstøtte innenfor rammen av GBER mellom 34 og 41 prosent av all støtte. Det at andelen gikk ned i 2020 og 2021, kan ses i sammenheng med at det i disse årene kom på plass nye ordninger, ikke minst i forbindelse med covid-19-pandemien, som åpnet for økt bruk av statsstøtte. Det totale nivået på statsstøtten gikk dermed opp i disse årene.

Tabell 11.4 viser at ESA har foretatt fire beslutninger om kompensasjon («recovery decisions») mot Norge i perioden 2011–2021: beslutning fra 2011 om at staten hadde gitt for mye til Hurtigruten ASA som kompensasjon for å utføre tjenester knyttet til offentlig transport, beslutning fra 2011 om Asker kommunes salg av jord under markedspris til et privat selskap, beslutning fra 2012 om Våler kommunes salg av bygningsmasse under markedspris til et privat selskap, og ulovlig tildelt støtte til Nettbuss AS fra Øst-Agder fylke.

11.5 Norge og EUs næringspolitiske agenda

11.5.1 Nyere næringspolitiske initiativ

*European Industrial Strategy*³⁹

Europakommisjonen presenterte grunnlaget for en ny europeisk industripolitisk strategi 10. mars 2020. Strategien skulle bidra til dobbel omstilling av industrien – til klimanøytralitet og digitalt lederskap. Samtidig ble det lagt stor vekt på tiltak for å møte konkurransevridende virkninger av utenlandsk statsstøtte. Gjennom en rekke tiltak skulle europeisk industri bli mer konkurransedyktig i det globale markedet, samtidig som Europas strategiske autonomi skulle styrkes.

Dagen etter at strategien ble presentert, fastslo Verdens helseorganisasjon (WHO) at covid-19 nå skulle betraktes som en pandemi, med store grensekryssende konsekvenser. EUs erfaringer fra pandemien, som hadde store negative konsekvenser for økonomien i medlemsstatene, bidro til en oppdatering av den industripolitiske strategien gjennom en rekke nye satsinger. Kommisjonen påpekte at pandemien hadde synliggjort både den gjensidige avhengigheten som eksisterer i globale verdikjeder, og betydningen av et velfungerende indre marked for å møte utfordringene som følger av dette. Tre kjernesaker knyttet til erfaringene fra pandemien ble framhevet: 1) grenserestriksjo-

ner knyttet til fri bevegelse av personer, varer og tjenester, 2) forstyrrelser i globale verdikjeder som påvirker negativt tilgjengeligheten av kritiske produkter, og 3) etterspørselssvikt.

Gjennom revisjon og oppdatering av den industripolitiske strategien, har EU tatt initiativ til tiltak og ordninger som skal redusere sårbarheten som pandemien avdekket. Dette skal blant annet skje ved å styrke og beskytte det indre marked, styrke arbeidet med å oppnå strategisk autonomi ved å redusere avhengigheten av tredjeland, og åpne for økt offentlig støtte til næringslivet med tanke på å oppnå klimanøytralitet og digitalt lederskap.

European Green Deal og Green Deal Industrial Plan

EU har i senere år satt opp tempoet kraftig når det gjelder politikk- og regelverksutvikling knyttet til det grønne skiftet (se kapittel 8). I tråd med dette er det fremmet en rekke nye initiativ hvor mye også vil være EØS-relevant. EUs grønne giv (European Green Deal) er en strategi for grønn vekst som skal sikre et mer bærekraftig og konkurransedyktig Europa. Europakommisjonen fremmet 1. februar 2023 en ny industriplan som skulle inngå som en viktig del av den grønne given: Green Deal Industrial Plan.⁴⁰ Planen legger opp til å nå EUs klimamål, styrke europeisk konkurransekraft og sikre energiforsyningen i Europa. Den kan dessuten betraktes som en respons på USAs klima- og energisatsing gjennom Inflation Reduction Act (IRA).

European Green Deal omfatter fire hovedkomponenter: forenklet regulering, tilgang til kapital, økt kompetanse og global handel. Når det gjelder regulering, står to nye forordninger sentralt: Critical Raw Materials Act og Net-Zero Industry Act (se under). I tillegg inngår regulering av energisektoren, med sikte på å oppnå både en mer klimavennlig energisektor og redusert avhengighet av andre land. Når det gjelder tilgang til kapital, tar EU sikte på å tilpasse statsstøttereglene for å gjøre det enklere og raskere å få støtte innenfor utpekte strategiske sektorer. Videre legger planen opp til å identifisere tiltak som kan sikre EU tilgang til kompetanse på ny teknologi og at EU kan anvende handelspolitiske instrumenter for å sørge for «rettferdig internasjonal handel» og ivareta hensynet til en konkurransedyktig EU-basert industri. Internt i EU har det vært uenighet mellom statene om flere av initiativene. Handelsliberale land som Sverige, Danmark og Irland har

³⁹ European Commission (2021d).

⁴⁰ European Commission (2023c).

vært skeptiske til å bruke mer fleksible statsstøtteregler for å øke konkurranseevnen. Tyskland og Frankrike har vært mer positive. Flere av tiltakene i European Green Deal, men ikke alle, antas å være EØS-relevante (se under).

En viktig del av EUs grønne giv er handlingsplanen for bærekraftig finans. Et sentralt element her er EUs taksonomi, som definerer hva som skal regnes som bærekraftige aktiviteter. Formålet er å vri investeringer i bærekraftig retning. Taksonomiforordningen ble vedtatt i 2020, og den legger grunnlaget for en klassifisering gjennom overordnede krav som må oppfylles for at en økonomisk aktivitet skal regnes som bærekraftig. Kategorisering av spesifikke aktiviteter som «bærekraftige» utarbeides gjennom delegering til Kommissjonen, det vil si gjennom «nivå 2-regelverk». Det har i den forbindelse vært mye diskusjon rundt kategorisering av kjernekraft og gass. Taksonomiforordningen etablerer også en permanent ekspertgruppe (Platform on Sustainable Finance) som har i oppgave å gi råd til Kommissjonen om videreutvikling av EU-taksonomien, forbedre bruken av den, samt utforske en utvidelse av taksonomien til sosiale mål, aktiviteter som i betydelig grad skader miljøet, eller til miljønøytrale aktiviteter. Handlingsplanen for bærekraftig finans følges i tillegg opp av regelverk med krav til foretak innenfor finans- og banksektoren, samt større foretak, om rapportering på hvilke deler av omsetningen som kommer fra bærekraftige aktiviteter.

*Critical Raw Materials Act*⁴¹

Kommissjonen la 16. mars 2023 fram et forslag til forordning – Critical Raw Materials Act (CRMA) – som har som mål å styrke bærekraftig mineralproduksjon og bygge robuste forsyningskjeder for mineralske råvarer. Forslaget omfatter hele verdikjeden fra tilrettelegging for leting etter mineraler, til mineralproduksjon, prosessering, foredling og resirkulering. Listen over råvarer omfatter 34 ulike metaller og mineraler som anses som kritiske, enten i utvinningsstadiet, som for eksempel naturlig grafitt, eller i foredlingsstadiet, som for

eksempel silisium. CRMA inneholder flere konkrete mål. Innen 2030 skal man oppnå:

- at EU utvinner minst 10 prosent av de kritiske råvarene,
- at EU prosesserer minst 40 prosent av de kritiske råvarene,
- at resirkulering dekker minst 15 prosent av EUs behov for kritiske råvarer, og
- at EU ikke dekker mer enn 65 prosent av sitt behov for de ulike kritiske råvarene gjennom import fra enkeltland.

EU presenterer en rekke regulerende tiltak som skal iverksettes for å oppnå disse målene. Tiltakene innebærer flere konkrete krav til myndighetene i de enkelte medlemsstatene:

- Det nedsettes et felleseuropeisk utvalg, et *Critical Raw Materials Board*, for identifisering av strategiske prosjekter, og nasjonale myndigheter pålegges å koordinere, gi råd og legge til rette for finansiering av de prosjektene som utvalget anser som kritiske. Strategiske prosjekter skal prioriteres i tillatelsesprosessene, og prosjektene får spesifikke rammer for tidsbruk og krav til koordinert forvaltning.
- EUs medlemsstater pålegges å kartlegge eget ressurspotensial.
- Det legges til rette for økt resirkulering, med krav til kartlegging, innsamling og gjenbruk.

CRMA skal være et bidrag både til arbeidet med å styrke EUs selvforsyning og autonomi og til EUs grønne giv. CRMA sikter mot å forkorte saksbehandlingstidene for søknader om tillatelser til strategiske råvareprosjekter. Videre skal regelverket bidra til å støtte økt resirkulering av kritiske råvarer i omløp, beholde mer av råvarene i Europa og fremme strategiske partnerskap med likesinnede internasjonale partnere.

Den norske regjeringen støtter formålet med tiltakene og er også enig i at det haster med å få i gang det grønne og digitale skiftet.⁴² Samtidig har regjeringen advart mot at korte tidsfrister i forbindelse med søknadsbehandling og at strømlinjeforming av nasjonale prosesser kan gå på bekostning av krav til miljø og sikkerhet, sosial bærekraft og hensyn til urbefolkningen. Norge spilte inn til EU at aluminium bør inkluderes på listen over nøkkelråvarer i CRMA, slik at aluminiumsprosjekter også regnes som strategiske og dermed får fortrinn ved etableringer i EU. Dette er viktig for Norge, som er den desidert største produsenten av aluminium i Europa. I en pressemelding fra 13.

⁴¹ Flere detaljer om Critical Raw Materials Act kan finnes i European Commission: Critical Raw Materials Act: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en og Regjeringen (2023): Høring om EUs Critical Raw Materials Act. 24.04.2023: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/horing-om-eus-critical-raw-materials-act/id2973511/>

⁴² Stortinget (2023a).

november 2023 informerte Kommisjonen om at Europaparlamentet og Rådet hadde kommet til enighet om CRMA og at aluminium nå var inkludert i listen over nøkkelråvarer. EUs forordning får dermed stor betydning for norsk industri.

Kommisjonen har merket CRMA som EØS-relevant begrunnet med at forordningen handler om det indre markedets funksjon. Per januar 2024 var det imidlertid ennå ikke gjort noen beslutning om hvorvidt forordningen skulle innlemmes i EØS-avtalen eller ikke. Den norske nærings- og fiskeriministeren har likevel uttalt at dette er noe «som i prinsippet ligger innenfor EØS-avtalens virkeområde».⁴³

Net-Zero Industry Act

Samtidig med at forslaget om Critical Raw Materials Act ble lagt fram 16. mars 2023, fremmet Kommisjonen forslag om en forordning om nullutslipp-industri: Net-Zero Industry Act.⁴⁴ Denne forordningen skal også bidra til å styrke EUs selvforsyning og inngå i arbeidet med å fremme det grønne skiftet. Kjernen i forslaget er EUs storsatsing på utvikling av grønn teknologi og industriell kapasitet. Forslaget omfatter en rekke tiltak rettet inn mot strategiske sektorer, der industriens konkurransevne skal ivaretas og avhengigheten av strategisk import reduseres: batterier, solcelleteknologi, vindkraft, varmepumper, fornybart hydrogen, biometan, kjernekraft, CCUS, og elektrisk overføringsnett.⁴⁵

Den norske regjeringen er positiv til at forordningen foreslår CO₂-lagring som strategisk nullutslippsteknologi.⁴⁶ Regjeringen mener i likhet med EU at det er viktig å rette oppmerksomhet mot hele verdikjeden, herunder transportleddet, for å få på plass et velfungerende kommersielt marked for karbonfangst og -lagring i Europa. Kommisjonen har foreslått en ambisjon om 50 millioner tonn CO₂-injeksjonskapasitet årlig innen 2030. Tanken er at dette skal fremme investeringer i CO₂-fangstanlegg i Europa. En slik EU-ambisjon påfører i utgangspunktet Norge ingen forpliktelser – og heller ikke medlemsstatene. Derimot pålegges oljeselskapene i EU å sørge for ny CO₂-lagringskapasitet basert på produksjonsnivå de siste tre årene. Den norske regjeringen har påpekt at dette

innebærer at man pålegger selskapene en økonomisk byrde med retroaktiv effekt, noe som kan være utfordrende ut fra både norsk og internasjonalt regelverk.

Det er forventet at EU vil vedta Net-Zero Industry Act i første halvdel av 2024. Forordningen er merket EØS-relevant. Per januar 2024 var det, i likhet med CRMA, ikke endelig avgjort om den skulle innlemmes i EØS-avtalen, selv om virkeområdet i prinsippet ble oppfattet som EØS-relevant av den norske regjeringen. Både myndighetene og industrien regner med at regelverket uansett vil få betydning for norsk industri og næringsliv.

European Chips Act

EU har vedtatt en pakke med tiltak gjennom forordningen for utvikling og produksjon av mikrochips (2023–2027) (European Chips Act). Tiltakene er ment som viktige bidrag til EUs digitale agenda (se under) så vel som til EUs grønne giv, og kan dessuten ses i sammenheng med behov for å styrke forsyningssikkerheten. Satsingen kan forstås på bakgrunn av at man under covid-19-pandemien opplevde mangel på mikrochips, noe som førte til stengte bilfabrikker og stans i produksjon av medisinsk utstyr. Europas andel av det globale chipmarkedet er i dag 10 prosent. Kommisjonens mål er å øke dette til 20 prosent innen 2030. Siden behovet for mikrochips forventes å stige raskt de kommende årene, vil det i realiteten bety at produksjonen må mer enn dobles. Målet er at tiltakene skal styrke konkurransevnen og motstandskraften i Europa innen halvlederteknologier og -applikasjoner. Det nye regelverket legger opp til at en betydelig del av finansieringen skal komme fra EU-fond, forskningsmidler og statsstøtte. Det er Kommisjonen som skisserer hvilke bedrifter som kan få statsstøtte, og vilkårene for dette. I tillegg skal Kommisjonen overvåke tilgangen, produksjonskapasiteten og eventuelle forstyrrelser i markedet. Ved kritisk mangel på mikrochips, åpnes det for ulike krisetiltak som felles innkjøp, eksportkontroll og samarbeid med likesinnede land. European Chips Act er blitt omtalt som EUs mest ambisiøse plan for langsiktig industripolitikk og en lakmestest for Kommisjonens nye industripolitikk.⁴⁷ Forordningen trådte i kraft 21. september 2023 og er merket som EØS-relevant.

⁴³ Stortinget (2023a).

⁴⁴ European Commission (2023g).

⁴⁵ For mer detaljer om forslaget om en forordning om nullutslipp-industri, se European Commission (2023g).

⁴⁶ Stortinget (2023a).

⁴⁷ Stortinget (2022).

*Carbon Border Adjustment Mechanism*⁴⁸

EUs forordning om etablering av en karbongrensejusteringsmekanisme (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) ble vedtatt i mai 2023,⁴⁹ og 1. oktober samme år startet den første fasen (overgangsfasen) i iverksettelsen av ordningen.⁵⁰ CBAM er del av en større pakke (Klar for 55) som skal bidra til at EU oppfyller Parisavtalens mål om klimanøytralitet innen 2050 og EUs mål om 55 prosent utslippskutt innen 2030 (se også kapittel 8). Mekanismen er også et supplement til EUs kvotesystem (EU-ETS). Formålet med CBAM er å hindre at vareproduksjon flyttes til land med lavere klimaambisjoner og lavere prising av utslipp enn det EU har. Mekanismen skal dessuten stimulere andre land til å redusere sine utslipp.

CBAM gjelder ved import av varene sement, elektrisitet, gjødsel, jern og stål, aluminium og hydrogen til EU. Kjernen i ordningen er at det skjer en prising av utslipp fra produksjonen av importerte varer og at det ilegges en avgift («karbontoll») basert på denne prisingen. Varene blir med andre ord dyrere å importere avhengig av hvor høy prisingen på utslippene er. Ved beregning av utslipp skilles det mellom enkle og komplekse varer («simple/complex goods»).

«Enkle varer» er varer der materialer eller andre innsatsfaktorer som inngår i varens produksjon, ikke har innbakte utslipp, det vil si at innsatsfaktorene er produsert uten utslipp. Varer defineres som «komplekse» når innsatsfaktorene som trengs for å produsere varen, har innbakte utslipp, det vil si at det har oppstått utslipp ved produksjon av innsatsfaktorene. I tillegg til at pris på utslipp beregnes på anleggsnivå, det vil si produksjonssted for innsatsfaktorer og produkt, innebærer mekanismen at det også skal skje en prising av utslipp lenger opp i verdikjeden enn på installasjonen der varen er produsert. Det er Kommisjonen som fastsetter nærmere bestemmelser for hvordan dette skal gjennomføres, herunder å sikre relevante data som gjør beregningene gjennomførbare.⁵¹

⁴⁸ Framstillingen bygger i stor grad på beskrivelsen i: «CBAM». EØS-notat. Finansdepartementet, 2023: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/okt/cbam/id2999873/>.

⁴⁹ Regulation (EU) 2023/956.

⁵⁰ «Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) starts to apply in its transitional phase». Pressemelding. European Commission. 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4685.

⁵¹ «CBAM». EØS-notat. Finansdepartementet, 2023: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/okt/cbam/id2999873/>.

Tanken er at mekanismen skal fases inn gradvis og etter hvert erstatte ordningen med gratiskvoter, slik at gratis tildeling til produsenter av CBAM-varer avvikles i 2034. På lengre sikt skal det også vurderes om CO₂-kompensasjonsordningen for kraftkrevende industri, som også har som formål å hindre karbonlekkasje, skal erstattes av den nye mekanismen. Det er først aktuelt dersom forordningen endres slik at indirekte utslipp fra elektrisitetsproduksjon inkluderes i beregningen av innbakte utslipp for varene. Kommisjonen skal levere en rapport innen 31. desember 2025 som blant skal inneholde en vurdering av dette.

CBAM-forordningen er merket EØS-relevant, men forordningens EØS-relevans er fortsatt til vurdering, sammen med de eventuelle økonomiske og administrative konsekvensene for Norge. CBAM skal ikke omfatte varer med opprinnelse fra Island, Liechtenstein, Sveits og Norge. Handelen mellom Norge og EU vil derfor ikke bli direkte berørt av bestemmelsene i ordningen – uavhengig av om ordningen tas inn i EØS-avtalen eller ikke.

International Projects of Common Interest (IPCEI)

Dette er en ordning utformet for å muliggjøre nødvendig offentlig finansiering av store, strategisk viktige og innovative felleseuropeiske prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert.⁵² De siste reviderte retningslinjene for slike prosjekter ble gjeldende fra 1. januar 2022.⁵³ Andelen offentlig støtte kan være høyere for IPCEI enn det som følger av de alminnelige statsstøttereglene. Kommisjonen har utarbeidet et rammeverk med kriterier for IPCEI. Statsstøtten skal begrenses til et minimum, men den kan dekke opp til 100 prosent av støtteberettigede kostnader (finansieringsgapet). Bedriftene som deltar i prosjektene, må bidra med egenfinansiering. Ordningen kan brukes til infrastruktur og prosjekter innen strategisk viktige verdikjeder. Fra 2018 til 2024 godkjente Kommisjonen statsstøtte til åtte IPCEI-prosjekter.⁵⁴

Alle sektorer kan i utgangspunktet være aktuelle for IPCEI. Det er i utgangspunktet krav om at minst fire land deltar i et IPCEI-prosjekt. Alle EU-

⁵² For utfyllende redegjørelse om innholdet i IPCEI og konsekvenser for Norge, se Stortingets utredningsseksjon (2022).

⁵³ European Commission (2021b).

⁵⁴ For oversikt over disse prosjektene, se: "Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)" European Commission. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipcei_en.

statene, og EØS/EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein, kan delta i IPCEI-prosjektene på samme vilkår. Medlemsstatene har ansvar for å etablere og finansiere IPCEI-prosjektene og velge ut bedriftene som skal delta. Bedrifter som får statsstøtte gjennom IPCEI-ordningen, er direkte deltakere i prosjektene. Bedrifter som ikke får IPCEI-støtte og ulike FoU-virksomheter, kan være knyttet til prosjektene som indirekte deltakere og eksterne partnere. Kommisjonen skal godkjenne prosjektene, og medlemsstatene og bedriftene må dokumentere at prosjektene bidrar til å oppnå viktige strategiske mål, at statsstøtten er nødvendig for å unngå markedssvikt, og at gevinstene fra prosjektene vil fordeles på flere land og bedrifter. Kommisjonen med underliggende virksomheter kan delta i prosjektene som dessuten kan delfinansieres gjennom EU-fond.

Norske prosjekter skal godkjennes av ESA. Regjeringen har gitt Innovasjon Norge en koordineringsrolle for IPCEI i det norske virkemiddelapparatet. Stortinget fatter vedtak om budsjettet til virkemiddelapparatet. IPCEI må finansieres innenfor dette budsjettet. Stortinget kan be regjeringen ta initiativ knyttet til IPCEI. Norske aktører har vært aktivt med på initiativ til IPCEI-prosjekter, blant annet knyttet til batterier og solceller. I mars 2023 ble det klart at Norge skulle delta i den

ene (IPCEI European Battery Innovation, EuBatIn) av de to batterisatsingene i IPCEI.

11.5.2 EUs programsamarbeid

For perioden 2021–2027 deltar Norge i elleve programmer. Tabell 11.2 viser samlet budsjett for hvert av programmene og Norges forventede bidrag gjennom hele perioden. Anslagene for Norges bidrag er usikre og kan bli endret.

Horisont Europa er EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, i hovedsak en videreføring av Horisont 2020. Målsettingen er å sørge for at EUs investeringer i forskning og innovasjon gir vitenskapelige, teknologiske, økonomiske og samfunnsmessige virkninger. Programmet skal fremme vitenskapelig kvalitet og teknologiutvikling.

Erasmus+ er EUs program for utdanning, opplæring, ungdom og idrett. Det har tre hovedtiltak: læringsmobilitet, samarbeid mellom organisasjoner og institusjoner, samt støtte til politikktutvikling og samarbeid i programlandene.

EUs romprogram er en samling av de tidligere programmene Galileo and Egnos (satellittnavigasjon) og Copernicus (jordobservasjon) i ett felles romprogram. Det nye romprogrammet omfatter også nysatsingene GOVSATCOM (sikker satellitt-

Tabell 11.1 Oversikt over programmer, perioden 2021–2027.

Program	Anslått norsk bidrag 2021–2027 ¹	Totalt budsjett for perioden (anslag for 2021–2027)
Horisont Europa	2,78 mrd. euro	95,5 milliarder euro
Erasmus +	0,85 mrd. euro	28,8 milliarder euro
EUs romprogram	0,42 mrd. euro	14,01 milliarder euro
Det europeiske forsvarsfondet	0,23 mrd. euro	8 milliarder euro
Programmet for et digitalt Europa	0,22 mrd. euro	7,17 milliarder euro
EU4Health	0,10 mrd. euro	5,3 milliarder euro
Programmet for det indre marked	0,07 mrd. euro	4,2 milliarder euro
Programmet for sivil beredskap	0,09 mrd. euro	3,3 milliarder euro
Kreativt Europa	0,06 mrd. euro	2,38 milliarder euro
EUs program for sysselsetting og sosial innovasjon	0,02 mrd. euro	761 millioner euro
InvestEU	-	Ennå ikke besluttet

¹ Beregnet ut fra tall i løpende priser, ikke inflasjons- eller valutakursjustert. Regnskapstall for 2021–2023, foreløpige budsjettall for 2024, anslag basert på proporsjonalitetsfaktor for 2025–2027. Proporsjonalitetsfaktoren er basert på forholdet mellom Norges og EUs BNP. Tallene for 2025–2027 er altså usikre, slik at totaltallene vil bli revidert.

kommunikasjon for myndighetsformål) og Space Situational Awareness, SSA (romovervåking).

Det europeiske forsvarsfondet (European Defence Fund, EDF) består av aktiviteter innen forsvarsrelatert forskning og kapabilitetsutvikling. EDF er et nytt tiltak i EU. Det er første gang EU finansierer forsvarsforskning og kapabilitets-samarbeid i et så stort omfang. Hovedformålet med EDF er å styrke europeisk forsvarsevne og stridskraft, motvirke fragmenteringen av det europeiske forsvarsmarkedet, bedre europeisk forsvarsindustri konkurransekraft og evne til å levere teknologi, systemer og kompetanse som Europa trenger i fremtiden (se kapittel 14).

DIGITAL er EUs nye investerings- og kapasitetsbyggingsprogram for digital omstilling og bruk av innovative digitale teknologier i samfunnet og næringslivet. Programmet skal fremme framtidsrettede digitale teknologier som ventes å ha betydning for vekst og sysselsetting i Europa de neste årene.

EU4Health er EUs satsing for å sikre god helse i Europa. Norsk deltakelse i programmet har som mål å styrke norsk helseberedskap, bidra til en sunn og frisk befolkning, bygge et sterkt digitalt helsesystem og styrke konkurranseevnen for norsk helsenæring. Programmet deler ut midler til flere typer aktører, som nasjonale og lokale myndigheter, utdannings- og forskningsinstitusjoner, privat næringsliv og sivilsamfunnsaktører.

Programmet for det indre marked samler aktiviteter som tidligere ble finansiert gjennom ulike programmer, til ett program. De delene av programmet hvor Norge deltar, har som mål å forbedre det indre markedes funksjon, styrke konkurranseevnen for bedrifter i EU/EØS, inkludert små og mellomstore bedrifter, øke forbrukerbeskyttelsen og fremme og samle rettidig og pålitelig statistikk av høy kvalitet.

EUs ordning for sivil beredskap skal legge til rette for europeisk samarbeid innen samfunnsikkerhet og beredskap (se kapittel 13). De deltagende landene skal gå sammen for å gjøre sine ressurser tilgjengelige for katastroferammede land, både i og utenfor Europa. Den nye ordningen gjør det enklere å anmode om bistand ved hendelser der unike ressurser er påkrevd, eller i tilfeller der egne ressurser er i ferd med å uttømmes. Ordningen viderefører Handlingsprogrammet for sivil beredskap, som Norge har deltatt i siden 1982.

Kreativt Europa er EUs program for kultursektoren og audiovisuell sektor. Et bredt spekter av små og store aktører innen kunst, kultur, film og TV kan søke støtte til europeisk kultursamarbeid

og utvekslinger. Kreativt Europa består av to delprogrammer: Kultur og MEDIA. Norsk kulturråd og Norsk filminstitutt har ansvar for informasjon og veiledning til norske aktører om mulighetene. Programmet har to hovedmål: 1) å beskytte, utvikle og fremme europeisk kultur, språklig mangfold og kulturarv, og 2) å øke konkurransekraft, økonomisk potensial og innovasjon i den kulturelle og kreative sektoren i europeiske land.

EUs program for sysselsetting og sosial innovasjon (EaSI) inngår som en del av Sosialfondet (ESF+). Det har som formål å hjelpe medlemsstatene å oppnå høy sysselsetting, sosial trygghet og en kompetent og tilpassningsdyktig arbeidsstyrke, i tråd med prinsippene i den europeiske pilaren for sosiale rettigheter fra 2017. Norge deltar i EaSI-delen av ESF+. Denne delen støtter ulike samarbeidsarenaer og tiltak for politikkutvikling, nasjonalt og på europeisk nivå.

InvestEU avløser låne-, garanti- og egenkapitalvirkemidler fra tretten tidligere programmer, herunder de tidligere programmene Horisont 2020 og Det europeiske fondet for strategiske investeringer (EFSI). Programmet skal blant annet støtte opp om satsingene i de andre rammeprogrammene, og det er en sentral del av EUs grønne giv. Norge skal delta i deler av programmet.

Hva har Norge fått ut av deltakelsen i programmer? Verdien av å delta i programmene lar seg ikke måle ved kun å se på utbetalinger til norske aktører. Horisont Europa kan tjene som eksempel på at norske aktører har fått og vil få betydelige utbetalinger. Programmet overtar for EUs forrige forsknings- og innovasjonsprogram Horisont 2020, der Norge også deltok. Gjennom Horisont 2020 hentet norske bedrifter, forskningsaktører, offentlig sektor og helseforetak 13,6 milliarder kroner og deltok i nesten 11 000 prosjekter.

11.5.3 EUs digitale agenda

EUs målsetting om grønn omstilling følges tett av målet om digital omstilling. Kommisjonens digitale strategi fra 2020 favner bredt, fra cybersikkerhet til kritisk infrastruktur, til digital utdanning og kompetanse, demokrati og medier. EUs digitale agendas (2020–2030) uttalte ambisjon er å skape sikre digitale rom og tjenester, like konkurransevilkår på digitale markeder med store plattformer, samtidig som den bidrar til det europeiske målet om klimanøytralitet innen 2050. I likhet med den grønne giv legger EUs digitale agenda viktige premisser for utvikling av næringspolitikken.

Den digitale omstillingen er også blitt et nøkkelement for EUs mål om strategisk autonomi.

Ambisjonen om å styrke Europas digitale suverenitet knyttes både til EUs økonomiske utvikling og motstandsdyktighet. I desember 2022 vedtok Rådet «Veien til det digitale tiåret», som definerer EUs digitale mål for 2030 innenfor fire områder: ferdigheter, infrastruktur, virksomheter og offentlig sektor. Blant annet er ambisjonen at EU skal stå for minst 20 prosent av verdens produksjon av halvledere i verdi. European Chips Act som ble beskrevet over, er et verktøy for å nå dette målet.

EU har det siste tiåret inntatt en global lederrolle på personvernområdet, særlig gjennom EUs personvernforordning, GDPR, som trådte i kraft i 2016. I tillegg har EU tatt en rekke initiativ for å regulere teknologisektoren. I oktober 2022 vedtok EU en tiltakspakke for å regulere plattformøkonomien, gjennom forordningene for digitale tjenester (DSA) og EUs nye konkurranselov (Digital Markets Act, DMA). EU har også satt seg som mål å intensivere arbeidet med reguleringen av kunstig intelligens (KI), dataøkonomi og datadeling. I tillegg er flere regelverk under utvikling. Datatilsynet framhever i sin årsrapport for 2022 at EUs regelverksutvikling samlet sett vil bidra til et mer fragmentert rettsområde, som det blir mer krevende å navigere i.

*Personvernforordningen (GDPR)*⁵⁵

I 2012 startet EU arbeidet med et nytt generelt regelverk om vern av personopplysninger, og i mai 2018 trådte personvernforordningen GDPR i kraft i EUs medlemsstater. Forordningen er gjennomført i Norge ved lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 15. juni 2018.⁵⁶ Formålet med regelverket er å sikre vern av personopplysninger, felles regler i EU/EØS og en fri utveksling av personopplysninger mellom statene. Forordningen inneholder et omfattende regelverk som angir vilkår for behandling av personopplysninger, rettigheter for enkeltindivider, regler for overføring av personopplysninger og regler om tilsyn og sanksjoner. Reglene gjelder for både private og offentlige aktører.⁵⁷ Personvernforordningen er sektorovergripende

⁵⁵ For mer utfyllende beskrivelse av personvernforordningen, se NOU 2022: 11; Datatilsynet (2022); "Personvernforordningen (GDPR)". EØS-notat. Justis- og beredskapsdepartementet, 2018. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/aug/forslag-til-personvernforordning/id2433856/>.

⁵⁶ Se personopplysningsloven § 1 som bestemmer at EUs forordning 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger gjelder som norsk lov.

⁵⁷ Jf. Prop. 56 LS (2017–18), s. 9.

og inneholder bestemmelser om behandling av personopplysninger innen de fleste samfunnsområder, og er det personvernregelverket som har klart størst praktisk betydning.⁵⁸

EUs regulering av digitale plattformer

Forordningen om digitale markeder (Digital Markets Act, DMA). DMA regnes som den mest betydningsfulle reguleringen av det digitale markedet siden personvernforordningen. Forordningen trådte i kraft i november 2022 og er en digital konkurranselov, som skal begrense dominansen til store teknologiselskaper for å fremme digital konkurranse. Regelverket skal bidra til å gi flere, bedre og billigere digitale tjenester i Europa, ved at brukerne får flere og bedre tjenester å velge mellom, samt større muligheter til å bytte plattformleverandør og bedre priser.⁵⁹

Regelverket vil gjelde for såkalte «portvoktere». Det vil si de største selskapene med flest brukere. Kriteriene er at disse skal ha 7,5 milliarder euro i omsetning, 45 millioner brukere og 10 000 forretningskunder i EU i minst én tjeneste de selger. Per i dag omfatter dette Apple, Microsoft, Amazon, Meta og Google. Portvokterne blir pålagt forpliktelser som skal motvirke monopol-dannelser og fremme digital konkurranse. Forpliktelsene gjelder for plattformtjenestene portvokterne tilbyr, som nettlesere, operativsystemer, sosiale medier, reklametjenester, meldingstjenester, søkemotorer og nettbutikker.⁶⁰ De store plattformene skal fortsatt ha muligheten til å innovere og tilby nye tjenester, men uten urettferdige praksiser som gir fordeler på bekostning av mindre virksomheter som er avhengige av portvokternes tjenester, for eksempel for å nå ut til kunder.⁶¹ DMA stiller krav til portvokterne om å gjøre det lettere å bytte tjeneste, dele mer informasjon og data, ikke utnytte brukernes avhengighet og ikke favorisere egne tjenester.⁶²

Forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act, DSA). Mens DMA skal sikre like konkurransevilkår i EUs digitale indre marked, skal forordningen om digitale tjenester (DSA) ivareta rettighetene til brukere av digitale tjenester.⁶³ Forordningen trådte i kraft i november 2022 og

⁵⁸ NOU 2022: 11, s. 37.

⁵⁹ Teknologirådet (2022).

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ «Oversikt over EU-regelverk om deling og bruk av data» u.å. Digitaliseringsdirektoratet. <https://www.digdir.no/datadeling/oversikt-over-eu-regelverk-om-deling-og-bruk-av-data/3251>.

⁶² Teknologirådet (2022).

har som et av sine hovedformål å utjevne maktabalansen mellom forbrukere og digitale tjenestetleverandører. Forordningen skal gi forbrukere bedre beskyttelse ved blant annet å sikre informasjon, gi tilgang på tvisteløsningsmekanismer og sørge for gjennomsiktige vilkår og betingelser, og den introduserer en rekke bestemmelser knyttet til blant annet digital markedsføring og manipulasjon. DSA gir regler om markeds plasser (for eksempel nettbutikker), sosiale plattformer, plattformer som deler innhold, appstores og online reise- og hotellplattformer. Forordningsforslaget oppdaterer også deler av gjeldende e-handelsdirektiv. Forordningen erstatter nasjonale regler, slik at praksis blir enhetlig i hele EU.⁶⁴

Plattformer som har mer enn 45 millioner EU-brukere – tilsvarende 10 prosent av EUs befolkning – betraktes som systemiske og er underlagt spesifikke forpliktelser. Dette inkluderer selskaper som Booking.com, Facebook, Google Maps, Instagram, LinkedIn, TikTok og Zalando. I april 2023 åpnet European Centre for Algorithmic Transparency (ECAT), som skal utstyre Kommisjonen med intern teknisk og vitenskapelig ekspertise, og dermed bidra til å sikre at de store plattformenes bruk av algoritmiske systemer overholder kravene til risikostyring, skadebegrensning og gjennomsiktighet i DSA-forordningen.

Forordningen om digitale markeder (DMA) og forordningen om digitale tjenester (DSA) er EØS-relevante, men er fortsatt til vurdering i EØS/EFTA-statene.⁶⁵ Det har vært opprettet en egen arbeidsgruppe på DMA og DSA, ledet av Kommunal- og distriktsdepartementet, med representanter fra Nærings- og fiskeridepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet, samt underliggende etater som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Konkurransetilsynet, Medietilsynet, Forbrukertilsynet og Datatilsynet. Arbeids-

gruppen har vurdert de to forordningsforslagene, og sammen med Island og Liechtenstein ble det utarbeidet EFTA-posisjoner.

EU-kommisjonen skal håndheve forordningen om digitale markeder. Dette skal gi lik praksis i hele EU og sørge for at ikke all håndheving faller på konkurransetilsynet i Irland, der Google, Meta og Microsoft har europeisk hovedkontor.⁶⁶ Kommisjonen vil samarbeide tett med en egen høynivågruppe for DMA («high-level group for the DMA»), som består av representanter fra sektorielle fagmyndigheter, rådgivningskomiteen for digitale markeder (Digital Markets Advisory Committee, DMAC) og nasjonale myndigheter.⁶⁷ Nasjonale konkurransemyndigheter kan bistå Kommisjonen i håndhevingen av loven, men ikke vedta noe som trosser Kommisjonens vedtak.⁶⁸ Kommisjonen skal også håndheve DSA-forordningen, i samarbeid med nasjonale tilsynsmyndigheter, gjennom et European Board for Digital Services (EBDS). Arbeidsgruppen ser på behovet for eventuell tilpasningstekst og på hvordan topilarutfordringene i DMA bør adresseres. På oppfordring fra Norge er det etablert en egen task force for DMA under EFTAs arbeidsgruppe for elektronisk kommunikasjon, audiovisuelle tjenester og informasjonssamfunnstjenester (ECASIS), som ser på spørsmål knyttet til topilarutfordringer i DMA.

EUs regulering av dataøkonomi⁶⁹

Data er blitt beskrevet som det nye gullet. Det er en forutsetning for alt fra effektiv produksjon av varer og tjenester, til å kunne forutse banksvindel, trafikkøer eller nye pandemier. Tilgangen til data er også helt avgjørende for utviklingen av kunstig intelligens. Samtidig kan data være lite tilgjengelig og av varierende kvalitet. Det mangler infrastruktur og standarder, og reglene for hvordan databruk skal styres, er uklare.⁷⁰ EU har som mål å skape et indre marked for data, slik at data i større grad kan deles og gjenbrukes på tvers av sektorer og landegrenser, i tråd med europeiske

⁶³ «Oversikt over EU-regelverk om deling og bruk av data» u.å. Digitaliseringsdirektoratet. <https://www.digdir.no/datadeling/oversikt-over-eu-regelverk-om-deling-og-bruk-av-data/3251>.

⁶⁴ NOU 2022: 11, s. 155.

⁶⁵ Se «Forordning om digitale markeder (Digital Markets Act – DMA)». EØS-notat. Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/juni/forordning-om-digitale-markeder-digital-markets-act-dma/id2860419/>; og «Forordning om digitale tjenester (Digital Services Act – DSA)». EØS-notat. Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/feb/forordning-om-digitale-tjenester-digital-services-act-dsa/id2860429/>.

⁶⁶ Teknologirådet (2022).

⁶⁷ «Digital Markets Act (DMA)» u.å. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. <https://nkom.no/internett/internettbaserte-plattformer/digital-markets-act-dma>.

⁶⁸ Teknologirådet (2022).

⁶⁹ For mer utfyllende informasjon om EUs regulering av dataøkonomi: Teknologirådet (2023). For informasjon om den norske håndteringen, se Kommunal- og distriktsdepartementet (2023).

⁷⁰ Teknologirådet (2023a).

verdier og rettigheter, som personvern, datasikkerhet og konkurranselovgeving.⁷¹

Dataforvaltningsforordningen (Data Governance Act, DGA) vedtatt i mai 2022, følger opp EU-kommisjonens datastrategi fra februar 2020. Forordningen skal sikre felles regler og praksis i EU (og EØS). Et overordnet mål er å skape tillit til datadeling, som gjør det enklere og tryggere for det offentlige, foretak og enkeltpersoner å frivillig gjøre data tilgjengelige. Dette skal bidra til mer tilgjengelige data for verdiskaping og innovasjon, muliggjøre tjenester på tvers av landegrensener og gi bedre grunnlag for politikktutvikling.⁷² DGA er per februar 2024 ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen.

EUs regulering av kunstig intelligens

I april 2021 la Kommisjonen fram et forslag til en forordning som skal harmonisere reglene om kunstig intelligens, sammen med et sett med felles tiltak for Kommisjonen og medlemsstatene. Målsettingen er å øke tilliten til kunstig intelligens og fremme utvikling og oppdatering av KI-teknologi, men også å fremme en felles satsing fra EUs side, der EU går i front for å være verdensledende i utviklingen av kunstig intelligens.

Forslaget til EUs forordning om kunstig intelligens handler om produktansvar. Forslaget rangerer produkter med kunstig intelligens etter risiko for individers trygghet og rettigheter, og stiller krav ut fra det. Produktene må oppfylle kravene for å bli tillatte i det europeiske markedet.⁷³ Kravene skal blant annet sørge for at KI-systemer som markedsføres og brukes i EU, er trygge og respekterer eksisterende lovgivning om grunnleggende rettigheter og EUs verdier. Styring og håndheving av eksisterende lovgivning om grunnleggende rettigheter og sikkerhetskrav som gjelder for KI-systemer, skal styrkes. I tillegg skal det legges til rette for utviklingen av et indre marked for lovlige, sikre og pålitelige KI-applikasjoner og forhindre markedsfragmentering.⁷⁴ KI-forordningen skal håndheves nasjonalt av et eget tilsyn. Tilsynet kan kreve at produkter trekkes, og skal få innsyn i bruken av produktene, kildekoden og treningsdataene.⁷⁵ Ifølge det opprettede EØS-nota-

⁷¹ Ibid.

⁷² «Oversikt over EU-regelverk om deling og bruk av data» u.å. Digitaliseringsdirektoratet. <https://www.digdir.no/datadeling/oversikt-over-eu-regelverk-om-delning-og-bruk-av-data/3251>.

⁷³ Teknologirådet (2023b).

⁷⁴ European Commission (2021c).

⁷⁵ Teknologirådet (2023b).

tet, vurderes forslaget som EØS-relevant, men det er for tidlig å ta stilling til om det er akseptabelt.⁷⁶

11.5.4 EUs klimapolitikk og utvikling av norsk industri i det grønne skiftet

Det har skjedd store endringer i EUs klimapolitikk i senere år, noe som er beskrevet i mer detalj i kapittel 8. Disse endringene har fått betydning for en rekke andre politikkområder, ikke minst for industri- og næringspolitikken, som vist i dette kapittelet. Norge er knyttet tett opp til denne utviklingen, både gjennom forpliktelsene som følger av EØS-avtalen og gjennom bilateralt samarbeid utenfor avtalen.

Den 24. april 2023 signerte EU og Norge en avtale om en grønn allianse/grønt partnerskap («Norway-EU Green Alliance»),⁷⁷ som skal styrke dialogen og samarbeidet om klima, miljø, energi og industri- og næringsutvikling. Avtalen inneholder ingen juridisk bindende forpliktelser, men er tenkt som en politisk overbygning for samarbeid på et bredt sett av områder relatert til det grønne skiftet, herunder samarbeid knyttet til næringspolitiske initiativ, som er nevnt tidligere i dette kapittelet. Både i selve avtalen og i uttalelser fra partene, legges det vekt på betydningen av partenes felles verdier og målsettinger og det tette samarbeidet som allerede eksisterer, ikke minst gjennom EØS-avtalen. EU-kommisjonens president Ursula von der Leyen ga følgende uttalelse i forbindelse med signering av avtalen:

«Norway is a long-standing and reliable partner to the EU and we share a common vision for building a climate-neutral continent. We want our societies and economies to prosper together while reducing emissions, protecting nature, decarbonising our energy systems, and greening our industries. This Green Alliance makes our bond even stronger and allows us to design a better future together.»⁷⁸

⁷⁶ «Forslag til forordning om kunstig intelligens (KI-forordningen)». EØS-notat. Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notat-basen/notatene/2021/juni/forslag-til-forordning-om-kunstig-intelligens-ki-forordningen/id2884935/>.

⁷⁷ «Norway-EU Green Alliance». Regjeringen. 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/debc1b0c0a2f47d1b77-beb96d896cf45/norway-eu-green-alliance.pdf>.

⁷⁸ «European Green Deal: New EU-Norway Green Alliance to deepen cooperation on climate, environment, energy and clean industry». Pressemelding. European Commission. 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2391.

Den grønne alliansen favner bredt, men avtalen viser også til spesifikke områder for samarbeid, som karbonfangst- og lagring, havvind, hydrogen, kritiske råvarer, batterier og grønn skipsfart. Den norske regjeringen har påpekt at noe av det viktigste med en slik avtale, er de muligheter den kan gi det norske næringslivet og de arbeidsplassene innenfor fornybar industri den kan sikre for Norge. Avtalen om en grønn allianse etablerer en ramme for partnerskap om verdikjeder i industrien og for samarbeid på andre områder som klima, energi, transport, bærekraftig finansiering og forskning. Fra den norske regjeringens side er avtalen tenkt som et viktig bidrag for å «skape en ny arkitektur i samarbeidet vårt, med EØS-avtalen i bunn, som skal gi bedriftene våre så like rammebetingelser og konkurransemuligheter i det indre markedet som mulig».⁷⁹

Et av de sentrale elementene i den grønne alliansen er det grønne industripartnerskapet mellom Norge og EU, som i første omgang har rettet oppmerksomheten mot råvarer og batterier. Nærings- og fiskeriministeren uttalte høsten 2023 at partene var kommet svært langt med å fastsette rammer for industripartnerskapet som nedfelles i en egen avtale («Memorandum of understanding»), og at det i forbindelse med dette samarbeidet er «ingen skjær i sjøen».⁸⁰ Kjernen i partnerskapsarbeidet er å dele kunnskap om norske batteri- og mineralverdikjeder, noe som anses som viktig for EUs planer om å bli mindre avhengig av land en ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med (jf. strategisk autonomi). Den norske regjeringen har lagt fram en norsk batteristrategi og en norsk mineralstrategi som passer inn i EUs planer for sterkere integrering av egne verdikjeder. Det er også gjort en kartlegging og vurdering av grunnlaget for samarbeid mellom norske aktører og europeiske bedrifter. Videre har Norge, som nevnt over, knyttet seg opp til IPCEI, også når det gjelder batteriverdikjeden. Norge deltar som eneste ikke-medlemsstat som permanent medlem i den europeiske batterialliansen. Nærings- og fiskeriministeren framhever at partnerskapsarbeidet gir Norge en bedre mulighet til å påvirke tidlig inn mot EU-systemet, noe som blant annet er blitt gjort i forbindelse med Critical Raw Materials Act og Net-Zero Industry Act.

Utviklingen av norsk industri og næringsliv er på denne måten tett knyttet opp mot utviklingen i EUs klimapolitikk og industri- og næringspolitikk. Tilpasninger skjer gjennom både EØS-avtalen og

gjennom bilaterale ordninger med EU, som grønn allianse og grønt industripartnerskap. Det er likevel ikke alt som fanges opp av dette samarbeidet. EUs utvikling av nye handelspolitiske virkemidler og EUs avtaler med tredjeland, som for eksempel EUs forhandlinger med USA om et felles rammeverk knyttet til IRA, er eksempler på dette. Utviklingen i EUs klimapolitikk, og koblingen av dette politikkområdet til andre politikkområder, skaper på denne måten noen nye utfordringer for Norge og EØS-avtalen.

Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg utviklingen i holdningene til EUs rolle i det grønne skiftet blant norske politikere og norske bedrifter.⁸¹ I en undersøkelse utført av Verian for Innovasjon Norge, oppfattet 34 prosent av politikerne EU som en ledende pådriver for det grønne skiftet – dette var en signifikant økning fra 23 prosent i 2022. Kun Enova ble oppfattet av en høyere andel politikere som ledende pådriver. Blant norske bedrifter var det også 34 prosent som oppfattet EU som en ledende pådriver for det grønne skiftet – også dette en økning fra 23 prosent i 2022. EU ble av de fleste norske bedrifter trukket fram som ledende – foran både Enova og Innovasjon Norge.

11.5.5 Nye handelspolitiske instrumenter og konsekvenser for Norge

EU har siden Romtraktaten (1957) hatt ansvaret for medlemsstatenes handelspolitikk. Det innebærer at Kommisjonen kan anbefale avtaler med tredjeparter og, etter fullmakt fra Rådet, forhandle på vegne av EU, slik at unionen snakker med én stemme overfor resten av verden. Over tid har omfanget av handelspolitikken som faller inn under EUs myndighet blitt utvidet. Handel med varer og tjenester, så vel som områder som immaterielle rettigheter og investeringer⁸² er nå i stor grad underlagt EUs såkalte eksklusive kompetanse. Internasjonalt har EU fremmet liberal markedsøkonomi og vært en støttespiller for sterke, multilaterale institusjoner. Endringer i global kontekst, som ble beskrevet i kapittel 3, har imidlertid også påvirket EUs tilnærming til handelspolitikk og ført til en økende erkjennelse av behovet for å beskytte egne interesser.

⁷⁹ Stortinget (2023a).

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Jf. «Posisjonsmåling 2023 – politikere» og «Posisjonsmåling 2023 – bedrifter» – begge rapporter utarbeidet av Verian på oppdrag for Innovasjon Norge.

⁸² Dette omfatter ikke porteføljainvesteringer, eller investorstat tvisteløsning, jf. Conconi m.fl. (2021).

Kommisjonens handelspolitiske strategi fra 2021 lanserte begrepet «åpen strategisk autonomi». Kort oppsummert innebærer det at EU skal samarbeide med andre der det er mulig og handle på egen hånd der det er nødvendig.⁸³ Strategien fra 2021 representerer en ny utvikling ved at sikkerhetshensyn framheves, også innenfor handelspolitikken. Dette ble særlig tydelig gjennom strategien for økonomisk sikkerhet som Kommisjonen la fram våren 2023.⁸⁴ Det uttalte målet med strategien er å balansere økonomisk åpenhet og risikoen ved gjensidig økonomisk avhengighet, gjennom å fremme EUs konkurransevne, beskytte EUs økonomiske sikkerhet med hjelp av nye og eksisterende verktøy, og ved å inngå partnerskap med likesinnede land.⁸⁵

Samtidig med disse strategiske endringene, har EU lansert en rekke nye, defensive handelspolitiske instrumenter. Utgangspunktet for mange av disse er en økende oppfatning i Brussel og i flere medlemsstater om at Europa er dårlig rustet til å håndtere nye typer utfordringer i den globale handelen. De fleste av instrumentene EU har innført eller foreslått, har som mål enten å skape like konkurransevilkår, iverksette mottiltak mot urettferdig handelspraksis eller ivareta sikkerhetshensyn.

Etableringen av disse nye instrumentene er utfordrende for Norge, fordi de ligger i grenseland mellom EUs felles handelspolitikk – som Norge ikke tar del i – og det indre marked – og dermed potensielt relevant for EØS-avtalen. Der Kommisjonen velger å forankre de nye reglene i handelspolitikken, risikerer Norge å bli behandlet som et tredjeland. Det innebærer i ytterste konsekvens at tiltakene kan benyttes mot norske aktører. I den grad virkemidlene forankres i indre markedsbestemmelser, kan det nye regelverket påvirke Norges handelspolitikk, for eksempel dersom det er nødvendig å sikre like vilkår i det indre markedet gjennom identiske eller tilsvarende tiltak. Det åpner også for ulike variasjoner av «bakdør»-problematikk.

Norges erfaringer over mange år med EUs handelsrestriksjoner rettet mot norsk laks,⁸⁶ så vel som stålsaken og batterisaken (se boks 11.2), illustrerer hva som kan skje hvis Norge behandles som utenforland i forbindelse med tilgang til det

indre marked. Også sildestriden mellom EU og Færøyene (boks 11.2) og Sveits' erfaringer fra å stenges ute fra deler av det indre marked, er relevant her (se kapittel 15).

EUs rammeverk for investeringscreening

Med Tyskland, Frankrike og Italia i spissen, tok medlemmer av EU til orde for en felleseuropeisk ordning som skal hindre investorer fra land utenfor EU i å kjøpe opp europeisk teknologi for strategiske formål. En kraftig økning av direkteinvesteringer til Europa, blant annet fra Kina, fikk flere medlemsstater til å endre holdning til en overordnet EU-politikk for screening av investeringer. I 2019 ble et rammeverk for investeringscreening vedtatt.⁸⁷ De av medlemsstatene som har ordninger for screening av investeringer, pålegges å melde fra til andre medlemsstater, og til Kommisjonen, om utenlandske direkteinvesteringer som kan tenkes å påvirke sikkerhet eller offentlig orden i mer enn én medlemsstat, eller som har innvirkning på strategiske prosjekter eller programmer av interesse for hele EU.

Forordningen inneholder en veiledende liste over faktorer som medlemsstatene skal ta hensyn til når de vurderer hvilke konsekvenser investeringer kan ha for nasjonal sikkerhet og offentlig orden. Rammeverket gjelder for alle utenlandske direkteinvesteringer, inkludert nyetableringer, fusjoner og oppkjøp.⁸⁸ Alle sektorer omfattes av forordningen, men den framhever særlig kritisk infrastruktur (energi, transport, kommunikasjon, data, romfart og finansnæringen), kritisk teknologi (robotteknologi, halvledere og kunstig intelligens) og personopplysninger. Det er likevel ikke snakk om en bindende, overnasjonal mekanisme. Forordningen etablerer et rammeverk som fastsetter minimumsstandarder for medlemsstatenes screeningmekanismer, og en samarbeidsmekanisme mellom medlemsstatene og Kommisjonen. Formålet er å øke koordinering og informasjonsutveksling om screening av utenlandsinvesteringer mellom Kommisjonen og medlemsstatene. Den endelige beslutningen om å godta eller avvise investeringer ligger hos den enkelte medlemsstat. Det nye rammeverket er ment å supplere nasjonale mekanismer, ikke erstatte dem.⁸⁹

Forordningen trådte i kraft i 2020 og har ført til at flere medlemsstater har opprettet eller revidert sine nasjonale screeningmekanismer. Kun to

⁸³ Dombrovskis (2021).

⁸⁴ Rosén og Meunier (2023).

⁸⁵ European Commission (2023j).

⁸⁶ Se grundig beskrivelse av laksesaken i s. 42-48 i Veggeland og Aalerud (2011), s. 42-48. Saken er også omtalt i 2012-utredningen.

⁸⁷ Chan og Meunier (2021).

⁸⁸ Regulation (EU) 2019/452.

⁸⁹ Chan og Meunier (2021).

stater i EU har ikke nasjonale screeningmekanismer, mens syv andre er i ferd med å innføre en slik mekanisme. Screening av direkteinvesteringer til EU øker. Fra 2020–2023 undersøkte Kommisjonen og medlemsstatene til sammen 1200 transaksjoner. I under 3 prosent av tilfellene kom Kommisjonen med en uttalelse. EUs strategi for økonomisk sikkerhet fra 2023, framhevet behovet for å bygge opp en felles forståelse av risikoer for EUs økonomiske sikkerhet og for bedre utnyttelse av eksisterende verktøy.⁹⁰ I tråd med dette evaluerte Kommisjonen EUs screeningmekanisme i løpet av høsten 2023. I januar 2024 la Kommisjonen fram forslag om å oppdatere den eksisterende mekanismen, blant annet ved å harmonisere nasjonale regler, introdusere minimumskrav til hvilke sektorer som medlemsstatene er forpliktet til å undersøke, og å utvide omfanget av screening til også å omfatte transaksjoner innenfor EU.

2019-forordningen er ikke merket EØS-relevant. I oktober 2022 satte regjeringen ned et utvalg som skulle utrede behovet for screening av økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven. Utvalget leverte sin rapport 1. desember 2023. Utvalget framhever at norsk investeringskontroll er atypisk i Europa, og at Norge bør ha et regelverk som utformes i tråd med europeisk mainstream og hovedtrekkene i EU-forordningen. Det påpekes videre at Norge regnes som et tredjeland etter EU-forordningen, noe som innebærer at norsk kontrollerte investorer i utgangspunktet omfattes av regelverket for investeringskontroll. Ulik praksis i EUs medlemsstater, som i flere tilfeller medfører forskjellsbehandling mellom nasjonale investorer og investorer i EØS-stater, kan på sikt bli en utfordring for funksjonaliteten til det indre marked. Utvalget anbefaler at Norge bør arbeide målrettet for å sikre deltakelse i EUs samarbeidsmekanisme. Forankring og anvendelse av EUs regelverk i Norge vil gi trygghet og forutsigbarhet for utenlandske investorer, og redusere risikoen for at Norge blir en «bakdør» for sikkerhetstruende investeringer i det europeiske markedet.⁹¹

Instrument for utenlandske subsidier

EUs regelverk for statsstøtte har vært et av de viktigste virkemidlene i etableringen av det indre markedet. Subsidier fra tredjeland til selskaper som opererer i EU, har blitt et økende problem, som EU har få mottiltak mot. I mai 2021 la Kom-

misjonen fram et forslag til en forordning for å håndtere utenlandske subsidier med konkurransevridende effekt på EUs indre marked. Forordningen ble vedtatt i midten av desember 2022, og den gir Kommisjonen myndighet til å undersøke og pålegge tiltak for å korrigere økonomiske bidrag fra land utenfor EU til selskaper som driver virksomhet i medlemsstatene.

Det har lenge vært uenighet blant medlemsstatene om hvordan EUs industri- og konkurransepolitikk skal balanseres. Med EUs nye Kinastrategi i 2019, ble konkurransevridende utenlandske subsidier anerkjent som et reelt problem. Kommisjonen har deretter prioritert å tette gapet i regelverket, etter påtrykk fra regjeringer i Frankrike, Tyskland, Italia og Polen. Nederland gikk også inn for å gjøre noe med konkurransevridende utenlandssubsidier, men er mer skeptisk til en felleseuropeisk industrisatsing.⁹²

Formålet med forordningen er å motvirke de konkurransevridende effektene av utenlandske subsidier til bedrifter som er aktive i det indre marked og som deltar i fusjoner og oppkjøp eller offentlige anbudskonkurranser. På den måten skal forordningen bidra til å sikre like konkurransevilkår, ved å forhindre utenlandske foretak fra å vri konkurransen ved hjelp av hjemlige subsidier.⁹³ Forordningen inneholder tre forskjellige prosedyrer som gjør at Kommisjonen skal kunne undersøke utenlandske subsidier, og som skal rette opp i eventuell konkurransevridning. For det første en varslingsprosedyre for store oppkjøp. Bedrifter skal forhåndsvarsle Kommisjonen om fusjoner og oppkjøp som kan medføre markeds-konsentrasjon, der omsetningen til målselskapet i EU overstiger 500 millioner euro og utenlandske finansielle bidrag overstiger 50 millioner euro. For det andre en notifikasjonsprosedyre for anbud i store offentlige anskaffelser. Virksomheter med delvis eller fullt utenlandsk eierskap skal varsle Kommisjonen på forhånd når de deltar i anbudskonkurranser om offentlige innkjøpskontrakter som overstiger 250 millioner euro. Den tredje prosedyren gir Kommisjonen mulighet til på eget initiativ å se på alle markedssituasjoner. Dette inkluderer situasjoner der terskelverdiene ikke er oppfylt, men hvor det likevel foreligger indikasjoner på at utenlandske subsidier har konkurransevridende effekter. Utenlandske subsidier som ikke

⁹² Basedow m.fl. (2023).

⁹³ Utenlandske subsidier defineres bredt som ethvert direkte eller indirekte finansielt bidrag, for eksempel i form av økonomiske insentiver, lån, garantier eller skattelettelser fra offentlige og private enheter som kan tilskrives en stat.

⁹⁰ European Commission (2023j).

⁹¹ NOU 2023: 28.

overstiger 5 millioner euro, skal ikke anses som konkurransevridende.

Forordningen er et særlig dekkende eksempel på utfordringen for EØS/EFTA-landene. Den skal sikre like konkurransevilkår i det indre marked, ved å forhindre foretak fra å vri konkurransen ved hjelp av subsidier fra tredjeland. Samtidig som instrumentet er et handelspolitisk virkemiddel, berører forordningen de mest sentrale virkemidlene i det indre marked, som statsstøtte, offentlige anskaffelser og reglene om foretakssammenslutninger. Kommisjonen har i utgangspunktet vurdert EØS/EFTA-statene som tredjeland.⁹⁴ Det kan i praksis innebære at støtte fra norske myndigheter regnes som tredjelandsubsidier i denne sammenheng. Dette er problematisk gitt at støtte fra norske myndigheter innenfor EØS-avtalens virkeområde allerede er underlagt kontroll gjennom det felles støtte- og konkurranseregelverket i EØS. Etter forordningen blir dermed slik støtte gjenstand for ytterligere kontroll, noe EU-landenes støtte ikke blir. EØS/EFTA-landene er i dialog med Kommisjonen i denne saken. Det er også nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter for Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet for å vurdere konsekvensene av forordningen for Norge og norske aktører.

Instrument for gjensidighet for offentlige anskaffelser (IPI)

Det internasjonale anskaffelsesinstrumentet ble vedtatt i juni 2022, etter ti års arbeid. Kommisjonen la først fram et forslag i 2012, som fikk tomelen ned fra et flertall av medlemsstatene. Forslaget ble revidert i 2016, men ble nok en gang lagt på is på grunn av intern uenighet. I 2019 kom forslaget på dagsorden igjen, som del av den nye tilnærmingen til forholdet mellom EU og Kina som er nevnt ovenfor, men også som del av overhalingen av industristrategien.

IPI skal sikre gjensidighet i markedsadgang for offentlige anskaffelser, slik at tredjeland som ikke åpner sine markeder for EU-tilbydere, heller ikke får tilgang til EU-utlysninger for offentlige anskaffelser. Instrumentet trådte i kraft i EU i august 2022. IPI er direkte knyttet til det indre markedet og er merket EØS-relevant av EU. Offentlige anskaffelser er en integrert del av EØS-avtalen. Etter anskaffelsesregelverket i Norge/

EØS, har allerede den enkelte oppdragsgiver en mulighet til å se bort fra tilbud fra leverandører utenfor EØS-området dersom leverandøren ikke er rettighetshaver etter loven i den aktuelle anskaffelsen. Dette er en rett, ikke en plikt. Det er tre sett med leverandører som er rettighetshavere etter anskaffelsesregelverket. Dette er leverandører som har rettigheter etter EØS-avtalen, WTO-avtalen om offentlige innkjøp (GPA) eller frihandelsavtaler. I praksis betyr dette ingen endring av norsk politikk på området.⁹⁵ Et land som Kina vil først få utvidede rettigheter dersom dette framforhandles i en frihandelsavtale og når – eller om – Kina blir medlem av WTOs GPA-avtale (som landet har som mål å slutte seg til). Likevel, instrumentet kan oppfattes som en politisering av manglende markedsadgang. Instrumentet er helt nytt, og Kommisjonen venter på et første test-case som vil illustrere hva verktøyet vil bety i praksis for det enkelte selskap eller sektor, med eventuelle påfølgende politiske reaksjoner.

NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser* peker på at IPI-forordningen kan få konsekvenser for norske oppdragsgivere, for eksempel i tilfeller hvor leverandører etablert i EØS reagerer på at en såkalt avtaleløs leverandør fra et tredjeland får konkurrere om en kontrakt i Norge. Videre viser utvalget til at vanskelige spørsmål vil kunne oppstå dersom Norge skulle ha eller inngå handelsavtaler med tredjeland, som gir leverandører derfra bedre tilgang til det norske markedet for offentlige anskaffelser enn det de har i EU.

Instrument for grov økonomisk tvang

Instrument for grov økonomisk tvang er utformet for å avskrekke andre land fra å bruke kommersielle interesser som våpen for å påvirke politiske beslutninger. Ulike lands bruk – eller mulige bruk – av økonomiske virkemidler for politiske formål, var bakgrunnen for at instrumentet ble lansert.⁹⁶ Flere land har de siste årene opplevd det man kan betegne som «politisk motiverte handelstiltak», for eksempel importforbud, kvoter, ekstra kontroller, eller straffetoll, på grunn av forhold som ikke har med selve produktet å gjøre. Flere tvistesaker verserer for eksempel i WTOs ulike organer. Ett konkret eksempel er importforbudet Kina innførte mot litauiske varer etter at Litauen lot Taiwan åpne et representasjonskontor i Vilnius.⁹⁷

⁹⁴ "Competition Policy: Questions and Answers". European Commission. 2023. https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation/questions-and-answers_en.

⁹⁵ Per i dag er det opp til den enkelte oppdragsgiver om for eksempel et kinesisk selskap skal få konkurrere om en kontrakt. Dette er foreslått strammet inn i NOU 2023: 26.

⁹⁶ Gehrke (2022), s. 71.

Boks 11.2 Konsekvenser av å bli behandlet som tredjeland av EU: noen eksempler

I 2018 innførte USAs regjering ekstra toll på import av all stål som et tiltak for å beskytte amerikansk industri. Tiltaket rammet også import av stål fra Europa, inkludert fra Norge. EU valgte å respondere på USAs tiltak ved å innføre samme type beskyttelsestiltak for import av stål til EU. EU fryktet at USAs tiltak kunne føre til at stål som var ment for det amerikanske markedet, ville bli dumpet i EU, og utkonkurrere EUs egen stålproduksjon. Ettersom Norge ikke tar del i EUs felles handelspolitikk, var det en risiko for at EUs ekstra toll på stålimport kunne ha rammet norsk eksport av stål til EU. Norge (og de to andre EØS/EFTA-statene) fikk imidlertid unntak fra EUs beskyttelsestiltak og slapp dermed den ekstra toll som andre tredjeland ble pålagt. Kommisjonen begrunnet unntaket med de nære økonomiske relasjonene EØS/EFTA-statene hadde med EU, så vel som EUs bilaterale og WTOs multilaterale forpliktelser. Norge begrunnet kravet om unntak med at beskyttelsestiltak mot norsk eksport vil være i strid med prinsippet om like konkurransevilkår mellom landene som er med i EØS. Det er viktig å merke seg at Sveits ikke fikk tilsvarende unntak – til tross for at de jobbet iherdig overfor EU med tanke på å oppnå samme status som EØS/EFTA-statene. Dette illustrerer forskjellen mellom EØS-avtalen og en sveitsisk løsning på tilknytningen til EU.

I kjølvannet av brexit oppsto en annen sak knyttet til tredjelandsproblematikk. I henhold til samarbeids- og handelsavtalen (TCA) mellom EU og Storbritannia kunne elektriske biler som var produsert i EU, selges tollfritt til Storbritannia, og omvendt. Tollfriheten gjaldt ikke for land utenfor EU (tredjeland). Biler produsert i EU, men som går på norske batterier, risikerte dermed å få pålagt en ekstra toll på 10 prosent. Problemet er at batteriene til elbiler utgjør en svært stor del av bilens verdi, og tollfritaket som gjelder for EU og Storbritannia er derfor ikke til hjelp for tredjeland som ønsker å selge bilbatterier til disse landene. Norge er tredjeland i denne sammenheng.¹

Fra norsk side ble den ekstra toll betraktet som en trussel mot mulighetene til å etablere en sterk og helhetlig batteriindustri i Norge, ettersom en slik industri er avhengig av konkurransedyktige betingelser for å sikre markedsadgang. Den 22. juni 2022 gjorde Stortinget følgende vedtak om saken: «Stortinget ber regjeringen sikre

norske batteriaktørers internasjonale konkurransedyktighet, blant annet ved å arbeide for at norske aktører ikke blir pålagt den varslede batteritollen som følge av handelsavtalen mellom Storbritannia og EU». Den norske regjeringen har forsøkt å løse saken ved å koble den norske batterisatsingen både til gjensidige gevinster for EU og Norge og til EUs grønne giv, blant annet gjennom initiativ til deltakelse i batteriprojekter innenfor rammen av IPCEI og gjennom engasjement i den europeiske batterialliansen. En løsning på batteritollsaken vil kreve endringer i samarbeids- og handelsavtalen mellom EU og Storbritannia. Saken er blitt diskutert på en rekke møter, både mellom EU og Storbritannia og mellom EU og Norge. I januar 2024 hadde saken ennå ikke fått noen endelig avklaring.

Også nasjoner innenfor EU har opplevd konsekvenser av å bli behandlet som tredjeland. Færøyene, som er en del av Danmark, står utenfor EU og behandles derfor som tredjeland i flere sammenhenger, blant annet i fiskeripolitikken og handelspolitikken. I 2013/2014 fikk dette konsekvenser for eksporten av sild fra Færøyene til EU. Basert på en avtale mellom Færøyene, Island, EU, Russland og Norge for perioden 2007–2013, hadde Færøyene anledning til å fiske 5,16 prosent (31 000 tonn) av den totale fangstknoten (TAC) for sild i Nordøst-Atlanteren. I mars 2013 varslet Færøyene at de ville utvide fangstknotene til 17 prosent (105 230 tonn) av TAC. EU mente dette ville føre til en ikke-bærekraftig sildefangst og iverksatte derfor et forbud mot import av sild og makrell fra Færøyene. Færøyene, representert ved Danmark, tok dermed saken til WTO, blant annet med anklager om at EUs importforbud var i strid med både WTOs bestevilkårsprinsipp og reglene om fri transitt og forbud mot kvantitative importrestriksjoner. Det ble opprettet et WTO-panel som skulle vurdere tvisten, men før panelet la fram sin rapport, ble Færøyene/Danmark enige om en omforent løsning med EU, ved at Færøyene reduserte kvoten fra 105 230 til 40 000 tonn mot at EUs importforbud ble fjernet.

¹ Problematikken er relatert til kravet i opprinnelsesreglene i handelsavtalen mellom EU og Storbritannia om at verdien av tredjelandsmateriale (jf. de norske batteriene) i en elbil som er produsert i EU/Storbritannia, ikke må overstige en maksimal grense på 45 prosent av elbilens «pris fra fabrikk» for at den skal kunne selges tollfritt til Storbritannia.

Instrument for grov økonomisk tvang ble vedtatt av Rådet i oktober 2023 og gir mulighet til å treffe mottiltak mot land, selskaper og individer. Tvang defineres som at «et tredjeland anvender eller truer med å anvende et tredjelandstiltak som påvirker handel eller investeringer for å hindre eller oppnå at unionen eller en medlemsstat opphører, endrer eller vedtar en bestemt rettsakt».⁹⁸ Forordningen fastsetter at en medlemsstat kan klage på tvang til Kommisjonen, som har fire måneder på seg til å undersøke saken. Deretter har Rådet ti uker på å avgjøre, gjennom en gjennomføringsrettsakt, om det har forekommet tvang. Denne avgjørelsen tas med kvalifisert flertall i stedet for enstemmighet, noe som kan ses som nok et tegn på at utenrikspolitikken betydning for økonomien øker.⁹⁹ Instrumentet er ment som et supplement til initiativer som for eksempel EUs industristrategi, for å gjøre EUs økonomiske og finansielle system mer motstandsdyktig mot ulike former for eksternt press, og skal være i samsvar med EUs overordnede utenrikspolitikk.¹⁰⁰

Norge har tradisjon for å slutte seg til EUs utenrikspolitiske sanksjoner, på selvstendig grunnlag. EUs foreslåtte instrument mot økonomisk tvang befinner seg i skjæringspunktet mellom utenrikspolitikk og handelspolitikk. Tiltaket er hjemlet i EUs handelspolitikk, men kan påvirke det indre markedet. Et mottiltak kan forstyrre fri vareflyt, med eventuelle konsekvenser for norske produkter. Et mottiltak truffet av EU, men ikke av Norge, kan eksponere Norge utenrikspolitisk. Det kan potensielt sette Norge under press fra store land og «tvinge» Norge til å velge «rett side». Det er også spørsmål om hvorvidt et mottiltak fra EU, som ikke implementeres av Norge, likevel vil kunne ramme Norge.

11.6 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

Næringspolitikk, bredt forstått, handler om politikk og tiltak som har til formål å fremme økonomisk aktivitet og styrke næringslivets verdiskaping, produktivitet, lønnsomhet og konkurransevne. I dette inngår konkurranseregler, anskaffelsesregler og regler for statsstøtte. EU legger dessuten viktige rammer gjennom regelverk,

programmer og ulike finansieringsordninger. Dette omtales her samlet sett som EUs næringspolitikk. Norges tilknytning til denne politikken påvirker både det norske næringslivet og norske myndigheters «næringspolitiske verktøykasse».

EUs næringspolitikk har gjennomgått store endringer siden 2012. Endringene kan forstås på bakgrunn av EUs storsatsing på klima- og miljøpolitikk, utviklingen i USA, Kina og Russland, sammenbrudd i WTOs tvisteløsningssystem, og erfaringer fra en rekke kriser som covid-19-pandemien, krigen i Ukraina, og klimakrisen. Samlet har dette ført til en dreining av EUs næringspolitikk på en rekke områder. EU viser større fleksibilitet med tanke på muligheten for å gi offentlig støtte til næringslivet. Et viktig aspekt ved dette er at det i økt grad legges vekt på klima- og miljøkriterier for å akseptere slik støtte. Det har også vært en utvikling i retning av mer aktiv bruk av regulering og finansielle instrumenter på EU-nivå for å sikre økt selvforsyning og oppnå strategisk autonomi. I tillegg har EU økt bruken av handelspolitiske virkemidler til samme formål. Slike initiativ har samtidig kombinert høye ambisjoner for klimakutt med tiltak med mål om å sikre konkurransevnen til europeisk industri.

Denne brede næringspolitiske satsingen innebærer en dreining i retning av en mer aktiv næringspolitikk, der EU identifiserer strategiske sektorer som støttes opp gjennom nye reguleringer, finansieringsordninger og beskyttelsestiltak. I tillegg kobles EUs næringspolitikk i større grad til andre politikkområder, som handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og klimapolitikk. På denne måten blir nye politiske hensyn i større grad førende for næringspolitikken. Utvalget mener dette er store utfordringer og muligheter som Norge må ta på alvor i utformingen av industri- og næringspolitikken.

De neste tiårene står både EU og Norge overfor store omstillinger. EU arbeider for å få på plass ny grønn næringspolitikk (GDIP). Utvalget merker seg at EU bruker næringspolitikken til å støtte strategiske sektorer, arbeide for økt konkurransekraft til egen industri og beskytte seg mot illojal konkurranse. Det er avgjørende for norske virksomheters konkurransekraft at de får rammevilkår som er på linje med aktører i EU.

EUs målsetting om grønn omstilling følges tett av målet om digital omstilling. I likhet med den grønne given, legger EUs digitale agenda premiss for utvikling av næringspolitikken. Den digitale omstillingen er også blitt et nøkkelement for EUs mål om strategisk autonomi, og EU har blant

⁹⁷ Biukovic (2023).

⁹⁸ Regulation (EU) 2023/2675.

⁹⁹ Meunier (2022).

¹⁰⁰ European Commission (2021d), s. 2.

annet tatt initiativ til å øke produksjonen av halvledere og andre innsatsfaktorer i Europa.

EU har det siste tiåret inntatt en global lederrolle på personvernområdet, særlig gjennom EUs personvernforordning, GDPR, som trådte i kraft i 2016. I tillegg har EU tatt en rekke initiativ for å regulere teknologisektoren. Utvalget mener at EUs forsøk på å sette regler for store plattformer er et eksempel på nettopp den typen grenseoverskridende problemer som enkeltstater ikke kan løse alene.

Norges deltakelse i EUs indre marked for varer, tjenester, kapital og personer gjennom tretti år, har vært en forutsetning for et konkurransedyktig norsk næringsliv. Dersom endrede betingelser for handel og investeringer på det indre markedet ikke omfatter EØS/EFTA-statene, kan det få negative konsekvenser for norske virksomheter og norske arbeidsplasser. En velfungerende EØS-avtale som oppdateres og utvikles i takt med regelverksutviklingen i EU, er grunnplanken i norsk næringspolitikk.

Utvalget noterer seg at konkurransepolitikken, statsstøttekontrollen og anskaffelsesregelverket i EØS fortsatt bidrar til et mer effektivt indre marked og mer rettferdig konkurranse. Dette er positivt for det norske eksportorienterte næringslivet. Det er samtidig positivt at nye EU-reguleringer, herunder kriteriene for statsstøtte, gir større åpning for politiske valg begrunnet med bærekraft og grønn omstilling.

Statsstøttekontrollen i EU og EØS er generelt dreid enda mer vekk fra tiltak med primært lokal eller regional virkning (for eksempel drift av kommunale svømmebasseng) siden 2012. Både Kommisjonen og ESA konsentrerer seg nå i større grad om saker med reell grenseoverskridende virkning. Utvalget anser denne utviklingen som positiv.

Utvalget merker seg at mange av problemene med anskaffelsesreglene som er påpekt i Norge, har dreid seg om regler som norske myndigheter har valgt å innføre uten at det følger av EØS-forpliktelsene. Dette gjelder særlig problemer knyttet til at terskelen for når anskaffelser må legges ut på anbud, er satt lavere i Norge enn hva EØS-avtalen krever.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et av de viktigste virkemidlene i norsk regional- og distriktpolitikk. Det overordnede bildet i dag er at ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift kan videreføres. Utvalget anbefaler at norske myndigheter fortsatt prioriterer tett dialog med ESA om videre godkjenninger av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Mulige endringer bør

varsles næringslivet på et tidligst mulig tidspunkt. Ordningens innretning må etter hver godkjenningsperiode vurderes opp mot begrunnelsen og behovet. Ved at norske myndigheter i størst mulig grad gjør dette på eget initiativ, kan prosessen med ESAs godkjenning av ordningen forenkles og effektiviseres.

Klimakrisen, Kinas dominerende stilling i mange verdikjeder og amerikansk subsidiepolitikk har skjerpet kravene til og kontrollen med handel og investeringer. Dersom nye forslag fra Kommisjonen i utgangspunktet ikke, eller bare delvis, anses som EØS-relevante, er det avgjørende at norske myndigheter så tidlig som mulig vurderer hvordan norske interesser best kan ivaretas, og eventuelt balanseres i møte med nytt EU-regelverk begrunnet i sikkerhets- eller handelspolitiske hensyn.

I løpet av de siste årene har EU lansert handelspolitiske instrumenter, som CBAM og investeringsscreening, som skal beskytte det indre marked og europeiske virksomheter. Flere av disse utfordrer EØS-avtalen, fordi de ligger i grenselandet mellom EUs felles handelspolitikk – som Norge ikke tar del i – og reguleringen av det indre marked. Der Kommisjonen velger å forankre de nye reglene i handelspolitikken, risikerer Norge å bli behandlet som et tredjeland. Det innebærer i ytterste konsekvens at tiltakene kan benyttes mot norske aktører. I den grad virkemidlene forankres i indre markedsbestemmelser, kan det nye regelverket påvirke Norges handelspolitikk, for eksempel dersom det er nødvendig å sikre like vilkår i det indre markedet gjennom identiske eller tilsvarende tiltak. Det åpner også for ulike variasjoner av «bakdør»-problematikk. Dette fordrer at myndighetene tidlig tar stilling til hvordan man skal forholde seg til denne typen regelverk, enten gjennom initiativ til å ta det inn i EØS-avtalen, eller gjennom initiativ til å tilpasse seg på andre måter. Som ledd i slike vurderinger, må ikke nye EU-regler kun vurderes isolert. Det må også vurderes om manglende tilpasning til EUs handelspolitiske virkemidler eventuelt kan få negative konsekvenser for adgangen for norske næringsaktører på det indre marked.

Der EU har kommet lengst i utviklingen av nye handelspolitiske instrumenter, er screening av utenlandsinvesteringer. EUs regelverk for investeringsscreening fra 2019 handler om å etablere en felles tilnærming til kontrollen av investeringer fra land utenfor EU (tredjeland), som kan utgjøre en risiko for sikkerhet eller offentlig orden. Utvalget støtter forslaget fra investeringskontrollutvalget om at Norge på dette området føl-

ger regler og prosedyrer som tilsvarer det som blir gjort av våre europeiske handelspartnere.

Fordi EØS-avtalen ikke innebærer tollunion, er Norge som utgangspunkt et såkalt tredjeland når EU inngår handelsavtaler med andre land. Dette kan ramme norsk næringsliv. Et ferskt eksempel på dette, er batterisaken i forbindelse med handelsavtalen mellom EU og Storbritannia. I henhold til handelsavtalen mellom EU og Storbritannia er handel med elektriske biler tollfri, forutsatt at 45 prosent av bilens batteri er produsert enten i EU eller Storbritannia. Norge regnes i denne sammenheng som tredjeland, slik at bruk av norske batterier kan føre til at bilene ikke anses for å være produsert i enten EU eller Storbritannia. Dette rammer norsk batteriekspport negativt.

Deltakelsen i EUs prosjektsamarbeid, som IPCEI-prosjekter, og i nærings- og forskningsprogrammer, som for eksempel Horizon Europe, EU4Health, InvestEU, og DIGITAL, er etter utvalgets vurdering av stor betydning både for forskningssektoren, næringslivet og norske myndigheter. Utvalget mener derfor det er svært viktig for Norge å delta i denne typen samarbeid. Sveits' og Storbritannias erfaringer fra å bli ute-stengt fra Horizon Europe, og deres innsats for å kunne delta i forskningssamarbeidet, illustrerer betydningen av slikt samarbeid. Storbritannia kom med i 2023 – Sveits forhandler om å komme inn.

EØS-avtalen sikrer norsk deltakelse i det indre marked på de områdene som EØS-avtalen dekker. Mange av de nye næringspolitiske initiativene i EU kobler elementer som faller utenfor EØS-avtalen, til reguleringen av det indre markedet. Dette medfører en reell risiko for at markedsadgangen til norsk industri kan bli påvirket i negativ retning. Utviklingen skaper også utfordringer for den norske forvaltningen av EØS-avtalen. Ved innføring av sektorovergripende regelverk, må det sikres at alle berørte og ansvarlige myndigheter involveres og kobles på de pågående prosessene.

EU har de siste årene innført reguleringer som ikke nødvendigvis er blitt ansett som EØS-relevante, men som likevel endrer hvordan det indre markedet fungerer. Hvis Norge ikke tilpasser seg slike reguleringer, kan dette påvirke det norske næringslivets vilkår i det indre markedet. Hvis Norge kun forholder seg til de EØS-relevante elementene i EUs nye satsinger, er det fare for at markedsadgangen for det norske næringslivet blir skadelidende. Utvalget mener det er viktig å vurdere hva som kan gjøres for å sikre næringslivets interesser i denne situasjonen, for eksempel ved å ta nytt regelverk inn i EØS-avtalens proto-

koll 31 (områder utenfor de fire friheter) eller ved å etablere bilaterale ordninger.

Utvalget anbefaler at norske myndigheter går igjennom EUs næringspolitiske initiativ og vurderer konsekvenser av EØS-relevante og ikke EØS-relevante elementer for norsk næringsliv, og hvilke tiltak som kan iverksettes for de elementene som faller utenfor EØS-avtalen. Utvalget anbefaler samtidig at EØS-avtalen i størst mulig grad legges til grunn for en videreutvikling av samarbeidet med EU.

Utvalget mener inngåelse av intensjonsavtaler mellom Norge og EU, som Norge – EU Grønn Allians, kan være nyttige supplement til EØS-avtalen, som kan bidra til å utvikle det næringspolitiske samarbeidet på en positiv måte. Utvalget vil likevel understreke at denne typen samarbeid kan supplere EØS-avtalen, men forutsetter et velholdt EØS-samarbeid som grunnmur.

Utvalget mener erfaringene viser at manglende kunnskap om EØS på EU-siden kan skape problemer for det norske næringslivet. Dette gjelder ikke minst på områder i skjæringsflaten mellom næringspolitikk og handelspolitikk, noe EUs handelsrestriksjoner under koronapandemien illustrerte. Utvalget mener norske myndigheter bør være særlig oppmerksomhet til endringer i EUs regelverk som ikke omfattes av EØS-avtalen, men som likevel kan ha betydning for reguleringen av det indre marked. I tillegg bør det brukes ressurser på å øke kjennskapen til EØS i EU.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- EØS-avtalen bør i størst mulig grad legges til grunn for en videreutvikling av det næringspolitiske samarbeidet med EU.
- Norske myndigheter bør fortsatt prioritere tett dialog med ESA om videre godkjenning av differensiert arbeidsgiveravgift. Ved at norske myndigheter i størst mulig grad gjør dette på eget initiativ, kan prosessen med ESAs godkjenning av ordningen effektiviseres og sikres.
- Norske myndigheter bør være særlig oppmerksomme på endringer i EUs regelverk som ikke omfattes av EØS-avtalen, men som likevel kan ha stor betydning for konkurransevilkårene i det indre marked.
- Myndighetene bør gå igjennom EUs næringspolitiske initiativ og vurdere konsekvenser for norsk næringsliv, samt hvilke tiltak som kan iverksettes for viktige områder som ikke ivaretas av EØS-avtalen.
- Utviklingen i retning av stadig mer sektorovergripende regelverk i EU, gjør det desto vikti-

- gere for norske myndigheter å sikre at alle berørte og ansvarlige parter involveres og kobles på de pågående prosessene.
- Norske myndigheter bør sikre deltakelse i relevante programmer og prosjektsamarbeid i EU og utnytte best mulig de støttemulighetene som også er åpne for norsk forskning og næringsliv.
 - Norge bør følge samme regler og prosedyrer som våre europeiske handelspartnere når det gjelder investeringsscreening, og søke et tett samarbeid med EUs screeningmekanisme.
 - Det er avgjørende for norske virksomheters konkurransekraft at de får rammevilkår som er på linje med aktører i EU, og at myndighetene styrker den næringspolitiske verktøykassen i takt med andre land.

Kapittel 12

Arbeidsliv og arbeidsmarked

12.1 Innledning

EU består av 27 land, med over 200 millioner arbeidstakere.¹ Norge er gjennom EØS-avtalen en integrert del av dette store arbeidsmarkedet. Innenfor det felles arbeidsmarkedet skal man fritt kunne søke og ta arbeid, med de samme rettigheter som vertslandets egne borgere. For den enkelte arbeidssøker betyr dette større muligheter for å finne relevant arbeid, mens det for virksomhetene øker tilgangen på tiltrengt og kvalifisert arbeidskraft. Arbeidslivspolitikken er likevel fortsatt i hovedsak et nasjonalt ansvar, og det er store variasjoner både i regler og vilkår i de ulike landene i det europeiske arbeidsmarkedet. Det er samtidig en rekke EU-reguleringer som angår arbeidslivet. Dette gjelder særlig regler som stiller minstekrav til arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter i medlemslandene. I tillegg har også EUs regelverk for konkurranse, statsstøtte, offentlige anskaffelser og trygdekoordinering betydning. På arbeidslivets område angir reglene oftest en nedre grense for ulike arbeidsvilkår, og det er uproblematisk å vedta strengere regler nasjonalt. Hovedreglene om fri bevegelse av arbeidstakere og tjenester i det indre markedet, setter likevel visse grenser for nasjonale reguleringer og tiltak. Spørsmålet om hvilke muligheter Norge har til å innføre nasjonale tiltak for å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, har derfor fått mye oppmerksomhet på arbeidslivsfeltet.

Dette kapittelet vil ta for seg hvordan EØS-avtalen og den frie bevegelsen av arbeidskraft og tjenester har påvirket det norske arbeidsmarkedet, den norske arbeidslivsmodellen og reguleringen av arbeidslivet – med særlig vekt på utviklingen etter 2012.

12.2 Hovedfunn fra 2012-utredningen

Ett markant utviklingstrekk i det norske arbeidslivet de siste tjue årene har vært den store arbeidsinnvandringen, og særlig fra EU-statene i Øst- og Sentral-Europa. «Østutvidelsen er den mest skjellsettende hendelsen i EØS-avtalens historie», het det i 2012-utredningen. En overordnet konklusjon i 2012 var at EØS-avtalen hadde bidratt til vekst og styrket konkurranseevnen for flertallet av norske virksomheter. Dette inkluderte også at det var blitt enklere å rekruttere arbeidstakere til regioner hvor det hadde vært vanskelig å få tak i innenlandsk arbeidskraft. Hovedtrekkene ved den norske modellen for lov- og avtaleregulering, lønnsdannelse, partssamarbeid og arbeidsmarkedspolitikken ble beskrevet som videreført. 2012-utredningen konkluderte med at nasjonal politikk, institusjoner og næringsstruktur fortsatt var utslagsgivende for utviklingen i arbeidsmarkedet, med frontfagsmodellen og trepartssamarbeidet som nøkkelfaktorer. Det ble ikke funnet grunnlag for å si at maktforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere var vesentlig endret i perioden fra 1994 til 2011. Det ble imidlertid pekt på store utfordringer i deler av arbeidsmarkedet på grunn av arbeids- og tjenesteinnvandringen fra østlige EU-stater etter 2004, og at økt lavlønnskonkurranse og omgørelser av regelverk satte blant annet lønnsnivået under press i deler av arbeidsmarkedet.

12.3 Bakgrunn: Norges tilknytning til EUs arbeidslovgivning

EUs arbeidslivsregulering er todelt. For det første består den av de grunnleggende reglene for det indre markedet, og for det andre består den av EU-samarbeidets «sosiale dimensjon». Det som gjerne omtales som EUs sosiale dimensjon, handler først og fremst om forhold i arbeidslivet og reguleringer på europeisk nivå, inklusive koordi-

¹ «EU labour market – quarterly statistics». Eurostat. 2023. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_labour_market_-_quarterly_statistics.

nering av trygderettigheter, sysselsetting og fattigdomsbekjempelse.²

Den sosiale dimensjonen i EU har utviklet seg gradvis. Da Romtraktaten ble inngått i 1957, var hovedfokuset økonomisk integrasjon og fri bevegelighet. Arbeidsrett derimot, ble ansett som et i hovedsak nasjonalt anliggende. Ved senere traktatendringer i EU har det rettslige rammeverket gjennomgått flere endringer, og det har vært en betydelig vekst i reguleringen av arbeidstakerrettigheter. I EUs seneste traktatrevisjon, Lisboatraktaten, ble den sosiale markedsøkonomien introdusert som et av EUs hovedmål, og kombinasjonen av EUs økonomiske og sosiale motiver ble framhevet.³ I dag har EU et omfattende regelverk bestående av (i hovedsak) minimumsrettigheter for arbeidstakere.

Regulering av arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter er et delt ansvar mellom EU og medlemsstatene. Selv om traktatene gir EU rett til å gi bindende regler på det arbeidsrettslige område, er EUs myndighet likevel begrenset. Sentrale aspekter ved den arbeidsrettslige reguleringen, slik som regler om organisasjonsfrihet og kampmidler som streik og lockout, er unntatt.⁴ Disse arbeidsrettslige aspektene er likevel ikke unntatt dersom de kommer i konflikt med andre deler av EU-retten. Som vi kommer nærmere tilbake til, setter reglene om fri bevegelighet i det indre markedet grenser for hva slags tiltak som kan iverksettes nasjonalt.

Ved inngåelsen av EØS-avtalen var det et uttalt mål fra EFTA-statenes side at EØS-avtalen skulle «skape et rettslig rammeverk for et utvidet samarbeid mellom EFTA og EF om samfunnspolitiske spørsmål og spørsmål av betydning for forholdene i arbeidslivet» og «sikre partene i arbeidslivet en aktiv rolle i EØS».⁵ Da Norge gjennom EØS-avtalen ble fullt ut integrert i EUs felles arbeidsmarked, forpliktet Norge seg samtidig til å overta EU-retten på området. Det vil si at Norge forpliktet seg til å løpende gjennomføre EUs regler knyttet til den sosiale dimensjonen. I EØS-avtalens hoveddel er de sentrale arbeidsrettslige bestemmelsene regulert i artikkel 28 om fri bevegelighet for arbeidstakere, artikkel 29 om samordning av trygderettigheter for arbeidstakere, artikkel 36–37 om fri bevegelighet for tjenester og artiklene 66–71 om sosial- og arbeidspolitiske mål og virkemid-

ler.⁶ Hovedreglene er presisert og utdypet i sekundærlovgivningen.

12.4 Sentrale utviklingstrekk i EU det siste tiåret

EUs utvidelser østover medførte en svært stor økning i arbeidskraftmobiliteten fra øst til vest. Millioner av arbeidstakere søkte nye muligheter, og rekrutteringsbasen for bedriftene i vest ble langt større. De siste årene har mobiliteten av arbeidstakere ligget på et stabilt høyt nivå, med drøyt ti millioner registrerte arbeidsvandrere internt i EØS-området, dog med et klart fall i tallene under koronapandemien. I tillegg kommer utsendte og grensependlere, hvor de registrerte tallene var henholdsvis 2,6 millioner og 1,7 millioner i 2021.⁷

Ikke bare Norge, men også de «gamle» EU-medlemsstatene i vest, erfarte store problemer med større lavlønnskonkurranse i kjølvannet av den økende arbeidskraftmobiliteten. Etter hvert ble det også i EU klart at det var behov for tiltak for å hindre utnyttning av billig arbeidskraft fra de nye medlemsstatene, sosial dumping og urettferdig konkurranse. Dette gjenspeiles i at mål om et anstendig arbeidsliv, økt sysselsetting og tiltak for å bekjempe fattigdom har fått en mer framtrødd plass i EUs politikktutvikling. Samlet sett er inntrykket at det har vært et politisk stemnings-skifte i EUs politikk på arbeidslivsområdet det siste tiåret.⁸

I den europeiske sosiale pilaren fra 2017, ble det eksplisitt framhevet at det ikke bare er økonomiske hensyn som skal veie tungt, men også sosiale rettigheter. «Europa 2020-strategien» var EUs plan for vekst og sysselsetting fram til 2020. Blant målene var å løfte minst tjue millioner mennesker ut av fattigdom og sosial eksklusjon. Dette lyktes ikke, og da koronapandemien var et faktum i 2020, førte det til rask økning i antall arbeidsledige og fattige.⁹ EU etablerte da et finansieringsprogram, NextGenerationEU på 800 milliarder euro, blant annet for å holde sysselsettingen gående og betale for akutte utgiftsøkninger i medlemsstatene. I 2021 ble det innført en støtteordning for gjenoppbygging og styrking av økonomien etter pande-

² Se særlig TEUV art. 151-153 og nærmere beskrivelse i NOU 2012: 2, s. 431.

³ Se TEU art. 3 (3).

⁴ Se TEUV art. 153 (5).

⁵ St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 280.

⁶ NOU 2012: 2, s. 431.

⁷ European Commission (2023a).

⁸ En sentral kilde for denne oppsummeringen er halvårsrapportene om arbeidslivs- og sosialpolitikken fra den norske EU-delegasjonen i Brussel.

⁹ 60 prosent av medianinntekten etter skatt benyttes for å anslå andelen personer i risiko for å oppleve fattigdom.

mien,¹⁰ med følgende hovedområder: grønn og digital omstilling, økonomisk og sosial utjevning, sikring av ungdoms rettigheter og utdanning. Overordnede målsettinger fram til 2030 er at minst 78 prosent av personer i alderen tjue til 64 år skal være i arbeid, og antall mennesker som er i fare for fattigdom eller sosial ekskludering, skal reduseres med minst femten millioner.

EUs politiske målsettinger om en styrket sosial dimensjon har de siste årene resultert i flere nye reguleringer på arbeidslivsfeltet.¹¹ Samtidig som dette har vært en ønsket utvikling i mange medlemsstater, har høyere aktivitet på EU-nivå ført til økt bekymring i noen medlemsstater for selvråderetten når det gjelder regulering av arbeidslivet. Dette gjelder først og fremst Danmark og Sverige, hvor bekymringen har vært spesielt stor hos arbeidslivets parter. I de nordiske EU-statene reguleres arbeidslivet på mange områder gjennom tariffavtaler, hvor heller ikke nasjonalstatenes myndigheter har noen direkte innflytelse. Skepsisen gjelder ikke bare innføringen av nye EU-reguleringer, men også når det dukker opp motsetninger mellom vilkår i tariffavtalene og den frie bevegeligheten i det indre marked. Videre har motsetningene mellom «gamle» og «nye» medlemsstater kommet til syne ved flere anledninger det siste tiåret.

Økt oppmerksomhet om sosial dumping og de konsekvenser dette har for arbeidslivet, har utløst krav i de vestlige medlemsstatene om avbøtende tiltak, mens de østlige landene er opptatt av å kunne konkurrere med de fortrinn de har, blant annet lave lønnskostnader. Dette har ført til at mye av lovgivningen fra EU bærer preg av kompromisser, som fra de nordeuropeiske medlemsstatenes ståsted i mange tilfeller ikke går langt nok i å styrke arbeidstakernes rettigheter, innebærer en svekkelse av allerede eksisterende nasjonale løsninger som er gitt for å verne arbeidstakere, eller begrenser nasjonale reguleringsmuligheter. EUs *vikarbyrådirektiv* kan ses på som et utslag av en slik kompromissløsning. Direktivet har to hovedformål. Det første er å anerkjenne vikarbyråer som arbeidsgivere, og det andre er å sikre likebehandling av vikaransatte.

Et eksempel på hvordan EU har søkt å møte de utfordringene som østutvidelsen har brakt med seg, er *håndhevingsdirektivet om utsendte arbeids-*

*takere*¹² fra 2014. Direktivet kan også ses på som et svar på den betydelige kritikken av EU-domstolens tolkning av utsendingsdirektivet og forholdet til tjenestefriheten.¹³ Formålet med direktivet er å styrke gjennomføringen og etterlevelsen av EUs direktiv om utsending av arbeidstakere. Gjennom håndhevingsdirektivet legges det til rette for å undersøke om virksomheten som sender ut arbeidstakere, har aktivitet i hjemlandet. Det skal også vurderes om arbeidstakerne faktisk utsendes og avdekke bruk av falske selvstendige næringsdrivende.

Utsendingsdirektivet gir et vern til arbeidstakere som er sendt ut fra bedrifter i hjemlandet til oppdrag i andre EU-stater, ved at det på en del kjerneområder er reglene i vertslandet som skal gjelde. Direktivet prøver å balansere retten til fri bevegelse for tjenester med beskyttelsen av utsendte arbeidstakere, og ble i 2018 revidert.¹⁴ Det reviderte direktivet inneholder flere sentrale endringer som styrker rettighetene til utsendte arbeidstakere. Blant annet utvider direktivet lønnsbegrepet fra «minstelønn» (minimum rates of pay) til «godtgjørelse» (remuneration). Endringsdirektivet gir ikke noen egen definisjon på hva som inngår i begrepet, men det presiseres at det omfatter alle elementer av godtgjørelser som er obligatoriske i nasjonal lov eller forskrift, eller tariffavtaler som er erklært allmenngyldige i henhold til direktivets artikkel 3(8). Hva som nærmere inngår i lønnsbegrepet, ble overlatt til medlemsstatene å bestemme. For høykostnadslandene som tar imot mange utsendte arbeidstakere, og hvor hjemlige selskaper og deres arbeidstakere er opptatt av konkurranse på like vilkår, er dette særlig viktig. Direktivet begrenser også perioden for utsending, og dersom utsendingsperioden går utover tolv måneder, skal alle de arbeidsrettslige reglene i vertslandet gjelde, med unntak av stillingsvern, konkurranseklausuler og obligatorisk tjenstepensjon.

Det reviderte utsendingsdirektivet var gjenstand for omfattende debatt og er trolig det fremste eksempelet på motsetningene mellom «gamle» og «nye» medlemsstater. Polen og Ungarn stemte imot revisjonen av direktivet, og gikk i etterkant til søksmål mot Rådet og Europaparlamentet for å få vedtaket kjent ugyldig. Argumentasjonen gikk ut på at EU-lovgiver ikke hadde

¹⁰ “The Recovery and Resilience Facility”, European Commission. 2024. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en.

¹¹ Se oversikt over direktiver på arbeidslivets område i vedlegg 7.

¹² Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/67/EU om håndheving av direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting m.m.

¹³ Jf. Neergaard og Nielsen (2023), sak C-341/05 behandles nærmere i avsnitt 12.8.

¹⁴ Se fortalen til direktiv 2018/957 pkt. 24.

kompetanse til å la mottakerlandenes arbeidsrett overstyre reglene i avsenderlandet. EU-domstolen behandlet begge sakene i storkammer og slo fast at EU-lovgiver har full anledning til å ramme inn traktatens hovedregler om fri bevegelse på denne måten. Det var imidlertid ikke bare de sentral- og østeuropeiske landene som var kritiske til direktivet. Også flere av de nordiske landene var kritiske, men med en ganske annen begrunnelse. Fra nordisk hold ble det argumentert med at bestemmelsene i for stor grad grep inn i partenes forhandlingsrett.

En konsekvens av EUs sosiale vending og en mer aktiv lovgivning, er at EU i større grad har begynt å regulere spørsmål som i Norden tradisjonelt har vært overlatt til arbeidslivets parter. Dette har vært en økende utfordring de siste ti årene. Generelt har de nordiske EU-statene – og spesielt Danmark og Sverige – vært kritiske til reguleringer fra EU som griper inn i den nordiske modellen, hvor det i stor grad er opp til partene å framforhandle lønns- og arbeidsvilkår. Skepsisen er utbredt, selv om innholdet i reglene isolert sett innebærer en styrking av arbeidstakernes rettigheter, og derfor ikke oppfattes som kontroversiell i seg selv. Illustrerende eksempler er det nye direktivet om likelønn og ikke minst direktivet om minstelønn.

Likelønnsdirektivet ble vedtatt i 2023. Bakgrunnen for direktivet er at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn fortsatt er store. Målet med direktivet er å styrke likelønnsprinsippet ved hjelp av en større grad av innsyn i lønnsfastsettelsen, rapporteringskrav og bedre håndheving. Virksomheter med mer enn 100 ansatte kan måtte offentliggjøre overordnede opplysninger om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Representanter for arbeidstakerne og tilsynsmyndigheter skal kunne be om en presisering og utdyping av forskjellene, og arbeidsgiver blir forpliktet til å rette opp i lønnsforskjeller som ikke kan begrunnes i objektive faktorer. I Norge har arbeidsgiversiden uttrykt bekymring over at direktivet utfordrer partenes rolle når det gjelder fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstakersiden mener direktivet ikke står i et motsetningsforhold til eksisterende virkemidler i lovverket, men vil kunne bli et nyttig supplement til partene som forhandler lønn.¹⁵ Direktivet er vurdert

som EØS-relevant, men er per mars 2024 ikke innlemmet i EØS-avtalen.

I 2022 ble også *minstelønnsdirektivet* vedtatt. Bakgrunnen for direktivet var bekymringen over at andelen lavtlønte øker i Europa. Formålet med direktivet er blant annet å styrke prosessene rundt hvordan lovfestet minstelønn settes på nasjonalt nivå, dog kun for land som har allerede har lovfestet minstelønn. I EU er dette tilfellet for 21 av 27 medlemsstater. Land som ikke har lovfestet minstelønn og som baserer lønnsfastsettelsen på kollektive forhandlinger (de nordiske landene, Østerrike, Italia og Kypros), omfattes ikke av direktivets bestemmelser om lovfestet minstelønn. Direktivet har også bestemmelser for å fremme kollektiv lønnsfastsettelse og organisasjonsgrad, og disse gjelder for alle landene. Alle stater med tariffavtaledekning lavere enn 80 prosent, pålegges å utarbeide en handlingsplan for å fremme kollektiv lønnsdannelse. Handlingsplanen skal utarbeides i samarbeid med partene i arbeidslivet, og ha klare tidsfrister og tiltak.

Sverige og Danmark stemte mot direktivet, som ble ansett som en uakseptabel innblanding i den nasjonale lønnsfastsettelsen. Selv om direktivet ikke gir en forpliktelse til å innføre lovbestemt minstelønn, mener den danske regjeringen at det ikke med sikkerhet kan utelukkes at direktivet på sikt vil tolkes på en måte som kan få betydning for dansk lovgivning eller danske kollektive overenskomster. Danmark har anlagt annullasjonssøksmål for EU-domstolen, og Sverige støtter opp om dette. Vedtakelsen av direktivet skapte strid i den europeiske fagbevegelsen, som blant annet førte til at svensk LO i en periode sluttet å betale kontingent til den europeiske faglige sammenslutningen ETUC. EØS/EFTA-statene har så langt hatt en felles posisjon om at direktivet ikke er EØS-relevant. Norske myndigheters foreløpige vurdering var at direktivforslaget ikke faller innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, og at Norge ikke vil være forpliktet til å innlemme rettsakten. Den rettslige vurderingen av EØS-relevans skulle etter planen ferdigstilles når den endelige rettsakten forelå, men denne er per mars 2024 ikke offentliggjort.¹⁶

Andre eksempler på den sosiale vendingen i EU og den mer aktive lovgivningspolitikken på området, er *direktivet om beskyttelse av varslere* og *direktivet om transparente og forutsigbare arbeidsvilkår*. I tillegg er det vedtatt et direktiv om

¹⁵ «Likelønnsdirektivet». EØS-notat. Kultur- og likestillingsdepartementet / Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/mai/eus-likelonnsvilkar/id2856216/>

¹⁶ «Direktivforslag om tilstrekkelige minstelønninger». EØS-notat. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/nov/direktivforslag-om-tilstrekkelige-minstelonnsvilkar/id2786982/>.

balanse mellom arbeid og privatliv for foreldre og omsorgspersoner, som har som formål å øke kvinners deltakelse i arbeidslivet gjennom bedre permisjonsordninger. Den teknologiske utviklingen har også ført til et behov for en bedre regulering av arbeidstakeres rettigheter. Arbeidet med et *direktiv om plattformarbeideres rettigheter* kan ses på som et ledd i denne utviklingen. Plattformdirektivet ble vedtatt av Rådet i mars 2024, og blir etter alt å dømme endelig vedtatt i Europaparlamentet i løpet av april 2024. En viktig målsetting med direktivet er å legge til rette for at personer som utfører arbeid gjennom digitale plattformer (for eksempel sykkelbud og drosjesjåfører), kan bli klassifisert som arbeidstakere. Kommisjonen har estimert at 5,5 millioner plattformarbeidere kan være feilklassifisert som selvstendig næringsdrivende. Direktivet er EØS-relevant, men vil sannsynligvis ikke medføre store endringer i norsk lovgivning. Allerede fra 1. januar 2024 ble det innført et tydeligere skille mellom arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere i arbeidsmiljøloven. Det skal nå legges til grunn at det foreligger et arbeidstakerforhold, med mindre oppdragsgiver gjør det overveiende sannsynlig at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold.

Den økte aktiviteten hos EU-lovgiver og dreiningen i mer sosial retning har også fått betydning for EU-domstolens håndheving av regelverket. Da den forrige utredningen kom i 2012, var EU-domstolens praksis preget av en streng håndheving av reglene om fri bevegelighet, til dels på bekostning av arbeidstakerrettigheter og den nasjonale kollektive arbeidsretten. Særlig ble avgjørelsene som inngår i «Laval-kvartetten» tatt til inntekt for en markedsorientert tilnærming hos domstolen.¹⁷ I dag framstår EU-domstolen som mer balansert. Flere avgjørelser fra senere tid underbygger at domstolen har tatt innover seg den sosiale vendingen som har skjedd i EU, og at domstolen i dag i større grad er villig til å akseptere reguleringer av den frie bevegeligheten.¹⁸

12.5 Arbeids- og tjenesteinnvandring til Norge: Omfang og utvikling

Innenfor det felles europeiske arbeidsmarkedet skal borgerne fritt kunne søke arbeid, med

samme rettigheter og tilgang til sosiale ytelser som vertslandets egne borgere. Dette vil redusere risikoen ved å jobbe i et annet land, og også gjøre det lettere å rekruttere arbeidstakere på tvers av landegrensene i det indre markedet. Prinsippet om likebehandling innebærer at enhver form for forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet er forbudt. Fri bevegelighet av arbeidstakere er nedfelt i EØS-avtalen artikkel 28. Det norske arbeidsmarkedet påvirkes imidlertid også av utenlandske aktørers rett til å yte tjenester i Norge, som følger av EØS-avtalen artikkel 36. EØS-avtalen gir, på nærmere vilkår, markedsaktører rett til å ta med seg egne ansatte for å levere tjenester i andre EØS-land. Arbeidssøkere fra land innenfor EØS-området behøver ikke arbeids- eller oppholdstillatelse for å jobbe i Norge, men må kun registrere seg hos politiet senest tre måneder etter ankomst. Utenlandske tjenesteleverandører har plikt til å registrere sine utsendte arbeidstakere i Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret (OAR) i Norge.¹⁹

Østutvidelsen av EU i 2004, innledet et kraftig taktskifte i arbeidsinnvandringen til Norge, selv om det også tidligere ble rekruttert arbeidskraft fra utlandet. I 1954 ble Danmark, Finland, Sverige og Norge enige om å etablere et felles nordisk arbeidsmarked. I perioden fra slutten av 1960-tallet til det ble innført innvandringsstopp i 1975, kom det mange såkalte «fremmedarbeidere» til Norge. Bakgrunnen for innvandringsstoppen var en situasjon som ble oppfattet til å ha kommet ut av kontroll. Det var ment som en midlertidig bestemmelse, men ble permanent i 1981. Det felles nordiske arbeidsmarkedet ble beholdt.

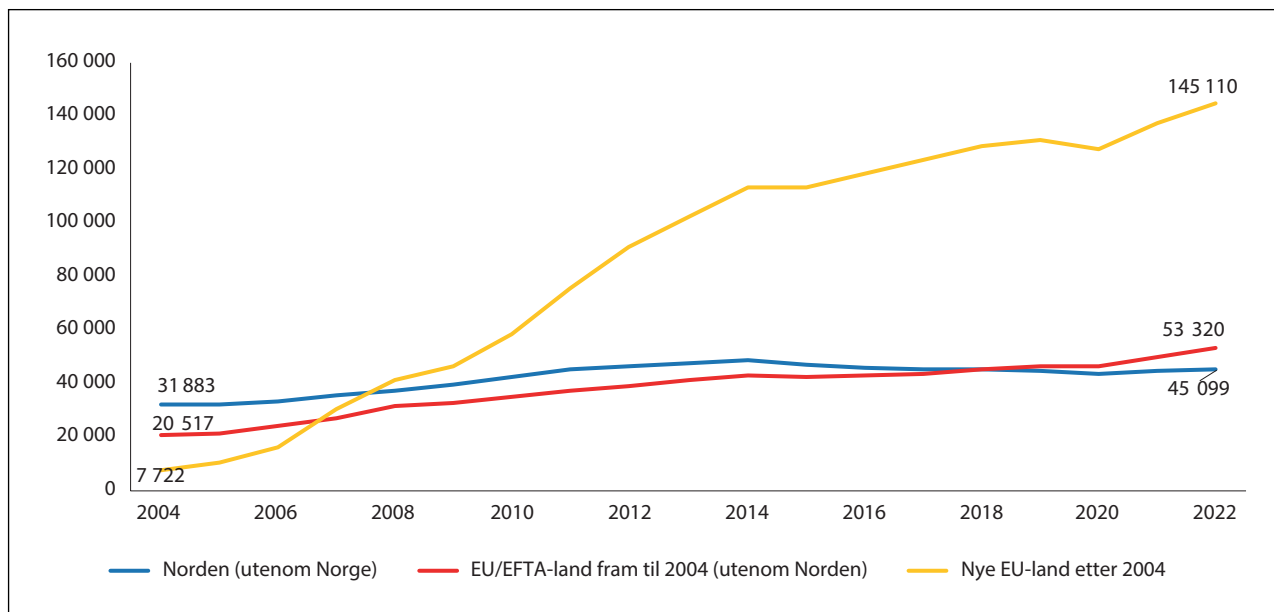
12.5.1 Omfanget av arbeidsinnvandring til Norge

Det kom ingen stor innvandringsbølge til Norge i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen i 1994. Som det slås fast i 2012-utredningen, var det fra EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og fram til 2004, knapt endringer i arbeidsmobiliteten til Norge. Men i 2004 kom den store EU-utvidelsen østover. Polen, Litauen, Latvia, Estland, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn (samt Kypros og Malta) ble medlemmer i EU. Tre år senere, i 2007, kom Bulgaria og Romania med, og i 2013 ble Kroatia EU-medlem. Norge var blant de landene som hadde størst arbeidsinnvandring sett i forhold til folketal-

¹⁷ Dølvik, m.fl. (2023).

¹⁸ Eksempler er sakene om endring av utsendingsdirektivet, sak C-620/18 og sak C-626/18, nye saker om offentlige anskaffelser, sak C-395/18, utsending og trygdekoordinering.

¹⁹ Tredjelandborgere med gyldig arbeids- og oppholdstillatelse i et EØS-land, kan sendes ut på oppdrag til et annet EØS-land. Se mer om dette i vedlegg 7.



Figur 12.1 Sysselsatte registrert bosatt i Norge fra EU/EFTA-land etter landbakgrunn, 2004–2022.¹

¹ Kategorien «Nye EU-land etter 2004» inkluderer følgende land, fra og med året de ble medlem i EU (i parentes): Polen (2004), Litauen (2004), Estland (2004), Latvia (2004), Slovakia (2004), Tsjekkia (2004), Ungarn (2004), Slovenia (2004), Romania (2007), Bulgaria (2007), Kroatia (2013). Kategorien «EU/EFTA-land fram til 2004» inkluderer: Belgia, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Tyskland, Østerrike, samt Kypros, Malta, Storbritannia og Sveits.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 09837.

let i årene etter EU-utvidelsene. I den første perioden kom det like mange til Norge som til de andre nordiske landene sammenlagt.²⁰ I tillegg kom et betydelig antall arbeidstakere på korttidsopphold og som utsendte på oppdrag fra bedrifter i hjemlandet. Utviklingen bidro til en rekordhøy sysselsettingsvekst i årene fra 2005 til 2010. Samtidig var utvandringen fra Norge moderat.

Mens det før EU-utvidelsen i 2004 var registrert bare drøyt 8000 borgere fra de nye EU-statene bosatt i Norge, økte dette voldsomt de påfølgende årene. Tallet har de siste årene ligget stabilt på godt over 200 000 bosatte borgere fra EU-statene i Øst- og Sentral-Europa.²¹

Figur 12.1 viser den svært store veksten i sysselsatte fra landene som ble med i EU etter 2004. I 2022 utgjorde denne gruppen over 145 000 sysselsatte, hvorav drøyt 75 000 var fra Polen og 30 000 fra Litauen. Det har i denne perioden også vært betydelig vekst i arbeidsinnvandringen fra nordiske land og de «gamle» EU-statene, selv om antallet er lavere.

Mens figur 12.1 omfatter arbeidsinnvandrere som har bosatt seg i Norge, inkluderer figur 12.2 alle *ikke bosatte lønnstakere* fra de aktuelle landgruppene. Her inngår utsendte arbeidstakere, men også et stort antall pendlere og andre som av ulike grunner ikke er bosatt i Norge.

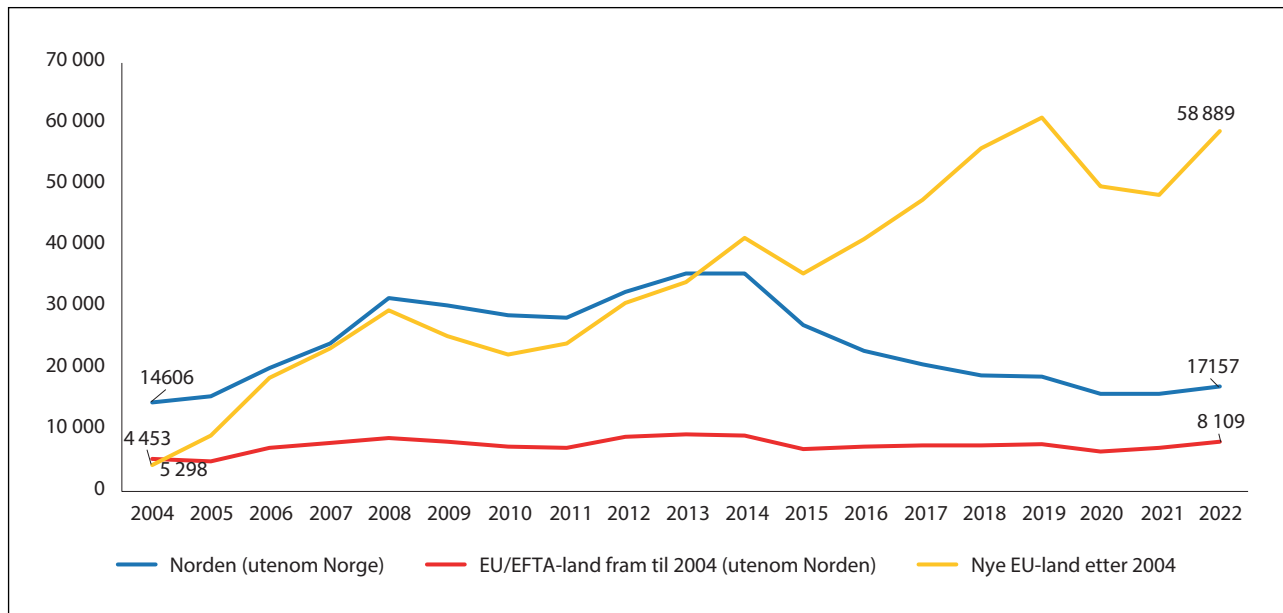
Figur 12.2 viser at det har vært en stor vekst også i antallet ikke-bosatte lønnstakere, og særlig fra de «nye» EU-statene. Statistikken viser at antallet sank under koronapandemien, for så å ta seg raskt opp igjen. Utsendte arbeidstakere utgjør ifølge Statistisk sentralbyrå en liten andel av arbeidsinnvandrere i Norge. Flertallet av de ikke bosatte lønnstakerne er pendlere eller jobber i norske virksomheter i kortere perioder. I løpet av 2022 var det rett under 18 200 utstasjonerte arbeidstakere i Norge, hvorav de fleste kom fra Polen og Litauen. De fleste jobber i bemanningsbransjen, bygge- og anleggsvirksomhet og industrien.²²

Behovet for arbeidskraft i Norge, og tilbud om bedre betalt arbeid enn i hjemlandene, har vært en sentral drivkraft for arbeidsinnvandringen i årene etter 2004. En sammenpresset lønnsstruk-

²⁰ Dølvik og Eldring (2006).

²¹ «05196: Befolkning, etter alder, statistikkvariabel og år». SSB. 2024. <https://www.ssb.no/statbank/table/05196/tableViewLayout1/?loadedQueryId=10040956&timeType=item>.

²² «Flere utstasjonerte arbeidstakere i 2022 enn året før». SSB. 2023. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/antall-arbeidsforhold-og-lonn/artikler/flere-utstasjonerte-arbeidstakere-i-2022-enn-aret-for>.



Figur 12.2 Lønnstakere ikke registrert bosatt i Norge fra EU/EFTA-land etter landbakgrunn, 2004–2022.¹

¹ Kategorien «Nye EU-land etter 2004» inkluderer følgende land, fra og med året de ble medlem i EU (i parentes): Polen (2004), Litauen (2004), Estland (2004), Latvia (2004), Slovakia (2004), Tsjekkia (2004), Ungarn (2004), Slovenia (2004), Romania (2007), Bulgaria (2007), Kroatia (2013). Kategorien «EU/EFTA-land fram til 2004» inkluderer: Belgia, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Tyskland, Østerrike, samt Kypros, Malta, Storbritannia og Sveits.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tur med relativt små forskjeller mellom topp og bunn, gjør det norske arbeidsmarkedet spesielt attraktivt for arbeidsinnvandrere med begrensede formelle kvalifikasjoner.²³

Mange av arbeidsinnvandrerne fra de nyeste medlemsstatene i EU har bosatt seg i Norge permanent. For eksempel har 40 prosent av de polske arbeidsinnvandrerne bodd i Norge i ti år eller mer. Andelen arbeidsinnvandrere og utenlandske pendlere (alle land utenom Norden)²⁴ av de sysselsatte i Norge, økte fra 2 prosent i 2003 til 8,4 prosent i 2020. Pendlere utgjorde 3 prosent i 2019.

Arbeidsinnvandrerne har bosatt seg over hele landet, og utgjorde i 2020 8,4 prosent av alle sysselsatte. Vikenregionen (Akershus, Buskerud og Østfold), Rogaland, Møre og Romsdal og Oslo har hatt høyest andel arbeidsinnvandrere. I Vikenregionen utgjorde arbeidsinnvandrerne nesten 10 prosent av de sysselsatte i 2020.²⁵ De mange arbeidsinnvandrerne i verftsindustrien og fiskein-

dustrien er to viktige årsaker til den store geografiske spredningen, spesielt til vestlandsfylkene og Nord-Norge.

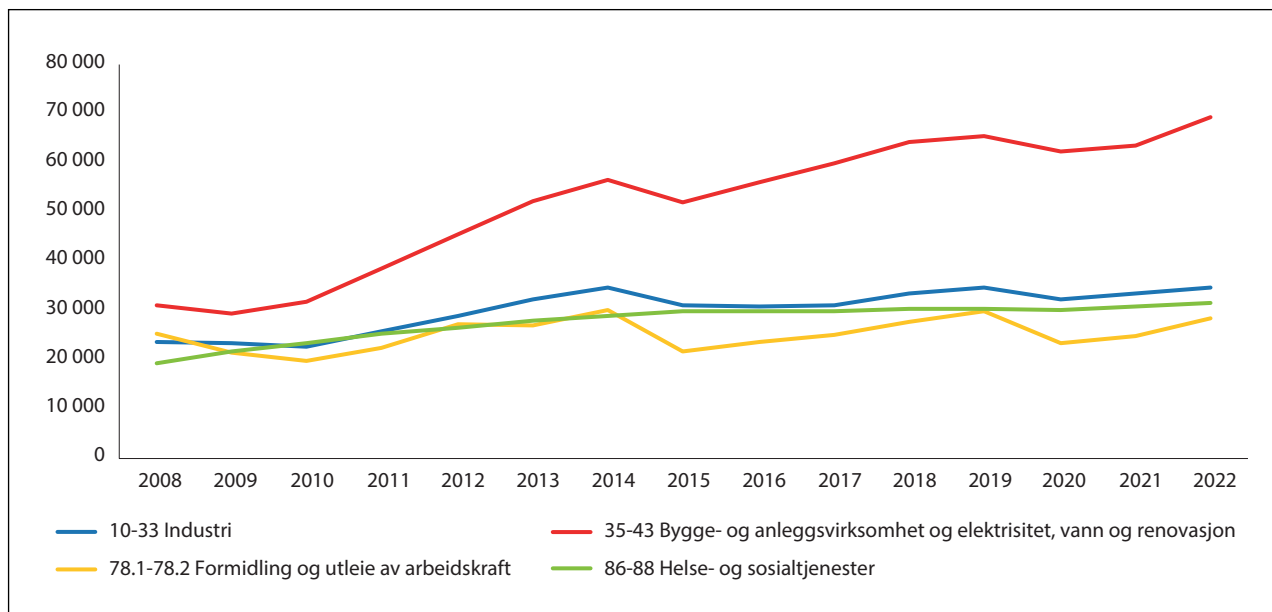
Selv om beholdningen av arbeidsinnvandrere har holdt seg på et stabilt høyt nivå de siste ti årene, har tilstrømmingen av nye arbeidsinnvandrere sunket. En viktig forklaring på nedgangen er at de økonomiske forholdene har bedret seg i flere av de viktigste avsenderlandene, noe som blant annet har ført til lavere arbeidsledighet og bedre betingelser. Dette er en konsekvens av det indre marked som er tilsiktet og ønsket. Eksempelvis har ledigheten i Polen gått ned fra 9–10 prosent i 2011–2014 til 3–4 prosent de siste årene.²⁶ I de senere årene har også en svak norsk krone gjort at det framstår som mindre lønnsomt å arbeide her, særlig for de som pendler eller fortsatt delvis har husholdning i hjemlandet. En annen faktor som kan påvirke arbeidsinnvandring framover, er en aldrende befolkning både i Norge og i de fleste europeiske land. Dette, og mindre forskjeller i lønnsnivå mellom Norge og EU-statene i Øst- og Sentral-Europa taler for at det

²³ NOU 2012: 2

²⁴ Det fellesnordiske arbeidsmarkedet gjør at det ikke finnes statistikk over innvandringsgrunn for personer fra Norden.

²⁵ «Viken er mest avhengig av utenlandsk arbeidskraft». SSB. 2022. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-blant-innvandrere-registerbasert/artikler/viken-er-mest-avhengig-av-utenlandsk-arbeidskraft>.

²⁶ «Hvem er de arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene?». SSB. 2022. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene>.



Figur 12.3 Sysselsatte fra EU- og EFTA-land i utvalgte næringer. Sysselsatte registrert bosatt og lønntakere ikke registrert bosatt. 4. kvartal 2008–2021.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11613.

vil bli mindre arbeidsinnvandring fra EØS-området fremover.²⁷

12.5.2 Hvor jobber arbeidsinnvandrerne?

Arbeidsinnvandrerne er konsentrert i visse deler av arbeidslivet. Som illustrert i figur 12.3, skiller byggenæringen seg særlig ut når det gjelder sysselsetting av arbeidsinnvandrere. Innenfor bygg utgjorde innvandrere (både bosatte og korttidsmigranter) fra de nyeste EU-landene rundt 30 prosent av arbeidskraften i 2020.²⁸ I bygg har antallet arbeidsinnvandrere fortsatt å stige gjennom den siste tiårsperioden, mens tallene er mer stabile for industri, arbeidsutleie og helse- og sosialtjenester. Men også disse bransjene sysselsetter et betydelig antall arbeidstakere fra EØS-området.

Arbeidsinnvandrere jobber ofte i konjunktursatte bransjer. Det ble for eksempel tydelig i forbindelse med oljeprisfallet i 2015, som førte til lavere innvandring og høyere arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrerne. Å jobbe i konjunktursatte bransjer er vanlig for arbeidsmigranter, fordi dette er bransjer med svingende behov for arbeidskraft. Arbeidsgiverne henter inn arbeidstakere fra utlandet i oppgangstider, og mange forsvinner ut i nedgangstider.²⁹ Koronapandemien

illustrerte at arbeidsinnvandrere rammes hardt i krisetider. Tall fra Statistisk sentralbyrå viste at arbeidsledigheten blant innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa i fjerde kvartal 2020 var dobbelt så høy som totalt i arbeidsmarkedet.

Renhold er en annen bransje med høyt innslag av utenlandske arbeidstakere. En kartlegging viste at om lag syv av ti av alle sysselsatte i bransjen hadde innvandringsbakgrunn. Om lag halvparten av disse var fra Sentral- og Øst-Europa, både EU-stater og Øst-Europa ellers. 80 prosent av innvandrerne fra de nyeste medlemsstatene i bransjen var kvinner.³⁰ Også i primærnæringene, bemanningsforetak, transport og overnattings- og serveringsvirksomhet er det en stor andel arbeidsinnvandrere blant de sysselsatte.

Helse- og omsorgssektoren har blitt stadig mer avhengig av utenlandsk arbeidskraft. Helsepersonellkommissjonen slo i 2023 fast at personell med utenlandsk utdanning og personell med innvandringsbakgrunn er helt sentrale bidragsyttere i de norske helse- og omsorgstjenestene.³¹ Sektoren rekrutterer mange med innvandringsbakgrunn generelt, men også arbeidsinnvandrere fra hele EU-området. Som det framkommer i figur 12.3, var det i perioden 2008–2022 et stabilt og noe økende innslag av arbeidstakere fra EØS-området

²⁷ NOU 2023: 30.

²⁸ «Den grenseløse arbeidskraften». SSB. 2022. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/den-grenselose-arbeidskraften>.

²⁹ Bratsberg og Raaum (2014).

³⁰ Trygstad m.fl. (2018).

³¹ NOU 2023: 4.

Boks 12.1 Arbeidsinnvandrernes situasjon i Norge

Denne utredningen tar for seg konsekvensene av arbeidsinnvandringen for det norske arbeidslivet og arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandrernes situasjon og utfordringene når det gjelder arbeids- og levevilkår, er imidlertid godt dokumentert i utredningen fra Arbeidsinnvandrerutvalget (NOU 2022: 18). Med tittelen «Mellom mobilitet og migrasjon» konkluderte utredningen blant annet med at arbeidsinnvandrerne opplever betydelige integreringsutfordringer, på grunn av mangelfulle norskferdigheter, lav deltagelse i frivillig arbeid og politikk, og liten opp-

levelse av tilhørighet. Mange arbeidsinnvandrere jobber i deler av arbeidsmarkedet med dårlige lønns- og arbeidsvilkår, lav fagorganisering og få muligheter for sosial mobilitet. Dette er en omfattende utredning, som dekker de fleste arbeids- og levekårsutfordringer for bosatte arbeidsinnvandrere, i første rekke fra de nyeste medlemsstatene.

Kilde: NOU 2022:18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunns- liv.*

innenfor helse- og sosialtjenestene. Ifølge Legeforeningen, er det til sammen drøyt 31 500 yrkesaktive leger i Norge. De har registrert et økende antall utenlandske leger over tid, og også at det kommer flere spesialister. Legeforeningens statistikk viser at det per i dag er registrert 5732 utenlandske leger med autorisasjon i Norge, hvorav 32 prosent kommer fra Norden, og 42 prosent kommer fra øvrige EU-stater.³²

Ifølge Statistisk sentralbyrå er en del av de som jobber i bemanningsforetak utleid til helse- og sosialtjenester.³³ NHO Service og Handels statistikk viser at utleie til helse og omsorg utgjør en økende andel av omsetningen til deres medlemmer i bemanningsbransjen (som antas å dekke ca. 80 prosent av markedet innenfor bemanningstjenester). Mens utleie til helse og omsorg utgjorde 8 prosent av bransjens solgte timer i 3. kvartal 2019, var det steget til 19,8 prosent i 3. kvartal 2023.³⁴ Sannsynligvis rekrutteres en del av helsepersonellet som leies ut fra utlandet.

12.5.3 Tilknyningsformer for arbeidsinnvandrerne

I arbeidsgiveres vurdering av behovet for arbeidskraft, vil grunnbemanningen, arbeidstakernes kompetanse og tilgang på arbeidskraft ved midlertidige økninger i produksjonen være viktige faktorer.³⁵ Arbeids- og tjenesteinnvandringen fra de nyeste EU-statene ga arbeidsgiverne mulighet til

å rekruttere arbeidskraft på mer fleksible betingelser, som for eksempel gjennom bruk av utenlandske underleverandører og økt tilgang på innleid arbeidskraft. Dette ga også virksomheter fra Sentral- og Øst-Europa økte muligheter til å levere tjenester på tvers av landegrensener i det indre markedet.

I Norge er hovedregelen og den vanligste tilknyningsformen faste ansettelser direkte i produksjonsbedriftene. Det finnes ingen samlet oversikt over hvordan arbeidsinnvandrere fordeler seg på ulike tilknyningsformer. Innleie er imidlertid langt mer utbredt blant innvandrere enn blant norskfødte, og i særlig grad for innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa.³⁶ I 2017 hadde 55 prosent av arbeidstakerne i bemanningsbransjen innvandringsbakgrunn, de fleste fra de nyeste medlemsstatene i EU.³⁷ Videre har andelen innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa som har etablert enkelt-personforetak, økt, ifølge SSBs foretaksstatistikk.

Innleie eller andre former for midlertidig ansettelse kan fungere som inngangsport til mer stabile jobber. Samtidig vil innleide være i en mer sårbar situasjon, og det kan være problematisk å stå opp for sine rettigheter. Dette er noe av bakgrunnen for innstrammingene i arbeidsmiljøloven når det gjelder adgangen til å leie inn arbeidskraft inkludert forbudet mot innleie fra bemanningsbransjen i bygg i Oslofjordområdet.³⁸ (Se mer i avsnitt 12.7.3.)

Utsendte arbeidstakere kan ha ulike typer ansettelsesforhold i hjemlandet. De kan være fast eller midlertidig ansatt, tilknyttet bemanningsby-

³² Taraldset (2023), samt informasjon mottatt fra Legeforeningen.

³³ NOU 2022: 18.

³⁴ NHO (2023).

³⁵ Ødegård (2014).

³⁶ Strøm og von Simson (2020).

³⁷ Nergaard (2018).

³⁸ FOR-2022-12-20-2355

rår – eller knapt ha noe kontraktsforhold i det hele tatt. Hovedpoenget er at de ikke har noe ansettelsesforhold i Norge, og de utgjør dermed en helt særegen gruppe med svak tilknytning til det norske arbeidsmarkedet. Den ekstra årvåkenheten for disse arbeidstakerne skyldes at de er spesielt utsatt for underbetaling. Utsendte arbeidstakere har krav på mange av de samme rettighetene som ansatte i virksomheter i Norge når det gjelder arbeids- og lønnsvilkår.³⁹ Men, i og med at arbeidsgiveren ikke er basert i Norge, er ansettelsesforholdet deres i utgangspunktet regulert av hjemstatens arbeidsrett.⁴⁰

12.6 Konsekvenser av arbeids- og tjenesteinnvandring for det norske arbeidsmarkedet

Arbeids- og tjenesteinnvandring påvirker arbeidsmarkedet først og fremst ved at tilbudet av arbeidskraft øker. Arbeids- og tjenesteinnvandringen har hatt flere positive virkninger for norsk økonomi og næringsliv (se kapittel 10). Norge har hatt stort behov for arbeidskraft, og arbeidsinnvandringen har i stor grad vært etterspørselsdrevet. Den store tilstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft har dempet flaskehalsproblemer i enkelt næringer i perioder med stor aktivitet i økonomien, og dermed også dempet presset på løningene både i disse næringene og i økonomien samlet.⁴¹ Videre har husholdningene kunnet høste fordeler gjennom økt tilbud og lavere priser på tjenester.

En stor andel av bosatte arbeidsinnvandrere er konsentrert i deler av arbeidsmarkedet med lave krav til språkferdigheter, dårlige lønns- og arbeidsvilkår, lav fagorganisering og med få muligheter for sosial mobilitet. Begreper som «sosial dumping» og «arbeidslivskriminalitet» er blitt dagligdagse i den norske samfunnsdebatten. Det er enighet mellom ulike politiske partier og partene i arbeidslivet om at situasjonen har vært utfordrende, men uenighet om alvorlighetsgrad og hva slags tiltak som er best egnet for å få bukt med problemene.

Enkelte arbeidsplasser, spesielt innenfor bygg og verftsindustrien, har blitt fullstendig dominert av arbeidsinnvandrere, slik at de knapt kommer i

kontakt med norske arbeidstakere.⁴² Dette har skapt integreringsutfordringer, blant annet fordi det gjør det vanskeligere for arbeidsinnvandrerne å få kjennskap til norsk regelverk, arbeidskultur og språk, og vanskeligere for norske arbeidstakere å ha kontakt med sine kolleger.

12.6.1 Fortrengningseffekter og avhengighet av utenlandsk arbeidskraft

Foreløpig er det begrenset kunnskap om mulige fortrengningseffekter av arbeids- og tjenesteinnvandringen til Norge. Det er satt i gang et forskningsprosjekt på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om dette temaet, som skal være ferdig i november 2024. På den andre siden har norske bedrifter et stort behov for arbeidskraft. NAVs bedriftsundersøkelse beregnet mangelen på arbeidskraft våren 2023 til knapt 53 000 personer. Dette var lavere enn i 2022, men likevel høyere enn i 2021 og 2020.⁴³ Dette peker i retning av fortsatt behov for arbeidsinnvandrere.

I utgangspunktet vil innvandringen virke forskjellig for ulike arbeidstakergrupper. Innenlandske arbeidstakere med lignende kompetanse som innvandrerne, kan bli utsatt for tøffere konkurranse, svakere lønnsutvikling og redusert sysselsetting. NIBR har i en studie funnet eksempler på at tilgangen på kompetent utenlandsk arbeidskraft var så god at det kunne ekskludere lokalbefolkningen.⁴⁴

Innenfor håndverksfagene vil graden av fagbeskyttelse være det som i praksis regulerer rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft. Holdningen om at «alle kan male», har for eksempel gjort det lett og attraktivt for arbeidsgivere å basere seg på ufaglært arbeidskraft fra utlandet. I tømmerfaget har utviklingen i større grad tatt form av en arbeidsdeling mellom innenlandske arbeidstakere som faglærte spesialarbeidere, og utenlandske, som blir satt til sjauing og rutinemessig montasje.⁴⁵

En beslektet utfordring er å få norsk ungdom til å satse på bransjer med mange arbeidsinnvandrere, som for eksempel byggfag. Tross vekst i sysselsettingen i bygg, har det vært svak, innenlandsk rekruttering på grunn av frafall fra utdanning og mangel på lære plasser.⁴⁶ Norsk ungdoms søkning til byggfag falt med over 40 prosent i

³⁹ FOR-2005-12-16-1566.

⁴⁰ «Ny rapport om arbeidslivskriminalitet fra NTAES». Økokrim. 2020. <https://www.okokrim.no/ny-rapport-om-arbeidslivskriminalitet-fra-ntaes.6279398-411472.html>.

⁴¹ NOU 2013: 13.

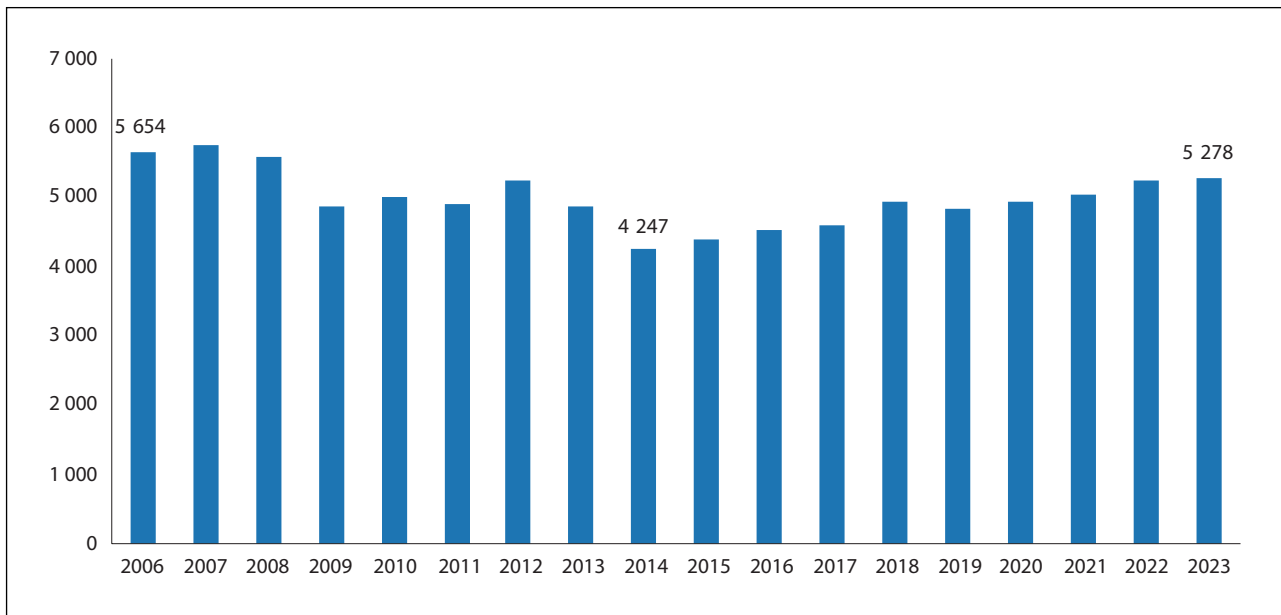
⁴² Ødegård (2014).

⁴³ NAV (2023).

⁴⁴ Søholt m.fl. (2015).

⁴⁵ Friberg og Haakestad (2015).

⁴⁶ Røed og Schöne (2016).



Figur 12.4 Antall elever i bygg- og anleggsteknikk, videregående trinn 1, 2006–2023.¹

¹ Tallene i figur 12.4 starter i 2006, da det ble en ny struktur på videregående opplæring (Kunnskapsløftet).

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 05430.

årene fra 2007 til 2014.⁴⁷ For maler- og murerfaget har situasjonen vært dramatisk. Antallet søkere falt med henholdsvis 70 og 60 prosent fra 2007 til 2019.⁴⁸ Spørsmålet er om trenden har snudd. I 2022 var det en økning på 5 prosent i elevtallene på bygg- og anleggsteknikk sammenlignet med 2021, med det høyeste antallet elever siden 2013. Også i 2023 har elevtallet økt noe.

I figur 12.4 vises antall elever på trinn 1 i bygg- og anleggsteknikk i årene fra 2006 til 2023. Den viser at antallet i 2023 fortsatt var litt lavere enn i 2006, men at det har vært økende de siste årene.

Det er flere faktorer som kan påvirke ungdoms utdanningsvalg og nyrekruttering til enkelte fag og yrker. Tilbudet av utenlandsk arbeidskraft kan påvirke arbeidsgivernes lokale rekruttering, men også hvilke yrker som framstår som attraktive for norsk ungdom. Et annet spørsmål er om arbeidsinnvandrere fortrenger mulighetene for grupper som har problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet, og det henvises ofte til det store antallet uføretrygdete i Norge. Dette er det, så vidt utvalget har kjennskap til, ikke gjort noen studier av.

Koronapandemien var en øyeåpner når det gjaldt å innse hvor avhengige deler av det norske arbeidsmarkedet har blitt av arbeidsinnvandrere. Da landet stengte ned under pandemien tidlig i

2020, avtok arbeidsinnvandringen betydelig på grunn av reiserestriksjoner, og vi fikk det laveste innvandringstallet siden 2005. Det var blant annet frykt for nedgang i norsk matproduksjon som ledet til innføringen av egne innreiseregler for landbruksarbeidere, og for bemanningssituasjonen i helsesektoren. En annen bekymring var arbeidskraftsituasjonen på norske verft. Frykten var at uten tilgang på utenlandsk arbeidskraft, ville nye anbud ikke kunne regnes på, noe som igjen ville føre til lavere behov for den faste, norsk-baserte arbeidsstokken.⁴⁹

12.6.2 Konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår

Det økte tilbudet av arbeidskraft har ført til en negativ utvikling i arbeidsvilkår i enkelte deler av arbeidsmarkedet. Forskningen peker på at risikofaktorene for at arbeidsinnvandrere utsettes for dårlige lønns- og arbeidsvilkår, er:⁵⁰

- arbeid i bransjer med lave etableringskostnader og mange utenlandske arbeidstakere,
- arbeid med korte opphold i Norge og med ansettelse i utenlandske virksomheter,
- atypiske ansettelser,
- oppdrag med lange kontraktkjeder,

⁴⁷ NOU 2020: 2.

⁴⁸ Haakestad (2021).

⁴⁹ NOU 2022: 5.

⁵⁰ Ødegård og Eldring (2016).

- lav organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og arbeid i virksomheter uten tariffavtale.

Internasjonal forskning viser at arbeidsinnvandring kan gi negative lønneffekter for innenlandsk arbeidskraft i bunnen av inntektsfordelingen og positive effekter for de høyere opp i inntektsfordelingen.⁵¹ Dette gjelder også for Norge. En studie viser at norskfødte fra lavinntektsfamilier får lavere inntekt og redusert arbeidstilbud som følge av innvandring fra lavinntektsland.⁵² Forskning har også dokumentert at høy arbeidsinnvandring kan ha en lønsdempende effekt i enkelte næringer. I byggenæringen er lønsveksten estimert til å ha blitt noe lavere enn den ville vært uten den store tilstrømningen av arbeidsinnvandrere.⁵³

Det har vært en økning i andelen lavtlønte i Norge i løpet av de siste tjue årene. Det gjelder spesielt i de delene av arbeidsmarkedet som har stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. Nesten 40 prosent av de som omtales som «varig lavtlønte», det vil si de som ikke klarer å bevege seg oppover i lønshierarkiet, er født utenfor Norge.⁵⁴ Lønnstakere som er omfattet av allmenngjorte tariffavtaler, har en gjennomsnittslønn som er rundt 25 prosent lavere enn andre lønnstakere.⁵⁵ Arbeidsinnvandrerrutvalget ba SSB om å utrede de økonomiske levekårene for bosatte arbeidsinnvandrere fra de nyeste EU-statene.⁵⁶ Den viste at det er de som kom i perioden 2004–2006 som har hatt den beste inntektsutviklingen, blant annet hjulpet av gode konjunkturer. Videre at arbeidsinnvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa gjennomgående har lavere husholdningsinntekter enn de som kom fra «gamle» EU-stater og land utenfor EØS-området. En årsak til dette kan være at mange arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa jobber i næringer med lavere lønnsnivå enn det arbeidsinnvandrere fra andre land gjør. Generelt har innvandringstidspunkt og botid mye å si for de økonomiske levekårene. Lønnsinntekten for arbeidstakere med innvandringsbakgrunn⁵⁷ falt mye mer som følge av nedstengningen i forbindelse med koronapandemien, enn for norskfødte. Fallet for norskfødte var på det meste

oppe i om lag 5 prosentpoeng, mens innvandrere opplevde et fall på nær 15 prosentpoeng. For korttidsmigrantene var fallet i lønnsutbetalingene på nær 30 prosent på det meste.⁵⁸

Forhold knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS) har også blitt påvirket av den økte rekrutteringen av utenlandske arbeidstakere. Dette henger, for det første, sammen med at bransjer med økt risiko for ulykker, som bygg og anlegg, verftsindustri og landbruk, også har mange arbeidsinnvandrere.⁵⁹ For det andre at risikoen for ulykker og skader øker på grunn av manglende kommunikasjon, kulturforskjeller og lite kunnskap om regelverket. Erfaringene viser at utenlandske arbeidstakere er ekstra utsatt for skader og dødsfall på arbeid. I byggebransjen har det vært lett å få jobb uten å snakke norsk, selv om det kan være forbundet med stor fare å feiltolke beskjeder og bruke verneutstyr på feil måte. Forskningen tyder på at utenlandske arbeidere som hverken behersker norsk eller engelsk, har vanskelig for å forstå hva som foreligger av sikkerhetsregler og krav til verneutstyr. Et felles språk er dessuten avgjørende når man må kommunisere raskt om farlige situasjoner. I en undersøkelse i byggebransjen kom det fram at 29 prosent av arbeidsgiverne i løpet av en treårsperiode hadde opplevd eller observert at språkproblemer hadde ført til en ulykke eller nestenulykke.⁶⁰

12.6.3 Arbeidslivskriminalitet

Kriminalitet i det norske arbeidslivet er ikke av ny dato. Det er imidlertid liten tvil om at internasjonaliseringen av arbeidslivet har gjort problemene større. Bygg har i lang tid vært en særlig utsatt bransje. Et eksempel er at mange av aktørene som tilbyr maler- og snekkertjenester i forbrukermarkedet, opererer i det svarte markedet. De fleste av arbeidstakerne er ufaglærte arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. Aktørene benytter stråpersoner for å kamuflere sin tilknytning til foretakene, begår skatte- og avgiftsunndragelse, hvitvasking, brudd på arbeidsmiljøloven og benytter ulovlig arbeidskraft. Enkelte av aktørene har også tilknytning til narkotikakriminalitet. Ifølge Økokrim, kan konsekvensen for lovlidige virksomheter være at de presses ut av markedet, fordi de taper konkurransen mot kriminelle nettverk.⁶¹

Situasjonsbeskrivelser fra Nasjonal tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) har

⁵¹ Dustmann m.fl. (2013).

⁵² Hoen m.fl. (2022).

⁵³ Bjørnstad (2015).

⁵⁴ Svarstad og Dapi (2022).

⁵⁵ Benedictow m.fl (2021).

⁵⁶ Epland og Kirkeberg (2022).

⁵⁷ Innvandrere er her utenlandsfødte lønnstakere med to utenlandsfødte foreldre innmeldt i Folkeregisteret.

⁵⁸ Bratsberg m.fl. (2022).

⁵⁹ Ødegård (2023).

⁶⁰ Kilskar m.fl. (2017).

vist at utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og unndragelse av skatter og avgifter er de vanligste formene for arbeidslivskriminalitet. Falsk dokumentasjon brukes for å kamuflere brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Dessuten har useriøse arbeidsgivere spekulert i at underbetaling eller mangel på betaling ikke forfølges rettslig. Bedragerier og bruk av vold forekommer også. Videre, at aktører som begår arbeidslivskriminalitet, ofte har et lovlydig ytre og derfor er vanskelige å avsløre, og at de har profitert på at myndighetene ikke har hatt anledning til å dele informasjon. Bruk av tilretteleggere og stråpersoner gjør det dessuten vanskeligere for oppdragsgivere å følge opp og avdekke brudd på regelverket. Under koronapandemien har det oppstått nye sårbarheter i offentlige anskaffelser, gjennom kombinasjonen av hasteinnkjøp, lemping av regelverk og omdisponering av ansatte.⁶²

Utnytting av arbeidskraft i form av tvangsarbeid og menneskehandel har også kommet høyere på dagsorden i løpet av de siste årene. Dette rammer først og fremst utenlandske arbeidstakere. Risikofaktorer er illegale/semilegale arbeidsrelasjoner, avhengighet av arbeidsgiver, språklige barrierer, lukkede miljøer og lite kontrollvirksomhet. Lave etableringskostnader og få krav til arbeidstakernes kompetanse gir større spillerom for mennesker som vil tjene «raske penger» og beveger seg utenfor regelverket. Rekruttering av sesongarbeidere i landbruket har også vist seg å være en utfordring, fordi det er vanskelig å få oversikt, for eksempel for tilsynsmyndighetene.⁶³

12.6.4 Lav organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere

Lav organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrerne kan gjøre det vanskeligere å opprettholde gode vilkår i deler av arbeidsmarkedet, og på sikt skape utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Totalt er organisasjonsgraden blant bosatte arbeidsinnvandrerne på 24 prosent, mot drøyt 50 prosent for norskfødte arbeidstakere. Et poeng i denne forbindelse er at innvandrere er overrepresentert i bransjer med lav organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, som bygg og privat service.

⁶¹ «Økokrims trusselvurdering 2022». Økokrim. 2022. <https://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2022.6527255-549350.html>.

⁶² Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (2022).

⁶³ Brunovskis og Ødegård (2021).

Lav organisasjonsgrad kan dermed delvis forklares med hvor de jobber. Organisasjonsgraden øker imidlertid i takt med botid.⁶⁴ Sterke kollektive institusjoner i form av høy organisasjonsgrad og høy avtaledekning, er regnet som vesentlig for å opprettholde et arbeidsliv uten for store forskjeller. Hvorvidt Norge klarer å opprettholde høy organisasjonsgrad og avtaledekning, kan dermed ha stor betydning for utviklingen av ulikhet.⁶⁵

12.6.5 Særskilte utfordringer i transportsektoren

Norsk transportnæring har gjennomgått store endringer de siste femten årene. Utenlandske aktører spiller en stadig større rolle som leverandører av transporttjenester i sammenheng med norsk import og eksport på vei. Kabotasjekjøring, altså at innenlands transport utføres av utenlandske transportører, øker også i omfang. Det store skiftet inntraff ved EUs utvidelse mot øst, som gradvis ga markedsadgang for polske og baltiske transportbedrifter. Utvidelsen har også gitt økt tilgang på billig arbeidskraft fra sørøstlige deler av Europa.⁶⁶ (Se avsnitt 12.7.4 for mer om reguleringsutfordringene i transportnæringene.⁶⁷)

12.7 Nasjonale reguleringer og tiltak i møte med EØS

Norges tilslutning til EØS-avtalen har hatt betydning for den nasjonale reguleringen av arbeidsmarkedet på flere måter (se også avsnitt 12.3 og 12.4). På noen områder har den økte arbeids- og tjenesteinnvandringen tydeliggjort mangler og svakheter i det norske regelverket – og dermed også behovet for nye reguleringer. Gjennom de to siste tiårene har skiftende regjeringer lansert flere handlingsplaner og strategier mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, som igjen har resultert i en rekke lovendringer og tiltak.⁶⁸ I all hovedsak har de innførte tiltakene og reguleringene ikke ført til konflikt mellom nasjonale reguleringer og EØS-retten.⁶⁹ Til en viss grad har

⁶⁴ Nergaard og Ødegård (2022).

⁶⁵ Alsos og Nergaard (2023).

⁶⁶ Tvedt (2023).

⁶⁷ Utredningen tar ikke for seg reguleringen av drosjenæringen og EØS. Det er ett av flere temaer som behandles i Drosjeutvalget. De har levert delutredningen NOU 2023: 22 og leverer sin andre delutredning i juni 2024.

⁶⁸ Se vedlegg 7 for oversikt over tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

⁶⁹ Dølvik m.fl. (2023).

utviklingen revitalisert debatten om grunnleggende vilkår for arbeidstakere og ført til nye reguleringer. Det er liten tvil om at møtet mellom nasjonal rett og EØS-rett har skapt utfordringer på arbeidslivsområdet, og kan komme til å gjøre det framover. Dette handler også om hva som skal reguleres i lov og/eller i avtaler mellom arbeidslivspartene, både på nasjonalt og europeisk nivå. I det følgende vil vi ta for oss noen av de mest sentrale reguleringene og sakene fra de siste tolv årene, med et særlig blikk på de områdene hvor det har oppstått tvil og konflikt om det nasjonale handlingsrommet for arbeidslivsregulering.

12.7.1 Allmenngjøring av tariffavtaler

Det mest inngripende og trolig best kjente tiltaket, er allmenngjøring av tariffavtaler. I 2012-utredningen påpekte utvalget at «den viktigste endringen i det norske arbeidslivsregimet som følge av EØS-avtalen er innføringen av lov om allmenngjøring av tariffavtaler i 1993».⁷⁰ Allmenngjøringslovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, samt å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Når det først er fattet et vedtak om allmenngjøringsforskrift, dekker den alle arbeidstakere i den aktuelle bransjen. I praksis innebærer en allmenngjøringsforskrift at det innføres en tidsavgrenset offentlig minstelønnsbestemmelse, og at det er forbudt å lønne noen lavere enn minstesatsene i tariffavtalen.

Tariffnemnda fattet det første vedtaket om allmenngjøring i 2004, og gjennom årene har flere bransjer blitt omfattet. Mens det i 2012 forelå allmenngjøringsforskrifter i fire bransjer, er det per mars 2024 ni gjeldende allmenngjøringsforskrifter; i bygg, skips- og verftsindustrien, landbruk, renhold, fiskeindustrien, elektro, turbil, godstransport og hotell og restaurant.⁷¹ Dette er sektorer med betydelige innslag av arbeidsinnvandrere. Regjeringen vurderer også om det kan stilles krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann (se avsnitt 12.7.4).

Evalueringer viser at allmenngjøring har ført til at de nederst på lønnsstigen er løftet opp. Det er en synkende andel lønnstakere som har en lavere timelønn enn avtalt minstesats. For eksempel viste fem års erfaring med allmenngjøring i renhold, at lønnsnivået for de lavest lønte hadde økt med nesten 40 prosent. Videre har allmenn-

gjøringen hatt en sammenpressende tendens. Det vil si at mens de lavest lønte fikk mer, fikk de høyest lønte i renholdsbransjen relativt mindre.⁷² Men, det er fortsatt en klar tendens til at utenlandske arbeidstakere i de allmenngjorte bransjene tjener mindre enn norske, og at langt flere ligger nær minstelønns gulvet.⁷³

Allmenngjøringsforskrifter er også gjeldende for utenlandske foretak med utsendte arbeidstakere, men bare innenfor grensene som settes gjennom utsendingsdirektivet. Hvorvidt en norsk allmenngjøringsforskrift var forenlig med EØS-retten, var tema i «verftssaken» (se boks 12.2).

12.7.2 Krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser, gjeldende fra 2017, avløste den forrige anskaffelsesloven fra 1999. Fra 2017 ble muligheten for å ta hensyn til miljø og grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser styrket. Loven stiller også krav om bruk av lærlinger, og åpner for begrensninger i leverandørkjeden. Bakgrunnen for loven var tre EU-direktiver om offentlige anskaffelser fra 2014; anskaffelsesdirektivet, forsyningsdirektivet og konsesjonskontraktdirektivet. Hensikten med direktivene er å forenkle, øke fleksibiliteten og ikke minst utvide mulighetene til å ta samfunns-hensyn ved offentlige anskaffelser.⁷⁴

Arbeidstakere som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, skal ikke ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.⁷⁵ Oppdragsgiver skal stille krav om at ansatte hos leverandører, og eventuelt underleverandører, har lønn etter disse bestemmelsene, og skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Regjeringen startet i 2022 arbeidet med en såkalt Norgesmodell for offentlige anskaffelser.⁷⁶

⁷² Benedictow m.fl. (2021). Jordfald og Svartstad (2020). Eldring m.fl. (2011).

⁷³ Dapi og Svarstad (2021).

⁷⁴ Høsten 2022 satte regjeringen ned et utvalg, Anskaffelsesutvalget, som skal gjennomgå regelverket for offentlige anskaffelser og komme med forslag til endringer. Utvalget har levert en første delutredning, NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser — Første delutredning. Den andre delutredningen kommer i mai 2024.

⁷⁵ FOR-2008-02-08-112.

⁷⁶ Les mer om dette arbeidet: «Norgesmodellen». Nærings- og fiskeridepartementet. 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/nfd/sak/norgesmodellen/id2917213/>.

⁷⁰ Jf. NOU 2012: 2, s. 463.

⁷¹ Se også vedlegg 7.

Boks 12.2 «Verftssaken»

Saken gjaldt allmenngjøring av deler av industrioverenskomsten for skips- og verftsindustrien, nærmere bestemt allmenngjøringen av utenbystillegg, arbeidstid, overtidstillegg og kostnadsdekning ved overnatting utenfor hjemmet.

I 2009 gikk ni verft til søksmål mot staten v/ Tariffnemnda med påstand om at denne allmenngjøringen var i strid med EØS-retten, og derfor ikke kunne gjøres gjeldende overfor selskaper etablert i andre EØS-stater som utførte arbeid for verftene ved bruk av utsendte arbeidere. Tingretten frikjente staten. Saken ble anket til lagmannsretten, som anmodet EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse.

EFTA-domstolen konkluderte langt på vei med at bestemmelsene om utenbystillegg og om kostnadsdekning ved overnatting utenfor hjemmet (reise, kost og losji) var uforenlige med

EØS-retten, selv om den endelige vurderingen ble overlatt til lagmannsretten.

Lagmannsretten frikjente likevel staten i 2012, og saken ble anket videre til Høyesterett. Dom i saken falt i mars 2013. Også Høyesterett kom til at samtlige av de allmenngjorte reglene var i overensstemmelse med EØS-retten.

I kjølvannet av dommen åpnet ESA sak mot Norge når det gjaldt dekning av utgifter til reise, kost og losji for utsendte arbeidstakere. Norge svarte at spørsmålet måtte overlates til partene i arbeidslivet. Striden ble endelig gravlagt høsten 2018, da Tariffnemnda slo fast at utgifter til reiser innenfor Norges grenser fortsatt skal dekkes i henhold til de allmenngjorte tariffbestemmelsene, men ikke reiser fra og til hjemlandet. ESA lukket saken i desember 2023.

Boks 12.3 Grunnleggende prinsipper i en anskaffelse

Et eksempel på at EU-domstolen anerkjenner EU-rettens sosiale vending, er Tim-saken¹, som omhandler avvisning av en leverandør begrunnet i at underleverandøren ikke åpnet for at personer med funksjonsnedsettelse kunne arbeide for dem. Etter italiensk rett var det obligatorisk å avvise en tilbyder i en slik situasjon. Tim SpA anførte at avvisningen var uforholdsmessig, og at en mer passende sanksjon ville være å kreve at de byttet underleverandør. Spørsmålet for EU-domstolen var om en slik obligatorisk avvisning var i tråd med anskaffelsesdirektivet.

EU-domstolen konkluderte med at tilbydere kan avvises dersom det kan dokumenteres at miljø-, sosial- og arbeidsmarkedshensyn ikke etterlevs. Dette gjelder også dersom underleverandører ikke etterlever slike hensyn. Domsto-

len tydeliggjorde med dette betydningen av miljø-, sosial- og arbeidsmarkedshensyn i en anskaffelse, og fastslår at dette skal likestilles med de øvrige grunnleggende prinsippene: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Forholdsmessighetsprinsippet krever imidlertid at avvisning ikke skjer automatisk, men er basert på en konkret vurdering av uregelmessighetene. Den italienske lovgivningen var derfor ikke i tråd med anskaffelsesdirektivet, fordi leverandøren ikke hadde fått anledning til å bytte ut underleverandøren.

¹ Sak C-395/18 er en prejudisiell framleggelse fra en italiensk domstol med spørsmål om tolkning av anskaffelsesdirektivet (direktiv/2014/24).

For et drøyt tiår siden ble forskrift om lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser lagt under lupen. ESA reiste spørsmål om denne regelen var forenlig med utsendingsdirektivet. Ifølge EØS-reglene, må krav til lønns- og arbeidsvilkår for utsendte arbeidstakere vise til bestemmelser i enten allmenngjorte tariffavtaler og/eller lovgiv-

ning. Endringer som ble gjort i forskriften i 2011, imøtekom de innvendingene ESA hadde. Det ble presisert at lønns- og arbeidsvilkårene som følger av allmenngjøringsforskriftene, vil gjelde som minstevilkår også for kontrakter etter forskriften. Ellers er det minstevilkårene i gjeldende landsomfattende tariffavtale som kommer til anvendelse. I

tillegg ble lønns- og arbeidsvilkår presisert til å gjelde arbeidstid og lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen. Saken ble avsluttet i 2012.

I nyere tid har det oppstått en konflikt om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden ved offentlige anskaffelser. Den norske anskaffelsesforskriften begrenser antall underleverandørledd i enkelte offentlige kontrakter for bygge- og anleggsarbeider eller visse renholdstjenester.⁷⁷ I 2019 åpnet ESA en undersøkelse av denne regelen, og varslet i 2020 om at de innledet en formell granskning om traktatbrudd. ESA mente at begrensningen var i strid med EØS-avtalen, mens norske myndigheter argumenterte med at bestemmelsen er et effektivt virkemiddel mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i offentlige kontrakter. I de påfølgende årene var det en omfattende dialog mellom ESA og norske myndigheter, og det ble også avholdt møter med partene i arbeidslivet for å få informasjon om virkningen av restriksjonene. I februar 2024 meddelte ESA at de avslutter saken, blant annet på grunnlag av at norske myndigheter har gjort veiledningen til forskriften tydeligere på formålet med bestemmelsen.⁷⁸

12.7.3 Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

Stortinget vedtok i 2022 å endre regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak, med virkning fra 1. april 2023. Endringene var begrunnet i regjeringens mål om å sikre hele og faste stillinger som bygger opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.⁷⁹ For det første er adgangen til å leie inn fra bemanningsforetak «når arbeidet er av midlertidig karakter» opphevet.⁸⁰ Det er fortsatt lov å leie inn vikarer, for eksempel ved sykdom. Det er også fortsatt adgang til å inngå lokale avtaler om tidsbegrenset innleie med fagforening med innstillingsrett.⁸¹ Endringene innebærer i tillegg en styrking av innleides rett til fast ansettelse, når arbeidstaker har

vært sammenhengende innleid i mer enn tre år, uavhengig av innleiegrunn.

Det er også gjennom forskrift innført et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo, Akershus, Buskerud, Østfold og Vestfold.⁸² EUs vikarbyrådirektiv (artikkel 4.1) gir mulighet til å innføre restriksjoner mot vikararbeid dersom det begrunnes i allmenne hensyn – som behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked samt forebygge misbruk. I Tyskland har det eksempelvis siden midten av 1980-tallet vært et nasjonalt forbud mot innleie fra bemanningsforetak i byggebransjen,⁸³ og fra og med 2021 er det også innført bestemmelser som i praksis gir forbud mot bruk av innleid arbeidskraft og eksternt personell i kjøttindustrien.⁸⁴

Endringene i det norske innleieregelverket har vært politisk omstridt, og bemanningsbransjen og deler av arbeidsgiversiden er sterke motstandere av de nye innleierestriksjonene. Flere bedrifter har sendt inn klager til ESA, som januar 2023 startet en undersøkelse av om de vedtatte tiltakene er forenlige med vikarbyrådirektivet (2008/104) og den frie bevegelsen av tjenester.⁸⁵ I juli 2023 meddelte ESA at reguleringene etter deres vurdering er uforholdsmessige, og at det derfor åpnes sak mot Norge. I regjeringens svar til ESA i oktober 2023, fastholdt regjeringen at innstrammingene etter deres vurdering er i tråd med EØS-retten.⁸⁶ I september 2023 leverte ni bemanningsforetak et erstatningssøksmål til Oslo tingrett på 35 millioner kroner mot staten på grunn av de nye innleiereglene. Tingretten ønsket avklaring av flere EØS-rettslige tolkningsspørsmål, og ba derfor i januar 2024 EFTA-domstolen om en avklaring på om restriksjonene på innleie er i tråd med EØS-retten.

Under behandlingen i EFTA-domstolen kan alle EØS-statene, Kommisjonen og ESA tilkjenne sitt syn på saken. EFTA-domstolens uttalelser i slike prejudisielle saker er formelt sett rådgivende, men gir sterke føringer for norske rettsinstanser. Det er et stort overlapp mellom spørsmålene fra Oslo tingrett og ESAs sak, og ESA vil etter alt å dømme nå avvente EFTA-domstolens rådgivende uttalelse.

⁷⁷ FOR-2016-08-12-974.

⁷⁸ ESA sak 84262.

⁷⁹ Prop. 131 L (2021–2022).

⁸⁰ Med unntak for innleie av helsepersonell, innleie til kortvarig arrangement og landbruksavløsere.

⁸¹ Fagforeninger som har minst 10 000 arbeidstakere som medlemmer, jf. arbeidstvistloven § 39.

⁸² FOR-2013-01-11-33.

⁸³ German Federal Ministry of Justice (2023).

⁸⁴ German Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2020).

⁸⁵ ESA (2023d).

⁸⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023).

12.7.4 Regulering av transportbransjen

Store deler av transportbransjen er internasjonalsert og utsettes for sterk konkurranse fra utenlandske virksomheter. Det gjelder langs veiene, i lufta og på sjøen. Å opprettholde norske lønns- og arbeidsvilkår er derfor spesielt krevende innenfor denne delen av arbeidslivet.

Den sosiale vendingen i EU har imidlertid også fått betydning for transportnæringene, noe reglene knyttet til EUs mobilitetspakke et eksempel på. Sommeren 2020 ble det innført nye regler om kjøre- og hviletid, som i tillegg omfatter strengere krav til blant annet overnattingsfasiliteter og hjemreiser og utvidet bruk av fartsskrivere i kjøretøyene. I 2022 vedtok Stortinget en rekke lovendringer for å gjennomføre reguleringene i mobilitetspakken. Fra tidligere er det både for gods- og persontransport på vei i Norge innført allmenngjorte tariffavtaler for sjåførene.

Varebilbransjen er i vekst, blant annet som følge av større netthandel. Her er det stort innslag av utenlandsk arbeidskraft, høyt arbeidspress, lange arbeidsdager og lite regulering.⁸⁷ Som del av gjennomføringen av EUs mobilitetspakke i norsk rett, er det innført løyveplikt for å drive godstransport med varebil i internasjonal transport.⁸⁸ I tillegg blir kjøre- og hviletid og krav om fartsskriver ved internasjonal transport med varebiler gjeldende fra 2026.

Når det gjelder transport på tvers av landegrensene, er kabotasje kjøring et særskilt område. Det betyr i korthet sagt å utføre innenriks transport i forbindelse med internasjonal transport. Det vil for eksempel si at en sjåfør som kjører en last fra Amsterdam til Bergen, kan ta med seg gods tilbake til Oslo. Formålet er at færre biler skal dra tomme tilbake etter transporter på tvers av landegrensene, og det er derfor tillatt å kjøre tre innenrikstransporter i løpet av syv dager etter siste lossing av en internasjonal transport.⁸⁹ Sjåførene skal, mens de kjører innenriks, regnes som utsendte arbeidstakere, og dermed ha rett på minstelønn i henhold til den allmenngjorte tariffavtalen. Kabotasje omfatter også persontrafikk, først og fremst i turbusser.⁹⁰ Et av de store problemene med kabotasje er at reglene misbrukes, ved at sjåfører kjører mer enn reglene tillater, og i noen til-

feller permanent i andre land.⁹¹ Beregninger viser at kabotasje utgjør rundt 3 prosent av det norske transportarbeidet. Å finne og dokumentere kabotasje kjøring er, ifølge kontrollmyndighetene, svært krevende. Kabotasjereguleringene gjelder nå også for varebiler (som vi antar er mindre relevant for kabotasje kjøring i norsk sammenheng). EUs mobilitetspakke innebærer dessuten at fartsskrivere og fjernavlesning blir del av kontrolltiltakene fra 2024.

Reglene for persontransportkabotasje (turbuss), gir EØS-transportører rett til å utføre kabotasje på midlertidig basis. Begrepet «midlertidig» er ikke nærmere definert, og gjør det vanskelig å kontrollere brudd på regelverket. Regjeringen har nå besluttet å innføre en klar tolkning av hva som er tillatt persontransportkabotasje i Norge, slik det også er gjort i Danmark. Kommisjonen stevnet høsten 2023 Danmark for EU-domstolen for deres nasjonale tolkning av hva som er midlertidig kabotasje.⁹² De norske reglene er likevel strammet inn, og fra 1. januar 2024 er det kun tillatt for utenlandske busselskap å utføre persontransport på norske veier i perioder på maksimalt tjue dager sammenhengende, og maksimalt tretti dager totalt per kalenderår. Den norske regjeringen har signalisert at Norge vil intervensere i saken til fordel for Danmark, og argumentere for at det er nasjonalt handlingsrom på dette området.⁹³

Liberaliseringen av lufttransporten i EU/EØS på 1990-tallet har ført til nye tilknytningsformer for arbeidstakerne, som innleie og at mange utfører arbeid som selvstendige oppdragstakere. Press på kostnader motiverer til å betjene innenlandsruter uten å følge norske lønns- og arbeidsvilkår.⁹⁴ Regjeringen har kommet med en stortingsmelding, hvor lønns- og arbeidsforholdene i innenriks luftfart er blant temaene.⁹⁵ En av konklusjonene er at regjeringen vil arbeide for at flygende personell på flyruter i Norge skal være underlagt norske regler så langt det er forenlig med EØS-avtalen.

Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann har stått på dagsordenen i mer enn ett

⁸⁷ Samfunnsøkonomisk Analyse (2020).

⁸⁸ Gjelder varebiler med tillatt totalvekt fra 2500 til 3500 kg.

⁸⁹ Se Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1072/2009 av 21. oktober 2009 om adgang til markedet for internasjonal godstransport artikkel XX.

⁹⁰ Forordning (EF) 1073/2009.

⁹¹ Edling (2016).

⁹² C-482/23.

⁹³ «Kabotasjereguleringene strammes inn: Regjeringen vil sikre tydelige rammer for lovlig persontransportkabotasje i Norge». Pressemelding. Samferdselsdepartementet. 2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-sikre-tydelige-rammer-for-lovlig-persontransportkabotasje-i-norge/id3019563/>.

⁹⁴ Samferdselsdepartementet (2022).

⁹⁵ Meld. St. 10 (2022–2023).

tiår. Regjeringen har kommet med forslag om at skip i norsk innenriksfart og skip som yter maritimtjenester på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone, underlegges krav om norske lønns- og arbeidsvilkår.⁹⁶ Bakgrunnen er at utenlandske skip i norske farvann har ansatte med et lønnsnivå som til dels er betydelige lavere enn norsk nivå. Med norske lønns- og arbeidsvilkår menes bestemmelser om lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, som følger av lov og landsomfattende tariffavtale for NOR-registrerte skip som er engasjert i samme type virksomhet.⁹⁷

12.8 EØS-retten og norsk kollektiv arbeidsrett

EØS-retten har hatt, og fortsetter å ha, betydning for den nasjonale kollektive arbeidsretten. Praksis fra EU-domstolen, EFTA-domstolen og Høyesterett har vist at EØS-avtalens regler om fri bevegelse kan begrense den kollektive retten til arbeidskamp. Fra de siste ti årene er det klareste eksempelet Holship-saken. Saken gjaldt Norsk Transportarbeiderforbunds (NTF) varslede boikott av Holship Norge AS, som var eid av et dansk selskap. Boikotten skulle hindre lossing og lasting av Holships skip i Drammen havn. Formålet var å tvinge Holship til å inngå tariffavtale med fortrinnsrett for havnearbeidere knyttet til Administrasjonskontoret for havnearbeid i Drammen.

Både tingretten og lagmannsretten konkluderte med at boikottvarselet var lovlig. Ved behandling i saken i Høyesterett, ble det innhentet en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen.⁹⁸ Spørsmålene til EFTA-domstolen gjaldt både EØS-avtalens konkurranseregler (artikkel 53 og 54) og etableringsretten (artikkel 31). EFTA-domstolen kom til at tariffavtaleunntaket fra EØS-avtalens konkurranseregler ikke kom til anvendelse i saken, og at det også forelå en restriksjon på etableringsretten som ikke kunne rettferdiggjøres i hensynet til å ivareta havnearbeidernes interes-

ser. I desember 2016 avsa Høyesterett dom i saken i plenum. Flertallet (10 av 17 dommere) sluttet seg til EFTA-domstolens syn og fant at den varslede boikotten var i strid med etableringsretten. Flertallet la vekt på at virkningen av boikotten ville være at et selskap i en annen EØS-stat, ville bli utestengt fra et marked som selskapet vil inn i. Dette skilte boikotten fra kollektive aksjoner som har til formål å tvinge en arbeidsgiver til å forbedre egne arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår, eller å forhindre en arbeidsgiver fra å si opp egne ansatte. Tariffbestemmelsen om fortrinnsrett ble av denne grunn ansett å være av «irregulær karakter», med kun et «nokså indirekte» vern av arbeids- og lønnsforhold. For flertallet var det derfor ikke nødvendig å gå nærmere inn på forholdet til konkurransereglene. Mindretallet på syv dommere mente at boikotten var forenlig med etableringsfriheten og omfattet av konkurransereglens tariffavtaleunntak.

I etterkant av Høyesteretts avgjørelse, klaget LO Norge inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). LO påsto at avgjørelsen var i strid med foreningsfriheten i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 11. EMD kritiserte Høyesterett, og dermed indirekte også både EFTA-domstolen og EU-domstolen, for å ha gitt EU/EØS-reglene om fri bevegelse for stor plass i møtet med foreningsfriheten som en grunnleggende rettighet, som også rommer retten til kollektiv arbeidskamp. Under henvisning til medlemsstatenes vide skjønnsmargin på området, ble Norge likevel frikjent. Dommen viser at det er en viss spenning mellom EU-domstolens tilnærming anno 2007–2008 i «Laval-kvartetten» og EMDs syn på hvilke begrensninger som kan legges på foreningsfriheten.

EFTA-domstolens rådgivende uttalelse både i Holship-saken og verftssaken (omtalt over) må ses som utslag av EU-domstolens tilnærming i Viking- og Laval-sakene. Som tidligere påpekt, er det grunnlag for å hevde at EU-domstolen har justert kursen siden disse avgjørelsene, og dette vil ha betydning for EFTA-domstolens tilnærming i framtidige saker. Dersom EU-domstolen er villig til å akseptere større begrensninger i hovedreglene om de fire friheter, vil EFTA-domstolen også måtte legge om kursen. Signalene fra EMD i Holship-saken og nyere praksis fra EU-domstolen, vil også ha betydning for norske domstolers tilnærming når retten til fri bevegelse skal balanseres mot andre grunnleggende rettigheter, slik som foreningsfriheten etter EMK artikkel 11.

⁹⁶ «Gjør viktige endringer i forslaget om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip». Pressemelding. Nærings- og fiskeridepartementet. 2024. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side3/id3028512/>.

⁹⁷ «Historisk lovforslag om norsk lønn i norske farvann og på norsk sokkel». Pressemelding. Nærings- og fiskeridepartementet. 2022. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/historisk-lovforslag-om-norsk-lonn-i-norske-farvann-og-pa-norsk-sokkel/id2916347/>.

⁹⁸ Sak E-14/15.

12.8.1 Tariffavtaler og konkurransereglene

Holship-saken omhandlet, som påpekt, også spørsmålet om hvorvidt EØS-konkurransereglene tariffavtaleunntak kom til anvendelse. Utgangspunktet etter konkurransereglene er at disse ikke griper inn i hva som kan tariffreguleres. Tariffavtaler som forfølger målet om å forbedre arbeids- og ansettelsesvilkår som er inngått gjennom kollektive forhandlinger mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, faller utenfor reglens anvendelsesområde. Dette gjelder imidlertid ikke for eventuelle klausuler i en tariffavtale som ikke kan sies å forfølge målet om å forbedre arbeids- og ansettelsesvilkår. Slike klausuler er omfattet av konkurransereglene.

I utgangspunktet er selvstendig næringsdrivende omfattet av EØS-avtalens konkurranseregler som tilbydere av tjenester på et marked, og utøvere av virksomhet som uavhengige økonomiske aktører. Det er imidlertid et voksende antall personer (oppdragstakere) som ikke defineres som arbeidstakere, men som i realiteten kun er knyttet til én eller et fåtall tjenestekjøpere. Dette aktualiserer spørsmålet om også selvstendig næringsdrivende, som for eksempel musikere og frilansjournalister, kan forhandle kollektivt, uten å bryte konkurransereglene. Kommisjonen lanserte i september 2022 retningslinjer som klargjør i hvilke tilfeller kollektive avtaler for selvstendige næringsdrivende uten egne ansatte, faller utenfor konkurranseregelverkets anvendelsesområde.⁹⁹ Skjev forhandlingsstyrke, grad av underordning og økonomisk avhengighet er i retningslinjene fra Kommisjonen konkretisert til næringsdrivende med minst 50 prosent av inntekten fra én kunde, som er innlemmet i kundeforetaket og styres av det.¹⁰⁰ Konkurransetilsynet har bekreftet at de vil følge Kommisjonens retningslinjer.¹⁰¹

12.9 EØS-avtalen og partene i arbeidslivet

12.9.1 Den sosiale dialogen i EU og europeiske forhandlinger

EØS-avtalen har hatt bred støtte fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet, som LO og NHO. Tross

EØS-motstand i deler av fagbevegelsen, har dette hovedbildet ikke endret seg vesentlig i løpet av det siste tiåret. Det som omtales som den sosiale dialogen på EU-språket, dreier seg i korthet om samarbeidet mellom partene i arbeidslivet. På sentralt nivå skal Kommisjonen konsultere partene om all politikktutvikling på det arbeidsmarkedspolitiske området. De norske organisasjonene i arbeidslivet kan delta aktivt i EUs sosiale dialog gjennom sine europeiske organisasjoner, og har dermed tilgang til relevante beslutningsprosesser. Det gjelder både hovedorganisasjoner og fagforbund. EFTA har også en rådgivende komité der partene i arbeidslivet deltar. NHO, Virke, LO, YS, KS og UNIO er representanter fra norsk side. Partene deltar også i Den konsultative komité for EØS, som er sammensatt av representanter fra arbeidslivets parter i EØS/EFTA-statene og representanter for Den økonomiske og sosiale komité i EU. Dette er et rådgivende organ som møtes én gang i året, og som vedtar felles uttalelser om aktuelle EU- og EØS-saker. Her hjemme har Arbeids- og inkluderingsdepartementet halvårlige møter med partene i arbeidslivet, med gjensidig orientering om aktuelle saker.

Fagforeninger i multinasjonale virksomheter har anledning til å opprette europeiske samarbeidsutvalg (EWC). Direktivet fra 1994, revidert i 2009 (2009/38), åpnet et nytt samarbeidsområde for arbeidstakerne. Det gir rett til å inngå grenseoverskridende avtaler om informasjon og konsultasjon i multinasjonale selskaper, og omfatter konsern med minst 1000 ansatte, og med 150 ansatte i minst to medlemsland. Direktivet ble gjennomført i Norge ved at LO og NHO framforhandlet en avtale, som siden ble gjort til forskrift.¹⁰²

Maastricht-traktaten åpnet for at partene på europeisk nivå (også sektororganisasjonene) kan forhandle seg fram til avtaler som vedtas som bindende rådsvedtak.¹⁰³ Europeiske forhandlinger er ikke kollektive forhandlinger i tradisjonell forstand, da det ikke finnes maktmidler som streik eller lockout. Dersom man ikke kommer fram til enighet, kan Kommisjonen komme med eget lovforslag på området. Partene kan også forhandle fram såkalte «frivillige avtaler», som ikke følges av bindende direktiv. Det blir opp til partene i medlemslandene å gjennomføre disse avtalene nasjonalt.¹⁰⁴

Det har vært framforhandlet få avtaler de siste årene. Høsten 2023 ble det i forhandlingene mel-

⁹⁹ 2022/C 374/02.

¹⁰⁰ European Commission (2022f).

¹⁰¹ «Selvstendig næringsdrivende uten ansatte kan nå forhandle kollektivt». Konkurransetilsynet. 2022. <https://konkurransetilsynet.no/selvstendig-naeringsdrivende-uten-ansatte-kan-na-forhandle-kollektivt/>.

¹⁰² FOR-2005-12-16-1566.

¹⁰³ TFEU artikkel 155 annet ledd.

¹⁰⁴ Se oversikt over avtaler i vedlegg 7.

lom hovedorganisasjonene om arbeidstakeres rett til å være frakoblet (for eksempel mobiltelefon og pc). Kommisjonen har derfor signalisert at det vil komme forslag til lovgivning. Bakgrunnen for initiativet er teknologien som gjør det mulig for mange å jobbe hvor som helst og når som helst. I 2021 mente også et flertall i Europaparlamentet at det var behov for et regelverk på europeisk nivå om arbeidstakeres rett til å være frakoblet.¹⁰⁵

Utvidelsene av EU har medført at situasjonen i de nyeste medlemsstatene har bidratt til å prege utviklingen det siste tiåret. I de fleste av de nyeste medlemsstatene er det lav organisasjonsgrad, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Kollektivavtalesystemet er svakt, og mest framtreddende på bedriftsnivå.

Fra nordisk hold har det vært en gjennomgående bekymring for manglende respekt for rollen til arbeidslivets parter. Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS) startet i september 2019 en felles strategi for å øke nordisk fagbevegelses innflytelse over hvordan arbeidsmarkedspolitiske og faglige spørsmål drives innenfor EU.

12.9.2 Fond for anstendig arbeid

Under EØS-midlene (se kapittel 4.3.3) er det etablert et fond for anstendig arbeid. Dette fondet støtter initiativer som fremmer samarbeid mellom partene i arbeidslivet, gode arbeidsstandarder, likestilling mv. Arbeidet skjer i samarbeid med partene i Norge. I 2020 var 46 prosjekter finansiert i fjorten land. Det er til sammen satt av om lag 150 millioner kroner over en periode på syv år til anstendig arbeid og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet under EØS-finansieringsordningene 2014–2021.

12.10 Myndighetssamarbeid på tvers av landegrensene

12.10.1 Tilsyn og kontroll

På tilsynsområdet har det skjedd mye siden 2012-utredningen, ikke minst når det gjelder internasjonalt samarbeid mellom tilsynsmyndighetene. Ett av formålene med håndhevingsdirektivet (se 12.6.2) var å få til mer effektiv kontroll på tvers av landegrensene.

I 2013 tok Kommisjonen initiativ til en europeisk plattform mot svart arbeid. Medlemsstatene ble bedt om å lage handlingsplaner mot svart arbeid, og legge opp til økt samarbeid mellom til-

synsmyndighetene. Dette inkluderte utveksling av ikke-bindende retningslinjer for tilsynsarbeid og muligheter for datautveksling mellom landene. Norge deltok i dette arbeidet ved å samarbeide om tilsyn, utveksle inspektører, drive informasjonstiltak og dele god praksis. Arbeidstilsynet har inngått samarbeidsavtaler med flere land og gjennomfører et operativt samarbeid med arbeidstilsynene i Estland, Latvia, Litauen, Polen, Bulgaria og Romania. Gjennom deltakelsen i EU-programmet om sysselsetting og sosial innovasjon (EaSI), har arbeidstilsynene i Norden og Baltikum fått økonomisk støtte til et samarbeid om å utvikle informasjon og kunnskap om innsats mot arbeidslivskriminalitet.

Informasjon om norsk regelverk er sentralt for myndighetene, noe som blant annet gjøres gjennom servicesentre for utenlandske arbeidstakere (SUA). Dette er et tverretattlig samarbeid mellom Skatteetaten, politiet, Utlendingsdirektoratet og Arbeidstilsynet, og er etablert i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Kirkenes.

12.10.2 European Labour Authority (ELA)

EUs arbeidsmarkedsbyrå (European Labour Authority) ble etablert i 2018, men ble først innlemmet i EØS-avtalen høsten 2023.¹⁰⁶ Målet er at byrået skal gi informasjon, øke mulighetene for samarbeid og mekle i grensekryssende konflikter. Viktige områder i ELAs arbeid er utsending av arbeidstakere, trygdekoordinering og EURES (se nedenfor). Når det gjelder felles tilsyn mellom medlemsland, legges det vekt på at ELAs rolle er frivillig og ikke-bindende. Det samme gjelder meklingsordningen, og det ble understreket at det ikke skulle skje noen myndighetsoverføring fra medlemsstatene.¹⁰⁷ Kontoret i Bratislava åpnet i 2021, og ELA skal være fullt operativt i 2024. Hver medlemsstat skal ha en «liaison officer», som fungerer som bindeledd mellom nasjonale myndigheter og ELA. Norge har i flere år deltatt som observatør i ELAs styre. Under styret er det opprettet tre arbeidsgrupper om informasjon, tilsyn og meklings, hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet deltar. Arbeidstilsynet deltar også i Den europeiske plattformen mot svart arbeid, som nå er lagt inn under ELA.

¹⁰⁶ Beslutningen har ennå ikke trådt i kraft. Stortinget har per mars 2024 ikke gitt sin godkjenning.

¹⁰⁷ «Forordning om etablering av ELA». EØS-notat Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2018: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/apr/for-slag-om-etablering-av-ela/id2606191/>.

¹⁰⁵ European Parliament (2021b).

Da forslaget om ELA kom, ble det i Norge diskusjon om ELA ville gripe inn i selvråderetten på arbeidslivets område, eller om byrået vil være et effektivt virkemiddel i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Bekymringen var trolig delvis knyttet til byråenes økte betydning i EU-systemet (se også kapittel 5). Partene i Norge var positive til at ELA kan styrke det grensekryssende arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

12.10.3 Samarbeid mellom arbeidsmarkedsetatene

EURES er et nettverk mellom Kommissjonen og arbeidsformidlingsetatene i EU/EØS-statene og Sveits. Norge har deltatt i EURES-nettverket siden 1994, og nettverket er en integrert tjeneste i NAV. EURES er nå del av samarbeidet i ELA. En forordning (2016/589) gir en forpliktelse til å gi informasjon til arbeidsgivere og arbeidstakere, assistere arbeidstakere og øke deres muligheter til å ta arbeid i et annet land.

Et annet samarbeid mellom arbeidsmarkedsetatene er PES-nettverket (Public employment services), som går tilbake til 1997. I 2020 ble det vedtatt å videreføre og styrke det eksisterende samarbeidet. Fra norsk side blir deltakelse i PES-nettverket sett på som nyttig, blant annet for å sikre tilgang til erfaringer fra andre land og bidra til utvikling av nasjonal politikk innenfor arbeids- og sosialfeltet.¹⁰⁸

12.11 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

EØS-avtalen gjør Norge til del av det felles europeiske arbeidsmarkedet, med de mange fordelene det gir for både arbeidssøkere og arbeidsgivere. Et markant utviklingstrekk i det norske arbeidslivet de siste tjue årene, har vært den store arbeidsinnvandringen fra EU-statene i Øst- og Sentral-Europa. Arbeidsinnvandringen er en av de viktigste konsekvensene av EØS-avtalen, og har bidratt til økt verdiskaping, økt konkurransekraft og styrket bosetting i områder med befolkningsmessige utfordringer. EØS-innvandringen har gitt tiltrengt og ønsket arbeidskraft til norske virksomheter i både privat og offentlig sektor. Rekrutteringen

har vært særlig stor til byggenæringen og deler av industrien, men også i helsesektoren har utenlandske arbeidstakere blitt stadig viktigere.

I enkelte næringer utgjør arbeidsinnvandrere nå en høy andel av arbeidsstokken, og er helt avgjørende for å opprettholde aktiviteten. Arbeidsinnvandringen har vært etterspørselsdrevet, og så langt foreligger det lite dokumentasjon på direkte fortrengning av innenlandsk arbeidskraft. Det har likevel oppstått negative indirekte effekter, som fallende lokal rekruttering til en del yrker og fag, særlig innen bygg. Koronapandemien var en øyeåpner for hvor avhengige deler av det norske arbeidsmarkedet har blitt av arbeidsinnvandrere – som for eksempel i landbruket. Det har de siste årene blitt økende oppmerksomhet rundt at selv om arbeidsinnvandring kan løse arbeidskraftunderskudd på kort sikt, er det nødvendig med innsats på flere fronter for å motvirke at lokal rekruttering og kompetansebygging svekkes.

Selv om det totale antallet arbeidsinnvandrere i Norge har vært økende og har holdt seg på et høyt nivå de siste årene, er nettoinnvandringen kraftig redusert siden toppåret 2011. Etterspørselen etter utenlandsk arbeidskraft og kompetanse vil trolig forsterkes i årene som kommer, blant annet på grunn av en aldrende befolkning. Dette er imidlertid en utfordring som gjelder i hele Europa. Det er derfor viktig å sikre at det norske arbeidsmarkedet fortsatt er attraktivt, at arbeidsinnvandrere som faktisk er i Norge blir værende, og at de er i produktivt arbeid. Utvalget mener at norske myndigheter bør ha en klar strategi for å sikre ønsket og nødvendig rekruttering av arbeidskraft fra EØS-området til Norge framover.

Arbeidsinnvandringen har også utfordret det norske arbeidslivsregimet. Spørsmålet om hvilke muligheter Norge har til å innføre nasjonale tiltak for å motvirke sosial dumping og sikre anstendige vilkår for alle arbeidstakere i Norge, har derfor fått mye oppmerksomhet. Det økte tilbudet av arbeidskraft har i deler av arbeidsmarkedet satt standardene for arbeids- og lønnsvilkår under press. Det er fortsatt urovekkende stor forekomst av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i enkelte bransjer. På tross av mange iverksatte tiltak, viser kontrollstatens dokumentasjon at utenlandske arbeidstakere er langt mer utsatte for usikkerhet og uanstendige vilkår enn det som er vanlig i det norske arbeidsmarkedet. Utsendte arbeidstakere på oppdrag i Norge er særlig sårbare. Arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa har dessuten gjennomgående lavere inntekt enn andre i det norske arbeidsmarkedet.

¹⁰⁸ «Videreføring av styrket samarbeid mellom de offentlige arbeidsmarkedsetatene (PES)». EØS-notat. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2019/des/styrket-samarbeid-mellom-de-offentlige-arbeidsmarkedsetatene-pes-/id2691819/>.

Et sentralt utviklingstrekk i EØS-samarbeidet de siste ti årene, knytter seg til det som gjerne omtales som EUs sosiale vending. EUs politikk og lovgivning har kort fortalt blitt mer orientert mot å fremme arbeidstakeres rettigheter og vilkår. Konkrete eksempler på dette er støtteordninger for å sikre sysselsettingen i medlemsstatene gjennom kriseperioder, og også ny EØS-relevant lovgivning, som for eksempel direktivet om beskyttelse av varslere, likelønnsdirektivet, minstelønnsdirektivet og det reviderte utsendingsdirektivet. I 2019 opprettet EU et eget arbeidsmarkedsbyrå (ELA), som har som formål å bidra til å sikre rettferdig arbeidsmobilitet i det indre marked. Norge deltar som observatør i ELAs styre, men prosessen med innlemmelse av ELA i EØS-avtalen ble først ferdigstilt høsten 2023.

Den norske arbeidslivsmodellen er bygd på et velfungerende samarbeid mellom partene i arbeidslivet, små forskjeller og høy produktivitet. Utvalget vil understreke betydningen av å ivareta denne modellen innenfor det indre markedet, med fri bevegelighet av arbeidstakere og tjenesteytere. Dette er avgjørende i årene framover. Ikke bare for å sikre EØS-avtalens legitimitet i befolkningen, men også fordi dette er kjernen i den norske arbeidslivsmodellen, som har bidratt til et produktivt og konkurransedyktig næringsliv.

Fastsetting av minstelønn i utsatte bransjer gjennom allmenngjøring av tariffavtaler har blitt et av de viktigste virkemidlene mot sosial dumping og lavlønnskorransse. I løpet av de siste årene har arbeidslivets parter blitt mer omforente om at allmenngjøring er nødvendig, og etter at ESA i 2018 lukket saken om reise, kost og losji, har det vært ro om ordningen.

Behovet for allmenngjøring er et uttrykk for at det tradisjonelle systemet for lønnsfastsettelse gjennom tariffavtaler ikke har vært tilstrekkelig for å demme opp for den økende lavlønnskorransen i det norske arbeidsmarkedet. Dette har også sammenheng med at under halvparten av arbeidstakerne i privat sektor er omfattet av en tariffavtale, og færre blant arbeidsinnvandrerne. Også i EU er det nå et uttrykt mål at lønnsdannelsen primært skal skje gjennom tariffavtaler. Utvalget mener at styrking av det organiserte arbeidslivet er et viktig tiltak for å sikre en høy avtaledeking i det norske arbeidslivet.

De siste års erfaringer, inkludert situasjonen under koronapandemien, har vist at arbeidsinnvandrerne er ekstra sårbare for å falle ut av arbeidsmarkedet i forbindelse med kriser og konjunktursvingninger. Dette har trolig sammenheng med at mange av dem har en løsere tilknytning til

arbeidsplassen enn sine norskfødte kolleger. Manglende norskferdigheter og lav kunnskap om hvordan norsk arbeidsliv fungerer, medvirker til lav organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrerne. Svake norskkunnskaper gjør også omstilling og rekvalifisering til andre typer jobber vanskelig. Utvalget vil her vise til anbefalingene som ble gitt i NOU 2022: 18 når det gjelder å tiltak for å styrke norskopplæringen for arbeidsinnvandrere.

I kjølvannet av den økte arbeidsinnvandringen, og også det siste tiåret, har myndighetene iverksatt en rekke tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. I all hovedsak har disse reguleringene ikke kommet i konflikt med EØS-avtalen eller blitt utfordret. Utvalget vil understreke betydningen av at denne innsatsen videreføres, og også styrkes der det er nødvendig. Styrket regelverk må følges opp med tilstrekkelig tilsyn og kontroll fra myndighetenes side.

Transportnæringene, både på land, til sjøs og i flybransjen, har helt særskilte utfordringer når det gjelder både reguleringer og håndheving – og potensialet for sosial dumping har vist seg å være svært stort, både i Norge og i EØS-området for øvrig. Det er spesielt krevende og vanskelig å sikre lønns- og arbeidsvilkår innenfor disse delene av arbeidslivet, hvor mobile arbeidstakere utfører transporttjenester på tvers av landegrensene i det indre markedet. Utviklingen har skapt en vanskelig konkurransesituasjon og store problemer for seriøse arbeidsgivere, så vel som for deres ansatte.

Kabotasje kjøring – det vil innenriks transport i forbindelse med internasjonal transport – er særlig problematisk. Det økende omfanget av dette har hatt dramatiske konsekvenser blant annet for den norske turbilnæringen. Regelverket knyttet til EUs mobilitetspakke er gjort gjeldende i Norge i 2022 gjennom en rekke lovendringer. Det dreier som mange bestemmelser som på ulike måter gir økt vern for sjåfører i gods- og persontransport. Reglene for persontransportkabotasje (turbuss) gir EØS-transportører rett til å utføre kabotasje på midlertidig basis – men uten at «midlertidig» er klart definert. Regjeringen har nå besluttet å innføre en klar tolkning av hva som er tillatt persontransportkabotasje i Norge, slik det også er gjort i Danmark. Innenfor alle transportnæringene er det en stor utfordring å sikre at norske arbeids- og lønnsvilkår gjøres gjeldende for arbeid og tjenester som utføres i Norge. Utvalget mener det er viktig at myndighetene følger opp handlingsplanen mot sosial dumping i transportsektoren og bruker det handlingsrommet regelverket gir, og ikke minst sikrer at det blir håndhevet.

Enkelte EØS-relaterte saker skaper stor splid på arbeidslivsområdet. Det gjelder særlig saker som berører partenes autonomi, og når saker som i utgangspunktet er kontroversielle i den nasjonale politiske debatten, blir gjenstand for ESAs vurderinger. Et aktuelt eksempel er de nylige innstrammingerne i arbeidsmiljøloven på adgangen til innleie fra bemanningsforetak. Lovendringene, som er politisk omstridte, ble vedtatt av Stortinget i desember 2022. Flere bemanningsforetak sendte inn klager til ESA, som i januar 2023 startet en undersøkelse av om de nye reglene er i strid med vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten innen EØS-området. ESA fulgte høsten 2023 opp med et formelt åpningsbrev, som er det første steget i en traktatbruddsak. Den videre utviklingen i saken vil ta tid, men den demonstrerer utfordringene som oppstår når EØS-retten setter spørsmålsteget ved et politisk vedtak som i dette tilfellet regnes som svært viktig av noen av partene i arbeidslivet og politikken, men som er sterkt uønsket av andre. Saken illustrerer også at hva som er «norske interesser» på et område, kan være svært sprikende.

ESA er et uavhengig overvåkingsorgan, men blir i en del sammenhenger likevel skyteskive i debattene. Det understreker betydningen av at ESA har tilstrekkelig og god kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen, og at norske myndigheter bidrar til dette. Den økte arbeidskraftmobiliteten har i seg selv skapt et behov for styrket regulering av det nasjonale arbeidsmarkedet – samtidig som dette i noen tilfeller begrenses av EØS-retten. Utvalget mener at norske myndigheter må være aktive både når det gjelder påvirkning i tidlige faser av utformingen av regelverk i EU, og når det gjelder å lære av andre lands løsninger på lignende utfordringer.

Spørsmålet om ansvarsfordelingen i arbeidslivspolitikken mellom EU og medlemsstatene, er et pågående diskusjonstema. Dette kommer ikke minst til syne i striden om minstelønnsdirektivet, hvor Danmark og Sverige har ment at bestemmelsene bidrar til å undergrave rollen til de nasjonale partene i lønsspørsmål. De fleste nordiske landene vil begrense EUs reguleringer ut fra ønsket om selvråderett i arbeidslivsspørsmål. Samtidig har EU vedtatt en rekke nye direktiver på arbeidslivets område det siste tiåret, og flere er underveis. Etter utvalgets vurdering, bygger disse bestemmelsene i hovedsak opp under det som

også er nasjonal politikk i Norge. Det er i de aller fleste tilfeller dessuten anledning til å ha strengere bestemmelser nasjonalt, uten at det strider mot EØS-avtalen.

Norge deltar på arbeidslivsrelaterte områder som ligger utenfor EØS-avtalen, som EU-programmet for sysselsetting og sosial innovasjon (EaSI). Målsettingen fra myndighetenes side er både å holde seg orientert om hva som foregår og å sikre norske interesser. Det er jevnlig møter mellom myndighetene og arbeidslivets parter i Norge om utviklingen på EU-nivå. Organisasjonene i arbeidslivet har dessuten egen tilknytning gjennom sine europeiske organisasjoner, som har dialog med Kommisjonen om nytt regelverk og politikkutvikling. Fagbevegelsen i Norden jobber nå mer systematisk sammen for å få økt innflytelse på EUs arbeidsmarkedspolitik. Utvalget vil peke på at her bør det ligge et større potensial for samarbeid og forening av krefter mellom norske arbeidslivsparter og myndigheter for å fremme felles norske interesser i saker på arbeidslivsområdet.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- Norge bør ha en klar strategi for å sikre ønsket og nødvendig rekruttering av arbeidskraft fra EØS-området til Norge framover, og også iverksette tiltak for å sikre nasjonal rekruttering og kompetansebygging.
- Tiltak for å sikre et organisert arbeidsliv og bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, må videreføres og styrkes der det er nødvendig.
- Myndighetene må der det er behov bruke det handlingsrommet regelverket gir, og sikre at det blir håndhevet.
- De særskilte utfordringene innenfor transportnæringene må møtes med et tydelig regelverk og sterk myndighetsinnsats for kontroll og håndheving.
- Norske myndigheter bør være aktive når det gjelder påvirkning i tidlige faser av utformingen av regelverk på arbeidslivsområdet i EU, og også lære av andre lands løsninger.
- Samarbeidet mellom norske arbeidslivsparter og myndigheter for å fremme felles norske interesser i saker på arbeidslivsområdet, bør styrkes.

Kapittel 13

Beredskap og krisehåndtering i EU og EØS

13.1 Innledning – styrking av beredskap og krisehåndtering i Europa

Europa har i senere år vært rammet av en rekke store kriser og truende hendelser som har bidratt til at samarbeid og kollektive løsninger er plassert høyt på dagsorden. Europa har opplevd stadig verre ekstremvær som følge av klimaendringer – varmere korder, flom- og skredkatastrofer og flere og kraftigere branner. Da skogbranner herjet Sverige sommeren 2018, bisto en rekke av EUs medlemsland med fly, helikoptre og brannmannskap. Hellas har flere ganger fått hjelp fra EU/EØS-land til masseevakuering av turister i forbindelse med skogbranner. I 2020 rammet covid-19-pandemien hardt – ikke minst i Nord-Italia – og mange land, inkludert Norge, sendte medisinsk hjelp til de mest utsatte områdene. Russlands invasjon i Ukraina utløste det mest omfattende samarbeidet om krisehåndtering som er blitt gjort i Europa i nyere tid – rettet både mot situasjonen i Ukraina og naboland som opplever konsekvenser av krigen.¹ Stadig nye trusler som krysser landegrensene, har økt behovet for å styrke evnen til å håndtere større og langvarige kriser.² EU har respondert på slike utfordringer gjennom utvikling av omfattende samarbeid om beredskap og krisehåndtering – særlig de siste ti årene. Norge har blitt berørt av denne utviklingen, både direkte gjennom EØS-avtalen og gjennom det generelt tette EU-samarbeidet.

Prinsippene om fri bevegelse i et indre marked har utgjort «kjernen» i EU-samarbeidet helt siden Romatraktaten trådte i kraft i 1958. Det er disse prinsippene som også er kjernen i EØS-avtalen. Over tid har samarbeidet blitt utvidet til å gjelde langt mer – drevet fram av politiske og økonomiske forhold, av behov for å håndtere sekundære konsekvenser av det indre marked (jf. for eksempel «eksport» av smitte på tvers av grensene), så vel som av ulike interne og eksterne kri-

ser (som migrasjonskrisen, kugalskapkrisen, fugleinfluensa, finanskrisen og klimakrisen) og større samfunnsendringer (som demokratisering av tidligere autoritære stater og Berlinmurens fall). Senere års «mega-kriser»³, som covid-19-pandemien og krigen i Ukraina har, akselerert denne utviklingen. I tråd med dette har EU kommet med en rekke nye initiativ til samarbeid for å forebygge og håndtere uønskede trusler, hendelser, og kriser. Beredskap og krisehåndtering har dermed fått en langt mer framtrædende rolle i EU/EØS-samarbeidet enn tidligere. Norge har både gjennom EØS-samarbeidet og gjennom initiativ til samarbeid utenom EØS-avtalen, knyttet seg til de ordningene EU har etablert.

De mange krisene har avdekket sårbarheter og felles utfordringer og behov i EU knyttet til trusler både mot liv og helse, forsyningssikkerhet og fred og stabilitet, så vel som til trusler mot et velfungerende indre marked. Større kriser har gjerne vært etterfulgt av initiativ til tettere samarbeid.⁴ Styrking av samarbeid om beredskap og krisehåndtering kan dermed ses både i sammenheng med en utvikling som har pågått over lengre tid med å utvide EU-samarbeidet til områder utenfor de fire friheter/det indre marked, og i sammenheng med erfaringene fra en rekke større krisehåndteringer, ikke minst siden pandemien slo til i 2020 og Russland invaderte Ukraina i 2022.

Beredskap og krisehåndtering berører sentrale og kritiske nasjonale interesser og har i tråd med dette tradisjonelt vært et nasjonalt anliggende. Vi finner ordninger for beredskap og krisehåndtering innenfor de fleste samfunnsområder (helse, samferdsel, brann, mat, energi, miljø etc.). Slike ordninger er derfor gjerne tverrsektorielle og kan involvere et mangfold av ulike tiltak (operativ innsats på bakken, regelverk, organisering, innkjøp, finansiering, personell, utstyr etc.). EU/EØS-landene har på

¹ Se også vedlegg 8.

² NOU 2023: 17.

³ Boin m.fl. (2021).

⁴ Kuipers m.fl. (2015); Beaussier og Cabane (2020); Morsut og Kruke (2020); Riddervold m.fl. (2021); Time og Vegge-land (2022).

ulike måter vært engasjert, også operativt med personell, i internasjonalt arbeid knyttet til beredskap og krisehåndtering, ikke minst gjennom NATO og FN-systemet. Over tid har imidlertid oppmerksomheten i økende grad blitt rettet mot samordning av kapasiteter og felles innsats innenfor rammen av både EU og EØS.

I tråd med mandatet for EØS-utredningen, vil dette kapitlet handle om hvilken betydning EUs styrking av samarbeidet om beredskap og krisehåndtering, herunder helseberedskap, har fått for Norge gjennom EØS-samarbeidet, også når det gjelder avveininger mellom nasjonale kapasiteter og internasjonale samarbeidsløsninger. Styrkingen av mye av dette samarbeidet har skjedd de ti siste årene – og da særlig i forbindelse med og i kjølvannet av covid-19-pandemien. Vi skal se nærmere på utviklingen i EU og i EØS-samarbeidet på disse områdene, herunder erfaringer fra pandemien, med vektlegging av perioden 2013–2023.

I denne sammenheng retter vi oppmerksomheten mot beredskap og krisehåndtering på det sivile området, herunder helseberedskap, som utgjør en svært viktig del av beredskapsapparatet. Sivil beredskap er en fellesbetegnelse for beredskapstiltak av ikke-militær art, slik som forsyningsberedskap, helseberedskap, transportberedskap og sivilforsvar. Helseberedskap omfatter systemer for å forebygge og håndtere uønskede hendelser og kriser i helse- og omsorgstjenesten, oppfølging av rammede og berørte, CBRNE (miljømedisin, smittevern, atomberedskap og eksplosiver), forsyningsikkerhet for legemidler og materiell, og mattrygghet og drikkevann. Vi omtaler her helseberedskap separat fra den generelle sivile beredskapen, ettersom disse to områdene til dels er underlagt ulike reguleringer, ulik myndighet og ulikt ansvar innenfor EU.

13.2 Samarbeid om sivil beredskap

13.2.1 EUs ordning⁵ for sivil beredskap

EUs ordning for sivil beredskap er det viktigste grunnlaget i EU for sivil katastrofeinnsats og for annet samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid, og innebærer at deltakerstatene stiller ressurser til rådighet for kriserammede stater, både i og utenfor Europa. Fra og med 2014 ble EUs ad hoc baserte ordning fra 2001, erstattet med en fast integrert

⁵ EUs ordning for sivil beredskap omtales i Norge både som EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap (særlig tidligere) og som EUs ordning for sivil beredskap (i dag). I dette kapitlet brukes for enkelthets skyld gjennomgående EUs ordning for sivil beredskap.

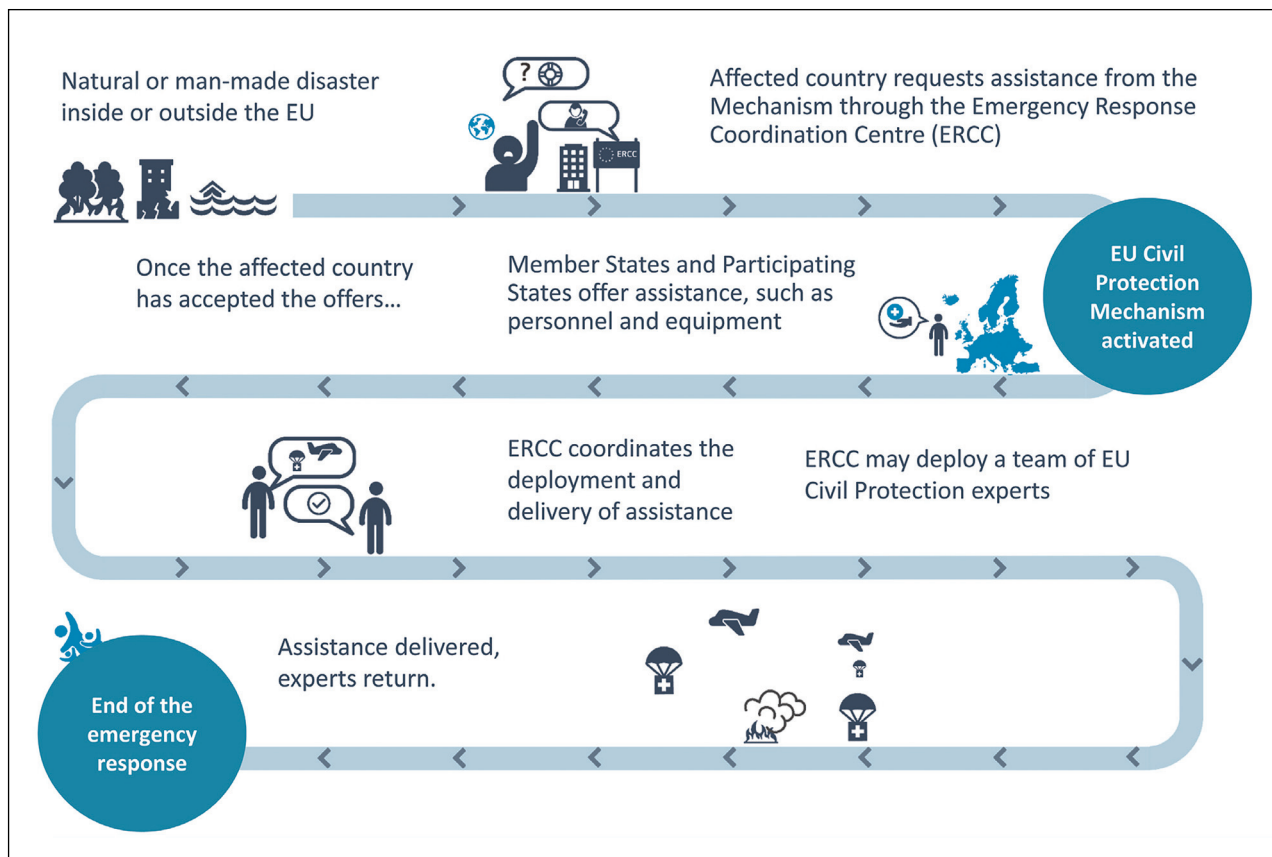
ordning som fikk navnet «Union Civil Protection Mechanism» (UCPM), og som DG ECHO⁶ i EU-kommisjonen fikk et spesielt ansvar for. I innledningen til beslutningen om ny ordning for sivil beredskap ble det blant annet vist til at EU skulle få ansvar for å fremme solidaritet og bidra til koordinering av medlemslandenes arbeid med sivil beredskap. Innsatsen på sivil beredskap skulle omfatte alle typer menneskeskapte og naturskapte katastrofer/kriser, i tillegg til andre trusler mot folks liv og helse, som skader på miljø, eiendom, kulturminner m.m.⁷ Ordningen skulle legge til rette både for at det ble mobilisert tilstrekkelig med ressurser til å håndtere kriser og for at innsatser på bakken ble koordinert. Et eget system på EU-nivå skulle støtte opp om dette arbeidet: European Emergency Response Capacity (EERC). Dette systemet består av et sett av dedikerte ressurser som medlemslandene frivillig stiller til rådighet (teknologi, utstyr, personell etc.) for bruk i en felles respons på kriser, et senter for koordinering av kriserespons, der medlemslandene kan be om assistanse (Emergency Response Coordination Centre – ERCC), og et felles system for informasjon og krisekommunikasjon (Common Emergency Communication and Information System – CECIS), som skulle håndteres i fellesskap av Kommisjonen og kontaktpunkter i medlemsstatene. Dette systemet skulle bidra til felles innhenting av troverdig informasjon om spesifikke (krise)situasjoner, videreformidling av denne informasjonen til medlemsstatene og til å dele erfaringer fra landenes håndtering av kriser og uønskede hendelser.

Figur 13.1 viser prosessen knyttet til bruk av ordningen. Et deltakerland kan be om bistand via ERCC. Deretter koordineres arbeidet med å stille relevante ressurser til rådighet, som igjen vil bli formidlet til det berørte landet – gitt at det berørte landet aksepterer de tilbud om bistand som blir gitt. Ordningen bygger slik sett på frivillig koordinering av kollektive ressurser til bruk i en krisesituasjon eller annen truende hendelse.

EUs ordning for sivil beredskap innebærer en generell styrking av felles kapasitet for samarbeid innen samfunnsikkerhet og sivil beredskap i Europa. Bakgrunnen for utviklingen av denne ordningen er erfaringer fra en rekke ulike kriser,

⁶ I EU-kommisjonen har DG ECHO (DG for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations) det generelle ansvaret for sivil beredskap og humanitære innsatser, mens DG Santé (DG for helse og mattrygghet) og det relativt nyopprettede DG HERA (Kommisjonens helseberedskaps- og krisehåndteringsmyndighet) har særskilt ansvar på helse-, mat-, og veterinærområdet.

⁷ European Union (2013b).



Figur 13.1 EUs ordning for sivil beredskap.

Kilde: European Commission (2020).

både innenfor og utenfor Europa, der det har vært behov for en koordinert innsats fra EU-landenes side. Samordningen av sivil beredskap kan også ses i sammenheng med EUs styrking av innsatsen relatert til humanitær bistand. Et av de grunnleggende formålene med ordningen er å styrke felles kapasitet for å forebygge, unngå og håndtere kriser og katastrofer. Spesiell oppmerksomhet er rettet mot å øke kvaliteten på landenes systemer for risikovurdering og risikohåndtering, øke kunnskap og kompetanse om katastrofer, og sikre at det kan stilles ressurser tilgjengelig for å håndtere en krise innenfor og utenfor Europa. Ordningen fungerer som ett av EUs programmer, og det er lagt opp med en programfestet finansiering for en periode på sju år om gangen.⁸ EU-medlemmene finansierer aktivitetene gjennom EUs felles budsjett. Ordningen ble vurdert som EØS-relevant og tatt inn i EØS-avtalen i 2014.

Erfaringene fra blant annet store skogbranner i Sør-Europa i 2017, synliggjorde svakheter ved EU-landenes kapasitet til å yte nødvendig bistand når flere land rammes samtidig. I 2019 besluttet

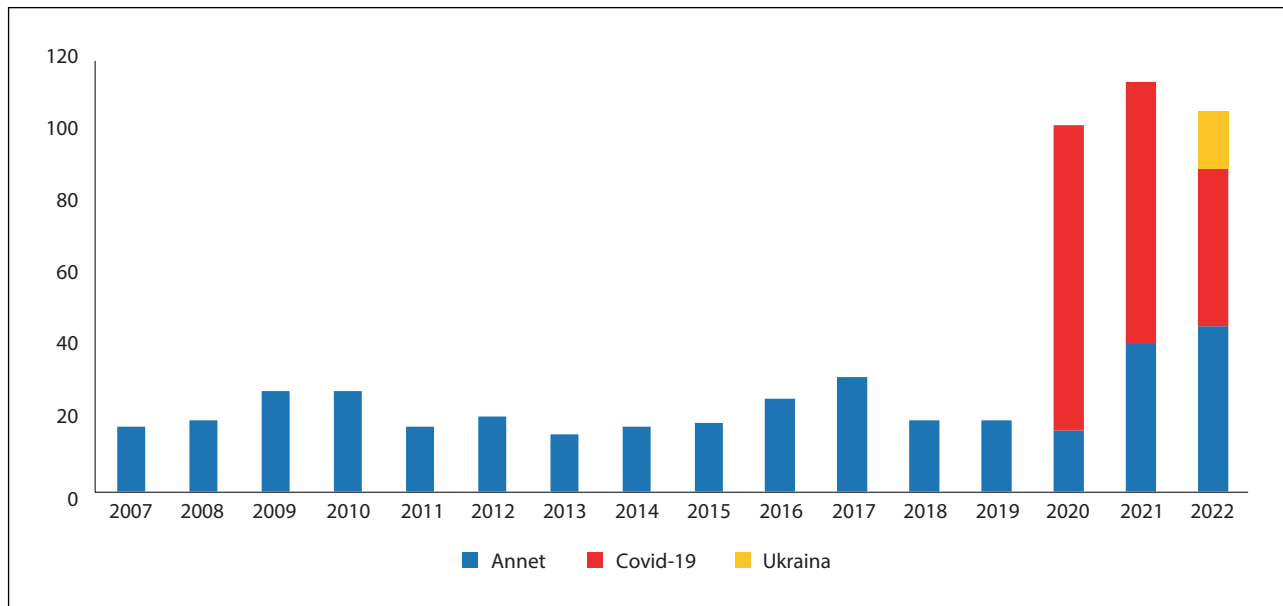
EU å styrke samordningen av sivil beredskap ytterligere.⁹ To tiltak sto i den sammenheng sentralt: 1) Styrking av den sivile beredskapsreserven (EERC/Voluntary Pool) gjennom økte bevilgninger og 2) etablering av en egen reserve av ressurser som kunne anvendes ved kriser når det var behov utover nasjonale kapasiteter og den sivile beredskapsreserven. Denne siste ressursen fikk navnet rescEU og kan for eksempel dreie seg om skogbrannhelikoptre, fly og ambulanser som kan reserveres for kriseinnsats ved behov. De nye endringene ble tatt inn i EØS-avtalen i 2019.

EUs ordning for sivil beredskap har over tid fått stadig større betydning. En illustrasjon på dette er at ordningen i perioden 2002–2008 ble aktivert til sammen 80 ganger, mens den i perioden 2009–2014 ble aktivert 130 ganger.¹⁰ I denne perioden var bruken av ordningen spesielt stor i 2009 og 2010, parallelt med svineinfluensapandemien (som startet i 2009). Ser vi på perioden fram til covid-19-pandemien i 2020, er toppunktene i

⁹ Utenriksdepartementet (2019).

¹⁰ European Parliament (2015).

⁸ Utenriksdepartementet (2014b; 2019; 2021).



Figur 13.2 Aktivering av EUs ordning for sivil beredskap 2007–2022. Antall aktiveringer.

Kilde: European Council/Council of the European Union (2022).

2016 og 2017, det vil si i kjølvannet av flyktningkrisen i Europa i 2015 (se figur 13.2).

I perioden 2020–2022 domineres aktiveringen av ordningen for sivil beredskap av covid-19-pandemien og krigen i Ukraina (som i seg selv er den største operasjonen EU har gjennomført under ordningen). Bare for disse tre årene aktiviseres ordningen 322 ganger. Det er omtrent like mye som for hele perioden 2002–2019 til sammen (327 ganger for hele denne perioden).

Det er også interessant å se nærmere på under hva slags type kriser/truende hendelser EUs ordning for sivil beredskap er aktivert. Figur 13.3 viser at perioden 2007–2019 samlet sett domineres av respons på naturskapte kriser/hendelser, som jordskjelv, skogbranner, oversvømmelser og annet ekstremvær. Perioden 2020–2022 preges i stor grad av covid-19 som en global helsetrussel, og relaterte aspekter (som for eksempel konsulær bistand til EU-borgere som ble «strandet» i land utenfor EU). I tillegg fikk en menneskeskapt krise – krigen i Ukraina – en sentral rolle i EUs samarbeid, på grunnlag av både omfang og alvorlighetsgrad. I løpet av de siste tjue årene – og særlig de ti siste – har dermed samarbeidet om sivil beredskap og krisehåndtering fått en mer framtrædende rolle i EU.

13.2.2 Samarbeid om sivil beredskap og krisehåndtering i EØS

I 2012-utredningen hadde ikke krisehåndtering og beredskap noen framtrædende plass. Tematikken

inngikk som et underpunkt under «Andre viktige samfunnsområder», og ble der kun beskrevet over noen få sider. Dette reflekterer at samarbeidet på dette området fortsatt var svært begrenset i EU på den tiden 2012-utredningen ble utarbeidet.¹¹ Norge har deltatt i det europeiske samarbeidet om sivil beredskap siden 1982, først gjennom «Handlingsprogrammet for sivil beredskap», deretter i EUs ordning for sivil beredskap som ble etablert i 2001. I EØS-avtalen inngår katastrofeberedskap som samarbeid utenfor de fire friheter (artikkel 78). EUs bestemmelser relatert til sivil beredskap er tatt inn i EØS-avtalen gjennom vedtak i EØS-komiteen basert på endring i protokoll 31 (om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter).

Ordningsen åpner for at Norge i en kritesituasjon kan be om hjelp i form av eksperter, ressurser og kompetanse. Ordningsen fungerer som en støtte og et supplement til nasjonal krisehåndtering, samtidig som Norge forplikter seg til å stille ressurser tilgjengelig for krisehåndtering i andre land. Norge forpliktet seg til deltakelse i ordningen for sivil beredskap både for programperioden 2014–2020 og igjen for programperioden 2021–2027. Norge har også sluttet seg til styrkingen av ordningen som skjedde gjennom regelverkendringer i 2019, som blant annet innebar opprettelsen av rescEU.¹² For programperioden 2014–

¹¹ NOU 2012: 2, særlig kap. 20.5 Sivil beredskap og krisehåndtering.

Type fare	Gjennomsnittlig antall aktiveringer per år (2007–2019)	Antall aktiveringer i 2020	Antall aktiveringer i 2021	Antall aktiveringer i 2022
Biologisk/medisinsk	1.1	58	71	65
Sivil uro, konflikter, migrasjonsstrømmer og flyktninger	2.1	3	2	11
Konsulær støtte	0.6		15	2
Jordskjelv	1.6	2	1	0
Ekstremvær eller stormer	1.8	7	0	3
Flom	3.6	3	3	6
Skogbrann	6.5	1	9	12
Marin forurensning	0.4	0	4	2
Vulkanutbrudd	0.2	0	4	1
Annet	4	1	5	4
Total	21.9	102	114	106

Figur 13.3 Aktivering av EUs ordning for sivil beredskap 2007–2022 – fordelt etter type fare/trussel. Antall aktiveringer.

Kilde: European Council/Council of the European Union (2022).

2020 ble den totale kostnadsrammen for ordningen utvidet, noe som også førte til merkostnader for EØS/EFTA-landene.¹³ Dermed skjedde det en mangedobling av Norges økonomiske bidrag. Norges andel av EFTA-bidraget har hele tiden vært på godt over 90 prosent. Ubenyttede midler for programperiodene tilbakebetales – det kan imidlertid også forekomme at det er behov for ekstra bevilgninger til ordningen – gitt hvilke hendelser som oppstår i programperioden. Dette har for eksempel vært tilfelle under krigen i Ukraina.

De økonomiske bidragene til ordningen for sivil beredskap har ikke vært store. Det er likevel verdt å merke seg at bidragene har økt betraktelig over tid (se figur 13.4). Dette kan ses i sammenheng både med EUs styrking og utvidelse av samarbeidet (herunder etablering av rescEU) og med en rekke større hendelser/kriser som har oppstått i senere år. Den betydelige økningen i utgif-

ter har skjedd parallelt med at ordningen både har fått økt oppmerksomhet og større betydning.

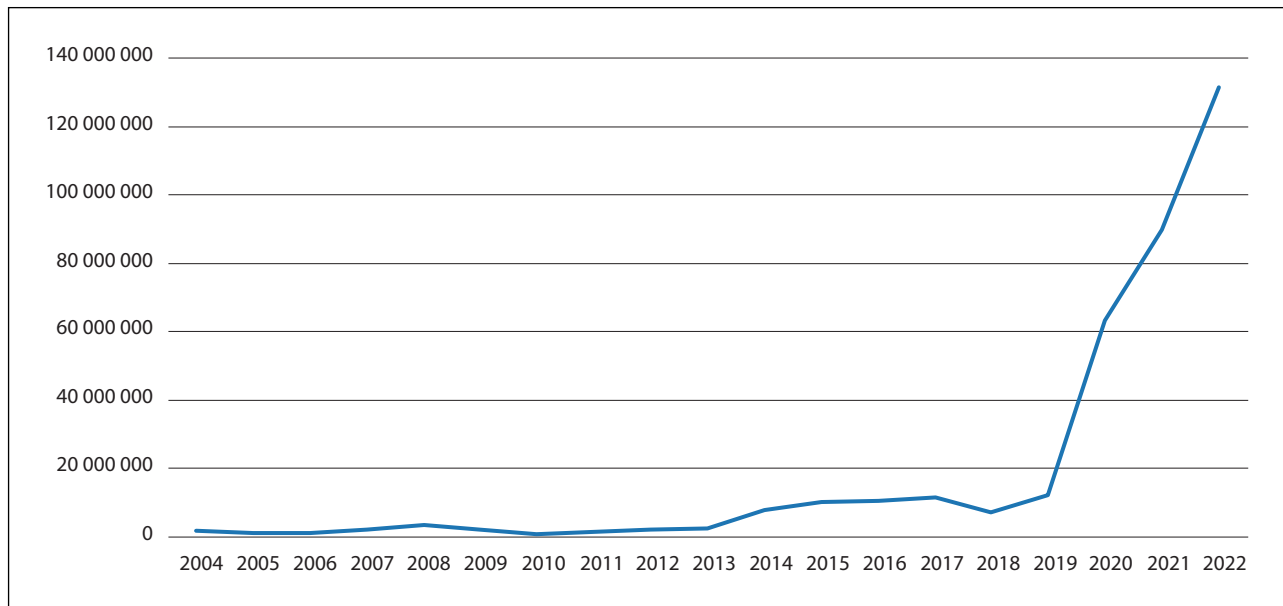
EUs ordning for sivil beredskap forvaltes i Norge av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.¹⁴ Dette er en ordning som også er relevant for andre sivile sektorer, som helse, samferdsel, miljø og forskning/utdanning, blant annet gjennom kunnskaps- og kapasitetsoppbygging og bruk av tilgjengelige ressurser, som for eksempel luftambulansen. Ordningen er videre relevant for totalforsvaret, ettersom deler av kapasitetsoppbyggingen under rescEU har en koordinerende rolle overfor forsvarssektoren. Videre er utenriksfeltet berørt, gjennom koblinger til utenriks- og sikkerhetspolitikken og gjennom innsats knyttet til humanitær bistand til tredjeland.

Norge har én innmeldt kapasitet, det medisinske teamet «Emergency Medical Team» (NOR-EMT), i den europeiske beredskapsreserven (ECPP). Ved bruk av NOR-EMT gjennom ECPP,

¹² Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

¹³ Utenriksdepartementet (2014).

¹⁴ Utenriksdepartementet (2021).



Figur 13.4 Norges bidrag (via EFTA) til EUs ordning for sivil beredskap 2004–2022. Kroner.

Kilde: DSB (2023).

delfinansieres dette gjennom EUs ordning for sivil beredskap. Helse- og omsorgsdepartementet har inngått avtale med EU om etablering av en luftambulanseløsning for transport av pasienter med alvorlige og smittsomme sykdommer. Ettersom denne ressursen er tilgjengelig for EUs medlemsland, fullfinansieres etablering, opplæring av personell, drift og forvaltning av EU, herunder oppdrag som utføres for EU og deres medlemsstater. Videre har Norge vært aktive med å sende norsk hjelp til Ukraina og naboland. Norge har blant annet utmerket seg med å tilby en multinasjonalt flykapasitet gjennom en avtale med SAS, en kapasitet som er mye benyttet over hele Europa. EUs ordning for sivil beredskap rommer ellers flere ulike samarbeidsområder, der en rekke aktiviteter finner sted. Øvelser har over tid vært et satsingsområde for å teste både system, innsats, samhandling og beredskap. Norge har siden 2007 fått finansiert en rekke fullskalaøvelser gjennom SweNorEx (2007), SkagEx (2011), HarbourEx (2015), Triplex (2016), Scope (2017) og Arctic Reihn (2023). Norge har også deltatt i prosjekter finansiert av ordningen, blant annet MEREPUV (2016–18), som analyserte konsekvensene av strømbortfall i byer (koordinert av DSB).

Norge har, per mars 2024, ennå ikke utløst EUs ordning for sivil beredskap og bedt om ekstern bistand for å håndtere kriser nasjonalt. Myndighetene har imidlertid flere ganger vurdert å be om slik bistand, for eksempel da Norge vars-

let EU om mulig behov for hjelp under de store skogbrannene sommeren 2018:¹⁵

Skogbrannfaren fortsetter å være alvorlig i Norge, selv om vær-situasjonen nå er noe mer stabil. Brann- og redningsvesenene, støttet av Sivilforsvaret og frivillige, har gjort en formidabel innsats under krevende forhold. Sammen med forsterket beredskap på helikoptre har vi gjennom disse døgnene vist en svært god beredskaps- og håndteringsevne. Det er derfor litt mindre aktuelt å be EU om bistand gjennom EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap. Vårt forhåndsvarsel vil bli liggende i EU-systemet som en hendelse, og vil kunne iverksettes på kort varsel, dersom situasjonen endrer seg.

Norge har bidratt til og deltatt i aksjoner i andre land som er blitt utført innenfor rammen av EUs ordning for sivil beredskap, for eksempel under de store skogbrannene i Hellas sommeren 2022.¹⁶ Da sendte Norge to skogbrannteam til de berørte områdene. Hellas tok i tillegg imot team fra flere andre europeiske land. Reise og opphold for alle disse ble finansiert gjennom EUs ordning for sivil beredskap. Dette var første gang slik forhåndsplanlagt utstasjonering av skogbrannteam ble gjennomført i Europa.

¹⁵ DSB (2018).

¹⁶ DSB (2022).

Norge har også gitt et stort og viktig bidrag til håndteringen av konsekvensene av krigen i Ukraina.¹⁷ Norske beredskapsmyndigheter har påpekt at deltakelse i EUs ordning for den sivile beredskapen er blitt viktigere i en situasjon med stadig nye trusler mot samfunnssikkerheten. Norge kan be om bistand hvis det skjer en hendelse i Norge som ikke kan håndteres tilstrekkelig nasjonalt – de nye truslene har økt sannsynligheten for at slike situasjoner oppstår. Covid-19-pandemien er ett eksempel på dette – følgene av ekstremvær er et annet.

I tillegg til samarbeidet knyttet til EUs ordning for sivil beredskap, eksisterer det et nordisk samarbeid på dette området. Det generelle nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap er forankret i Haga-samarbeidet, som ble etablert i 2009.¹⁸ Samarbeidet handler blant annet om forebygging, håndtering av og gjenoppretting etter alvorlige hendelser, i tillegg til å fjerne hindringer for grenseoverskridende samarbeid. Videre skal de nordiske landene gjennom dette samarbeidet arbeide for felles bidrag til EU, FN, NATO og Nordens nærområder, herunder forsøk på koordinerte posisjoner for å påvirke disse organisasjonene. Det nordiske samarbeidet omfatter også helseberedskap, blant annet gjennom nordisk helseberedskapsavtale fra 2002, og forsvarssamarbeid gjennom NORDEFECO.¹⁹

Det er etablert et særskilt samarbeid mellom de nordiske redningstjenestene. Dette har grunnlag i avtalen om nordisk redningstjeneste – NORDRED-avtalen – som ble inngått mellom Norge og Danmark i 1989. Sverige og Finland kom med i 1991 og Island i 2001.²⁰ Innenfor NORDRED foregår det et samarbeid på tvers av primære sektormyndigheter, der helse, redning og politi samarbeider for å ivareta grenseoverskridende samfunnssikkerhet. Et eksempel der NORDRED har hatt betydning, var under de store skogbrannene i Sverige i 2018, da også EUs ordning for sivil beredskap ble benyttet (se Boks 13.1).

Det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet har økt i betydning parallelt med styrkingen av EUs samarbeid om sivil beredskap. Dette samarbeidet kan bli enda viktigere med Finlands og Sveriges inntreden i NATO. Styrking av det nordiske samarbeidet skjer dermed i nær sam-

Boks 13.1 Skogbrannene i Sverige i 2018¹

Sommeren 2018 oppsto det en serie av svært alvorlige branner i Sverige. Da det var behov for flere ressurser i brannslukningsarbeidet, valgte svenske myndigheter å be om internasjonal bistand, både gjennom EUs ordning for sivil beredskap og gjennom det nordiske redningstjenestesamarbeidet NORDRED. Lørdag 14. og søndag 15. juli kontaktet Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) sin norske samarbeidspartner Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), for å undersøke muligheten for å få bistand fra norske skogbrannhelikoptre. Mandag 16. juli sendte MSB en forespørsel, gjennom EUs ordning for sivil beredskap, til Emergency Response Coordination Centre (ERCC) om behov for støtte i brannslukningsarbeidet. I dagene som fulgte ble Sveriges beredskapskapasitet kraftig styrket gjennom tilgang på ressurser gjennom disse samarbeidsordningene, blant annet 15 helikoptre fra Norge gjennom NORDRED, en rekke brannslukningsfly fra Italia, Frankrike og Portugal gjennom ERCC, 58 brannmenn fra Danmark gjennom NORDRED, og over 100 brannmenn fra Tyskland og Frankrike gjennom ERCC. Den samlede internasjonale bistanden til Sverige ble den største internasjonale slokkeinnsatsen i EUs historie og var et svært viktig bidrag til Sveriges brannslukningsarbeid.

¹ Kilde: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019); DSB (2018).

menheng med annet europeisk samarbeid om samfunnssikkerhet.

13.3 Samarbeid om grensekryssende helsetrusler

13.3.1 EUs ordninger for samordnet innsats mot grensekryssende helsetrusler

Innenfor EU er helsepolitikk i utgangspunktet et nasjonalt anliggende, herunder håndtering av en helsetrussel som covid-19. Likevel spiller EU en viktig rolle i deler av helsepolitikken, både gjennom forpliktelser knyttet til regulering av det indre marked, som også er del av EØS-avtalen (som regulering av mat, legemidler og grensekryssende helsetjenester), og gjennom annet mer

¹⁷ Se vedlegg 8 med oversikt over Norges bistand til Ukraina og naboland innenfor rammen av samarbeidet med EU.

¹⁸ NOU 2023: 17.

¹⁹ Nordisk ministerråd (2022).

²⁰ Ibid.

uforpliktende samarbeid (som samarbeid om ny helseteknologi, e-helse, kreft og andre folkehelseproblemer). EUs rolle på helseområdet er blitt traktatfestet gjennom artikkel 168 (Public health)²¹ i TEUV.²² I henhold til denne bestemmelsen skal EU primært supplere og utfylle nasjonal politikk på helseområdet («shall complement national policies»). Samtidig gir den et traktatfestet grunnlag for at EU kan initiere, fasilitere og koordinere tiltak på helseområdet. EØS-avtalen ble forhandlet fram før artikkel 168 (og forløperen artikkel 152) ble tatt inn i EUs traktatverk. Artikkel 168 har hatt betydning som grunnlag for EUs økte engasjement på helseområdet, herunder helseberedskap, noe som igjen har fått betydning for EØS-samarbeidet.

I 1998 etablerte EU et europeisk nettverk for overvåking og kontroll av smittsomme sykdommer.²³ To formål ble knyttet til dette nettverket: 1) Epidemiologisk overvåking av smittsomme sykdommer og 2) etablering av et «Early Warning Response System» (EWRS) for forebygging av og kontroll med slike sykdommer. I 2005 ble EUs smittevernbyrå (European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC) etablert.²⁴ Byrået ble tillagt viktige oppgaver knyttet til blant annet innsamling, vurdering og publisering av vitenskapelig informasjon, å komme med ekspertuttalelser og bidra til faglig opplæring og tilrettelegge for informasjon til EU-organer, medlemsland og internasjonale organisasjoner. Byrået skulle videre koordinere det europeiske nettverket for overvåking og kontroll av smittsomme sykdommer og utveksle informasjon, ekspertise og «best practises», så vel som å legge til rette for felles tiltak.²⁵

I 2013 styrket EU samarbeidet om helseberedskap ytterligere gjennom et nytt regelverk for felles innsats mot alvorlige grensekryssende helsetrusler.²⁶ Reglene ble vedtatt på bakgrunn av EUs

erfaringer med en rekke helserelevante trusler, som svineinfluensaen i 2009, askeskyen på Island i 2010, og et større utbrudd av E.coli i Tyskland i 2011. Med unntak av stråling,²⁷ omfattet samarbeidet alle kategorier av grensekryssende helsetrusler. Det nye regelverket innebar at det ble etablert krav om samarbeid og koordinering ved planlegging av helseberedskap og håndtering av helsekriser/alvorlige helsetrusler, både på europeisk og nasjonalt nivå. Systemet ble i tråd med dette innrettet for å ivareta både kontinuerlig og ad hoc overvåking og kontroll med alvorlige helsetrusler. Videre ga vedtaket ulike typer kompetanse til EU-kommisjonen, medlemslandene, ECDC og Helsesikkerhetskomiteen²⁸ – mandatet til sistnevnte ble styrket og formalisert. En viktig del av vedtaket var også målsettingen om å styrke samarbeidet om felles anskaffelser av blant annet legemidler og medisinsk utstyr – vaksineanskaffelse var blitt særlig diskutert i den forbindelse. Basert på artikkel 5 i det nye regelverket for grensekryssende helsetrusler (som er del av EØS-avtalen), etablerte EU en rammeavtale om felles anskaffelse av såkalte «medisinske mottiltak» («medical countermeasures»), dvs. legemidler, medisinsk utstyr, verneutstyr og andre helsemessige tiltak.²⁹ «Medisinske mottiltak» er tiltak som kan bli brukt for å håndtere en mulig eller eksisterende helsetrusel, og kan for eksempel dreie seg om vaksiner, diagnostiske tester, respiratorer, beskyttelseshansker og munnbind.

Inngåelse av avtalen om felles anskaffelse av medisinske mottiltak var basert på en forventning om at «felles innkjøp vil styrke avtalepartenes kjøpekraft og sikre rettferdig tilgang til medisinske mottiltak mot alvorlige grensekryssende helsetrusler».³⁰ Avtalen omfatter en frivillig ordning som gjør det mulig for avtalepartene å anskaffe medisinske mottiltak gjennom tildeling av kontrakter på grunnlag av en felles innkjøpsprosedyre. Rammeavtalen var klar i 2014 og er formelt sett en multilateral avtale mellom Kommisjonen og EUs medlemsland, i tillegg til enkelte andre europeiske land. Per april 2020 hadde alle EU/

²¹ Artikkel 168 Public health, som ble tatt inn i Lisboa-traktaten som trådte i kraft i 2009, erstattet Artikkel 152 Public health som var del av Amsterdam-traktaten som trådte i kraft i 1999. Artikkel 152 representerte i 1999 noe helt nytt ved at EUs engasjement og ansvar på helseområdet ble konkretisert og traktatfestet. Artikkel 168 omfatter mange av de samme formuleringene som Artikkel 152, men er mer omfattende og vektlegger dessuten tydeligere behovet for å bedre samarbeidet om og koordineringen av både grensekryssende helsetjenester og grensekryssende helsetrusler.

²² Trakten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV). Engelsk: Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

²³ European Union (1998).

²⁴ European Union (2004).

²⁵ Liverani og Coker (2012); Deruelle og Engeli (2021).

²⁶ European Union (2013a).

²⁷ EU har etablert et særskilt samarbeid om strålevern. Norge er også del av dette samarbeidet, blant annet på grunnlag av samarbeidsavtalen mellom Norge og Det europeiske atomenergifellesskap om strålevern.

²⁸ Helsesikkerhetskomiteen (EU Health Security Committee) ble etablert i 2001 på oppfordring fra EUs helseministre og skulle da fungere som en uformell rådgivende komité på EU-nivå knyttet til viktige helsespørsmål. Representasjonen er på embetsmannsnivå. Norge deltar som observatør i komiteen.

²⁹ Muscat m.fl. (2017).

³⁰ Avtale om felles innkjøp av medisinske mottiltak (2014).

EØS-landene signert avtalen om felles anskaffelser (JPA), i tillegg til Storbritannia, Albania, Montenegro, Nord-Makedonia, Serbia, Bosnia og Herzegovina, og Kosovo.³¹

I tillegg til å styrke generell innsats mot grensekryssende helsetrusler, har EU også styrket samarbeidet om håndtering av kriser på veterinær-, mat-, og førområdet – et område hvor EU har et veletablert og omfattende felles regelverk – reglene er også tatt inn i EØS-avtalen. EUs matlov fra 2002³² inneholdt bestemmelser om at Kommisjonen sammen med Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) og medlemsstatene, skulle utarbeide en generell plan for krisehåndtering på områdene mat og fôr. Kommisjonen presenterte en slik plan i 2004.³³ I 2019 vedtok EU en ny kriseplan for mat og fôr.³⁴ Bakgrunnen var de erfaringer som var gjort med å koordinere krisehåndteringen på EU-nivå under en rekke ulike kriser på mat- og førområdet. I vedtaket som etablerte den nye kriseplanen, ble det blant annet vist til en gjennomført evaluering av systemet for krisehåndtering som pekte på behovet for et sterkere søkelys på kriseberedskap og -håndtering, for å minimere folkehelsekonsekvensene av en mat- eller fôrkrise.³⁵

Betydningen av å styrke helseberedskapen ble med andre ord særlig vektlagt. Den nye kriseplanen legger opp til å styrke samarbeidet og koordineringen i en krisesituasjon. Planen etablerte dessuten en ny kriseenhet som skal ha en sentral rolle ved håndtering av kriser på mat- og førområdet. Kommisjonen, EFSA og hvert medlemsland/EØS/EFTA-land skal alle utpeke egne krisekoordinatører som møter i kriseenheten og har sentrale oppgaver knyttet til krisehåndteringen. I henhold til artikkel 13 i beslutningen som etablerer kriseplanen, har kriseenheten blant annet ansvar for raskt å kunne utvikle, koordinere og iverksette en kriseresponsstrategi og for å følge opp tilbaketrekkingen av de berørte mat- eller fôrproduktene hvis disse har blitt distribuert mellom flere medlemsland. Det relativt omfattende ansva-

ret kriseenheten er tillagt, kan forstås på grunnlag av den kompetansen EU har på mat- og førområdet og det velutviklede regelverket og samarbeidet som fra før av er etablert på disse områdene (som er del av EØS-avtalen). Dette til forskjell fra helsepolitikk, som fortsatt primært er et nasjonalt anliggende.

13.3.2 Samarbeid om grensekryssende helsetrusler i EØS

2012-utredningen vurderte utviklingen på helseområdet som betydningsfullt for styrking av EUs kapasitet for beredskap og krisehåndtering. Utredningen viste både til regelverket for mattrygghet og helseberedskap, som blant annet inkluderer varslingssystemer for kjemiske og biologiske angrep, og til regelverksinitiativ om overvåking av vareførsel på skip, som var tatt inn i EØS-avtalen. Det ble videre vist til EUs etablering av smittevernbyrået ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control – EUs smittevernbyrå) i 2005, som var blitt en viktig del av EUs beredskapsarbeid, og der Norge har deltatt i byråets styre med observatørstatus og i byråets faglige råd.

Norge deltar i store deler av EUs helsesamarbeid gjennom EØS-avtalen (se også boks 13.2).³⁶ Samarbeidet omfatter blant annet trygdekoordineringen, ordningen med EUs helsetrygdekort, samarbeidet om felles autorisasjon av legemidler, gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner for helsepersonell, og (helse)krav for produktstandarder og -reguleringer, herunder for mat, medisiner og medisinsk utstyr. Det omfatter også helse og sikkerhet på arbeidsplassen, regler om offentlige anskaffelser, som blant annet regulerer anskaffelser av utstyr til sykehus, og pasientrettighetsdirektivet som regulerer bruk av grensekryssende tjenester. Norge deltar i komiteer og ekspertgrupper/arbeidsgrupper under Kommisjonens DG Santé og i EUs helsebyråer – Det europeiske overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA), Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA), Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMA) og Det europeiske smittevernbyrået (ECDC). De tre siste av disse byråene har alle viktige oppgaver knyttet til beredskap og krisehåndtering på helseområdet. Norge deltar også i samarbeid på områder som kreft, antibiotikaresistens, digital helse og forskning/innovasjon. I tillegg til det som skjer innenfor rammen av EØS-avtalen, deltar Norge i

³¹ Jf. European Commission: Signing ceremonies for Joint Procurement Agreement: https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/preparedness-and-response-planning/signing-ceremonies-joint-procurement-agreement_en. Storbritannia signerte avtalen i 2014 og er fortsatt avtalepart, men er etter brexit det eneste landet som er ført opp med status som «non-EU» (tredjeland). For øvrig er signaturlandene enten medlemmer av EU, del av EØS-avtalen, kandidatland eller potensielle kandidatland.

³² European Union (2002).

³³ European Commission (2004).

³⁴ European Commission (2019b).

³⁵ European Commission (2019b, punkt 3 i innledningen).

³⁶ Se også Veggeland (2017); Nordeng og Veggeland (2020).

faglige nettverk og mer uforpliktende europeisk samarbeid om ulike helsespørsmål.

Et av de viktigste utviklingstrekkene når det gjelder helsesamarbeidet i EU de siste ti årene, er relatert til samarbeidet om å bekjempe grensekryssende helsetrusler. Norge har fortløpende valgt å knytte seg til dette samarbeidet gjennom EØS-avtalen. EUs beslutning fra 1998 om etablering av et europeisk nettverk for overvåking og kontroll av smittsomme sykdommer,³⁷ ble raskt innlemmet i EØS-avtalen gjennom protokoll 31 og tatt inn i forskrift om innsamling og behandling av helseopplysninger i Meldingssystem for smittsomme sykdommer (MSIS-forskriften).³⁸ Norge ble med som observatør i Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMA) i 1999 og i Det europeiske smittevernbyrået (ECDC) i 2005. Begge deler er tatt inn i EØS-avtalen.³⁹ EUs regler for innsats mot alvorlige grensekryssende helsetrusler fra 2013 ble tatt inn i EØS-avtalen og gjeldende for Norge fra 2015.⁴⁰

I tillegg er Norge gjennom EØS-regelverket på mat- og veterinærområdet med for fullt i EUs system for krisehåndtering på mat- og fôrområdet. Norge deltar med Mattilsynet i kriseenheten på EU-nivå, som er en viktig del av dette systemet. Når det gjelder EUs rammeavtale for felles innkjøp av medisinske mottiltak, som var klar i 2014, uttrykte Norge tidlig interesse for å delta, men avtalen med EU på dette området var først klar til undertegning 20. mars 2020 (og trådte i kraft 3. april 2020).⁴¹ Under covid-19-pandemien tok EU initiativ til en omfattende styrking av samarbeidet om grensekryssende helsetrusler. Flere deler av dette samarbeidet er EØS-relevant og er, eller vil bli, tatt inn i EØS-avtalen. På andre områder har Norge inngått i en dialog med EU for å få på plass en bilateral avtale som kan sikre norsk deltakelse. Dette er omtalt under erfaringer fra covid-19-pandemien.

13.4 Styrking av samarbeid om beredskap og krisehåndtering etter pandemien

13.4.1 EU og covid-19-pandemien

Den 5. januar 2020 delte Verdens helseorganisasjon (WHO) informasjon om opphopning/klynger av tilfeller med lungebetennelse uten kjent årsak som var oppstått i Kina.⁴² 9. januar 2020 rapporterte WHO om at kinesiske myndigheter hadde fastslått at årsaken var et nytt koronavirus, som senere fikk navnet covid-19. På bakgrunn av informasjonen WHO hadde publisert, holdt EUs helse-sikkerhetskomité sitt første møte under pandemien 17. januar 2020. WHO's generalsekretær erklærte på en pressekonferanse 30. januar at utbruddet av covid-19 kunne karakteriseres som Public Health Emergency of International Concern (PHEIC). 28. februar gjennomførte EUs medlemsstater en første felles anskaffelse av medisinsk utstyr. På dette tidspunkt hadde det oppstått et stort utbrudd av covid-19 i Nord-Italia. 11. mars erklærte WHO at covid-19-utbruddet var blitt så omfattende at det kunne betraktes som en pandemi. I de to årene som fulgte, spredte pandemien seg over hele verden og forårsaket svært mange dødsfall.⁴³

Covid-19 pandemien stilte EUs kapasitet for beredskap og krisehåndtering overfor store utfordringer.⁴⁴ EUs håndtering skjedde samtidig innenfor klare begrensninger som følger av kompetansefordelingen mellom EU-nivået og medlemsstatene. Helsepolitikk er i all hovedsak et nasjonalt anliggende, og hver medlemsstat hadde derfor i prinsippet stor frihet til å utforme egne nasjonale strategier for å bekjempe pandemien. Dette kom særlig klart til syne i første fase av pandemien, da det var stor variasjon mellom medlemsstatene når det gjaldt strategier for krisehåndtering og valg av type og omfang av tiltak. Medlemsstatenes håndtering skjedde innenfor (men også ofte i konflikt med) de begrensninger som følger av felles EU-regelverk, ikke minst reglene for det indre marked og prinsippene for fri bevegelse. Videre har utviklingen av det som i stor grad har omfattet ikke-forpliktende ordninger for beredskap og krisehåndtering (som for eksempel samordningen av sivil beredskap og sam-

³⁷ European Union (1998).

³⁸ Regjeringen (2019).

³⁹ EØS-komiteens beslutning nr. 74/1999 og EØS-komiteens beslutning nr. 23/2005.

⁴⁰ European Union (2013a) og EØS-komiteens beslutning nr. 73/2015.

⁴¹ Avtale om felles innkjøp av medisinske mottiltak (2014).

⁴² IHR (International Health Regulation – Det internasjonale helsereglementet) er en bindende internasjonal avtale som administreres av WHO rettet mot regler for varsling av og vern mot helsetrusler, særlig pandemier.

⁴³ «WHO COVID-19 dashboard». World Health Organization. 2024. <https://data.who.int/dashboards/covid19/cases?n=c>.

⁴⁴ Boin og Rhinard (2023).

Boks 13.2 Helsepolitikk i EU og EØS-avtalen

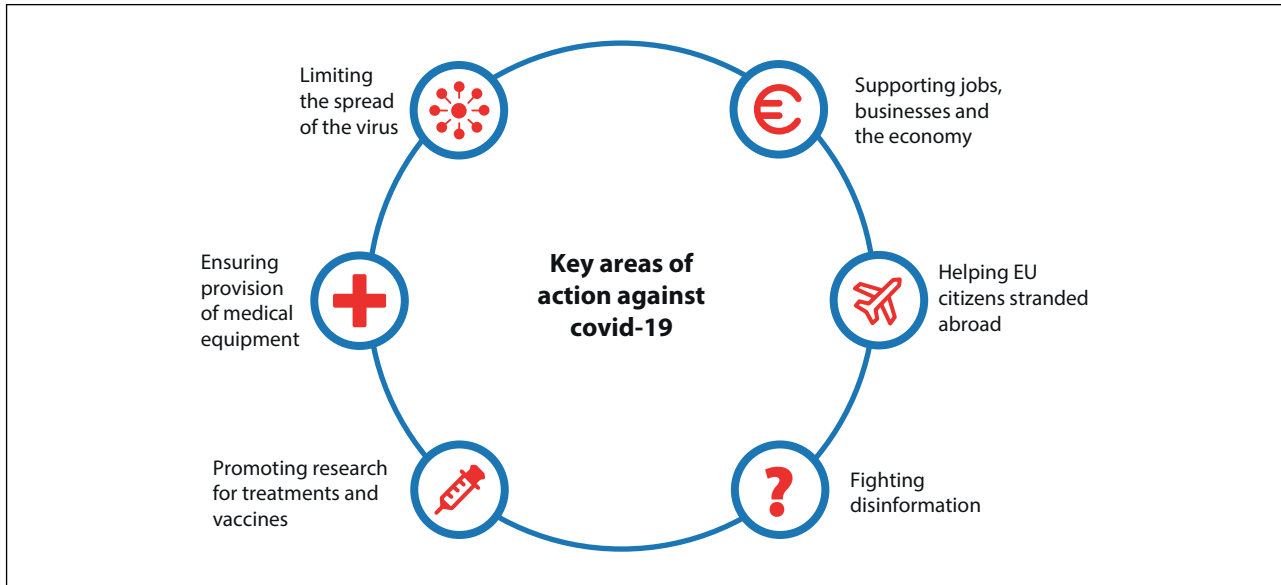
Helsepolitikk er i utgangspunktet et nasjonalt anliggende, der EU har begrenset kompetanse. Likevel har EUs regelverk betydning for en rekke helseområder. Det sentrale grunnlaget i traktatene for EUs rolle på helseområdet er primært artikkel 114 (det indre marked), artikkel 153 (sosialpolitikk) og artikkel 168 (folkehelse). Mye av utviklingen i EUs ansvar når det gjelder helse kan knyttes til regulering av det indre marked (som dermed også er relevant under EØS-avtalen). Prinsippet om fri bevegelse av arbeidskraft bidrar til å legge til rette for at helsepersonell kan jobbe på tvers av landegrensene og at innbyggere som jobber/oppholder seg i et annet EU/EØS-land, kan motta helsetjenester på samme vilkår som innbyggerne i det landet de jobber/oppholder seg i. EU har også felles regler for helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Fri bevegelse av tjenester gir muligheter for å ta med seg retten til helsehjelp i eget land for å benytte et helsetilbud i et annet land, samtidig som egne nasjonale myndigheter er pliktige til å refundere utgiftene. Fri bevegelse av varer legger til rette for felles standarder for medisinsk utstyr og legemidler, herunder et system for felles godkjenning av de legemidler som selges innenfor EU/EØS. EU har også felles helsestandarder for andre varer, som mat- og industriprodukter. Over tid har EU etablert en egen «helseadministrasjon» på EU-nivå, som i dag omfatter både et eget generaldirektorat for helse og mattrygghet (DG Santé) og et eget generaldirektorat for beredskap og krisehåndtering på helseområdet (DG HERA) – begge inngår som del av Kommissjonen. I tillegg er det etablert flere EU-byråer på helseområdet: Det europeiske smittevernbyrået (ECDC), Det europeiske over-

våkingsssenter for narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA), Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) og Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMA). Norge deltar i aktiviteter som foregår i alle disse organene. Over tid har EU etablert og videreutviklet et samarbeid om krisehåndtering og beredskap knyttet til grensekryssende helseusikkerheter – et samarbeid som også er tatt inn i EØS-avtalen gjennom protokoll 31. På mat- og veterinærområdet har EU stor kompetanse, og det er i tråd med dette etablert et relativt omfattende system for beredskap og krisehåndtering på dette området, blant annet regulert gjennom EUs matlov fra 2002. Dette regelverket er tatt inn i EØS-avtalen (og er relatert til regulering av det indre marked). Fordi EUs kompetanse på helseområdet er svært begrenset, er samarbeidet om helseberedskap og krisehåndtering i stor grad basert på ikke-bindende ordninger. Artikkel 168 i Traktaten inneholder likevel formuleringer som legger opp til at EU skal innføre tiltak som kan utfylle de nasjonale tiltakene, og at slike tiltak skal omfatte «(...) the fight against the major health scourges, by promoting research into their causes, their transmission and their prevention, as well as health information and education, and monitoring, early warning of and combating serious cross-border threats to health». EØS-avtalen omfatter ikke artikkel 168, men EØS/EFTA-statene er likevel blitt berørt av det samarbeidet som er blitt etablert i EU på grunnlag av denne bestemmelsen, blant annet ved å innlemme bestemmelser om grensekryssende helseusikkerheter i EØS-avtalen, gjennom øvrig helse-samarbeid, og gjennom EUs ordninger for sivil beredskap, som også er tatt inn i EØS-avtalen.

ordning av innsats mot alvorlige grensekryssende helsetrusler), lagt (uformelle) føringer på medlemslandene med tanke på felles bekjempelse av pandemien. Det siste viser til at det særlig utover i pandemien ble økt press for samordning på EU-nivå, selv om medlemslandene ikke var forpliktet til slik samordning. Felles vaksineanskaffelser og felles anbefalinger og retningslinjer for utforming av (restriktive/inngripende) covid-19-tiltak, er eksempler på dette. En viktig bakgrunn for denne frivillige samordningen var både det enkelte lands negative erfa-

ringer med andre medlemslands restriksjoner (for eksempel konsekvenser av grenserestriksjoner), og de fordeler landene innså kunne oppnås gjennom kollektiv opptreden utad (for eksempel felles innkjøp/anskaffelser).

EUs samordning og koordinering under covid-19-pandemien kom dermed til uttrykk gjennom en rekke felles tiltak, som felles innsats for å frakte «strandede» EU-borgere hjem (innføring av reiserestriksjoner skapte problemer med hjemreise for svært mange mennesker), og felles



Figur 13.5 EUs kriserespons under covid-19-pandemien.

Kilde: Figuren er hentet fra European Court of Auditors (2021).

anskaffelser av medisinsk utstyr, medisiner og vaksiner. I tillegg kom økonomisk støtte til europeisk næringsliv, tiltak for å sikre et fortsatt fungerende indre marked, herunder å sikre grensekryssende varehandel og tilgang på kritisk arbeidskraft på tvers av landegrensene, og gjennom felles uttalelser, anbefalinger og initiativ på høyt nivå – i Det europeiske råd og i Rådet – knyttet til iverksetting av tiltak mot covid-19. Figur 13.5 illustrerer noen av hovedområdene der EU var engasjert i kriserespons på covid-19-pandemien.

Den koordinerte innsatsen på EU-nivå ble styrket underveis i pandemien og resulterte blant annet i reviderte regler for beredskap og krisehåndtering, styrking av etablerte EU-organer med ansvar knyttet til disse oppgavene (EMA og ECDC), og initiativ til nye regler og ordninger innenfor rammen av det som fikk betegnelsen «EUs helseunion» («European Health Union»⁴⁵).⁴⁶ EU tok også initiativ til en ordning for beskyttelse av det indre marked (Single Market Emergency Instrument (SMEI)). Ordningen endret senere navn til Internal Market Emergency and Resilience Act (IMERA), som ble vedtatt av Rådet og Europaparlamentet 1. februar

⁴⁵ «European Health Union». European Commission. 2023. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en

⁴⁶ Beaussier og Cabane (2020); Anderson m.fl. (2021); Deruelle og Engeli (2021); Forman og Mossialos (2022); Time og Veggeland (2022).

2024 som en midlertidig avtale.⁴⁷ Ordningen er utformet på bakgrunn av erfaringene fra kriser og truende hendelser som covid-19, krigen i Ukraina og energikrisen, og skal blant annet legge til rette for nødtiltak («last-resort measures») når en krise truer tilgangen til kritiske varer og tjenester.⁴⁸

Covid-19-pandemien berørte Europa sterkt og bidro til å plassere krisesamarbeid høyt på dagsordenen i EU. Samarbeid om beredskap og krisehåndtering har derfor i økt grad blitt flyttet fra nasjonalt nivå til EU-nivå. Dette har betydning for håndtering av kriser og truende hendelser, både innenfor og utenfor Europa, herunder under større sivile innsatsoperasjoner «på bakken», som både krigen i Ukraina fra 2022 og jordskjelvet i Syria og Tyrkia i 2023 er eksempler på.

13.4.2 Erfaringer fra EØS-samarbeidet under covid-19-pandemien

Felles utfordringer for EU og EØS/EFTA-land

Covid-19-pandemien skapte en rekke utfordringer for samarbeidet i EU og EØS. Både i Europa og i resten av verden ble det innført omfattende inngripende tiltak med beskyttelse av folks helse

⁴⁷ «SMEI / IMERA: Council and Parliament strike a provisional deal on crisis preparedness. Pressemelding. Council of the EU. 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/01/single-market-emergency-instrument-council-and-parliament-strike-a-provisional-deal-on-crisis-preparedness/>.

⁴⁸ Ibid.

som begrunnelse. I prinsippet hadde hvert medlemsland (og EØS/EFTA-landene) relativt stor frihet til selv å velge både hvilket beskyttelsesnivå de skulle legge seg på og typer tiltak som skulle iverksettes for å oppnå dette nivået. Resultatet var stor variasjon med tanke på regjeringenes strategier for å bekjempe covid-19. Samtidig sto landene i EU/EØS overfor store felles utfordringer, ikke minst på grunnlag av det tette politiske og økonomiske samarbeidet som skaper stor gjensidig avhengighet, noe som igjen skapte behov for å samordne krisehåndteringen. Det eksisterte dessuten allerede flere ordninger for samordning – mange av dem ikke-forpliktende – som kunne brukes på ulike områder. For eksempel fikk EUs ordning for sivil beredskap en viktig rolle, alt fra hjemsending av EU/EØS-borgere (inkludert nordmenn) spredt over hele verden, der ordningen ble brukt til å koordinere flyvninger inn til ulike europeiske land, til nasjonale team (fra Norge NOR-EMT-teamet) som reiste til Italia for å bistå lokalt der, og videre gjennom en svært omfattende informasjonsutveksling.

Hjemsendelse av EU/EØS-borgere fra utlandet

Våren 2020 skapte de omfattende covid-19 nedstengningene rundt om i verden utfordringer for EU/EØS-borgere som var «strandet» i utlandet og hadde problemer med å komme seg hjem. Innbyggere fra EU-land fikk konsulær bistand gjennom nettverket til EUs utenriksstjeneste, European External Action Service, som omfattet 143 EU-delegasjoner rundt om i verden. Denne bistanden gjaldt borgere fra EUs medlemsland. Da det viste seg at det ikke var mulig å sikre hjemsendelse av alle innbyggere gjennom ordinære kommersielle transportmidler, tok EU i bruk ordningen for sivil beredskap, som omfatter både EU-land og EØS/EFTA-land. Hjemsendelsen av EU/EØS-borgere ble koordinert gjennom denne ordningen, som samtidig sikret opp til 75 prosent medfinansiering av spesialtransporten som var nødvendig for hjemsendelsene. Gjennom deltakelse i ordningen fikk Norge dermed hjelp til hjemsendelse av ca. 600 norske borgere. EUs ordning for sivil beredskap hadde også betydning på andre områder under pandemien, blant annet felles lagring og distribuering av vaksiner og medisinsk utstyr gjennom rescEU-ordningen.

Sikring av varetransport og -forsyning på tvers av landegrensene

Grenserestriksjonene under covid-19-pandemien skapte store begrensninger for fri bevegelse innenfor EU/EØS, ikke minst når det gjaldt fri bevegelse av personer. EU/EØS-landene var samtidig opptatt av at selv om det ble åpnet for tiltak som begrenset folks bevegelsesfrihet på tvers av landegrensene, så var det viktig å sikre at varer skulle flyte mest mulig fritt.⁴⁹ I tråd med dette vedtok EU å iverksette såkalte «Green Lanes», som skulle sikre at varer og viktige tjenester kunne passere grensene mest mulig friksjonsfritt.⁵⁰ En lignende ordning ble aktivert under flyktningkrisen i 2015, da strenge grensekontrolltiltak for personer ble gjeninnført mellom land i EU/EØS. Ett av målene for «Green Lanes» var å unngå lengre ventetid enn 15 minutter for lastefartøy ved grensepasseringer. Dette målet ble i hovedsak nådd. EUs tiltak på dette området bidro i stor grad til at varetransporten innenfor EU/EØS gikk mer eller mindre som normalt.

Innreiserestriksjoner og grensekontroll

Nedstengingen som fulgte av covid-19-pandemien, førte til at en rekke land innførte omfattende innreiserestriksjoner. Slike restriksjoner la kraftige begrensninger også på fri bevegelse innenfor Europas grenser.⁵¹ Norge var et av de europeiske landene som innførte de strengeste innreiserestriksjonene, og disse hadde relevans under både EØS-avtalen og Schengen-avtalen, noe den norske regjeringen redegjorde for underveis i pandemien.⁵²

Nasjonale tiltak som begrenser den frie bevegelsen innad i EU-/EØS-området, og tiltak som begrenser reiser over yttergrensene, berører EØS- og Schengen-samarbeidet, og EUs institusjoner ønsker mest mulig felles oppreden. Europakommisjonen har i tråd med dette gitt flere retningslinjer og anbefalinger til medlemsstatene, både når det gjelder begrensninger i den frie bevegelsen innad i EU/EØS, og når det gjelder retten til innreise fra tredjeland. Disse retningslinjene og anbefalin-

⁴⁹ NOU 2022: 5.

⁵⁰ European Commission (2020c).

⁵¹ De norske tiltakene mot importsmitte, herunder innreiserestriksjoner og karantenebestemmelser, er beskrevet i NOU 2022: 5, kapittel 7.

⁵² Prop. 62 L (2020–2021).

gene er ikke EØS-relevante i den forstand at Norge er forpliktet til å innlemme dem i EØS-avtalen, men de gir veiledning om hvilke prinsipper EU mener må legges til grunn ved vedtakelsen av tiltak i medlemsstatene for å beskytte folkehelsen i forbindelse med covid-19-pandemien.

Den norske regjeringen vurderte det samtidig slik at pandemien ga relativt stort handlingsrom til å gjennomføre tiltak for å ivareta folkehelsen.⁵³

Statene må blant annet kunne velge ulike nasjonale strategier for håndtering av covid-19-pandemien. Man står midt i en pandemi som de fleste land møter med et sett av ulike virkemidler, men der det er større eller mindre grad av usikkerhet om effekten av de enkelte tiltakene. I en slik situasjon antar departementet at statene har en betydelig frihet til å innføre restriktive tiltak.

De norske tiltakene relatert til innreiserestriksjoner omfattet blant annet stengte grenseoverganger, gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense (det vil si på de grenseovergangene som ble holdt åpne), krav om covid-19-test for innreisende, regler for bortvising av utenlandske statsborgere, og regler for innreisekarantene, herunder krav om å tilbringe innreisekarantene på karantenehotell (innført 9. november 2020).⁵⁴ Det ble gjennomført flere hundre justeringer og endringer i reglene for innreiserestriksjoner fra nedstengingen våren 2020 fram til høsten 2021, herunder innføring og justering av ulike typer unntak for borgere fra EU/EØS-land. Norge ble likevel kritisert av ESA for å opprettholde tiltak som kunne være i strid med EØS-avtalen. ESA informerte Norge 24. november 2020 om at de på eget initiativ hadde åpnet en sak for å vurdere de norske covid-19-restriksjonene som var vedtatt 6. november 2020.⁵⁵ I perioden fra november 2020 til mai 2021 sendte ESA fire brev til norske myndigheter for å få informasjon om og klarhet i det norske regelverket og hvordan dette forholdt seg til EØS-avtalens bestemmelser. Parallelt med brevvekslingen mellom ESA og norske myndigheter, gjennomførte regjeringen en rekke endringer i covid-19-regelverket, herunder lettelsener som ESA

uttrykte seg positive til. Likevel konkluderte ESA i et *Letter of formal notice* datert 26. mai 2021, at de vurderte det slik at det gjeldende norske regelverket var i strid med EØS-avtalen på flere punkter.⁵⁶

De norske innreiserestriksjonene skapte en rekke utfordringer – for myndigheter, næringsliv og den enkelte. Ett sett av utfordringer rammet sosialt personer og grupper som av ulike grunner hadde behov for å passere grensene, for eksempel familier med medlemmer i ulike land, herunder barn med foreldre i ulike land, kjærester fra ulike land, utenlandsstudenter, og arbeidspendlere. Et annet sett av utfordringer var tilgang til arbeidskraft, både til næringslivet og til nødvendige og kritiske samfunnsfunksjoner. Mange funksjoner i Norge er avhengig av utenlandsk arbeidskraft, ikke minst fra EU/EØS-området. Restriksjonene skapte også belastninger og utfordringer, økonomisk og sosialt, for den enkelte grensekryssende arbeidstaker (både norske og utenlandske), blant annet som følge av grensekontroll, karantenebestemmelser og begrensede muligheter for grensepassering. Innreiseforbudet hindret utenlandske arbeidstakere i å vende tilbake til sine jobber i Norge og førte i perioder til at enkelte sto uten både lønn og tilgang til økonomisk kompensasjon. Norske myndigheter forsøkte å begrense slike problemer underveis i pandemien, blant annet gjennom unntaksbestemmelser i regelverket og innføring av økonomiske kompensasjonsordninger for utenlandske arbeidstakere. Innreiserestriksjonene synliggjorde likevel hvordan det at EØS-avtalens prinsipper om fri bevegelse på kort varsel delvis ble satt ut av spill, fikk betydelige konsekvenser for individer, næringsliv og samfunn.

Anskaffelser av medisinsk utstyr og medisiner, herunder vaksiner

Felles anskaffelser av medisinske mottiltak var del av EUs regler for innsats mot grensekryssende helsetrusler som ble tatt inn i EØS-avtalen i 2015. Norge undertegnet imidlertid ikke en avtale om å være med i ordningen for felles anskaffelser av medisinske mottiltak før 20. mars 2020. Dette medførte at Norge var for sent ute til å bli med på

⁵³ Prop. 62 L (2020–2021).

⁵⁴ Prop. 124 L (2019–2020); Prop. 61 L (2020–2021); Prop. 62 L (2020–2021).

⁵⁵ Omfattet blant annet krav om opphold på karantenehotell og obligatorisk krav til testing.

⁵⁶ I formelt åpningsbrev datert 26. mai 2021 framholdt ESA at de norske innreisebegrensningene ikke var i tråd med EØS-reglene om fri bevegelse. Norske myndigheter svarte ut brevet den 7. juli 2021. Det ble anført at den pågående situasjonen med muterte virusvarianter medførte at det fortsatt var nødvendig og proporsjonalt å opprettholde visse innreiserestriksjoner. Saken ble videre diskutert på pakkemøter i oktober 2021 og oktober 2022.

EUs første betydelige felles innkjøp under pandemien vinteren 2020 – da knyttet primært til smittevernustyr og respiratorer. Fra og med 3. april 2020 var imidlertid Norge sikret deltakelse i EUs felles innkjøpsordning for medisinske mottiltak for de produktene som var dekket av ordningen. Koronakommisjonen kritiserte Helse- og omsorgsdepartementet for å ha brukt for lang tid i forkant av pandemien på å slutte seg til EUs ordning med felles anskaffelser av medisinske mottiltak, noe som fikk negative konsekvenser for Norge med tanke på tilgang til smittevernustyr i starten av pandemien.⁵⁷ Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet var det ikke noen spesiell grunn til at avtalen ikke var blitt signert tidligere – det hadde bare blitt liggende – mye fordi det ikke var noe prekärt behov som tilsa at det hastet med å få avtalen på plass.⁵⁸ Flere andre land hadde i likhet med Norge drøyd med å signere denne avtalen. Avtalen fikk uansett begrenset betydning under pandemien og ble ikke brukt til vaksineanskaffelser. For Norge skulle det vise seg at deltakelse i denne ordningen ikke ga noen garanti for å bli med for fullt i EUs vaksinearbeid.⁵⁹

Det var ikke gitt at EU skulle gjennomføre felles vaksineanskaffelser under covid-19-pandemien, ettersom dette i utgangspunktet er et nasjonalt anliggende. Under pandemien ble det likevel etter relativt kort tid klart at landene hadde felles interesse av å gå sammen om vaksineanskaffelser. Selvforsyning av vaksiner var lite realistisk, og hvert enkelt land ville bli mindre sårbart og få større kjøpekraft ved å gå inn i en felles innkjøpsordning enn om de skulle stå alene. Man ville også unngå at de ulike medlemsstatene overbød hverandre og på den måten drev opp prisene. Dermed fikk Kommisjonen oppgaven med å lede arbeidet med å inngå avtaler om anskaffelse av vaksiner på vegne av medlemslandene. Kommisjonen presenterte 18. juni 2020 en sentralisert tilnærming til anskaffelse av covid-19-vaksiner på vegne av medlemslandene.⁶⁰

I Norge fikk helseministeren 18. mai 2020 ansvaret for å lede arbeidet med å skaffe vaksiner til den norske befolkningen. Etter å ha vurdert flere ulike alternative ordninger, besluttet regjeringen 2. juli 2020 å gjøre et forsøk på å koble seg til EUs ordning for felles vaksineanskaffelser.

Koronakommisjonen har vist til at regjeringen vurderte at Norges «sterke kjøpekraft alene ikke kunne garantere rask tilgang på vaksiner, og at det var en reell usikkerhet om hvorvidt Norge ville kunne få vaksiner like raskt som andre vest-europeiske land».⁶¹ Fire forhold veide tungt som grunnlag for antakelsen om at tilknytning til EUs ordning ga utsikter til å få vaksiner til en langt større del av befolkningen og på kortere tid, enn alternative tilnærminger⁶²: 1) EU var i dialog med de mest lovende vaksine kandidatene og lå an til å lande store kontrakter. 2) De store produsentene har stor interesse av å forholde seg til EU som et stort og kjøpesterkt marked. 3) Mye av verdens vaksineproduksjon er lokalisert i EU-land. 4) Som EØS-medlem har Norge et etablert og velprøvd samarbeid med EU, inkludert på legemiddelområdet. Det lå derfor godt til rette for å kunne få på plass en avtale med EU. Myndighetene vurderte det dessuten som lite realistisk å få på plass gode ordninger gjennom et eventuelt samarbeid med land utenfor EU/EØS.

Avtale om felles innkjøp av medisinske mottiltak, der Norge er med, ble ikke tatt i bruk for finansiering av innkjøp av vaksiner. Derimot valgte EU å ta i bruk en annen ordning, The Emergency Support Instrument (ESI), som innebærer at midler hentes direkte fra EU-budsjettet. Det skapte problemer for Norge, som ikke deltar i ESI. Det ble etter hvert klart at det ikke var mulig for EU å inkludere Norge i denne finansieringsordningen. Løsningen ble en ordning der Norge knyttet seg til EUs vaksineanskaffelser gjennom videresalgavtaler med Sverige. Beslutningen om å slutte seg til en slik ordning ble gjort av regjeringen 27. august 2020.

Eksportrestriksjoner

I utgangspunktet skal EØS-avtalen sikre partene mot eksportrestriksjoner (jf. artikkel 12). Det kan likevel være situasjoner som kan rettferdiggjøre unntak fra dette forbudet. Under covid-19-pandemien var det to tilfeller der Norge ble utsatt for eksportrestriksjoner fra EUs side. Det første tilfellet skjedde i mars 2020 og dreide seg om smittevernustyr; det andre tilfellet skjedde i mars 2021 og dreide seg om vaksiner. Norske myndigheter mente i begge tilfeller at EUs restriksjoner ikke kunne rettferdiggjøres under EØS-avtalen. I begge tilfeller ble restriksjonene fjernet etter dialog med EU. To dager etter at saken ble tatt opp i

⁵⁷ NOU 2021: 6.

⁵⁸ Opplyst på videomøte med ansatte i Helse- og omsorgsdepartementet som hadde en sentral rolle under pandemien, 26. oktober 2023.

⁵⁹ Om Norges erfaringer med EUs vaksinearbeid under covid-19-pandemien, se NOU 2022: 5, kapittel 8.

⁶⁰ European Commission (2020b).

⁶¹ NOU 2022: 5, s. 264.

⁶² NOU 2022: 5.

et ekstraordinært møte i EØS-komiteen, ble eksportrestriksjoner på vaksiner fjernet. Koronakommisjonen trekker i NOU 2022: 5 fram flere mulige årsaker til at Norge ble rammet av eksportrestriksjoner: kunnskapsmangel om EØS og tidsnød i EU-kommisjonen, at EU lettere anvender unntaksbestemmelser i en krise, og at aktørene som behandler hasteregler i en krisesituasjon, ikke nødvendigvis er de samme som ordinært utarbeider regler. Koronakommisjonen påpekte at erfaringene med eksportrestriksjoner under pandemien hadde synliggjort en risiko for at Norge i krisesituasjoner kan bli rammet av restriksjoner som EØS-avtalen normalt skal beskytte mot.

Viktige erfaringer

Covid-19-pandemien synliggjorde på den ene siden behovet for økt innsats på EU-plan, og på den andre siden EØS/EFTA-landenes behov for å koble seg til denne innsatsen. EUs ordning for sivil beredskap fungerte langs mange flater under covid-19-pandemien, gjerne som en slags «last resort» når alle andre kanaler var utprøvd. I forbindelse med pandemihåndteringen viste norsk deltakelse i ordningen seg som verdifull, også ved at norske myndigheter dermed fikk tilgang til viktige møteplasser og beslutningsstrukturer i EU.

13.4.3 Styrking av samarbeid om sivil beredskap

Covid-19-pandemien utløste en rekke nye initiativ fra EUs side. Disse bygget på uttalte ønsker om et mer ambisiøst og omfattende krisehåndterings-system i EU.⁶³ I 2021 vedtok Europaparlamentet og Rådet endringer i reglene for ordningen for sivil beredskap.⁶⁴ Styrkingen av ordningen ble gjennomført dels ved økte bevilgninger til rescEU og den videre oppbyggingen av beredskapsressurser innen områdene skogbrann, CBRN og akuttmedisin, og dels gjennom flere ressurser til den sivile beredskapsreserven European Civil Protection Pool (ECP). Det framgikk videre av det nye regelverket at det var enighet om å spesifisere at EUs politikk om klima og biodiversitet skulle tas i betraktning så langt det passer – her ble det blant annet henvist til Paris-avtalen og FNs bærekraftsmål.⁶⁵ Videre ga regelverket uttrykk for den viktige samordningen mellom sivil beredskap og helseprogrammet EU4Health på bak-

grunn av covid-19-pandemien.⁶⁶ Dette er et viktig punkt for Norge som har helseberedskapkapasiteter både i rescEU og ECPP. EUs nye regelverk for ordningen for sivil beredskap var EØS-relevant og ble senere tatt inn i EØS-avtalen.

EUs ordning for sivil beredskap er ett av EUs programmer, og de nye reglene skal i første omgang gjelde for programperioden 2021–2027. Hensikten med de nye reglene var å styrke EUs ordning for sivil beredskap ytterligere, blant annet på bakgrunn av hvordan covid-19-pandemien hadde rammet negativt en rekke samfunnsområder i Europa. Videre ble det vist til at pandemien hadde avdekket svakheter ved EUs kollektive evne til rask respons, ikke minst under en krise som pandemien, med lengre forløp og flere påfølgende hendelser som utfordret nasjonal håndteringsevne. Med dette som utgangspunkt, inngikk EUs vedtak i 2021 i et bredere initiativ for å sentralisere og styrke EUs innsats på beredskap og krisehåndtering. Dette skulle skje gjennom å styrke koordineringen på EU-nivå og øke EUs støtte og bidrag, herunder økonomisk støtte, til medlemsstatenes innsats på beredskap og krisehåndtering ved naturkatastrofer og menneskeskapte katastrofer i og utenfor Europa.

De nye reglene for EUs ordning for sivil beredskap ble tatt inn i EØS-avtalen i 2021. Fordi beslutningen ville ha økonomiske konsekvenser over flere år, ble det vurdert som nødvendig med Stortingets samtykke i medhold av Grunnloven § 26, andre ledd («sak av særlig viktighet»). Regjeringens vurdering var at EUs ordning for sivil beredskap representerer et viktig sikkerhetsnett for norsk samfunnssikkerhet og beredskap, og at trusler mot samfunnssikkerhet er blitt stadig mer relevant som følge av ny teknologi, mer ekstremvær, endrede sikkerhetsutfordringer og økt globalisering.⁶⁷ På grunnlag av et enstemmig vedtak 8. juni 2021, godkjente Stortinget EØS-komiteens beslutning om å innlemme de nye reglene i EØS-avtalen. Norske myndigheters syn på regelverkendringene og videre deltakelse i ordningen har vært at de beredskapsmessige hensynene oppveier de økonomiske konsekvensene som følger av økt kontingent for deltakelse, samt at Norge både praktisk, formelt og når det gjelder omdømme, er best tjent med fortsatt deltakelse. Å stille nasjonale kapasiteter tilgjengelig i den sivile beredskapsreserven endrer ifølge myndighetene ikke det grunnleggende prinsippet om nasjonal selvråderett i en situasjon der Norge skulle trenge

⁶³ Brooks m.fl. (2023).

⁶⁴ Regulation (EU) 2021/836.

⁶⁵ Ibid. se bl.a. fortalepunkt 5 og 28.

⁶⁶ Ibid. se fortalepunkt 3, 7 og 27.

⁶⁷ Prop. 180 S (2020 – 2021).

disse selv. Fordelen med reserven sett fra et norsk perspektiv, er at dersom det oppstår en alvorlig situasjon i Norge, vil norske myndigheter raskere kunne anmode om andre staters kapasiteter fra denne reserven.

13.4.4 Styrking av samarbeid om grensekryssende helsetrusler

EUs «helseunion»

Kommisjonens president Ursula von der Leyen holdt en tale 16. september 2020, der hun lanserte en plan for å styrke EUs helsesamarbeid innenfor rammen av det som fikk betegnelsen «EUs helseunion». Bakgrunnen var de erfaringene EU hadde gjort under pandemien. Styrkingen av helsesamarbeidet skulle foregå på grunnlag av den kompetansefordelingen som allerede eksisterte mellom EU-institusjonene og medlemsstatene på helseområdet. Dette innebar at man ikke la opp til ytterligere delegering av myndighet fra nasjonalt nivå til EU-nivå. Helsepolitikk skulle med andre ord fortsatt vært et primært nasjonalt anliggende. Kommisjonen beskriver arbeidet med en helseunion på følgende måte:⁶⁸

The European Commission is building a strong European Health Union, in which all EU countries prepare and respond together to health crises, medical supplies are available, affordable and innovative, and countries work together to improve prevention, treatment and aftercare for diseases such as cancer. The European Health Union will

- better protect the health of our citizens
- equip the EU and its Member States to better prevent and address future pandemics
- improve resilience of Europe's health systems

Initiativene knyttet til EUs helseunion kan plasseres i fire hovedkategorier⁶⁹: 1) Styrking av helsebyråene EMA og ECDC. 2) Etablering av en ny helseberedskaps- og krisehåndteringsmyndighet – DG HERA. 3) Styrking av lovgivningen knyttet til innsatsen mot alvorlige helsetrusler. 4) Styrking av forskning og kunnskapsoppbygging – EU4Health.

⁶⁸ «European Health Union». European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en.

⁶⁹ European Commission (2021e); Time og Veggeland (2022); Brooks m.fl. (2023).

Styrking av EMA og ECDC: EU har vedtatt regler som skal styrke EUs smittevernbyrå (ECDC) og EUs legemiddelbyrå (EMA). For ECDC innebærer de nye reglene at det etableres et nettverk av referanselaboratorier, styrking av overvåkingen av smittsomme sykdommer, styrking av kapasiteten for planlegging, rapportering og inspeksjon, og styrking av kapasiteten til å utstede ikke-bindende anbefalinger og forslag til alternative krisehåndteringstiltak. Muligheten for å utstede anbefalinger om tiltak innebærer at ECDC får en tydeligere rolle knyttet til risikohåndtering – en rolle som tidligere var eksplisitt unntatt fra byråets mandat.⁷⁰ Det er videre etablert en egen EU Health Task Force i ECDC, som blant annet skal ha kapasitet til å bistå medlemsland i lokal krisehåndtering. EMA har fått styrket mulighet til å kreve og motta informasjon og data fra markedsaktører og medlemsland gjennom spesifiserte kontaktpunkt, økt kapasitet for å sikre forsyning av medisiner, og ved at det er tilrettelagt for mer utstrakt samarbeid om og deling av data, og for samordning av informasjon om kliniske studier. Videre er det etablert en egen Emergency Task Force. Norge deltar i samarbeidet innenfor rammen av EMA og ECDC gjennom EØS-avtalen, og den norske regjeringen har uttalt at også de nye reglene som styrker EMA og ECDC skal tas inn i EØS-avtalen.

*Etablering av DG HERA:*⁷¹ EU har etablert en ny helseberedskaps- og krisehåndteringsmyndighet, generaldirektoratet DG HERA i Kommisjonen. Det opprinnelige forslaget var at HERA skulle etableres som et nytt byrå, men etter interne diskusjoner, ble det i stedet etablert som et eget DG underlagt ansvaret til den samme kommisæren som har ansvar for DG Santé. DG HERA har som overordnet oppgave å hindre, oppdage og reagere på helsekriser, og har i den forbindelse ansvar for å koordinere og sikre utvikling, produksjon, anskaffelse og distribusjon av nødvendige varer og utstyr som kan dekke EUs behov i en kritesituasjon. Dette omfatter blant annet legemidler, vaksiner og smittevernutstyr/medisinsk utstyr. DG HERA skal også sikre beredskapslagre for viktige produkter/utstyr. DG HERA er organisert på en måte som skiller det fra andre DGer i Kommisjonen, ved at det er opprettet et eget styre som skal bistå i arbeidet. DG HERAs styre omfatter i tillegg til representanter for medlemsstatene, også eksperter fra Kommisjonen. DG HERA har

⁷⁰ Deruelle og Engeli (2021).

⁷¹ Se også Anderson m.fl. (2021); Time og Veggeland (2022); Boin og Rhinard (2023); Brooks m.fl. (2023).

to grunnleggende måter å operere på: 1) beredskapsfasen og 2) krisefasen. I beredskapsfasen skal DG HERA arbeide tett med medlemslandene med tanke på å identifisere, analysere og prioritere mulige helsetrusler. Dette arbeidet legger grunnlaget for koordinering av mottiltak og sikring av industriens kapasitet til å produsere og levere det som skal til for å iverksette disse tiltakene. I krisefasen vil DG HERA benytte sitt eget rammeverk for beredskap og krisehåndtering og handle etter klarsignal fra Rådet. Etableringen av DG HERA er hjemlet i artikkel 122 i TEUV.⁷² Finansieringen av HERA-samarbeidet skjer gjennom Emergency Support Instrument (ESI), som er forbeholdt EUs medlemsland. Det er dermed flere formelle hindringer mot EØS/EFTA-sta- tnes deltakelse i både ESI og HERA. Det har derfor heller ikke vært noen automatikk i at Norge skal kunne delta i HERA, selv om den norske regjeringen hele tiden har uttrykt ønske om slik deltakelse (se under).

Nye regler for innsatsen mot grensekryssende helsetrusler. EU vedtok i november 2022 en ny forordning som skal styrke samarbeidet om alvorlige grensekryssende helsetrusler (erstatte regelverket fra 2013 som er del av EØS-avtalen).⁷³ De nye reglene omfatter blant annet krav om nasjonale planer og transparente rapporteringssystemer, styrking av integrerte overvåkingssystemer, styrking av kapasiteten for risikovurderinger knyttet til helsetrusler, styrking av kapasiteten for å sikre koordinert respons på EU-nivå gjennom Helseikkerhetskomiteen, og en forbedret ordning for å identifisere og respondere på helsekriser. Artikkel 6 i forordningen illustrerer hvordan de nye reglene kan føre til styrket koordinering på EU-nivå og dermed en bevegelse i retning av økt harmonisering av nasjonale systemer for helseberedskap og krisehåndtering: «When preparing national preparedness and response plans each Member State shall coordinate with the Commission in order to reach consistency with the Union preparedness and response plan (...)». EUs nye forordning anses som EØS-relevant av både Norge og EU, og planen er at denne skal tas inn i EØS-avtalen gjennom beslutning i EØS-komiteen. På et møte i Stortinget 28. juni 2023 opplyste helse- og omsorgsministeren at både denne forordningen og rettsaktene som utvider mandatene til det europeiske legemiddelbyrået (EMA) og det europeiske smittevernbyrået (ECDC), anses som

EØS-relevante, og at det arbeides med å ta disse inn i EØS-avtalen. I mars 2024 var de nye reglene ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen.

EU4Health programmet: EU4Health er et bredt helseprogram som ble vedtatt i 2021 som en respons på covid-19-pandemien, med tanke på å styrke kriseberedskapen i EU.⁷⁴ Bakgrunnen var oppfatningen om at pandemien hadde avdekket hvor sårbare nasjonale helsesystemer er, og at en fellesinnsats på EU-nivå, gjennom EU4Health-programmet, kunne møte de langsiktige helseutfordringene ved å bidra til sterkere, mer motstandsdyktige, fleksible og tilgjengelige helsesystemer. Målsettinger som programmet skal støtte opp under, er blant annet å beskytte folkehelsen, sikre befolkningen mot grensekryssende helsetrusler, sikre tilgang til legemidler, medisinsk utstyr og andre kriserelaterte produkter, og å styrke nasjonale helsesystemer så de er fleksible og effektive. Budsjettet for perioden 2021–27 er på 5,3 milliarder euro, noe som gjør programmet til den klart største EU-satsingen på helseområdet. Kommisjonen betrakter EU4Health som et gjenoppbyggingsprogram etter covid-19, og knytter samtidig satsingen til arbeidet med helseunionen.⁷⁵ Den praktiske gjennomføringen av EU4Health skjer gjennom finansiering av utviklings- og samarbeidsprosjekter og utlysninger av kontrakter på utredninger og andre anskaffelser. EU4Health er tatt inn i EØS-avtalen gjennom protokoll 31 (samarbeid utenfor de fire friheter), og Norge kan dermed delta for fullt i samarbeidet. Ettersom programmet innebar økonomiske forpliktelser over flere år, var Stortingets samtykke nødvendig i medhold av §26 andre ledd.

Norges deltakelse i og tilknytning til EUs nye samarbeid på helseområdet

Tre av de fire områdene beskrevet over, er ansett som EØS-relevante, og er enten allerede tatt inn i EØS-avtalen (EU4Health) eller vil med all sannsynlighet bli tatt inn i avtalen (styrking av EMA/ECDC og EUs forordning om grensekryssende helsetrusler). Norge var lenge i dialog med EU om mulig deltakelse i HERA-samarbeidet. I desember 2023 ga Kommisjonen klarsignal for å intensivere samtalen om å forhandle fram et rammeverk (utenfor EØS-avtalen) for EØS/EFTA-sta-

⁷⁴ Regulation (EU) 2021/522.

⁷⁵ «EU4Health programme 2021-2027 – a vision for a healthier European Union». European Commission. https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_en.

⁷² Art. 122 i TEUV er relatert til EUs felles økonomiske og monetære union som faller utenfor EØS-avtalen.

⁷³ Regulation (EU) 2022/2371.

tenes deltakelse i samarbeidet.⁷⁶ Kommisjonen uttalte at den ville anbefale at Rådet gjorde vedtak som kunne åpne for formelle forhandlinger. Disse forhandlingene er forbeholdt EØS/EFTA-statene. Det er likevel verdt å merke seg at forhandlingene mellom EU og Sveits om en institusjonell avtale, som ble bestemt gjenopptatt i 2024, også skulle omfatte helsesamarbeid, herunder en tilknytning av Sveits til EUs ordninger for helseberedskap og krisehåndtering (se kapittel 15). I påvente av en avtale, har Norge fra starten av hatt anledning til å delta som observatør i HERAs styre, der Kommisjonen og medlemslandene er representert. Videre har en nasjonal ekspert fra Norge jobbet i DG HERA siden september 2022.

Norske myndigheter har gitt samarbeidet med EU om helseberedskap høy prioritet og vist til dette som svært viktig for å ivareta både norske interesser og gode relasjoner til EU. Regjeringen har satt opp tre mål for Norges tilknytning til dette samarbeidet: 1) Redusere risikoen for å stå utenfor EU-innkjøp av vaksiner, legemidler og medisinsk utstyr i en krisesituasjon – inkludert løsning på finansieringsordning. 2) Redusere risikoen for å bli rammet av eksportrestriksjoner under en helsekrise, herunder restriksjoner på vaksiner. 3) Bidra til norsk legemiddelindustriens deltakelse i EUs arbeid for økt strategisk autonomi med hensyn til legemidler. En viktig bakgrunn for disse målene var de erfaringene Norge gjorde under pandemien.

Norge deltar allerede i Det europeiske smittevernbyrået og Det europeiske byrå for legemiddeldvurdering, og Norge har dermed blitt direkte berørt av den styrkingen og utvidelsen av det ansvaret disse byråene har fått som følge av pandemien. EU4Health-programmet, som er en av de store satsingene som fulgte av pandemien, ble tatt inn i EØS-avtalen i 2021. Norske fagmiljøer og andre interessenter kan dermed søke om midler, levere tilbud og delta i samarbeidsprosjekter på lik linje med interessenter i EU-landene. Den norske regjeringen har satt opp følgende mål for deltakelsen i programmet:⁷⁷ a) Norsk helseberedskap skal bli bedre, b) styrke folkehelsen gjennom europeisk samarbeid, c) Norge skal være integrert i et styrket digitalt helsesystem i EU, d)

norsk helsenæring skal styrke sin konkurransevne gjennom det europeiske samarbeidet innenfor helseteknologi og innovasjon, og e) Norge skal gjennom programsamarbeidet bidra til å dele og tilegne seg kunnskap.

13.4.5 Generell styrking av arbeidet med beredskap og krisehåndtering

Det er viktig å understreke at de siste årenes styrking av EUs krisehåndteringsengasjement ikke er unikt for helsesektoren. EU styrker sin kapasitet for krisehåndtering innenfor en rekke andre sektorer relatert til sivil beredskap, som energi, migrasjon og mat- og landbrukspolitikk, så vel som på utenriks- og forsvarsområdet. Det pågående arbeidet er i tråd med en utvikling som har pågått over lengre tid med tanke på å styrke EUs kapasitet for beredskap og krisehåndtering.⁷⁸ Samtidig innebærer styrkingen av samarbeidet i kjølvannet av covid-19-pandemien et temposkifte i samarbeidet og en tydeligere strukturering, konkretisering og sentralisering av EUs felles krisehåndtering.⁷⁹ Den økte satsingen på helse inngår i en bredere satsing på koordinering av beredskap og krisehåndtering i ulike sektorer. En illustrasjon på dette er at flere av ordningene relatert til krisehåndtering er gjeldende på tvers av sektorer. Sentrale ordninger som EUs ordning for sivil beredskap og ordningen for støtte under kriser (Emergency Support Instrument) var etablert før covid-19-pandemien rammet Europa i 2020, og de har vært brukt i ulike typer krisesituasjoner i ulike sektorer. De inngår nå også som tilgjengelige ordninger for beredskap og krisehåndtering på helseområdet. EUs krisehåndtering på helseområdet blir dermed innpasset i EUs generelle krisehåndtering, også på politisk nivå gjennom Rådets Integrated Political Crisis Response (IPCR) sitt rammeverk, som er etablert for å støtte opp under rask og koordinert beslutningstaking på EU-nivå under store og kompliserte kriser.

Virkemidlene som omfattes av IPCR inkluderer blant annet EUs ordning for sivil beredskap.⁸⁰ Dette er en viktig bakgrunn for at Norge siden 2015 tidvis er blitt invitert til møter i IPCR, spesielt når Norge har vært direkte berørt, medvirket eller på annen måte har bidratt under ulike typer

⁷⁶ «European Health Union». European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en.

⁷⁷ «Om EU4Health». Helsedirektoratet. 2022. <https://www.helsedirektoratet.no/om-oss/forsoksordninger-og-prosjekter/eu4health-eus-fjerde-helseprogram/om-eu4-health-tildeling-av-midler-og-typer-utlysninger>.

⁷⁸ Blockmans og Wessels (2009); Bremberg og Britz (2009); Liverani og Coker (2012); Van Kolfshoeten (2019); Beausier og Cabane (2020).

⁷⁹ Deruelle og Engeli (2021); Boin og Rhinard (2023).

⁸⁰ «How the Council coordinates the EU response to crises». Council of the EU. 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ipcr-response-to-crises/>.

kriser.⁸¹ Dette dreier seg om alt fra det sikkerhetspolitiske (terror, raskt økende migrasjonsstrømmer, angrep på kritisk infrastruktur, Russlands krigføring mot Ukraina) til det mer samfunnskritiske (jordkjelv, pandemi, energiforsyning, klima). Både Norges samarbeid gjennom EØS-avtalen generelt og deltakelsen i ordningen for sivil beredskap spesielt, er forhold som har gjort det lettere å bli invitert inn i enkelte prosesser i EU knyttet til krisehåndtering, spesielt når Norge har bidratt konstruktivt til å løse felles utfordringer. Norge har ikke vært med på å fatte beslutninger, men deltakelsen har gitt viktig innsikt og økt mulighet for både styrket koordinering med andre land og ivaretagelse av norske interesser gjennom innspill til EUs politiske diskusjoner. Under covid-19-pandemien deltok Norge i flere uformelle politiske samtaler i EU og på enkeltmøter innenfor rammen av IPCR. Det er likevel usikkert hvor tilgjengelige slike arenaer for deltakelse vil være i framtiden, ettersom Norge formelt står utenfor EUs politiske samarbeid.

13.5 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

Krisehåndtering og beredskap er blitt stadig viktigere i EU. Samlet sett har EUs mer betydelige rolle når det gjelder beredskap og krisehåndtering ført til en styrking og sentralisering av ressurser. Det er etablert nye organisasjonsenheter på EU-nivå, iverksatt nye samordningstiltak og innført ny lovgivning. Det aller meste av EUs samarbeid om sivil beredskap og grensekryssende helsetrusler er blitt del av EØS-avtalen – både gjennom regelverk for det indre marked og gjennom øvrig EØS-samarbeid. Norge har også valgt å koble seg til EUs samarbeid om beredskap og krisehåndtering på områder som i utgangspunktet ikke har vært regulert gjennom EØS-avtalen. I desember 2023 ble det klart at Kommisjonen fikk klarsignal for å forhandle fram bilaterale avtaler om Norges, Islands og Liechtensteins tilknytning til det sist etablerte helseberedskapssamarbeidet, HERA. Utvalget anser denne utviklingen av samarbeidet med EU som naturlig og positiv.

Erfaringene fra koronapandemien synliggjorde reelle utfordringer for Norge med å sikre tilstrekkelig forsyning av vaksiner, medisiner og medisinsk utstyr. Det ble videre klart at EØS-avtalen ikke er en garanti mot at EU innfører tiltak som rammer Norge negativt. Det gjelder også i til-

feller der slike tiltak, etter norsk syn, er i strid med EØS-avtalen, noe EUs eksportrestriksjoner under pandemien viste. Samtidig bidro EØS til at slike restriksjoner raskt ble fjernet. Koronapandemien er etter utvalgets vurdering et eksempel på at Norge kan rammes av kriser hvor man er avhengig av samarbeid med EU. Koronakommisjonens konklusjon var at det ikke fantes andre løsninger enn samarbeid med EU som ville gitt i nærheten av samme resultat i arbeidet med å verne innbyggernes liv og helse.

Utvalget viser til de mange praktiske problemene som oppsto i Norges forhold til EU-stater, blant annet Sverige og Polen, i forbindelse med innreiserestriksjonene under pandemien. Dette gir en ytterligere illustrasjon på behovet for godt samarbeid og koordinering under en krise. Erfaringene fra koronapandemien viste sviktende koordinering både på nasjonalt og europeisk nivå. Behovet for europeisk samhandling er videre blitt aktualisert gjennom håndtering av de svært alvorlige sivile konsekvensene av Russlands pågående krigføring i Ukraina, blant annet knyttet til humanitær bistand og håndtering av flyktningsituasjonen.

Utvalget mener at Norges tilknytning til EUs ordninger for sivil beredskap og innsats mot grensekryssende helsetrusler, gir vesentlige bidrag til å trygge det norske samfunnet og norske borgere. Vår nasjonale beredskap styrkes gjennom tett samarbeid med likesinnede og naboland som alle har EU som sin foretrukne ramme. Norske myndigheter har i denne sammenheng vurdert det som politisk ønskelig og samfunnsøkonomisk lønnsomt med felleseuropeiske ordninger, framfor at enkeltstater fullt ut bygger opp egen beredskap for håndtering av relevante risikoer og trusler. Felleseuropeiske ordninger er samtidig et supplement til, og ikke en erstatning for, ulike nasjonale ordninger.

Utvalget vurderer et styrket norsk samarbeid med EU om beredskap og krisehåndtering som et viktig supplement til nasjonale strategier for å ivareta samfunnssikkerheten generelt, og helseberedskap spesielt. Samarbeidet er i hovedsak basert på frivillighet som ikke innebærer rettslige forpliktelser. Likevel kan samarbeidet skape forventninger om å følge EUs tiltak under en krise. Full tilknytning til EUs samarbeid om grensekryssende helsetrusler kan føre til at det under en ny pandemi er klare forventninger om at Norge følger EUs anbefalinger om hvilke tiltak det er legitimt å innføre. De politiske kostnadene ved å innføre strengere innreiserestriksjoner enn EU mener det er grunnlag for, vil kunne bli større enn

⁸¹ NOU 2023: 17.

de var under koronapandemien. Samtidig vil tettere samordning med EU bidra til bedre beskyttelse av norske borgere og markedsaktører mot negative effekter av krisetiltak fra EU mot tredjeland.

Det er mulig at Norge også uten EØS-avtalen kunne knyttet seg til deler av EUs samarbeid om beredskap og krisehåndtering. Det er eksempler på at land som hverken er med i EU eller EØS, har gjort det. Etter utvalgets syn ville det ikke vært mulig med et så omfattende samarbeid som det Norge har i dag, uten EØS-avtalen. Gjennom EØS-avtalen får Norge bedre tilgang til EUs beslutningssystemer og inngår dessuten i et bredere samarbeid med EU, både relatert til og ikke relatert til det indre markedet.

Utvalget vil samtidig understreke at EØS-avtalen ikke sikrer Norge fullt ut mot hastetiltak fra EUs side i en krisesituasjon. Den sikrer heller ikke tilgang til alle EUs ordninger, noe utfordringene knyttet til vaksineanskaffelser og HERA-samarbeidet illustrerer. Videre vil EUs hurtige beslutninger i en krisesituasjon kunne skape større utfordringer når det gjelder EØS/EFTA-statenes involvering og påvirkning, enn hva som er tilfellet i en normalsituasjon. EØS er ikke tilpasset situasjoner der det er behov for rask respons. Dette kan ha konsekvenser for Norges tilknytning til EUs krisehåndteringssystem, der beslutninger kan delegeres til Kommisjonen eller Rådet utenom ordinær saksbehandling.

Norge har i senere år deltatt jevnlig både på møter i EUs politiske krisehåndteringsmekanisme (IPCR) og på uformelle ministermøter, blant annet i forbindelse med koronapandemien og krigen i Ukraina. En viktig bakgrunn for tilgangen til slike møteplasser, er Norges deltakelse i EUs ordning for sivil beredskap. Norge har imidlertid ikke noen garanti for en slik tilgang til EUs informasjonskanaler i framtidige kriser. Utvalget registrerer at det er en stor utfordring at norske myndigheter, i en krisesituasjon, ikke er garantert tilkobling på informasjonsflyten i EU, og at det mangler egnede kanaler for å formidle norske synspunkter og behov. Denne utfordringen kan forsterkes jo større fullmakter EU får i framtidige kriser. Manglende kobling til EUs politiske samarbeid kan med andre ord være spesielt utfordrende i en krisesituasjon, der det er behov for raske beslutninger.

Utvalget registrerer at en viktig motivasjon for norske myndigheters ønske om å knytte seg til EUs ordninger for beredskap og krisehåndtering, er at Norge blir sårbart ved å stå alene. Totalberedskapskommisjonen slo fast at Norges sikker-

hets- og beredskapsutfordringer i stor grad er knyttet til utviklingstrekk utenfor Norges grenser, og at det er nødvendig også å videreutvikle og styrke det internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeidet for å møte disse utfordringene. Utvalget registrerer at EU over tid har styrket samarbeidet om beredskap og krisehåndtering – særlig de siste årene. Erfaringene fra koronapandemien, som også er fylldig dokumentert i Koronakommisjonens rapporter, viser for det første at tyngdepunktet for relevant samarbeid for Norges vedkommende ligger i Europa. For det andre foreligger det ikke alternative konstellasjoner og samarbeid når det gjelder beredskap og samfunnssikkerhet, som i samme grad kan oppfylle Norges behov per i dag eller i overskuelig framtid. Det finnes per i dag ikke realistiske alternativer til å samarbeide tett med EU på disse områdene.

Norges deltakelse i det europeiske samarbeidet bygger på et ønske om å sikre nasjonale interesser relatert til befolkningens liv og helse, forsyningssikkerhet og tilstrekkelig beredskap-kapasitet til bruk i en nødsituasjon, så vel som generell trygghet med naturlige partnere. Samtidig bygger deltakelsen på en solidaritetstankegang, det vil si felles europeisk innsats for å yte hjelp både innenfor og utenfor Europa. Det er derfor viktig å vedlikeholde et godt samarbeid og en gjensidig tillit gjennom relevante og konkrete norske bidrag, for å sikre et bredt og stabilt samarbeid om samfunnssikkerhet mellom EU og Norge.

Utvalget mener at deltakelse i samarbeidet på disse områdene har styrket samfunnssikkerheten i Norge, og økt Norges status i EU/EØS-samarbeidet gjennom tett samhandling med de andre landene. Utvalget slutter seg til Koronakommisjonens vurderinger om at Norge har hatt sterk nytte av å samarbeide med EU om helseberedskap. Det er samlet sett i dag sterke holdepunkter for at EØS-samarbeidet er av stor betydning for norsk beredskap og samfunnssikkerhet. I tråd med konklusjonene fra Totalberedskapskommisjonen, anbefaler utvalget å videreutvikle samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap med Norden og EU for å ivareta Norges krisehåndterings- og beredskapsevne, herunder en norsk tilknytning til det styrkede europeiske helseberedskapssamarbeidet.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- Norge bør vektlegge den bredere sikkerhetspolitiske betydningen som samarbeidet om

beredskap og krisehåndtering kan ha for å ivareta tillit og solidaritet mellom landene i Europa og for å styrke den generelle samfunnsikkerheten.

- Norge bør arbeide for best mulig tilgang til ulike typer møteplasser og informasjonskanaler for beredskap og krisehåndtering i EU-systemet, som EUs politiske krisehåndteringsmekanisme (IPCR) og uformelle ministermøter, ettersom EØS-avtalen ikke gir noen garanti for tilgang til disse.
- Internasjonalt samarbeid om samfunnsikkerhet og sivil beredskap, både med de nordiske landene og med EU, bør videreføres og styrkes.

Utvalgets mindretall, medlemmet Smedshaug, mener det i tillegg er naturlig å understreke at samarbeid på en rekke områder også kan omfatte Storbritannia og Sveits, som begge har stor farmasøytisk kapasitet. Dette medlemmet mener at når det gjelder bredere sikkerhetspolitisk betydning, er Storbritannia den dominerende europeiske sjø- og luftmakten i våre havområder. Medlemmet mener derfor det er helt avgjørende å inkludere Storbritannia i Norges samarbeid om beredskap og krisehåndtering, i tillegg til helse. Godt samarbeid med alle naboland er viktig for å styrke trygghet, liv og helse og økonomiske og strategiske strukturer.

Kapittel 14

Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik

14.1 Innledning

Krig og konflikt i våre nærområder, økende stormaktrivalisering og usikkerhet om USAs framtidige engasjement i Europa, har bidratt til et atskillig mer krevende utenriks- og sikkerhetspolitisk landskap det siste tiåret, både for EU-statene og Norge. Krigen i Ukraina har skapt ytterligere uro og usikkerhet og ført til at EU-statene står mer samlet enn noen gang. Responsen på Russlands fullskala invasjon av Ukraina, representerer et sikkerhetspolitisk taktskifte der EU for første gang har igangsatt felles finansiering av våpenleveranser, i tillegg til å etablere treningsoperasjoner, iverksette omfattende sanksjoner og opprette økonomiske hjelpepakker.

Mandatet ber utvalget om å vurdere EØS-samarbeidet som mulig plattform for utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid, særlig i lys av utviklingen i EU etter Russlands krig mot Ukraina. EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), men EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske virkemiddelapparat er bredere enn FUSP. EUs svar på krigen i Ukraina illustrerer dette tydelig. De mange nye EU-initiativene for å utvikle kapasitet på cyber, romfart, sikker kommunikasjon, bedre kontroll av varer, tjenester og investeringer utenfra, skal alle bidra til å styrke EU-statenes motstandsdyktighet. EU spiller dessuten en stadig viktigere rolle i landenes totalforsvar.¹ På flere av områdene vil EØS-avtalen kunne være et rammeverk for tettere samarbeid. EU tar nå også initiativ til å forsterke det europeiske forsvarsmarkedet. EU har blant annet etablert et nytt samarbeidsinstrument, Forsvarsfondet, som skal støtte utviklingen av europeiske våpensystemer. Her deltar også Norge. Norsk forsvarsindustri har dessuten mulighet til å delta i flere andre av EUs nye forsvarsindustrielle samarbeid. EU har fått økt sikkerhetspolitisk betydning for NATO, fordi EU har evnen til å møte nye og sammensatte trusler med regulatoriske og finansielle virkemidler.

Utvalget er bedt om å vurdere merverdien av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid utover NATO. NATO har ansvaret for det kollektive forsvaret bygget på transatlantisk solidaritet og samarbeid. NATOs mål om en jevnere byrdefordeling, innebærer at de europeiske landene må ta et større ansvar for europeisk sikkerhet. Med erfaringene fra Trumps presidentperiode 2016–2020, er det stor usikkerhet i Europa om de utenrikspolitiske konsekvensene av den innenrikspolitiske situasjonen i USA fra 2024. Med Finland og Sverige er 23 av EUs 27 medlemsstater også medlem i NATO.² Samarbeidet mellom NATO og EU er kraftig forbedret i løpet av det siste tiåret. NATO inviteres og involveres i EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske diskusjoner langt oftere enn tidligere, og koordineringen er styrket gjennom et stadig tettere samarbeid mellom sekretariatene i de to organisasjonene.

Samtidig har den russiske aggresjonen mot Ukraina bidratt til å styrke det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU. EUs medlemsstater er enige om å videreutvikle EU-samarbeidet for å bygge et sterkere europeisk forsvar. Etableringen av PESCO (permanent strukturert samarbeid) var et gjennombrudd, ved at EUs medlemsstater i 2017 ble enige om å ta i bruk Lisboa-traktatens bestemmelser om tettere samarbeid mellom de statene som vil styrke forsvarssamarbeidet i EU. Krigen i Ukraina har vist at dette er helt nødvendig.

Det utenrikspolitiske samarbeidet mellom EUs medlemsstater står på flere bein enn i 2012, med en rekke nye sikkerhetspolitiske initiativ, et tettere samarbeid mellom EU og NATO, og økt kapasitet i Kommisjonen til å regulere og finansiere nye initiativ begrunnet med utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske hensyn. Den nye Kommisjonen som skal være på plass høsten 2025, kan få en egen kommisær for forsvar. EUs sikkerhetsstrategi fra 2022, «det strategiske kompasset», tar utgangspunkt i et nytt trusselbilde og nødvendigheten av å

¹ NOU 2023: 17.

² EU-stater som ikke er NATO-medlemmer er Irland, Kypros, Malta og Østerrike.

høyne ambisjonene gjennom å sette felles og tydeligere mål og utvikle nye virkemidler for å møte krise og konflikt. Dette er også bakgrunnen for EUs nye strategi for forsvarsindustrien, European Defence Industrial Strategy (EDIS), som skal bidra til å styrke konkurranseevnen og beredskapen til den europeiske forsvarsindustrien. I en farligere og mer uforutsigbar verden, framstår EU som en stadig tydeligere sikkerhetspolitisk aktør.

I EUs sikkerhetsstrategi fra 2022 vises det til verdifulle norske bidrag, ikke minst støtten til Ukraina, og EU bekrefter ønsket om å styrke det bilaterale samarbeidet og dialogen med Norge, gitt det nære partnerskapet gjennom EØS. EU åpner for at ikke-medlemmer kan delta i flere nye ordninger og konkrete prosjekter, mens andre i utgangspunktet kun er åpne for medlemsstatene. EUs strategiske kompass setter søkelys på hvordan europeiske land i fellesskap kan bidra til å møte grenseoverskridende utfordringer og sammensatte trusler. Det får også betydning for hvordan norske interesser kan ivaretas gjennom samarbeidet i EØS og Schengen.³

14.2 Kort om hovedkonklusjoner fra 2012

2012-utredningen ga en grundig redegjørelse for hvordan EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid hadde utviklet seg betydelig siden starten av 1990-tallet, og særlig i løpet av det første tiåret på 2000-tallet. Utvalget kan konstatere at dette er en utvikling som har skutt ytterligere fart siden 2012.

2012-utredningen framhevet hvordan EU-samarbeidet har forandret betingelsene for norsk utenrikspolitikk. Flere av EUs medlemsstater er blant Norges nærmeste allierte, og Norge møter EU og EU-statene i multilateralt samarbeid, både på det sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske området, og som aktør innenfor freds- og forsoningsarbeid. Utredningen beskrev også hvordan EUs utenrikspolitikk har betydning for andre deler av norsk utenrikspolitikk, som nordområdepolitikken, handelspolitikken i EFTA og nordisk samarbeid.

Selv om EUs utenrikspolitiske samarbeid hverken var eller er en del av EØS, viste 2012-utredningen til at Norge har søkt stadig tettere samarbeid med EU og koblet seg på deler av samarbeidet gjennom egne avtaler. Samtidig ble det poengtert at Norge har slitt med å finne egnede tilknytningsformer til EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspoli-

tiske samarbeid. Utredningen viste til at utviklingen på EU-nivå bidro til at Norge formelt hadde fått en løsere tilknytning til europeisk sikkerhetspolitisk samarbeid enn det Norge hadde da EØS-avtalen ble inngått. Norges tilgang til diskusjonsfora hvor nære allierte var representert, var blitt redusert, og utredningen beskrev hvordan norske myndigheter ga uttrykk for at avtalene med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet var å oppfatte som utilstrekkelige. Uformelle ordninger dominerte, men var samtidig mindre forpliktende – for begge parter.

2012-utredningen framhevet mangelen på en rettslig eller institusjonell ramme for samarbeidet med EU innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. Et flertall i utvalget mente det burde vurderes om en mer samlet ordning for samarbeidet med EU var hensiktsmessig. En slik ramme ville kunne tydeliggjøre samarbeidet og gi mer forutsigbarhet.

14.3 Sentrale utviklingstrekk siste ti år

14.3.1 Utvikling av EU som utenrikspolitisk aktør

EU er den eneste internasjonale organisasjonen som har utviklet en selvstendig utenrikspolitikk. EUs utenrikspolitikk spenner fra handel og bistand til sikkerhet og forsvar, men inkluderer også den eksterne dimensjonen av en rekke innenrikspolitiske områder, slik som klima, miljø og helse. EU har gjennomført et tosifret antall militære og sivile operasjoner, taler med én stemme i flere internasjonale organisasjoner og forvalter verdens største utviklingsbudsjett.⁴

Bredden i virkemidler som EU disponerer, kommer tydelig til syne gjennom svaret på Russlands fullskala invasjon av Ukraina. EU har blant annet finansiert militær assistanse til Ukraina, iverksatt omfattende sanksjoner, etablert økonomiske hjelpepakker, tilbudt midlertidig beskyttelse for ukrainske flyktninger, igangsatt en militær treningsoperasjon for ukrainske styrker, og åpnet for ukrainsk medlemskap i EU.

Å ta opp nye medlemmer i unionen er regnet som et av EUs viktigste og mest effektive utenrikspolitiske verktøy. EU har gjennomgått fire større runder med utvidelser. Først mot nord, da Storbritannia, Irland og Danmark ble med, så mot Middelhavet, da Hellas, Spania og Portugal

³ NOU 2023: 14.

⁴ EU gir omfattende humanitær bistand og utviklingshjelp. Hvis man bare ser på EUs bilaterale bistand, er EU blant de største giverne i verden, ifølge data fra OECD. Inkludert medlemsstatenes bistand, er EU den største giveren i verden.

gikk inn. I tredje runde ble de tre EFTA-statene Finland, Sverige og Østerrike med. Etter Berlinmurens fall, startet debatten om en mulig utvidelse østover. Da forhandlingene åpnet, var de basert på de såkalte Københavnkriteriene, en liste med krav og kriterier mulige nye medlemsland måtte oppfylle for å bli fullt medlem av EU. Kriteriene inkluderer blant annet et velfungerende demokrati, rettsstatlige prinsipper og opprettholdelse av menneskerettigheter, men også krav til økonomisk styring og en velfungerende markedsøkonomi.⁵ De omfattende reglene knyttet til medlemskap, gir EU innflytelse på omstruktureringen av nasjonale institusjoner og offentlig politikk i kandidatlandene.⁶ I 2004 fikk EU ti nye medlemmer – Estland, Latvia, Litauen, Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Malta og Kypros. I 2007 ble Bulgaria og Romania med, mens Kroatia kom inn i 2013.

Utvidelse er et eksempel på EUs bruk av «myk makt». EU opererer ikke bare som normsetter, men påvirker gjennom å integrere økonomi og politikk i et forpliktende europeisk fellesskap. Da EU mottok Nobels fredspris i desember 2012, var en av begrunnelsene utvidelsen av avgjørende bidrag til fred og forsoning, demokrati og menneskerettigheter, i tillegg til sikkerhet og stabilitet i Europa.

Krigen i Ukraina har gitt ny drivkraft til EUs utvidelsesprosjekt. Fire måneder etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina, ble både Ukraina og Moldova kandidatland. I desember 2023 besluttet Det europeiske råd å åpne medlemskapsforhandlinger med Ukraina og Moldova. EU vil også åpne medlemskapsforhandlinger med Bosnia-Herzegovina, så snart landet har oppfylt medlemskapskriteriene i tilstrekkelig grad.⁷ Thessaloniki-erklæringen (2003) var et veikart for EU-medlemskap for landene på Vest-Balkan. Erklæringen omfattet grunnleggende prioriteringer, prinsipper og gjensidige forpliktelser som skulle fokusere arbeidet med å klargjøre landene for medlemskap. I en årrekke førte mangel på progresjon hos søkerlandene, kombinert med EUs motvilje mot videre utvidelse, til at prosessen stoppet opp. Nå er medlemskap for landene på Vest-Balkan igjen satt på dagsorden. Dette er knyttet til EU-statenes vilje til å bidra til

stabile nærområder og ønsket om å unngå at disse landene fjerner seg politisk fra EU.

EUs «myke makt» henger også sammen med rollen som humanitær aktør. Sammen med medlemsstatene, står EU for en betydelig del av den globale finansieringen av nødhjelp til ofre for menneskeskapt katastrofer og naturkatastrofer. I perioden 2021–2027 er det bevilget 11,6 milliarder euro til EUs humanitære bistandsinstrument.⁸ Kommisjonens Generaldirektorat for sivil beredskap og humanitær bistand (DG ECHO) har ansvaret for humanitær bistand og sivilbeskyttelse. DG ECHOs kjerneoppdrag er innsatsområder som mat og ernæring, husly, helsetjenester, vann og sanitær, og utdanning i krisesituasjoner. DG ECHO har vokst betydelig siden det ble opprettet i 1992, og oppfyller nå sitt mandat på førti kontorer rundt om i verden, som følger opp krisesituasjoner og nødhjelpsoperasjoner. Mesteparten av EUs humanitære bistandsbudsjett finansierer tiltak som gjennomføres av humanitære partnere, FN-organisasjoner eller internasjonale organisasjoner som Røde Kors/Røde Halvmåne. Bistanden kanaliseres gjennom rundt 200 partnere som DG ECHO har inngått avtaler med på forhånd. For perioden 2021–2027 var syv norske organisasjoner på listen over humanitære partnere: Care Norge, Norges Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Flyktinghjelpen og Redd Barna.⁹ Dette innebærer at store, norske ideelle organisasjoner får deler av sitt driftsbudsjett ikke bare fra norske myndigheter, men også fra EU.

Multilateralisme og internasjonalt samarbeid har vært en grunnpilar i EUs utenrikspolitikk. Kjernen i EU-prosjektet er å skape strukturer og systemer som fremmer grunnleggende verdier og menneskerettigheter gjennom et felles sett av regler for økonomisk virksomhet. EU bidrar til global normsetting gjennom internasjonale organisasjoner som FN og WTO. Dette gjelder særlig innenfor internasjonal handel, men også innenfor internasjonale finansinstitusjoner og klimaforhandlinger. Kanskje er det derfor det tok lang tid for EU å tilpasse seg en ny global situasjon med deglobalisering og geopolitiske spenninger.¹⁰ Samtidig holder EU fast ved støtten til multilateralt samarbeid. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom Kommisjonens økonomiske sik-

⁵ Olsen m.fl. (2020).

⁶ Schimmelfennig og Sedelmeier (2011).

⁷ «European Council conclusions on Ukraine, enlargement and reforms». Pressemelding. Delegation of the EU to Ukraine. 2023. https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/european-council-conclusions-ukraine-enlargement-and-reforms_en?s=232.

⁸ «Humanitarian aid». Fact sheet. European Parliament. 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/164/humanitarian-aid>.

⁹ European Union (2023).

¹⁰ Bauerle Danzmann og Meunier (2023).

kerhetsstrategi, der målsettingen er å utnytte best mulig fordelene ved økonomisk åpenhet og samtidig minimere risikoen ved gjensidig økonomisk avhengighet.¹¹

Utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP)

I Maastricht-traktaten ble EUs medlemsstater enige om å etablere en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) som et formelt mellomstatlig samarbeid. På slutten av 1990-tallet ble det også etablert en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk, European Defence and Security Policy, som en del av FUSP.¹² Før Lisboatraktaten opphevet søylestrukturen, utgjorde FUSP EUs andre søyle. Opprinnelig var EUs søylestruktur ment å begrense Kommisjonens og Parlamentets innflytelse, gjennom å etablere klare grenser for de overnasjonale institusjonenes formelle makt. Selv om søylestrukturen er opphevet, er dette fortsatt gjeldende. Kommisjonens initiativrett er innskrenket, utenrikspolitiske saker kan bare unntaksvis bringes inn for EU-domstolen, og Europaparlamentets makt er marginal. I stedet for kvalifisert flertall, er hovedprinsippet i beslutningsprosessen enstemmighet, noe som gir hver enkelt medlemsstat mulighet til å nedlegge veto. Utenriks- og sikkerhetspolitikk er et område hvor det har vært viktig for EUs medlemsstater å sikre nasjonal suverenitet. Integrasjonsprosessen på dette området har derfor gått saktere og med langt flere forbehold enn innenfor andre sektorer.

Lisboatraktaten innebar også innholdsmessige endringer. Sammen med bortfall av søylestrukturen, ble et felles sett med verdier, prinsipper og målsettinger gjort gjeldende for alle deler av EUs eksterne politikk. Disse er nedfelt i artikkel 21 (TEU), som sier at EUs internasjonale rolle skal bygge på prinsippene som har ligget til grunn for unionens egen opprettelse, utvikling og utvidelse, blant annet demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter. Artikkel 21 slår også fast at EU skal fremme multilaterale løsninger på felles problemer, særlig innenfor rammen av FN. Med Lisboatraktaten endret også Den europeiske forsvarspolitikken (European Security and Defence Policy) navn til Felles forsvars- og sikkerhetspoli-

tikk (Common Security and Defence Policy, CSDP). Selv om navneendringen først og fremst var symbolsk, understreker den at også sikkerhets- og forsvarspolitikken er et felles anliggende for EUs medlemsstater.

I tillegg innførte Lisboatraktaten en forpliktelse til å yte bistand dersom en medlemsstat utsettes for væpnet angrep (artikkel 42(7), TEU). Dette innebærer at EUs traktater for første gang inneholder en klausul om gjensidig bistand. Samtidig sier traktaten at forpliktelser og samarbeid på dette området skal være i samsvar med forpliktelsene innenfor NATO, som for de stater som er medlemmer av NATO, forblir grunnlaget for deres kollektive forsvar (artikkel 42(7), TEU, andre ledd). Selv om det er opp til hver enkelt medlemsstat å velge hvilken form for bistand de gir dersom et slikt angrep skjer, er det uttrykk for en politisk solidaritet. Artikkel 42(7) ble benyttet for første gang etter terrorangrepene i Paris i november 2015, da Frankrike ba om bilateral hjelp og bistand fra de andre EU-statene. EUs forsvarsministre ga enstemmig støtte til Frankrike, og understreket viljen til å gi all nødvendig hjelp og assistanse.¹³

Lisboatraktaten etablerte også en solidaritetsbestemmelse (artikkel 222, TFEU), som forplikter EUs medlemsstater til å handle i fellesskap og å bistå hverandre dersom en medlemsstat utsettes for terrorangrep, en naturkatastrofe eller menneskeskapte katastrofer. Dersom bestemmelsen utløses, kan EU mobilisere sivile og militære tiltak.

Over tid er EUs traktater blitt endret for å styrke og støtte oppunder medlemsstatenes ambisjoner om å gjøre EU til en tydeligere utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Amsterdamtraktaten opprettet stillingen som *høyrepresentant for utenriksaker*, som senere ble endret og styrket i Lisboatraktaten. Høyrepresentanten leder møtene i Rådet for utenriksaker og har ansvar for å gjennomføre EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). Formelt er det Rådet, sammen med høyrepresentanten, som tar initiativ til ny utenrikspolitikk, ikke Kommisjonen. Samtidig er høyrepresentanten også visepresident i Kommisjonen, med ansvar for å koordinere utenriksaker innad i Kommisjonen. Et av hovedmålene med Lisboatraktaten var å fremme en mer enhetlig profil globalt for å øke effektiviteten og legitimiteten i EUs utenrikspolitikk.¹⁴ Lisboatraktaten ga derfor høyrepresentanten en mer framtrædende lederskapsrolle, selv om det ikke innebærer en erstatning av medlemsstatenes posisjon innenfor

¹¹ European Commission (2023j).

¹² Under CFSP inngår alle unionens utenrikspolitiske erklæringer, strategier og posisjoner, men også felles beslutninger/handlinger, som for eksempel sanksjoner. Sikkerhet og forsvarspolitikken (CSDP) er den delen av felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) som omhandler sikkerhet og forsvar (Rieker m. fl. 2023, s. 10).

¹³ Rådsmøte (2015), 16.–17. november, 14120/15.

¹⁴ Cross (2015).

utenrikspolitikken. I løpet av det siste tiåret har høyrepresentanten i større grad bidratt til å formulere en ny kurs for et felleseuropeisk utenrikspolitisk prosjekt, blant annet gjennom utarbeidelsen av EUs globale strategier (se under).

Lisboatraktaten etablerte også en europeisk utenrikstjeneste (EEAS), som ledes av høyrepresentanten. Denne ble operativ i 2011. EEAS skal bistå høyrepresentanten på FUSP-området, og er en diplomatisk tjeneste som skal beskytte og fremme EUs interesser i utlandet. EEAS har over 100 delegasjoner til land utenfor EU – blant annet Norge – og til internasjonale organisasjoner. EEAS er bemannet av personell fra Rådssekretariatet, Kommisjonen og medlemsstatenes utenrikstjenester. Særlig for de små og mellomstore medlemsstatene representerer EEAS en viktig avlastning, mens det for andre innebærer en tilleggskapasitet, blant annet gjennom EUs etterretnings- og situasjonssenter (EU INTCEN), en avdeling under EEAS som bidrar med sivile etterretningsanalyser. Norge har, gjennom Utenriksdepartementet, tre nasjonale eksperter i EEAS.¹⁵

Et annet ledd i styrkingen av EU som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør, har vært opprettelsen av en rekke nye organer som arbeider spesifikt med utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. På politisk nivå er det Rådet som er øverste beslutningsinstans. Mellom møtene er det Political and Security Committee (PSC) som håndterer de utenriks- og sikkerhetspolitiske sakene. PSC, bestående av ambassadører fra EUs medlemsstater, overvåker den internasjonale situasjonen og gir anbefalinger til Rådet. I tillegg sørger komiteen for politisk kontroll og strategisk styring av EUs krisehåndteringsoperasjoner. Komiteen møtes to ganger i uken, og oftere ved behov. Under seg har PSC en rekke forberedende arbeidsgrupper og komiteer, både sivile og militære. PSC assisteres blant annet av European Union Military Committee (EUMC), som er EUs viktigste militære organ, bestående av nasjonale forsvarsjefer, støttet av European Union Military Staff (EUMS). EUMS har også en egen avdeling for etterretning, og utgjør sammen med INTCEN EUs «Single Intelligence Analysis Capacity». Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom) gir informasjon og utkast til anbefalinger til PSC om sivile aspekter ved krisehåndtering.

I 2004 opprettet EUs medlemsstater et forsvarsbyrå, European Defence Agency (EDA), for å fremme forsvarssamarbeidet innad i EU. Målet

Boks 14.1 Forkortelser

CFSP – Common Foreign and Security Policy (FUSP på norsk)

CSDP – Common Security and Defence Policy (Felles forsvars- og sikkerhetspolitikk)

EDA – European Defence Agency (EUs forsvarsbyrå)

EDF – European Defence Fund (Forsvarsfondet)

EDIS – European Defence Industrial Strategy

EEAS – European External Action Service (EUs utenrikstjeneste)

EPF – European Peace Facility (Fredsfasiliteten)

FUSP – Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

PESCO – Permanent Structured Cooperation (Permanent strukturert samarbeid)

PSC – Political and Security Committee

er å legge til rette for integrasjon av EU-statenes forsvarspolitik og forsvarsindustri, ofte i samarbeid med andre europeiske allierte som ikke er medlem av EU, men også med USA.¹⁶ Norge inngikk en samarbeidsavtale med EDA i 2006. Den gir mulighet til deltakelse i EDAs prosjekter og programmer (se under).

EUs forsvarsbyrå bidrar til å realisere ett av målene for EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (CSDP), nemlig å lede den langsiktige styrkeoppbyggingen i Europa. En annen, mer operativ, del av CSDP er EUs krisehåndteringsoperasjoner. Siden begynnelsen av 2000-tallet har EU gjennomført 44 krisehåndteringsoperasjoner, hvorav nitten er avsluttet. De langt fleste av disse er relativt små, sivile operasjoner, som politi- og grenseovervåking og treningsoppdrag. Kun et fåtalls militære operasjoner har blitt gjennomført i løpet av det siste tiåret. De pågående militære operasjonene per mars 2024 er Althea, EUMAM Ukraine, EUMPM Niger, NAVFOR Aspides, NAVFOR Irini, NAVFOR Atalanta, EUTM Mali, EUTM Mozambique, EUTM RCA, EUTM Somalia og EU SDI Gulf of Guinea.¹⁷ Norge deltar, og har deltatt, i enkelte av disse (se under). EUs operasjoner er basert på at medlemsstater og

¹⁶ Rieker m.fl. (2024), s. 10-11.

¹⁷ «Missions and Operations» u.å. https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en#11929.

¹⁵ «EFTA National Experts». EFTA. u.å. <https://www.efta.int/EEA/EFTA-National-Experts-753>.

assosierte land inviteres til å bidra med styrker og personell. Det er også medlemsstatene som finansierer egne bidrag, og deltakelse er frivillig. Kun enkelte koordineringsfunksjoner er dekket gjennom EUs budsjett. Den opprinnelige hensikten med opprettelsen av finansieringsmekanismen European Peace Facility (EPF), som senere er blitt sentral i finansiering av våpenleveranser til Ukraina, var å gjøre det mulig med større grad av fellesfinansiering.

EUs operasjoner har hovedsakelig vært rettet mot europeiske grenseområder og Afrika. Ofte har dette skjedd der det ikke har vært naturlig eller ønskelig at NATO skulle engasjere seg, men i flere situasjoner har både EU og NATO hatt styrker, eller EUs sivile operasjoner har etterfulgt NATOs operasjoner.¹⁸ Dette er ett eksempel på arbeidsdelingen som etter hvert har blitt etablert mellom EU og NATO. Denne arbeidsdelingen er kommet enda tydeligere fram i kjølvannet av Russlands fullskala invasjon i Ukraina.

14.3.2 Krigen i Ukraina

Krigen i Ukraina blir beskrevet som et veiskille for EU. Som et svar på Russlands fullskala invasjon, har EU for første gang trukket på og kombinert alle sine utenrikspolitiske virkemidler. Samtidig har krigen medført en kraftig forsterkning av EUs felles sikkerhets- og forsvarssamarbeid, og EU har innført en rekke nye tiltak og samarbeidsmekanismer for å bedre EU-statenes motstandskraft og grad av selvforsyning i en mer usikker verden. Dette er en utvikling som var i gang før den russiske fullskala invasjonen av Ukraina, men som har blitt kraftig forsterket etter 24. februar 2022.¹⁹ I mars 2024 la Kommisjonen frem sin første strategi for forsvarsindustrien, European Defence Industrial Strategy (EDIS), der et overordnet mål er å styrke europeisk forsvarsindustri og fremme europeisk samarbeid, fra planleggingsstadiet til anskaffelser.²⁰

Tre dager etter invasjonen lovet kommisjons-president Ursula von der Leyen militærassistanse til Ukraina. Medlemsstatene har ansvaret for å levere våpen og utstyr, men dette er finansiert gjennom European Peace Facility (EPF). Det er første gang EU har koordinert og finansiert våpenleveranser. Flere stater i EU, blant annet Tyskland, brøt med tidligere etablerte prinsipper om ikke å sende våpen til land i krig. På den

måten bidrar EU med militær støtte til ukrainske styrker. Norge bidrar med 80 instruktører til EUMAM Ukraina.²¹ NATO har hovedansvaret for territorielt militært forsvar, men EUs sikkerhetspolitiske rolle er langt mer framtrædende enn tidligere, både når det gjelder koordinering og finansiering av våpenleveranser til Ukraina. Selv om dette er framprovosert av Russlands angrep på Ukraina, er EUs respons i tråd med budskapet om at Europa i framtiden vil være nødt til å ta vare på egen sikkerhet.

EU har også svart på krigen mot Ukraina ved bruk av sanksjoner mot Russland. Per februar 2024 er det snakk om tretten pakker med sanksjoner som samlet retter seg mot over 2000 individer og aktører.²² Sanksjonene omfatter Russlands regjering og politiske apparat, og retter seg mot sektorer som finans, forsvar, teknologi og media. Sanksjonspakkene etter februar 2022 kommer i tillegg til sanksjonene som allerede var innført etter Russlands annektering av Krimhalvøya i 2014. Effekten av sanksjoner er omdiskutert. Likevel har EU, på grunn av en felles handelspolitikk, et felles indre marked og muligheten til å bruke sanksjoner som et sikkerhetspolitisk verktøy, en handlekraft som andre internasjonale organisasjoner ikke har.²³ Norge har sluttet seg til EUs sanksjonsregime mot Russland, med noen få unntak (se under).

EU har også organisert store økonomiske hjelpepakker til Ukraina og bistand til flyktninger. EUs og medlemsstatenes støtte til Ukraina utgjør over 138 milliarder euro i militær, finansiell, humanitær hjelp og nødhjelp.²⁴ Norge besluttet i februar å opprette Nansen-programmet for Ukraina, med en samlet ramme på 75 milliarder kroner over fem år. Programmet inkluderer militær støtte, nødhjelp, bidrag til å opprettholde sivil infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, men også bidrag til gjenoppbygging av det ukrainske samfunnet når det blir mulig. Midlene kan i tillegg brukes til sivil støtte til Moldova. Deler av Nansen-programmet skal gå til å trene ukrainske soldater.²⁵

Tidlig i mars 2022 aktiverte EU direktivet om midlertidig beskyttelse, som gir mennesker på flukt fra krigen i Ukraina oppholdstillatelse i hele

²¹ Per mars 2024.

²² «EU restrictive measures against Russia over Ukraine» u.å. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.

²³ Rieker m.fl. (2024), s. 15.

²⁴ «EU solidarity with Ukraine» u.å. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

²⁵ Forsvarsdepartementet (2023b).

¹⁸ Rieker m.fl. (2024), s. 11.

¹⁹ Rieker m.fl. (2024), s. 14.

²⁰ European Commission (2024a).

EU.²⁶ Medlemsstatene kan benytte ubrukte samholdsmidler (cohesion funds) fra 2014–2020 til å støtte flyktninger fra krigen i Ukraina. Politisk har EU vist støtte til Ukraina gjennom beslutningen om å åpne forhandlinger om medlemskap (se over).

EUs respons har ikke kun bestått av å støtte Ukraina og å straffe Russland. I tillegg har EU som respons på krigen innført tiltak for å styrke EU og EU-statenes motstandsdyktighet og evne til å være selvforsynt på viktige områder, som sikker kommunikasjon og energisikkerhet. EU har iverksatt tiltak for å forsterke beskyttelsen av kritisk infrastruktur, samt styrking av EU-statenes cyberforsvar. EUs strategiske kompass slår fast at cybersikkerhet er en prioritet, og dette er nedfelt i lov gjennom cybersikkerhetsdirektivet NIS-2. Ifølge dette direktivet, skal økt beskyttelse oppnås gjennom beredskap, respons og internasjonalt samarbeid, og særlig gjelder dette innen energisektoren, transport, digital infrastruktur og verdensrom. Her oppfordres medlemsstatene til å stressteste enheter som opererer kritisk infrastruktur, og felles respons og varslingsmekanismer skal styrkes gjennom felles prinsipper. For eksempel skal sikkerheten styrkes rundt EUs forsyningskjeder. EU har også lagt fram planer for å styrke EU-statenes samarbeid og koordinering når det kommer til håndteringen av hybride trusler, gjennom det som kalles EUs «hybride verktøykasse». EU og NATO har vedtatt en felleserklæring om å styrke samarbeidet, hvor kritisk infrastruktur trekkes fram som et sentralt punkt.²⁷

Russlands fullskala invasjon av Ukraina har bidratt til en ytterligere styrking av EU som internasjonal aktør. EU i 2023 har fått langt større betydning, også innenfor sikkerhetspolitikken. Forsvarskommisjonen framhever at EU trolig kommer til å få en mye mer framtrekkende rolle i europeisk og global sikkerhet fram mot 2040.²⁸

14.3.3 Utvikling av EU som forsvars- og sikkerhetspolitisk aktør

En rekke begivenheter i og utenfor EU, også forut for Russlands fullskala invasjon i Ukraina, har bidratt til en kursendring i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Terrorhandlinger i Europa, uforutsigbarhet etter valget av Donald Trump som president i USA, migrasjonskrisen i kjølvannet av

kriger i Libya og Syria, brexit, og ikke minst Russlands annektering av Krimhalvøya i 2014, har gjort at flere medlemsstater har satt styrking av felles sikkerhets- og forsvarspolitikken på EUs dagsorden.

Fra prinsipiell pragmatisme til strategisk autonomi

Sommeren 2016 lanserte EU en ny global strategi, som satte søkelys på behovet for et sterkere Europa i en stadig mer krevende internasjonal kontekst. Den nye strategien førte til økt politisk trykk på utviklingen av forsvars- og sikkerhetspolitikk, og EU introduserte en rekke nye initiativer. Den overordnede målsettingen var å styrke EUs evne til å handle samordnet og målrettet som internasjonal aktør, gjennom en generell kapasitetsbygging. Strategien lanserte «prinsipiell pragmatisme» som et nytt prinsipp for EUs utenrikspolitikk, ment å signalisere behovet for en tydeligere avveining mellom å fremme EUs interesser og verdier i en mer uforutsigbar verden. På begynnelsen av 2000-tallet ble EU ofte beskrevet som en internasjonal aktør med fokus på å ivareta verdier og prinsipper, snarere enn makt og interesser.

Ambisjonen i, og iverksettingen av, EUs globale strategi, er et uttrykk for unionens ambisjoner om strategisk autonomi. Hva strategisk autonomi betyr for EU, har endret seg over tid. Fra 2013 til 2016 ble strategisk autonomi hovedsakelig sett på som en tilnærming til sikkerhets- og forsvarsspørsmål, mens fra 2017 handlet det i større grad om en måte å forsvare europeiske interesser på i lys av en stadig mer utfordrende geopolitisk situasjon. I kjølvannet av covid-19-pandemien, ble søkelyset rettet mot å redusere den økonomiske avhengigheten av utenlandske leverandørkjeder, og siden 2021 har strategisk autonomi omfattet de langt fleste av EUs politikkområder.²⁹

Da Ursula von der Leyen, tidligere tysk forsvarsminister, overtok som kommisjonspresident, ga hun uttrykk for at hun så det som sitt mandat å lede en geopolitisk kommisjon. EUs sikkerhetsstrategi, «Det strategiske kompasset», ble vedtatt i mars 2022. For første gang lanserte EU også en felles trusselvurdering, med Russland i sentrum. Selv om arbeidet ble påbegynt tilbake i 2020, ble dokumentet kraftig justert før det ble endelig vedtatt. Det overordnede målet med det strategiske kompasset er å styrke EUs sikkerhets- og forsvarspolitikken, som et svar på russisk aggresjon, men også på grunn av geopolitiske omveltninger. Kompasset skal sette kursen for utviklingen av

²⁶ Direktivet ble opprinnelig vedtatt etter krigene i Jugoslavia, men dette er første gang det er tatt i bruk. Rådet utvidet beskyttelsen til 4. mars 2025, i slutten av september.

²⁷ Rieker m.fl. (2024), s. 16.

²⁸ NOU 2023: 14.

²⁹ European Parliament (2022).

EU som sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør fram mot 2030. Det inneholder tidfestede tiltak for å styrke EUs operative rolle, motstandskraft, militære kapasiteter og partnerskap. I kompasset framheves Norge som EUs nærmeste samarbeidspartner gjennom EØS-avtalen.³⁰

EU har også tatt grep for å styrke felles kapasitetsbygging og operativ evne. Målet er å koordinere og øke nasjonale investeringer i forsvarsforskning, og øke interoperabiliteten mellom nasjonale styrker gjennom en rekke ulike finansieringsinitiativ. I tillegg ønsker EU å oppnå raskere, og mer helhetlig, planlegging og gjennomføring av krisehåndteringsoperasjoner. I den nye strategien, European Defence Industrial Strategy (EDIS) ligger det forslag om tiltak for å styrke alle ledd i prosessen mot økt europeisk samarbeid: samordning av strategisk planlegging, effektivisering av regelverk for å fremme samarbeid, samarbeid i flere ledd av verdikjeden, forskning og utvikling, men også produksjon. Med European Defence Industry Programme (EDIP) er målet er å etablere en mer permanent struktur for finansiering av forsvarsindustrien til erstatning for tidligere mer begrensede og kortvarige initiativ.

Capability Development Plan og Coordinated Annual Review on Defence

En vedvarende utfordring for målet om å styrke den europeiske sikkerhets- og forsvarsevnen, er manglende koordinering på tvers av land og felles prioriteringer. EUs forsvarsbyrå EDA skal være en faktor i nettopp å skape større sammenheng og integrasjon i forsvarssamarbeidet mellom EUs medlemsstater.³¹ EDA skal fremme forsvarssamarbeid i EU gjennom å utvikle forsvarskapasiteter, fremme og styrke europeisk forsvarsmateriellsamarbeid, samt forsvarsrelatert forskning og teknologit utvikling, styrke den europeiske forsvarsteknologiske og industrielle base, og bidra til å skape et internasjonalt konkurransedyktig europeisk marked for forsvarsmateriell. EDA utarbeider i tillegg en kapasitetsutviklingsplan, Capability Development Plan (CDP). Planen tar utgangspunkt i framtidige sikkerhetsscenarier og gir anbefalinger om hvilke kapasiteter forsvarret i EU-statene trenger for å kunne reagere på ulike situasjoner.

Coordinated Annual Review on Defence (CARD), etablert i 2018, skal koordinere nasjonale budsjetter og investeringer på forsvarsområdet. Målet er å redusere duplisering og fragmentering

av forsvarskapasiteter og på den måten bidra til et mer systematisk og koordinert forsvarssamarbeid. Gjennom systematisk overvåking av nasjonale forsvarsplaner og -budsjett, skal CARD bidra til å identifisere muligheter for nye samarbeidsinitiativer. Etter en prøveperiode i 2018, startet den første CARD-syklusen høsten 2019. CARD skal fungere som en veiviser for EUs forsvarssamarbeid.

Permanent Structured Cooperation (PESCO)

Lisboatraktatens artikkel 46 åpner for tettere samarbeid mellom en gruppe av medlemsstater innenfor forsvars- og sikkerhetspolitikken. PESCO var imidlertid det første konkrete eksempelet på at denne muligheten for fleksibel integrasjon ble tatt i bruk. Ambisjonen er å øke forsvarssamarbeidet mellom EUs medlemsstater gjennom felles investering, planlegging, utvikling og drift av forsvarskapasiteter. Slik skal medlemsstatene bli i stand til å utvikle militære kapasiteter i fellesskap, som ikke hvert enkelt land kunne gjort på egen hånd. EUs uttalte mål er at PESCO skal bidra til å gjøre det europeiske forsvarret mer effektivt, styrke det operative samarbeidet mellom medlemsstatene gjennom økt interoperabilitet, og styrke konkurransevnen til europeisk forsvarsindustri. PESCO er et samarbeid styrt av medlemsstatene og skal legge grunnlaget for et forbedret samarbeid mellom EU og NATO. Militære kapasiteter utviklet innenfor rammen av PESCO er under medlemsstatenes kontroll, og de står fritt til å benytte dem til NATO-formål.

I dag deltar 26 medlemsstater i PESCO, med unntak av Malta. Både PESCO og CARD forvaltes av EUs forsvarsbyrå (EDA).³² En forskjell mellom PESCO og andre former for forsvarssamarbeid er at medlemsstatenes forpliktelser er juridisk bindende.³³ 68 PESCO-prosjekter er under utvikling innenfor områder som etterretning, sanitet, cybersikkerhet, trening og opplæring, maritim overvåking.³⁴ Det mest omfattende er prosjektet for militær mobilitet, som skal bidra til å lette flytting av militære styrker over landegrensene i krise eller krig. Dette er også et eksempel på hvordan samarbeidet mellom EU og NATO har tatt nye steg (se under). I tillegg er to andre PESCO-prosjekter brukt i oppdrag og operasjoner – the European

³⁰ Council of the European Union (2022), s. 42.

³¹ Batora (2009).

³² PESCO har et sekretariat bestående av ansatte fra Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) og Den europeiske utenriksstjenesten (EEAS), inkludert EUs militærstab (EUMS). PSC, EUs militærkomité og forsvarsministrene i Rådet for utenriksaker møtes også i PESCO-format.

³³ Biscop (2018).

³⁴ Per mars 2024.

Medical Command (EMD) og Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security (CRRT). Hvert av prosjektene gjennomføres av grupper av deltakende medlemsstater, og koordineres av ett av dem. Årlig sender også de deltakende landene inn en plan for de nasjonale bidragene (National Implementation Plan (NIP)), der de skal informere om framdriften i arbeidet med påtatte forpliktelser.

Til tross for at PESCO har høyt aktivitetsnivå, er framdriften beskrevet som noe begrenset, og finansieringen mangelfull. I tillegg har det blitt framhevet at PESCO-samarbeidet ikke er tilstrekkelig rettet mot manglende kapasitet. Utviklingen av flernasjonalt kapasitetsbygging har også fått mindre oppmerksomhet. Her har det blant annet vært pekt på at medlemsstatene bruker PESCO til å fremme nasjonale målsettinger, ikke felles EU-mål.³⁵ Andre har løftet fram behovet for mer samarbeid med tredjeland, for blant annet å samordne innsats og prioriteringer med andre allierte.³⁶ Selv om medlemskap i PESCO er forbeholdt EU-medlemmer, har Rådet åpnet for å invitere tredjeland inn i konkrete prosjekter dersom de oppfyller kriteriene fastlagt av medlemsstatene. Norge deltar i prosjektet for militær mobilitet, sammen med USA og Canada. I juli 2022 søkte også Storbritannia om å bli med i prosjektet for militær mobilitet. Søknaden ble godkjent av de deltakende EU-statene i begynnelsen av oktober, og den formelle godkjenningen ble gitt på et møte mellom EUs forsvarsministre 15. november 2022.³⁷

Forsvarsfondet og styrkingen av europeisk forsvarsindustri

Det europeiske forsvarsfondet, EDF, etablert i 2021, representerer et løft for felles finansiering av forskning og utvikling, og skal adressere kapabilitetsmangler i europeisk forsvar. Fondet som i perioden 2021–2027 vil være på 8 milliarder euro, skal bidra til å styrke europeisk forskning og utvikling blant annet gjennom støtte til forsvarsindustrien med prosjektkostnader i utviklingsfasen.³⁸ Budsjettet til EDF skal økes med ytterligere 1,5 milliarder euro gjennom STEP (Strategic Technologies for Europe Platform), vedtatt i februar 2024 (se kapittel 11).³⁹ EDF styres av prioriteringer i EUs kapasitetsplan (CDP) og CARD.

³⁵ Biscop (2020).

³⁶ Blockmans (2022).

³⁷ Mills (2022).

³⁸ NOU 2023: 14, s. 86-87.

³⁹ European Council (2024).

Forsvarsfondet representerer et markant skille i dynamikken som nå preger industridelen av forsvarspolitikken. EU som forsvarspolitisk aktør bygges på basis av det indre marked. I juli 2022 la Kommisjonen fram et forslag til en forordning om styrking av den europeiske forsvarsindustrien gjennom felles anskaffelser (European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act, EDIRPA) som supplerer EDF. EDIRPA er ment å finansiere merkostnaden av samarbeid ved felles anskaffelse, og har et budsjett på 300 millioner euro for perioden oktober 2023–desember 2025. I juli 2023 vedtok EU nok et kortvarig program, Act in Support of Ammunition Production (ASAP), der ammunisjons- og missilprodusenter kan søke om midler til å utvide produksjonskapasitet.

Både ASAP og EDIRPA er særlig relevante for å opprettholde og videreføre støtten til Ukraina.⁴⁰ Sammen med den nye strategien for forsvarsindustrien, EDIS, har Kommisjonen også foreslått et nytt program for å fremme samarbeid om anskaffelser og investeringer i europeisk forsvarsindustri, European Defence Investment Programme (EDIP). EDIP vil følge opp de kortvarige programmene og ha et langsiktig perspektiv og større budsjett.⁴¹

Styrking av EUs operative evne

Målet om å ha en egen stående EU-styrke har vært på dagsorden siden tidlig på 2000-tallet. Mens det tidligere har vært delte meninger om dette, har de geopolitiske spenningene gjort det mindre kontroversielt. En klargjøring av forholdet til NATO har også gjort dette lettere å akseptere for mange medlemsland.⁴² Siden 2007 har EU hatt to innsatsgrupper på standby til enhver tid. Hensikten har vært at innsatsgruppene skal kunne utplasseres på kort varsel, men de har så langt ikke vært brukt. Frankrike har tatt på seg de spissere oppdragene, med støtte fra EU og andre medlemsland. EU har i stedet tatt ansvar for blant annet trening av militært personell.

For å styrke evnen til å handle raskt i krisetilfeller, har EU-statene satt som mål å opprette en hurtig utrykningsstyrke på 5000 personell, Rapid Deployment Capacity (EU RDC).⁴³ Dette vil i praksis bety en omorganisering av de tidligere innsatsgruppene til et nytt format. Utover det har

⁴⁰ Meld. St. 8 (2023–2024).

⁴¹ European Commission (2024b).

⁴² Rieker m. fl. (2024), s. 11.

⁴³ Council of the European Union (2022).

EU satt seg som mål å ha regelmessige øvelser – i samarbeid med NATO – og å effektivisere beslutningsprosessene rundt operasjonene. Hensikten er at EU selv bør kunne utplassere en styrke umiddelbart dersom det skulle være behov for det, og medlemsstatene er enige om å respondere gjennom EU. I tillegg er RDC ment å kunne settes sammen av ulike typer personell og kapasiteter avhengig av type oppdrag, i motsetning til de mer «statisk» sammensatte innsatsgruppene.

Siden slutten av 1990-tallet har medlemsstatene diskutert behovet for et eget EU-hovedkvarter. I 2017 ble det vedtatt å etablere et mindre hovedkvarter, Military Planning and Conduct Capability (MPCC), for ledelse av sikkerhets- og forsvarsoperasjoner under militærstaben i EEAS (se over). Målet for MPCC per i dag er å lede militære treningsoperasjoner, men etter hvert også regulære operasjoner. Fremdeles er det sånn at en medlemsstat må ta på seg denne oppgaven, på vegne av EU, for å lede militære operasjoner av en viss størrelse. I den grad operasjoner er relevante, vil de virkelig store operasjonene hovedsakelig fortsette å havne på NATOs bord, siden hverken EU eller en enkelt medlemsstat kan ta på seg denne typen oppgaver i overskuelig framtid.⁴⁴

Samarbeid med land utenfor EU

Den økte viljen til å styrke handlekraften til EU i krise og konflikt, kommer tydelig fram i EUs strategiske kompass. Strategien understreker også at EU skal utvikle seg som en komplementerende aktør til NATO, som fortsatt har hovedansvaret for kollektivt forsvar. Dette er gjentakende budskap fra EUs side. Hensikten er å bidra til å gjøre Europa som helhet bedre rustet til å ta ansvar for egen sikkerhet.⁴⁵

Den tredje, og hittil siste, felleserklæringen fra NATO og EU framhevet at NATO-allierte som ikke er medlem av EU, burde involveres i størst mulig grad i EUs initiativer. EUs Political and Security Committee har regelmessige møter med Det nordatlantiske råd (NAC), NATOs politiske beslutningsorgan. Omfanget av temaer som diskuteres mellom NATO og EU, har blitt betydelig utvidet i løpet av de siste årene. Den politiske dialogen dekker spørsmål som er relevante for begge organisasjoner, inkludert cyber- og hybridtrusler, Russland, Kina, Vest-Balkan, Midtøsten og Afghanistan.⁴⁶ EUs Political and Security Committee

deltar også i forberedelsen av nye NATO-operasjoner, sammen med bidragsytere.

Ikke bare er europeisk sikkerhet fortsatt fundamentalt avhengig av NATO, EUs økonomiske struktur, teknologiske ressurser og industribase er også tett sammenvevd med vestlige partnere som USA og andre NATO-land utenfor EU.⁴⁷ Betydningen av å opprettholde og utvikle nære partnerskap framheves i EUs strategiske kompass, der et uttalt mål er å styrke EUs strategiske partnerskap med NATO og FN gjennom mer strukturerte politiske dialoger i tillegg til operativt og tematisk samarbeid. EU ønsker også å styrke samarbeidet med bilaterale partnere som deler de samme verdiene og interessene, deriblant Norge.

Forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitisk samarbeid var ikke en del av handels- og samarbeidsavtalen mellom Storbritannia og EU. Under statsminister Theresa May foreslo Storbritannia et skreddersydd forhold til EU, inkludert samarbeid om utvikling av forsvarskapasiteter og -teknologi, med mulighet for en form for deltakelse i Det europeiske forsvarsfondet, EUs forsvarsbyrå og EUs krisehåndteringsoperasjoner. EU var imidlertid ikke villig til å gå utover eksisterende ordninger for andre tredjeland. Da Boris Johnson tok over som statsminister, staket han ut en kurs for den britiske utenriks- og sikkerhetspolitikken som ikke omfattet et utenriks-, sikkerhets- eller forsvarspolitisk samarbeid med EU. Krigen i Ukraina har imidlertid ført til et tettere samarbeid og hyppigere kontakt og koordinering mellom Storbritannia og EU. Samtidig gjør EUs fokus på utvikling av forsvarskapasiteter – der Storbritannia ikke deltar – at avstanden mellom de to partene øker.⁴⁸

Et konkret EU-initiativ for å styrke samarbeidet med partnere utenfor EU, er etableringen av Schuman-forumet for sikkerhet og forsvar. Forumet har som mål å legge til rette for dialog og strategisk refleksjon om internasjonal sikkerhet og forsvar mellom EU, medlemsstatene og partnere. Konferansen skal finne sted annethvert år og samle politikere, høytstående beslutningstakere og militære representanter fra EUs medlemsstater og partnerland, samt representanter fra internasjonale og regionale organisasjoner som EU samarbeider med på sikkerhets- og forsvarsområdet. Første møte var i mars 2023. Fra Norge deltok forsvarsminister Bjørn Arild Gram.

⁴⁶ «Relations with the European Union», u.å. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm.

⁴⁷ Stefanini m. fl. (2021), s. 6.

⁴⁸ Scazzieri (2023).

⁴⁴ Rieker m.fl. (2024).

⁴⁵ Rieker m.fl. (2024), s. 12.

Når utvidelse igjen er et hovedtema i EU, vil det være et økt behov for mer fleksibilitet i EU-samarbeidet. Flere land, inkludert store land som Tyskland, tar nå også til orde for at man kan se for seg en gradvis utvidelse med nye land, for eksempel ved at de tilbys å delta i noen politikkområder. Det forholdsvis nyetablerte forumet European Political Community (EPC) kan ses som et forsøk på å etablere møteplasser mellom medlemsstater og europeiske land som ikke er medlemmer i EU, men hvor man har felles interesser, for eksempel i forholdet til Russland.

EPC ble etablert på initiativ av Frankrikes president Emmanuel Macron etter Russlands invasjon av Ukraina. EPC samler stats- og regjerings-sjefer fra hele Europa. Bakgrunnen var et ønske om å understreke europeisk geopolitisk samarbeid i lys av invasjonen. I tillegg ønsket Macron å etablere en ekstra møteplass mellom EUs kandidatland og medlemsland, og et forum for å diskutere felles utfordringer med land utenfor EU, slik som Norge og Storbritannia. Norge har så langt deltatt på alle møter i EPC.

Det uttalte målet med EPC er å fremme politisk dialog og samarbeid for å løse spørsmål av felles interesse og å styrke sikkerheten, stabiliteten og velstanden på det europeiske kontinentet. Det er en plattform for politisk samordning som ikke erstatter eksisterende organisasjoner, strukturer eller prosesser, og som heller ikke tar sikte på å skape nye per dags dato. EPC hadde sitt første møte i oktober 2022, der statslederne diskuterte hovedsakelig freds- og sikkerhetsspørsmål, særlig Russlands krig i Ukraina og energikrisen. På det tredje møtet i oktober 2023, ble det drøftet hvordan Europa kan bli mer motstandsdyktig, velstående og geostrategisk. Neste møte, våren 2024, er lagt til Storbritannia.⁴⁹

14.4 EU og NATO

14.4.1 Utvikling av forholdet mellom EU og NATO det siste tiåret

Det er bred enighet om at NATO har hovedansvaret for kollektivt forsvar. Dette ligger også til grunn for EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. Det strategiske kompasset framhever at et sterkere og mer handlekraftig EU på sikkerhets- og forsvarsområdet vil bidra positivt til global og transatlan-

tisk sikkerhet. Det er et supplement til NATO, som fortsatt er grunnlaget for kollektivt forsvar for sine medlemmer. Det framheves også hvordan Russlands aggresjon mot Ukraina har vist hvor viktig NATO er for det kollektive forsvaret av sine medlemmer.⁵⁰

Samtidig ser EUs medlemsstater i økende grad til EU når de ønsker å løse komplekse, sikkerhetspolitiske utfordringer. Dette skyldes erkjennelsen av at Europas sikkerhet ikke bare er avhengig av evnen til å håndtere militære trusler.⁵¹ Som Totalberedskapskommisjonen påpeker, spiller EU nå en stadig viktigere rolle i å sikre EU-statenes totalforsvar.⁵² Sammenlignet med NATO, har EU et bredere virkemiddelapparat og en annen institusjonell struktur. Siden den russiske invasjonen av Ukraina, har NATO langt på vei gått tilbake til sine kjerneoppgaver, og dette har også ført til en tydeligere arbeidsdeling mellom EU og NATO.⁵³ Der NATO bidrar til avskrekking, forsvar og beroligelse for medlemsstatene, har EU fokusert på å levere det NATO ikke kan tilby: sanksjoner, humanitærhjelp, refusjon for våpen EU-statene donerer, og utsikt til framtidig deltakelse i et politisk fellesskap for Ukraina.⁵⁴ I tillegg overlater NATO til medlemsstatene hvordan de vil nå krav om å stille til veie styrker. EU-stater i NATO benytter EU for å bygge forsvarsindustriell kapasitet, for eksempel gjennom ASAP. Krigen har også ført med seg et ønske om å styrke samarbeidet mellom EU og NATO ytterligere.⁵⁵ Et slikt samarbeid var godt etablert før krigen, noe som ble understreket i EUs strategiske kompass og NATOs strategiske konsept fra 2022, samt i en felleserklæring om sikring av kritisk infrastruktur i 2023.

NATO og EU har 23 felles medlemsland: Belgia, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Kroatia, Latvia, Litauen, Luxembourg, Nederland, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spania, Sverige, Tsjekkia, Tyskland og Ungarn. I tillegg deltar en rekke land som er medlemmer av NATO, men ikke av EU, på alle NATO-EU-møtene (Albania, Canada, Island, Montenegro, Nord-Makedonia, Norge, Tyrkia, Storbritannia og USA). Det samme gjør Østerrike, Irland, Malta og Sverige, som er medlemmer av EU og NATOs Partnerskap for fred-program.⁵⁶

⁴⁹ «Meeting of the European Political Community, 5 October 2023». European Council og Council og the EU. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/10/05/>.

⁵⁰ Council of the European Union (2022), s. 10.

⁵¹ Rieker m.fl. (2023), s. 18.

⁵² NOU 2023: 17, s. 100-105.

⁵³ NOU 2023: 4, s. 87.

⁵⁴ Droin (2023).

⁵⁵ Biscop (2022); Håkansson (2023).

Institusjonalisert samarbeid

Samarbeidet mellom de to organisasjonene har lange røtter og ble først institusjonalisert på starten av 2000-tallet, da EU for alvor begynte å bygge ut sin sikkerhets- og forsvarspolitik. Særlig viktig er Berlin Pluss-avtalen fra 2003, som dannet grunnlaget for det praktiske samarbeidet mellom NATO og EU. Dette rammeverket består av en rekke avtaler om utveksling av gradert informasjon⁵⁷, og avtaler om at EU kan bruke NATOs kapasiteter i operasjoner (under visse vilkår), slik de for eksempel har gjort under Althea-operasjonen som EU overtok fra NATO i 2004.⁵⁸ Den første felles krisehåndteringsøvelsen mellom NATO og EU fant sted i 2003.

Samarbeidet mellom EU og NATO har blitt mer omfattende siden midten av 2010-tallet, noe de inngåtte felleserklæringene vedtatt i henholdsvis 2016, 2018 og januar 2023, viser. Den første erklæringen legger vekt på viktigheten av felles innsats innen blant annet forsvarskapabiliteter, øvelser, operasjoner og kapasitetsbygging.⁵⁹ Erklæringen inneholder syv samarbeidspunkter og legger rammer for det praktiske samarbeidet om 1) å sikre motstandsdyktighet overfor hybride trusler, 2) operasjonelt samarbeid, 3) cybersikkerhet og forsvar, 4) forsvarskapabiliteter, 5) forsvar-sindustri og forskning, 6) øvelser og 7) støtte til kapasitetsbygging til partnere i øst og i sør. Året etter den første felleserklæringen i 2016, vedtok NATO og EU ytterligere 74 samarbeidspunkter underlagt de syv kategoriene, eller samarbeidsområdene. Disse er blitt sentrale for samarbeidet, og implementeringen av disse følges opp i årlige framdriftsrapporter.

Den andre felleserklæringen fokuserer på militær mobilitet, cybersikkerhet, hybride trusler, kontraterror og kvinner og sikkerhet⁶⁰, og i den tredje legger de to organisasjonene planer for tettere samarbeid for å beskytte kritisk infrastruktur, framvoksende og disruptive teknologier, verdensrommet,

klimaendringer og utenlandsk innblanding.⁶¹ Her ble det også understreket at EUs og NATOs «strategiske partnerskap» er basert på felles verdier og interesser, og at de to organisasjonene har komplementære og gjensidig forsterkende roller til støtte for internasjonal fred og sikkerhet.⁶²

Etter felleserklæringen fra januar 2023, opprettet EU og NATO en felles arbeidsgruppe (Task Force) for sikring av kritisk infrastruktur. Angrepet på Nord Stream-rørledningene var utløsende for dette samarbeidet, som skal sette søkelys på å redusere sårbarheter for kritisk infrastruktur innen energi, transport, digital infrastruktur og det ytre rom. I tillegg til dette har EU og NATO gått sammen om å sikre forsyning av kritiske råmaterialer. Samarbeid på disse områdene foregår i stor grad ved informasjons- og kunnskapsutveksling, felles møter og workshops og deltakelse i hverandres prosesser.⁶³

Som beskrevet over, er det tette institusjonelle forbindelser mellom EU og NATO i form av felles møter mellom EUs Political and Security Committee (PSC) og Det nordatlantiske råd (NAC). Den politiske dialogen mellom disse to organene er blitt betydelig utvidet i løpet av de siste årene, og omfatter spørsmål som er relevante for begge organisasjoner, inkludert cyber- og hybridtrusler, Russland, Kina, Vest-Balkan, Midtøsten og Afghanistan.

EU og NATO har samarbeidet om å bekjempe menneskehandel i Egeerhavet og det sentrale midelhavsområdet. I oktober 2016 forlenget forsvarsministrene NATOs innsats i Egeerhavet og besluttet at NATOs nye operasjon Sea Guardian skulle støtte EUs operasjon Sophia med NATO-skip og NATO-fly, samt å gi logistisk støtte. Samarbeidet om PESCO-prosjektet «militær mobilitet» er et eksempel på hvordan arbeidsdelingen mellom de to organisasjonene i økende grad fungerer i praksis, og hvordan EUs institusjonelle kapasitet, ulike virkemidler og lovgivningsmyndighet spiller inn i dette samarbeidet. En annen målsetting med tettere samarbeid er å samordne utvikling av forsvarskapabiliteter. En rapport skrevet av NUPI, på oppdrag fra utvalget, framhever nettopp at tettere samarbeid og bedre arbeidsdeling mellom de to institusjonene har bidratt til at det er mindre grunn til å frykte unødig duplisering mellom dem.⁶⁴

⁵⁶ Kypros, som ikke deltar i NATOs Partnerskap for fred-program og ikke har en sikkerhetsavtale med NATO om utveksling av graderte dokumenter, deltar imidlertid i uformelle NATO-EU-møter. Dette er en konsekvens av vedtak som ble fattet av NATO i desember 2002.

⁵⁷ Samtidig har ikke EU og NATO en sikkerhetsavtale som tillater utveksling av gradert informasjon for generell dialog, for eksempel mellom EUs utenriksstjeneste og NATO International Staff.

⁵⁸ Latici (2020).

⁵⁹ NATO (2023).

⁶⁰ NATO (2023).

⁶¹ Fiott (2023); se også NATO (2023).

⁶² NOU 2023: 14, s. 269.

⁶³ Rieker m.fl. (2023), s. 580.

⁶⁴ Rieker m. fl. (2024), s. 19.

14.4.2 Nordisk samarbeid innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken

Det blir gjerne påpekt at de fem nordiske landene deler et felles verdigrunnlag, knyttet til menneskerettigheter, demokrati og likestilling, en forankring i multilateralt samarbeid og en regelbasert internasjonal orden.⁶⁵

Sikkerhet og forsvar har ikke vært et område der de nordiske landene har hatt tradisjon for et tett samarbeid.⁶⁶ Samtidig som de nordiske landene ofte forfekter den nordiske merkevaren når de møtes på den internasjonale arenaen, konkurrerer de også om oppmerksomhet, synlighet og innflytelse i den daglige utenrikspolitikken. Dette kan muligens bidra til å forklare hvorfor samarbeidet mellom de nordiske landene ikke har vært mer omfattende.⁶⁷

I 2009 la tidligere utenriks- og forsvarsminister, Thorvald Stoltenberg, fram en rapport, skrevet på oppdrag fra de nordiske utenriksministrene, som kom med forslag til styrking av det nordiske samarbeidet om utenriks- og sikkerhetspolitikk. Rapporten bidro til å sette ny dagsorden for det nordiske samarbeidet.⁶⁸ Senere samme år ble det nordiske forsvarssamarbeidet (NORDEFECO) etablert.⁶⁹ NORDEFECO har som mål å «styrke de deltakende landenes nasjonale forsvar, utforske felles synergier og legge til rette for effektive felles løsninger».⁷⁰ Den opprinnelige ambisjonen med NORDEFECO var i stor grad økonomisk motivert, men etter den russiske invasjonen av Krimhalvøya i 2014, har motivasjonen for det nordiske forsvarssamarbeidet endret seg fra økonomiske hensyn til håndtering av den russiske utfordringen og sikkerhet i Østersjøregionen.⁷¹ Den praktiske delen av strukturen, på militær side, omfatter trening og øvelser, samarbeid om internasjonale operasjoner og utdanning av personell. Det er også inngått en kontrakt med Nammo AS, der Norge, Sverige og Danmark går sammen om å anskaffe ammunisjon til Ukraina. Fellesanskaffelsen har en samlet verdi på om lag

600 millioner kroner.⁷² Dette kom på plass gjennom NORDEFECO-samarbeidet.

Det utenrikspolitiske samarbeidet i Norden finner sted utenfor Nordisk ministerråd, og hovedsakelig i direkte kontakt mellom de respektive utenriksdepartementene.⁷³ Samtidig foregår det nordiske utenrikspolitiske samarbeidet i en rekke ulike sammenhenger, for eksempel i FN og ved de nordiske utenriksstasjonene, på uformell ad hoc-basis eller i et bredere format som også inkluderer de tre baltiske landene.⁷⁴ N5 er en strategisk dialog mellom de nordiske utenriksministrene. Møter avholdes fire–fem ganger per år og er en uformell møteplass med lav terskel for å ta opp aktuelle temaer og problemstillinger. Under Norges formannskap i det nordiske utenrikspolitiske samarbeidet i 2022, var prioriterte tema multilateralisme, rettsstat og demokrati i Europa samt grønt diplomati. Møtene i 2022 ble naturlig nok preget av den sikkerhetspolitiske situasjonen.⁷⁵ I tillegg er det jevnlig møter i det nordisk-baltiske samarbeidet (N8).

Det nordiske utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet er imidlertid blitt forsterket i kjølvannet av krigen i Ukraina og finsk og svensk NATO-søknad. Dette innebærer blant annet at den forsvars- og sikkerhetspolitiske dialogen i N5-kretsen er styrket.⁷⁶ Også møtene i N8 har fått økt relevans etter krigen i Ukraina.

I tillegg til NORDEFECO, omfatter det nordiske sikkerhets- og forsvarssamarbeidet sivilt sikkerhetssamarbeid. I 2009 inngikk de nordiske landene den såkalte Haga-erklæringen om nordisk samarbeid innen samfunnsikkerhet og kriseberedskap. I 2013 ble det fastsatt en ny plattform, Haga II-erklæringen, som fastslår at målet for samarbeidet er et robust Norden, gjennom blant annet samarbeid for forebygging, håndtering av og gjenoppretting etter alvorlige hendelser. Det er også et mål å fjerne hindringer for grenseoverskridende samarbeid. Hvert år møtes de nordiske ministrene med ansvar for samfunnsikkerhet og beredskap for blant annet å vedta rammene for det videre nordiske Haga-samarbeidet. Ministrene har vedtatt utviklingsmål for samarbeidet i perioden 2022–2024. Tre områder er prioritert: styrking av sivil beredskap i lys av erfaringene fra pandemien og andre nylige hendelser, utfordringer knyttet til klimaendringer, og bedre tilrettelegging av mottak av,

⁶⁵ Meld. St. 16 (2022–2023).

⁶⁶ Bengtsson (2020).

⁶⁷ Haugevik og Sending (2020).

⁶⁸ I 2020 ble oppfølgeren til Stoltenberg-rapporten lagt fram, under ledelse av tidligere utdannings- og justisminister på Island, Björn Bjarnason. Rapporten anbefalte blant annet økt samarbeid på tre områder, klimaendringer, cybertrusler og hybride trusler samt multilateralt samarbeid (Meld. St. 27, s. 38).

⁶⁹ Brøgger (2022).

⁷⁰ NORDEFECO (2020).

⁷¹ Bengtsson (2020).

⁷² Meld. St. 8 (2023–2024).

⁷³ Meld. St. 27 (2020–2021), s. 37.

⁷⁴ Iso-Markku m.fl. (2018).

⁷⁵ Meld. St. 16 (2022–2023), s. 38.

⁷⁶ Meld. St. 16 (2022–2023).

og bidrag til, støtte for å sikre effektiv operativ støtte over grensene.⁷⁷ Gjennom Haga-samarbeidet arbeides det for felles bidrag til EU, FN, NATO og Nordens nærområder. Det legges til rette for at de nordiske landene har koordinerte posisjoner for å påvirke disse organisasjonene.⁷⁸

Totalberedskapskommisjonen framhever at det i dag er et tett nordisk samarbeid om oppfølgingen av EUs ordning for sivil beredskap (se kapittel 13), blant annet når det gjelder å utvikle kapasiteter under rescEU. Utvalget understreker at det tette samarbeidet bidrar til at den samlede nordiske beredskapen blir styrket, og må derfor også videreutvikles.⁷⁹

14.4.3 EU: en hybrid sikkerhetspolitisk aktør

EUs samlede respons på krigen i Ukraina viser medlemsstatenes økte vilje til å løse felles utfordringer innenfor EU-systemet, men også bredden i EUs utenrikspolitiske virkemidler. Som beskrevet i kapittel 3, har krigen i Ukraina, rivalisering mellom supermaktene og økende konkurranse om naturressurser, ført til at sikkerhet er blitt premissgivende for stadig flere politikkområder. EU har utviklet seg til å bli en kompleks, hybrid utenrikspolitisk aktør. Selv om EU rent militært er langt unna å være en stormakt, gjør den brede kombinasjonen av virkemidler EU til en innflytelsesrik aktør på den internasjonale arenaen.⁸⁰ EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) er fortsatt formelt mellomstatlig, men det er ikke lenger like tydelig hvor skillet går mellom de ulike politikkområdene. Dette skyldes særlig at stadig flere politikkområder har fått en ekstern dimensjon, at det i en kompleks virkelighet i økende grad er vanskeligere å skille mellom ulike utenrikspolitiske og andre virkemidler, og at EU selv ønsker at alle områder av utenrikspolitikken skal ses i sammenheng og koordineres. Samtidig reflekterer det en erkjennelse av at moderne kriger utkjempes på en rekke ulike arenaer, med ulike virkemidler, noe som krever en blanding av kapasiteter for framtidig krigføring på og utenfor det europeiske kontinentet.⁸¹ EUs strategiske kompass har også blitt fulgt opp av flere mer spesifikke sikkerhetsstrategier. Flere av disse har blant annet til hensikt å bidra til å bygge opp et apparat som vil gjøre at EUs medlemsstater i fel-

lesskap blir bedre rustet til å stå imot ulike former for hybride trusler.⁸²

En sentral del av EUs arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, er digital sårbarhet og cybersikkerhet. Som nevnt over, slår EUs strategiske kompass fast at cybersikkerhet er en prioritet. EUs cyberstrategi fra 2020 fokuserer på å bygge opp kollektiv kapasitet til å reagere på større cyberangrep. Strategien prioriterer også å styrke samarbeid med partnere globalt for å fremme et åpent, stabilt og sikkert cyberspace forankret i rettsstaten, menneskerettigheter, grunnleggende friheter og demokratiske verdier.

Totalberedskapskommisjonen framhevet i sin rapport særlig etableringen av Den europeiske unions cybersikkerhetsbyrå i 2004 (European Union Agency for Cyber Security – ENISA), som har som formål å bidra til målsettingen om et høyt felles nivå av cybersikkerhet i Europa.⁸³ ENISA utvikler anbefalinger, bidrar til utvikling av regelverk og retningslinjer, og samarbeider med operative enheter i Europa. Norge deltar i ENISA gjennom EØS-samarbeidet, og tiltaket er sentralt for å øke digital sikkerhet som skal støtte oppunder Norges nasjonale strategi for digital sikkerhet.⁸⁴

ENISAs rolle er utbygget gjennom cybersikkerhetsforordningen i 2019. Forordningen innebærer at ENISA får et styrket budsjett, flere ansatte og et styrket og permanent mandat. ENISA vil dermed spille en større rolle i EUs cybersikkerhetslandskap. Forordningen etablerer også et felleseuropeisk rammeverk for frivillig sertifisering av IKT-produkter, tjenester og prosesser.⁸⁵ Stortinget ga sitt samtykke til innlemmelse av cybersikkerhetsforordningen i desember 2023.⁸⁶ I april 2023 foreslo Kommisjonen å endre cybersikkerhetsforordningen, samtidig med forslaget til en ny Cyber Solidarity Act, som skal bedre beredskap og respons mot cybersikkerhetshendelser i hele EU.⁸⁷ Endringsforslaget er under behandling.

Totalberedskapskommisjonen la også vekt på en rekke av EUs direktiver og forordninger som skal virke sammen og sikre motstandsdyktighet på tvers av ulike typer kritisk infrastruktur.⁸⁸

⁷⁷ Meld. St. 16 (2022–2023), s. 12.

⁷⁸ NOU 2023: 17, s. 108.

⁷⁹ NOU 2023: 17, s. 110.

⁸⁰ Rieker m.fl. (2024), s. 7.

⁸¹ Blockmans (2022).

⁸² Rieker m.fl. (2024), s. 12.

⁸³ NOU 2023: 17, s. 306.

⁸⁴ Departementene (2019).

⁸⁵ «Cybersikkerhetsforordningen». EØS-notat. Justis- og beredskapsdepartementet, 2017. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/nov/cybersecurity-act/id2590048/>.

⁸⁶ Stortinget (2023).

⁸⁷ Stortinget (2023).

⁸⁸ NOU 2023: 17, s. 306.

Direktiv om kritiske enheters motstandsdyktighet (Critical Entities Resilience, CER-direktivet) har til formål å redusere sårbarheten og styrke motstandskraften til kritiske enheter i en rekke sektorer. Direktivet er en videreføring av EPCIP-direktivet, som er gjennomført i norsk rett. Ifølge EØS-notatet, må det utredes nærmere hvor i EØS-avtalen direktivet skal inntas. EPCIP-direktivet ble inntatt i Protokoll 31. Departementets foreløpige vurdering er at direktivet er EØS-relevant og akseptabelt for Norges del.⁸⁹

CER-direktivet er en del av en større pakke av tiltak, hvor også direktivet om tiltak for et høyt felles sikkerhetsnivå for digital sikkerhet i unionen (NIS2-direktivet) inngår. NIS2-direktivet bygger videre på NIS1 og stiller minstekrav til digital sikkerhet, risikostyring og varslingsplikt hos virksomheter som omfattes av direktivets virkeområde, i både offentlig og privat sektor. Direktivets virkeområde er utvidet sammenlignet med NIS1-direktivet, ved å legge til nye samfunnsområder.⁹⁰ Stortinget ga sitt samtykke til NIS1 5. desember 2023. Samtidig ble det vedtatt en ny lov om digital sikkerhet.⁹¹ Ifølge EØS-notatet, er departementets foreløpige vurdering at NIS2 er EØS-relevant og akseptabelt for Norges del.⁹² NIS2-direktivet ble vedtatt i desember 2022 og skal være gjennomført i EUs medlemsstater innen 24. oktober 2024. Fra dette tidspunkt oppheves gjeldende NIS1-direktiv.⁹³

I det strategiske kompasset satte EU også som mål å utvikle en romfartsstrategi for sikkerhet og forsvar. Romfart beskrives som et viktig område når det gjelder observasjon, overvåking, navigasjon og kommunikasjonskapabiliteter. I mars 2023 lanserte høyrepresentanten EUs nye romstrategi for sikkerhet og forsvar. Dagens geopolitiske kontekst, der ulike land i økende grad konkurrerer om makt og innflytelse, nevnes som en utløsende faktor for EUs nye romstrategi. Målet er å styrke EUs strategiske stilling og autonomi, samt å beskytte EUs ressurser i verdensrommet, forsvare EUs interesser og avskrekke fiendtlige aktiviteter. En sentral målsetting i den nye romstrategien er at EU-statene skal utvikle en felles forståelse av trusler i ytre rom. Kommisjonen skal,

ifølge strategien, vurdere å foreslå et felles rammeverk for sikkerhet og bærekraft i verdensrommet. Det skal også utvikles et analyse- og informasjonsdelingssenter (ISAC). Kommisjonen har startet forberedende arbeid for å sikre selvstendig tilgang til det ytre rom, adressere sikkerhets- og forsvarsbehovene, samt forbedre EUs teknologiske suverenitet og forsyningssikkerhet for romfart og forsvar, tett koordinert med det europeiske forsvarsbyrået (EDA) og den europeiske romfartsorganisasjonen (ESA).

Krigen i Ukraina har også satt fortgang i EUs planer for utbygging av en egen, sikker satellittbasert kommunikasjonsinfrastruktur – IRIS² – som skal sikre nettilgang over hele Europa (i tillegg til Arktis og Afrika), også for områder der internett ikke er tilgjengelig. Mens EUs romfartspolitikker tidligere har vært rent sivil, skal IRIS² kunne brukes både for militære og sivile formål. Det skal også sørge for sikker kommunikasjon i krisesituasjoner, som ved cyberangrep og naturkatastrofer. Systemet vil gjøre Europa mindre avhengig av amerikanske satellitter. IRIS² er et lukket, sikret system, og foreløpig er det kun EUs medlemsstater, deres næringsliv og deres teknologi som vil få tilgang til systemet.⁹⁴

Enkelte har framhevet at dersom Norge ikke får på plass en bilateral avtale, eller om avtalen kommer på plass for sent til at norsk romindustri kan være med på å utvikle dette systemet, kan det svekke både norske næringslivsinteresser og norsk sikkerhet, fordi Norge risikerer å bli utestengt fra muligheten til å utnytte tjenestene i IRIS² på en effektiv måte.⁹⁵ Forordningen som etablerer programmet, ble vedtatt av medlemsstatene i mars 2023, men har vært på agendaen lenge. Det ble lansert av EUs kommisjonær for det indre markedet, Thierry Breton, på EUs romkonferanse i november 2021.⁹⁶ Fra norsk side var lenge uklart hvordan forslaget best skulle følges opp og hvilket departement som hadde hovedansvaret.

Kommisjonen og høyrepresentanten har også annonsert at EUs maritime sikkerhetsstrategi skal oppdateres. Bakgrunnen for oppdateringen er at maritime trusler har økt betydelig siden EUs forrige maritime sikkerhetsstrategi ble utarbeidet i 2014.⁹⁷ Fremdeles er piratvirksomhet, væpnede ran til sjøs, menneskehandel, smugling av migran-

⁸⁹ «EPCIP-direktivet». EØS-notat. Justis- og politidepartementet, 2009. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notat-basen/notatene/2009/jan/epcip-direktivet/id2431832/>.

⁹⁰ NOU 2023: 17, s. 306.

⁹¹ Stortinget (2023).

⁹² «NIS2-direktivet». EØS-notat. Justis- og beredskapsdepartementet, 2021. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/feb/nis2-direktivet/id2846097>.

⁹³ *ibid.*

⁹⁴ Rieker m.fl. (2024), s. 25-26.

⁹⁵ Rieker og Friis (2023).

⁹⁶ Rieker m.fl. (2024), s. 26.

⁹⁷ «Maritime security strategy». European Commission. u.å. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy_en.

ter, våpen og narkotika og terrorisme kritiske utfordringer. Den oppdaterte strategien vektlegger internasjonal fred og sikkerhet, respekt for internasjonale regler og prinsipper, samt å sikre havets bærekraft og beskyttelse av biologisk mangfold. Den inneholder også en konkret handlingsplan som spesifiserer EUs planer for å nå sine strategiske mål.

Sikkerhet som tverrgående anliggende kommer også til uttrykk i Kommisjonens forslag til en økonomisk sikkerhetsstrategi, lansert i 2023.⁹⁸ Strategien innebærer å benytte blant annet handels- og investeringspolitikk som en del av en helhetlig tilnærming for å beskytte EUs og medlemsstatenes grunnleggende sikkerhetsinteresser. Økonomisk sikkerhet skal bidra til å fremme EUs konkurransevne og beskytte EUs økonomiske sikkerhet ved hjelp av ulike nye og eksisterende verktøy (se kapittel 11) og gjennom samarbeid med likesinnede land.

I takt med utviklingen av EU som hybrid sikkerhetsaktør, har Kommisjonens rolle innenfor EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken endret seg. De overnasjonale institusjonenes rolle har lenge vært begrenset, fordi utenriks- og sikkerhetspolitikken i utgangspunktet er et mellomstatlig samarbeidsområde. De senere årene har Kommisjonen utviklet seg fra å være en mer eller mindre nøytral iverksetter av områder der EU har full eller delt myndighet, til i større grad å ta initiativ til politikk og regulering begrunnet i EUs økende globale rolle. Dette har skjedd gradvis, og som en konsekvens av en erkjennelse av et økende behov for felles handling i møte med grenseoverskridende kriser.⁹⁹ Mange av politikkområdene som Kommisjonen tradisjonelt har hatt ansvar for, som det indre marked, handel, investeringer, konkurranse, teknologi eller finans, er i dag å anse som strategiske og sikkerhetsrelaterte.¹⁰⁰

14.5 Avtaler og samarbeid mellom Norge og EU innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken

14.5.1 Utvikling i Norges tilknytning det siste tiåret

Sammen med Norges EFTA-partnere, Island og Liechtenstein, har EØS-rådets halvårlige møter også en uformell del, hvor representanter for EU-formannskapet og Kommisjonen på den ene siden

og EØS/EFTA-statenes utenriksministre på den andre, drøfter aktuelle utenrikspolitiske spørsmål (se kapittel 5). Som forutsatt i EØS-avtalens felleserklæring om politisk dialog, har EØS/EFTA-statenes eksperter også møter med utvalgte FUSP-arbeidsgrupper om Midtøsten, Russland, OSSE, Vest-Balkan og Afrika. Videre inviteres Norge, sammen med andre tredjeland, til å slutte seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer og såkalte restriktive tiltak (sanksjoner). Dette beskrives i nærmere detalj under. Utenriksdepartementet har også hatt nasjonale eksperter utplassert i EEAS.

Med opprettelse av stillingen som EUs høyrepresentant fra 1997, først Javier Solana, senere Cathrine Ashton, Federica Mogherini og nå Joseph Borell, har man fra norsk side styrket den bilaterale dialogen på utenriksministernivå med jevnlig møter og løpende kontakt om saker av felles interesse. Utenriksdepartementet har parallelt møter og utvekslinger på høyt embetsnivå og ekspertnivå med EUs utenriksstjeneste, EEAS. Norge har også en sikkerhetspolitisk dialog med EEAS som ble formalisert fra 2021 hvor statssekretærene fra Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet deltar.

Norge har en sikkerhetsavtale med EU om utveksling av gradert informasjon, og var det første landet utenfor EU som fikk en samarbeidsavtale med forsvarsbyrået EDA i 2006. Avtalen åpner for norsk deltakelse i EDAs prosjekter og en mulighet for å delta i arbeidet i EDA med nasjonale eksperter (se under). Videre møter Norge EU gjennom sitt medlemskap i NATO, i møtene mellom Nordatlantisk råd, NAC, og EUs Political and Security Committee, PSC, beskrevet tidligere i kapitlet. I etterkant av disse møtene avholdes møter med ikke-medlemmer i NATO og EU. Dette er en uformell plattform, hvor det er mer tilfeldig hva som tas opp, sammenlignet med den strukturerte dialogen mellom Norge og EU.

Norsk tilpasning til EUs nye initiativer

Norge har søkt å delta i flere av EUs initiativ det siste tiåret. Høsten 2020 åpnet EU for at tredjeland unntaksvis kan delta i individuelle prosjekter under permanent strukturert samarbeid (PESCO). Landene som deltar, må oppfylle flere politiske og juridiske vilkår, i tillegg til krav om at tredjeland skal tilføre prosjektet merverdi. I rådsbeslutningen som åpner for at tredjeland kan delta i PESCO-prosjekter, beskrives de ulike betingelsene for samarbeid. Det understrekes blant annet at samarbeid ikke må svekke EUs beredskap eller lede til avhengighet av en samarbeidspartner

⁹⁸ European Commission (2023).

⁹⁹ Boin og Rhinard (2022); Riddervold m.fl. (2021).

¹⁰⁰ Håkansson (2023).

utenfor EU.¹⁰¹ Det er de deltakende medlemsstater i de enkelte prosjektene som bestemmer om de ønsker å invitere et tredjeland til å delta i et bestemt prosjekt. Hvis de er positive til dette, vil prosjektkoordinatoren sende en slik forespørsel til Rådet. Deltakelse krever enstemmig beslutning av medlemsstatene som deltar i PESCO.

Sammen med Canada, Storbritannia og USA, deltar Norge i PESCO-prosjektet for militær mobilitet. Prosjektet har som mål å bedre evnen til å flytte militære styrker over landegrensene i Europa, noe som er viktig i krise eller krig.¹⁰² Det dreier seg blant annet om å fjerne hindringer for militære forflytninger, som ulikt regelverk, dimensjoner på broer eller for trange tunneller. Militær mobilitet er også et prioritert område i EU-NATO-samarbeidet. En effektiv og rask evne til å flytte militære styrker over landegrensene, er avgjørende for troverdigheten til NATOs evne til forsterkning av allierte i krise og krig, og får framover også økt betydning innenfor hele det nordiske området.¹⁰³

En fordel med deltakelse i prosjektet for militær mobilitet, er at det omfatter 25 deltakerland. Det betyr at de anser at Norge oppfyller de generelle kriteriene for deltakelse i PESCO-prosjekter. Samtidig er PESCO et mellomstatlig samarbeid hvor alle medlemsland må godkjenne eventuell norsk deltakelse i andre prosjekter, og deltakelse i prosjektet for militær mobilitet var en ressurskrevende prosess. Etter det utvalget kjenner til, har Norge foreløpig ikke søkt om å delta i andre prosjekter, selv om enkelte prosjekter har blitt vurdert. Medlemsstatene har blitt enige om deltakelse fra tredjeland, men har ikke klart å enes om deltakelse fra tredjelands industrier i PESCO-prosjekter.

Norge deltar også i EUs forsvarsfond (EDF) i perioden 2021–2027. Som beskrevet over, skal EDF bidra til å styrke og videreutvikle den europeiske forsvarsteknologiske og industrielle basen, gjennom flernasjonalt samarbeid om forskning og utvikling av forsvarsteknologi. Norsk deltakelse i EDF blir ansett som viktig for å sikre norsk forsvarsindustri og forsvarsforskning sin tilgang til det europeiske markedet, og for å kunne delta i utviklingen av relevante forsvarskapabiliteter. I Forsvarsdepartementets EDF-strategi fra 2023, vises det til at norske aktører har fått god uttelling for deltakelse i EDF i de to første tildelingsrundene.¹⁰⁴

Forsvarskommisjonen framhevet at det er i Norges interesse å være en del av et framtidig utvidet forsvarssamarbeid i EU, for å dra fordeler av eventuell standardisering og lavere stykkpris fra masseproduksjon. I tillegg er EU et viktig eksportmarked for norsk forsvarsindustri, slik at samarbeidet kan bidra til å styrke norsk industris vilkår.¹⁰⁵

14.5.2 Norsk deltakelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner

I 2004 inngikk Norge og EU en rammeavtale om norsk deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner. Fram til da, hadde Norge inngått avtaler om deltakelse i hver enkelt operasjon.¹⁰⁶ Rammeavtalen fastsetter vilkår for mulig framtidig deltakelse. Avtalen innebærer ingen forpliktelse om deltakelse, men dersom Norge skulle beslutte å delta, letter det prosedyrene. 2012-utredningen viste at norske bidrag til EUs ulike sivile og militære operasjoner var av varierende omfang. Norges største bidrag var i EUs marineoperasjon i Adenbukta i 2009–2010 (EU NAVFOR Somalia). Dette var EUs første maritime militære operasjon, bestående av 2000 personell. NAVFOR-styrkene kunne bruke militær makt for å bidra til å avskrekke, forebygge og bekjempe piratvirksomhet og væpnede ran utenfor Somalias kyst. EU NAVFOR eskorterte også skip som fraktet humanitær hjelp til Somalia, og handelsskip gjennom Adenbukta.¹⁰⁷ Norge deltok med en fregatt med en bemanning på rundt 155 personer. I de tilfellene der Norge har et såkalt signifikant bidrag til en av EUs operasjoner, vil Norge også delta i bidragsyterkomiteen for den respektive operasjonen.

Fram til midten av 2010-tallet, stilte Norge ressurser til rådighet i flere av EUs krisehåndteringsoperasjoner, om enn av varierende omfang. I løpet av de siste vel ti årene, har Norge deltatt i færre operasjoner. Tabell 14.1 viser at Norge i denne perioden har deltatt i kun et fåtall operasjoner: EUs politioperasjoner i Afghanistan og Palestina, og EULEX Kosovo. Norge har også siden 2017 deltatt i felles øvelser mellom EU og NATO, såkalte Parallel and Coordinated Exercise (PACE), som skal teste EUs egen kriseberedskap. Også her har Norges aktivitet variert, men Norge har alltid deltatt med minst én observatør.

¹⁰¹ Council of the European Union (2020).

¹⁰² NOU 2023: 14, s. 270.

¹⁰³ Prop. St. 1 (2023-2024). Forsvarsdepartementet.

¹⁰⁴ Forsvarsfondet (u.å).

¹⁰⁵ NOU 2023: 14, s. 270.

¹⁰⁶ Som NATO-land har Norge, i henhold til Berlin Pluss-avtalen, rett til å delta i de av EUs operasjoner som benytter seg av NATO-ressurser.

¹⁰⁷ Riddervold (2011).

Norge har valgt å kanalisere en god del av sin militære støtte til Ukraina gjennom EU.¹⁰⁸ Norge bidrar blant annet innenfor rammene av Fredsfondet European Peace Facility (EPF) med finansielle bidrag. Norsk deltakelse i EPF kom i stand etter intensivt arbeid på norsk side, og blir sett på som viktig for å effektivisere norske bidrag til Ukraina. Norge stiller til rådighet åtti instruktører til EU Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine). Operasjonen har som mål å styrke de ukrainske væpnede styrkenes militære kapasitet og bygge opp deres langsiktige motstandskraft. Oppdraget skal dekke akutte og langsiktige opplæringsbehov som vil styrke Ukrainas innsats for å forsvare sin territorielle integritet og evnen til å gjennomføre effektive militære operasjoner for å avskrekke Russland.¹⁰⁹ I samarbeid med Tyskland, trener norske soldater ukrainske ingeniørsoldater på en base utenfor Berlin. Samarbeidet med Tyskland foregår via rammeavtalen om norsk deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner fra 2004. Norge bidrar med 150

millioner kroner til driftsbudsjettet for EUMAM gjennom European Peace Facility for 2023.

20. mars 2023 signerte Norges forsvarsminister, Bjørn Arild Gram (Sp), en rammeavtale som gjør det mulig for Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) å kjøpe inn ammunisjon på vegne av landene som har undertegnet avtalen. EUs forsvarsmistre har også signert avtalen. Formålet med avtalen er å gi flere, særlig mindre land, muligheten til å gå sammen om å anskaffe en rekke ammunisjonsstyper som det er høy etterspørsel etter på grunn av krigen i Ukraina. Ifølge regjeringen, vil avtalen sikre at nye reanskaffelser til Ukraina kan skje relativt raskt, noe som er et viktig grep for å holde donasjonstempoet til Ukraina oppe. Rammeavtalen gir også Norge en vei inn for å posisjonere norsk industri i framtidige anskaffelser.¹¹⁰

Som beskrevet over, har EU siden 2007 hatt to innsatsgrupper på standby til enhver tid. Norge var sammen med Sverige, Finland, Irland og Estland del av Nordic Battle Group, som var i beredskap i 2008, 2011 og 2015. Hensikten var at innsatsgruppene skulle kunne utplasseres på kort varsel, men de har aldri vært brukt. For å styrke evnen til å handle raskt i et krisetilfelle, har EU-

¹⁰⁸ Prop. St. 1 (2023-2024). Forsvarsdepartementet.

¹⁰⁹ «EUMAM Ukraine». u.å. https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine_en?s=410260.

¹¹⁰ Forsvarsdepartementet (2023a).

Tabell 14.1 Norske bidrag til EUs krisehåndteringsoperasjoner.

<i>Militære operasjoner</i>				
Navn	Hvor	Når	Antall	Type bidrag
CONCORDIA	Makedonia	2003	1	Personell
ALTHEA	Bosnia-H'gvina	2004	62	Personell
EUNAVFOR	Adenbukten	2009–2010	155	Fregatt og personell i stab
<i>Sivile operasjoner</i>				
Navn	Hvor	Når	Antall	Type bidrag
EUMM	Ex-Jugoslavia	2002–2007	6–11	Sivile
EUPM	Bosnia-H'gvina	2002–2008	1–9	Sivile
Proxima	Makedonia	2004–2005	5	Politi
EUPT	Kosovo	2007–2008	1	Politi
EULEX	Kosovo	2008–	5–10	Politi og sivile
Aceh MM	Indonesia	2005–2006	2–5	Observatører
EUPOL A	Afghanistan	2007–2011	5–12	Politi
EUPOL P	Palestina	2008–2010	1	Politi
EUAM	Ukraina	2014–	-	Observatører

Kilde: Forsvarsdepartementet.

statene besluttet å omorganisere innsatsgruppeformatet, og i stedet opprette en hurtig utrykningsstyrke på 5000 personell, Rapid Deployment Capacity (EU RDC). Etter det utvalget erfarer, er det foreløpig ingen planer om norsk deltakelse i Rapid Deployment Capacity.

14.5.3 Tilslutning til EUs sanksjoner og utenrikspolitiske erklæringer

Et uttrykk for EUs sikkerhetspolitiske kursendring er den økende erkjennelsen av at EU ikke bare må beskytte sine egne interesser, men også bruke sin økonomiske makt til å fremme dem. En illustrasjon på hvordan EU bruker sin økonomiske makt mer offensivt i sine eksterne relasjoner, er endringene som har funnet sted i EUs sanksjonspolitikken. Et konkret eksempel på hvordan EU tar i bruk virkemiddel på tvers av politikkområder for å fremme utenrikspolitiske mål, er nettopp bruken av sanksjoner. Innenfor den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) har bruken av sanksjoner økt, og de er i stadig større grad knyttet til EUs sikkerhet. EU-sanksjoner har hatt en tendens til å bevege seg bort fra avgrensede restriksjoner og over mot bredere kommersielle og finansielle tiltak.¹¹¹ Samtidig har økonomiske sanksjoners potensial som et verktøy i utenriks- og sikkerhetspolitikken fått ny oppmerksomhet, særlig fra Kommisjonen, som beskriver sanksjoner som avgjørende for å opprettholde EUs verdier og for å fremme EUs innflytelse internasjonalt.¹¹²

Innretningen på sanksjonsregimer har også endret seg over tid, ikke bare i EU. Det er økt bruk av sanksjoner rettet mot enkeltindivider, blant annet for å forebygge alvorlige brudd på internasjonale menneskerettigheter. EUs sanksjoner etter Russlands angrep på Ukraina, retter seg for eksempel mot en rekke politikkområder, fra energi og transport til handel og finans. På handelsområdet omfatter de nåværende sanksjonene importforbud mot blant annet russisk olje, kull, diamanter, gull, visse stålprodukter og andre varer som genererer betydelige inntekter for Russland. Sanksjonene omfatter også eksportforbud mot blant annet luksusvarer og spesifikk teknologi. Per mars 2024 har EU vedtatt tretten pakker med sanksjoner mot Russland.

Norge har tradisjon for å slutte opp om EUs sanksjoner, med få unntak. Dette er en norsk beslutning og følger ikke av EØS-avtalen eller andre avtaler med EU. De gangene Norge ikke

har sluttet seg til EU-sanksjonene, har det i det alt vesentligste vært knyttet til norsk freds- og forsoningspolitikk.¹¹³ I 2021 vedtok Stortinget en ny sanksjonslov.¹¹⁴ Målet med loven var å sikre at Norge raskt og effektivt skulle kunne gjennomføre internasjonale sanksjoner som Norge velger å slutte opp om, i norsk rett. Dette omfatter både bindende sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd og restriktive tiltak vedtatt av EU. Den nye loven innebærer en tilpasning av eksisterende bestemmelser til dagens sanksjonsregimer, slik at regjeringen har hjemmel til å slutte seg til internasjonale sanksjoner rettet mot fysiske eller juridiske personer som anses å stå bak overtredelser av grunnleggende internasjonale normer, tilsvarende flere av EUs restriktive tiltak.¹¹⁵

EU har flere forordninger som gjennomfører sanksjoner mot Russland. I Norge framgår de til enhver tid gjeldende sanksjonene mot Russland av forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet mv. Når Norge slutter opp om nye sanksjoner mot Russland, gjennomføres de i denne forskriften.

Figur 14.1 viser hvordan slike restriktive tiltak har økt over tid. Norge har sluttet seg til nesten alle EUs sanksjoner mot Russland, med noen mindre unntak, for eksempel forbud mot kringkasting fra flere russiske medier, samt tilpasninger til havneforbudet for russiske fiskefartøy. I oktober 2022 ble unntaket innsnevret, og fiskefartøy kunne kun anløpe i tre havner. Dette førte til at Russland truet med å suspendere fiskeriavtalen med Norge. Fra norsk side har man regelmessige, men uformelle, drøftinger med EU om iverksettingen og håndhevingen av sanksjonspolitikken.¹¹⁶

2012-utredningen viste at Norge også slutter seg til det store flertallet av EUs utenrikspolitiske erklæringer når EU inviterer til det. Det var ikke et spesielt mønster i sakene Norge hadde valgt ikke å slutte seg til. I de få tilfellene der Norge ikke slutter seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer er det i all hovedsak av hensyn til norsk engasjementspolitikk.

Sett under ett, sluttet Norge opp om 92 prosent av EUs erklæringer og restriktive tiltak i 2022. 149 invitasjoner ble besvart i løpet av året. Norsk tilslutningsprosent har økt de siste årene, fra 76 prosent i 2020, til 87 prosent i 2021, og til 92

¹¹³ Sverdrup (2021).

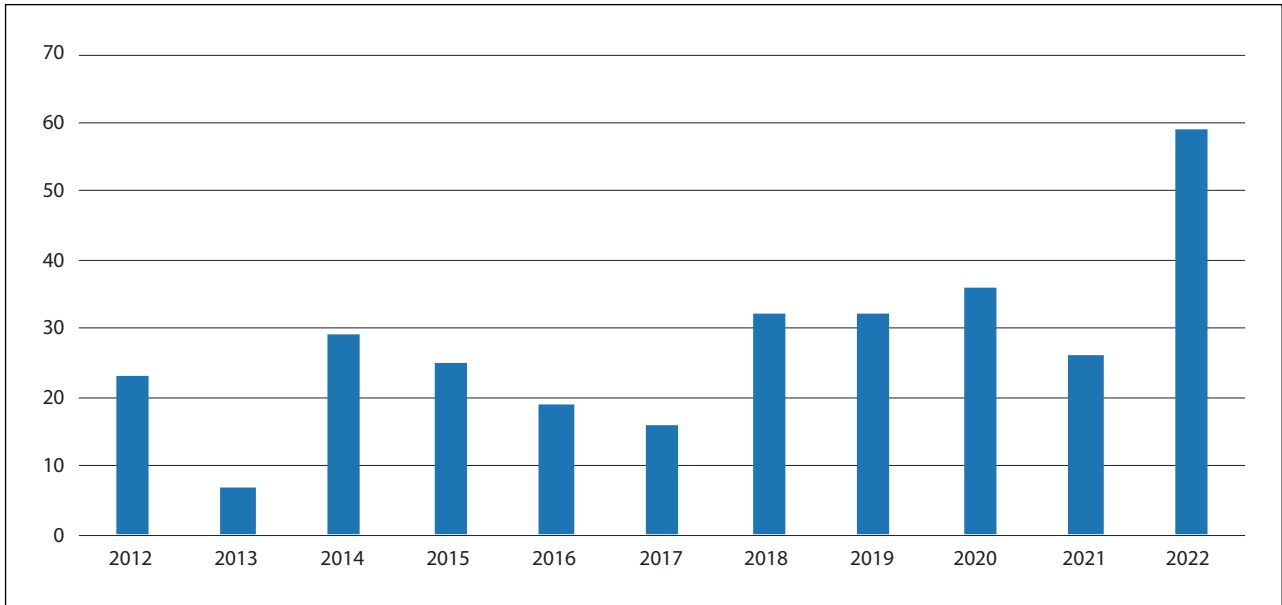
¹¹⁴ LOV-2021-04-16-18.

¹¹⁵ Prop. 69 L (2020–2021).

¹¹⁶ Norge deltar blant annet i det såkalte Sanctions Coordinator Forum.

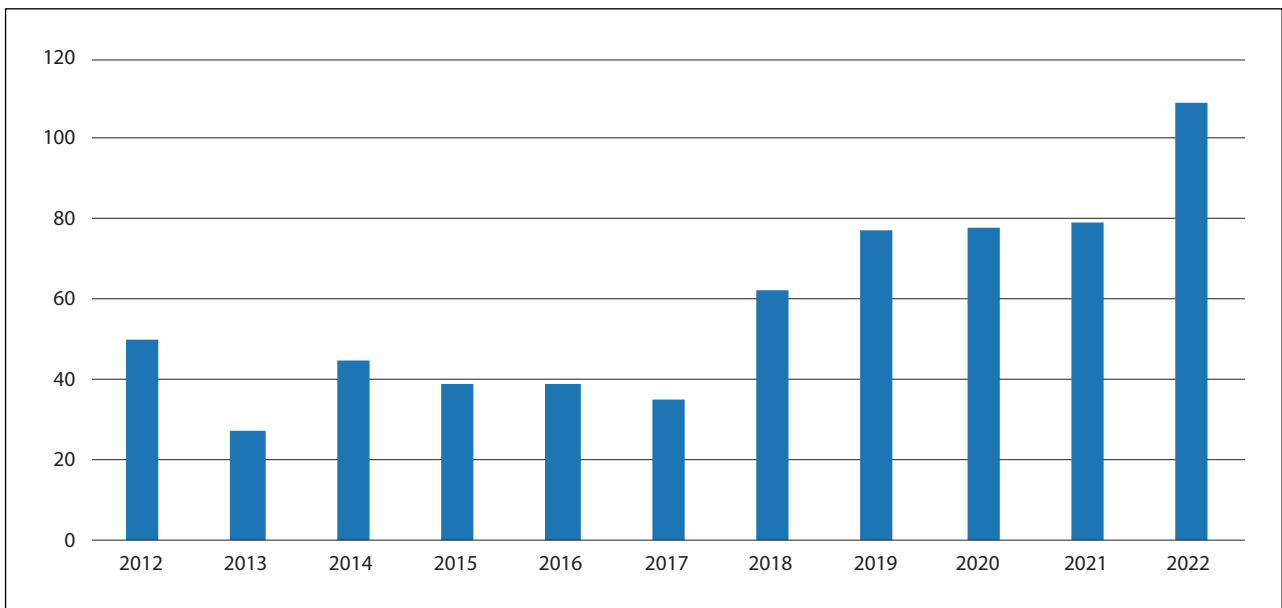
¹¹¹ Meissner og Portela (2022).

¹¹² Olsen (2022).



Figur 14.1 Antall EU-sanksjoner Norge har sluttet seg til, 2012–2022.

Kilde: Utenriksdepartementet.



Figur 14.2 Antall EU-erklæringer Norge har sluttet seg til, 2012–2022.

Kilde: Utenriksdepartementet.

prosent i 2022. Sammenlignet med tidligere år, er det en større andel av invitasjonene i 2022 som gjelder restriktive tiltak, altså sanksjoner. Økningen må ses i sammenheng med krigen i Ukraina. 70 av invitasjonene berører Russland, Ukraina og/eller Belarus.

14.6 Norge og EUs forsvarsindustrielle samarbeid

14.6.1 Sentrale utviklingstrekk siste ti år

Utviklingen på det forsvarsindustrielle området settes i økende grad i sammenheng med utviklingen av EUs indre marked. Selv om våpenindustrien historisk sett har vært en tett regulert sektor, har EUs medlemsstater ikke ønsket å underlegge forsvarsindustrien allmenne markedsprin-

sipper som potensielt kan være i strid med nasjonale interesser.

I 2009 vedtok EU to direktiver for å legge til rette for et mer effektivt europeisk marked for forsvarsmateriell, gjennom å etablere et europeisk regelverk. Direktivet om forenklede regler og betingelser ved leveranser av forsvarsrelaterte varer innenfor EU/EØS-området skal styrke EU/EØS-landenes konkurransevilkår når det gjelder handel og samarbeid om forsvarsmateriell.¹¹⁷ Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 2013. Samme år vedtok EU et direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.¹¹⁸ Dette ble også innlemmet i EØS-avtalen i 2013. Direktivet har som formål å etablere en ny ramme for inngåelse av kontrakter på forsvars- og sikkerhetsområdet. Målet er å etablere et mer effektivt europeisk marked for forsvarsmateriell og samtidig sikre en konkurransedyktig forsvarsindustri. Forsvarsdepartementet har regelmessig dialog med EUs organer og EUs medlemsstater om praktiseringen av EUs direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Norge deltar også i ekspertgruppen for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser som ligger under DG DEFIS.

Lenge var samarbeid på forsvarsområdet basert på frivillige ordninger, og Kommisjonens forslag om en felleseuropeisk strategi for forsvarsindustrien ble avvist. Samtidig er erkjennelsen av behovet for å styrke den forsvarsteknologiske og industrielle basen i Europa økende. Opprettelsen av Det europeiske forsvarsfondet (EDF), er et av flere initiativ som har til hensikt å forbedre forsvarssamarbeidet mellom medlemstatene i EU, Europas evne til å gjennomføre militære operasjoner, og generelt ta større ansvar for sikkerheten i og rundt Europa. Krigen i Ukraina satte igjen søkelys på mangelen på europeisk beredskap og behovet for å øke produksjonskapasiteten og industriell innovasjon.¹¹⁹ I kjølvannet av krigen ble en rekke nye initiativer blitt etablert. Som beskrevet over, la Kommisjonen i mars 2024, frem sin første strategi for forsvarsindustrien, European Defence Industrial Strategy (EDIS). Strategien representerer en mer systematisk tilnærming til økt europeisk forsvarsindustrielt samarbeid, fra strategisk planlegging og utvikling, til anskaffelser og produksjon. Samtidig foreslås det å etablere en finansieringsstruktur som erstatter tidligere kortvarige tiltak, gjennom European Defence Industry Programme (EDIP).

14.6.2 Institusjonelt samarbeid

Det europeiske forsvarsbyrået

I 2004 ble Det europeiske forsvarsbyrået (European Defence Agency, EDA) opprettet for å støtte medlemsstatenes innsats for å forbedre den europeiske forsvarskapasiteten. EDAs fire arbeidsområder er utvikling av forsvarskapabiliteter, fremme av forsvarsrelatert forskning og teknologi, fremme av materiellsamarbeid, og etablering av et konkurransedyktig forsvarsmateriellmarked og styrke den europeiske forsvarsteknologiske og industrielle base (EDITB).

I sin EU/EØS-strategi fra 2014, skriver Forsvarsdepartementet at de i løpet av det siste tiåret har gått fra å være lite berørt av Norges forhold til EU, til å bli mer og mer berørt. Først gjennom EUs operasjoner og opprettelsen av EDA, deretter gjennom direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.¹²⁰

Norge inngikk en egen samarbeidsavtale med EDA i 2006 – som det første landet utenfor EU. Avtalen med EDA gir Norge adgang til å delta i de fleste av byråets programmer og prosjekter. Norge har vært en av de største bidragsyterne til EDAs forsknings- og teknologiprogrammer og prosjekter. Norge deltar for eksempel i samtlige av byråets Capability Technology Groups (CapTechs), og vurderer deltakelse i flere av EDAs Project Teams (PTs).¹²¹ Som partnerland har Norge ikke tilgang til EDAs beslutningsprosesser eller diskusjoner om politiske og strategiske målsettinger, men får delta på møter i styringsgruppene på direktørnivå – uten stemmerett – og sender delegater til teknologigruppene.

EDA har spilt en sentral rolle i Norges forsvarssamarbeid med EU.¹²² Norske myndigheter beskriver EDA som et viktig talerør for medlemsstatenes forsvarsinteresser knyttet til Europakommisjonens virksomhet når det gjelder regelverk for forsvarsanskaffelser, virkemidler for utvikling av europeisk forsvarsindustri og programmer for FoU og innovasjon. Norges tilknytning til EDA gir tilgang til deltakelse i denne dialogen.¹²³

Mens EDA tidligere var åpen for at Norge deltar på de aller fleste områder, har det fra midten av 2010-tallet skjedd en endring, særlig når det kommer til samarbeid om kapabilitetsplanlegging. Norge deltar i de samme foraene som tidligere, men blir i utgangspunktet ikke invitert med på

¹¹⁷ Directive 2009/42/EC.

¹¹⁸ Directive 2009/81/EC.

¹¹⁹ Blockmans (2022).

¹²⁰ Forsvarsdepartementet (2014).

¹²¹ Forsvarsfondet (udatert).

¹²² Breidlid (2022), s. 4.

¹²³ Forsvarsdepartementet (2014).

nyopprettede initiativ som er blitt satt i gang i kjølvannet av PESCO og CARD. Det er også indikasjoner på en lignende utvikling i møter, der Norge får delta på færre deler av agendaen enn før. EUs forsvarsministre treffes også oftere enn før, i forbindelse med møter i EDA.

Økt rolle til DG DEFIS

EDA er et mellomstatlig samarbeid, hvor medlemsstatene har beholdt stor grad av kontroll. I tråd med regelverksutvikling, kombinert med økning av budsjett til forsvarsindustrielle satsinger, har det skjedd en forskyvning i tyngdepunkt fra EDA til Kommisjonens nyopprettede DG DEFIS – Directorate-General for Defence Industry and Space. DG DEFIS gjør nå delvis det EDA var ment å gjøre, selv om EDA beholder ledelsen av prosjektene.

Denne forskyvningen har også konsekvenser for Norge. DG DEFIS hadde ansvaret for forløperne til Det europeiske forsvarsfondet – Preparatory Action on Defence Research (PADR) og European Defence Industrial Development Programme (EDIDP). PADR hadde til hensikt å gi Kommisjonen et bedre grunnlag for å vurdere nytten av eventuell framtidig støtte til forsvarsforskning i EU. Norge deltok som eneste ikke-medlem gjennom EØS-avtalen i perioden 2017–2020. Deltakelsen ble vurdert å bidra til å posisjonere Norge opp mot deltakelsen i Det europeiske forsvarsfondet (EDF). Likevel kom Norge for sent på banen til å delta på oppfølgeren EDIDP, som igjen førte til at norske myndigheter måtte gå flere ekstra runder for å sikre deltakelse i Det europeiske forsvarsfondet. Dette illustrerer viktigheten av kontinuitet i arbeidet for å sikre norsk deltakelse, noe som er svært ressurskrevende i en situasjon hvor EU utvikler ny politikk i rask tempo.

14.6.3 Utvidet forsvarsindustrielt samarbeid

Utgangspunktet for etableringen av Det europeiske forsvarsfondet (EDF) er erkjennelsen av at europeiske land samlet sett får for lite igjen for sine forsvarsinvesteringer.¹²⁴ EDF er etablert som et EU-program for perioden 2021–2027, med et budsjett på rundt 8 milliarder euro. Fondet innebærer at EU for første gang utvikler et finansielt instrument for direkte finansiering av forsvarsforskning og kapasitetsutvikling. EDF gir medlemsstatene økonomiske insentiver til å fremme forsvarssamarbeid fra forskning til utviklingsfasen av kapa-

siteter, inkludert prototyper, gjennom samfinansiering fra EU-budsjettet. PESCO-prosjekter kan også få medfinansiering av EDF. Fondet støtter både forskning og kapabilitetsutvikling gjennom årlige tildelinger. To tredjedeler går til utvikling, og resten til forskning. Utviklingsprosjektene skal være av en viss teknologisk modenhet, og myndighetene, sammen med industrien selv, er med og finansierer. Søkere kan komme fra forsvarsindustrien eller andre næringer. Forskningsprosjekter fullfinansieres og kan omfatte mindre utviklet teknologi. Det er aktørene som selv finner sammen i internasjonale grupper (konsortier) for å søke på prosjektmidler fra EU-kommisjonen. Disse kan bestå av både forskningsinstitutter og bedrifter.¹²⁵ Stortinget vedtok at Norge skulle delta i EDF fra oppstarten i 2021.¹²⁶ Deltakelsen er også en del av langtidsplanen for forsvarssektoren.¹²⁷

For Norge representerer den nye dynamikken på forsvarssiden i EU både utfordringer og muligheter. Selv om norske bedrifter har hatt større suksess i USA enn i Europa, er de største norske forsvarsbedriftene tett integrert i det europeiske markedet, og norske forskningsmiljøer er del av europeiske nettverk. Deltakelse i EDF er vurdert å være viktig for å opprettholde norsk forsvarsindustri og norske forskningsmiljøer i tråd med nasjonale forsvars- og sikkerhetspolitiske mål og behov. I tillegg er det viktig for Norges forsvarssamarbeid med store europeiske allierte land som Tyskland og Frankrike.¹²⁸

Ifølge Forsvarsdepartementets EDF-strategi, ses EDF først og fremst som et verktøy for innovasjon. I tillegg er det en arena for å fordype samarbeidet med andre europeiske land. Strategien påpeker at svensk og finsk NATO-medlemskap vil gjøre at EDF i større grad enn tidligere kan brukes som en arena for å utvikle NATO-relevante kapabiliteter i samarbeid med de andre nordiske landene. Det framheves også at EDF ikke skal svekke eksisterende samarbeid med andre internasjonale partnere, som USA, Storbritannia eller NATO. Norges målsetting er at det som utvikles i EDF-sammenheng, også skal komme alliansen til gode. Nisjekompetansen norske aktører utvikler i EDF, gjør dem også mer attraktive som leverandører for allierte utenfor EU.¹²⁹

¹²⁵ «Det europeiske forsvarsfondet». EDF. u.å. <https://www.forsvarsfondet.no/kontakt/edf-nyheter/>.

¹²⁶ Prop. 14 S (2020–2021).

¹²⁷ Prop. 14 S (2020–2021).

¹²⁸ Meld. St. 17 (2020–2021), s. 28.

¹²⁹ Forsvarsfondet (udatert).

¹²⁴ Meld. St. 17 (2020–2021).

Det norske bidraget til EDF er på rundt 300 millioner kroner årlig (se kapittel 11). I den første tildelingsrunden ble 12 milliarder kroner fordelt på 61 europeiske samarbeidsprosjekter. Av disse ble norske virksomheter tildelt rundt 50 millioner euro.¹³⁰ I runde to deltok Norge i nitten ulike forskning- og utviklingsprosjekter. For første gang vant to norsklede konsortier fram, ledet av Kongsberg Defence & Aerospace og NFM Group. 41 samarbeidsprosjekter mottok rundt 832 millioner euro, hvorav 42 millioner euro gikk til norske virksomheter.

I juli 2023 vedtok EU et kortvarig program, Act in Support of Ammunition Production (ASAP), der ammunisjons- og missilprodusenter kan søke om midler til å utvide produksjonskapasitet. ASAP har som formål å øke tempo på leveranser av ammunisjon og missiler til Ukraina og å bistå EUs medlemsstater i å gjenfylle egne reservebeholdninger. Programmet har et omfang på 500 millioner euro og virker fra den 25. juli 2023 til den 30. juni 2025. Etter ønske fra EU, deltar Norge som eneste land utenfor EU.

Norske myndigheter understreket at ASAP har en viss relevans for den forsvarsindustrielle delen av det indre marked, men at EØS/EFTA-statene ikke er rettslig forpliktet til å innlemme forordningen i EØS-avtalen. Forordningen er derfor tatt inn i Protokoll 31 om det frivillige samarbeidet.¹³¹ Norge er ett av få land i EØS-området med en hjemlig produksjonskapasitet for ammunisjon og missiler. Dette gjør at norske aktører er godt situert til å motta støtte gjennom ASAP. Regjeringen anser deltakelse i ASAP som et viktig bidrag til å øke hjemlig og europeisk produksjonskapasitet, som igjen muliggjør en fortsettelse av den europeiske militære støtten til Ukraina.¹³² Regjeringen støtter norske virksomheter med 950 millioner kroner, i tillegg til en kontingent på rundt 190 millioner kroner. Norsk deltakelse finansieres av Nansen-programmet.¹³³ I mars 2024, ble tre norske bedrifter tildelt nærmere 1 milliard kroner i støtte fra ASAP.

Med økende investeringsvilje blant EUs medlemsstater, blir koordinering desto mer aktuelt for

å unngå å forsterke problemet med fragmentering og manglende interoperabilitet.

I mai 2022 foreslo Kommisjonen og høyrepresentanten et felles anskaffelsesprogram, ment å oppmuntre medlemsstatene til å bruke penger i fellesskap for å fylle opp lagrene og modernisere dem, og dermed redusere fragmentering og duplisering i EUs forsvarsmarked.¹³⁴ I etterkant er det blitt etablert en Defence Joint Procurement Task Force, som skal samle inn informasjon om medlemsstatenes behov og koordinere kortsiktige anskaffelser.

I juli 2022 la Kommisjonen fram et forslag til forordning om styrking av den europeiske forsvarindustrien gjennom felles anskaffelser (European defence industry reinforcement through common procurement act, EDIRPA). Forordningen ble vedtatt i oktober 2023.

Aldri før har EU koordinert felles forsvarsutgifter. For å omgå det juridiske forbeholdet som hindrer EU i å bruke sitt felles budsjett til militære utgifter (artikkel 41.2 (TEU)), vil det nye instrumentet på 500 millioner euro fokusere på investeringer med industrielle ambisjoner (artikkel 173 (TEUV)) og finansiere felles innkjøp, det vil si enten nye forsvarsanskaffelser eller utvidelse av pågående prosjekter, direkte fra EUs budsjett. For å være kvalifisert for denne typen støtte, må tiltakene involvere konsortier bestående av minst tre medlemsstater. Litt forenklet kan man si at EDIRPA finansierer merkostnadene av samarbeid ved felles anskaffelse. Intensjonen er at støtten skal styrke konkurransevnen til den europeiske forsvarsteknologiske og industrielle basen (EDTIB).

EDIRPA ble åpnet for deltakelse fra EØS/EFTA-stater, og regjeringen har vedtatt å delta, med utgangspunkt i sterke sikkerhetspolitiske og forsvarsindustrielle vurderinger. EDIRPA anses å redusere kostnader ved NATO-relevante fellesanskaffelser med andre europeiske allierte.¹³⁵ Deltakelsen i både ASAP og EDIRPA henger også sammen med rollen programmene er forventet å spille i den langsiktige internasjonale støtten til Ukraina.¹³⁶ På samme måte som ASAP innlemmes EDIRPA-forordningen i protokoll 31.¹³⁷ Finansieringen av kontingenten på rundt 103 millioner kroner, skjer gjennom Nansen-programmet.¹³⁸

EDIRPA har et kortsiktig perspektiv, med et budsjett på 300 millioner euro for perioden okto-

¹³⁰ FSI (2022).

¹³¹ EØS-komité-beslutning nr. 80/2024.

¹³² «ASAP». EØS-notat. Forsvarsdepartementet, 2023. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/sep/asap/id3009063/>.

¹³³ «Regjeringa aukar støtta til norsk produksjonskapasitet for ammunisjon og missil til om lag éin milliard kroner». Pressemelding. Forsvarsdepartementet, 2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-aukar-stotta-til-norsk-produksjonskapasitet-for-ammunisjon-og-missil-til-om-lag-ein-milliard-kroner/id3018388/>.

¹³⁴ European Commission (2022g).

¹³⁵ Meld. St. 8 (2023-2024).

¹³⁶ Meld. St. 8 (2023-2024), s. 30.

¹³⁷ EØS-komitébeslutning, nr. 81/2024.

ber 2023–desember 2025.¹³⁹ På samme måte er ASAP tidsbegrenset og knyttet til en spesifikk krisesituasjon. Målet med European Defence Investment Programme (EDIP), som ble lansert i mars 2024, er å trekke på erfaringen fra disse to initiativene, og introdusere et program som skal ha et langsiktig perspektiv og et større budsjett. EDIP er ment å være retningsgivende for framtidige felles utviklings- og anskaffelsesprosjekter av stor kollektiv interesse for medlemsstatenes og EU-institusjonenes sikkerhet. Forsvarskapasiteter som utvikles og anskaffes i samarbeid innenfor EU, vil for eksempel kunne være fritatt for merverdiavgift.¹⁴⁰ EDIP vil være et viktig verktøy for å realisere målet i EUs strategi for forsvarsindustrien om å fremme et konkurransekraftige, europeisk forsvarsmarked.

14.7 Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådinger

Krig og konflikt i våre nærområder, økende stormaktrivalisering og usikkerhet om USAs framtidige engasjement i Europa, har bidratt til et atskillig mer krevende utenriks- og sikkerhetspolitisk landskap det siste tiåret, både for EU-statene og Norge. NATO har ansvaret for det kollektive forsvaret bygget på transatlantisk solidaritet og samarbeid. Samtidig har den russiske aggresjonen mot Ukraina bidratt til å styrke det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU. Norge er en nær partner av EU, gjennom samarbeidet i EØS- og Schengen-avtalen. Omveltningene i løpet av det siste tiåret tydeliggjør behovet for tettere utenriks- og sikkerhetspolitisk koordinering og samarbeid med EU, og aktualiserer spørsmålet om i hvilken grad EØS-avtalen er en mulig plattform for å videreutvikle dette.

Siden Maastricht-traktaten i 1992, har EUs medlemsstater gradvis utviklet en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, først gjennom koordinering og utvikling av felles posisjoner, etter hvert gjennom operativt samarbeid. I den nye og mer krevende sikkerhetspolitiske situasjonen, som har eskalert etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022, er arbeidet intensivert. Utvalget har merket seg at EU det siste tiåret har styrket seg som utenrikspolitisk aktør, og nå viser økende

vilje og kapasitet til å handle raskt og spille en stadig viktigere utenriks- og sikkerhetspolitiske rolle.

Invasjonskrigen på det europeiske kontinentet har tvunget fram tettere europeisk koordinering og forsterket det transatlantiske samarbeidet. EU og NATO samarbeider godt og med en avklart arbeidsdeling. I EU har Kommisjonen styrket sin stilling, selv om det er medlemsstatene som sitter i førersetet i utenrikspolitikken. Kommisjonspresidenten er blitt en naturlig samtalepartner for USAs president. I den transatlantiske dialogen mellom EU og USA håndteres både sikkerhetspolitikk, handelspolitikk, energipolitikk, teknologiutvikling og grønn omstilling.

Krigen har skapt behov for kraftsamling av nasjonale forsvarsressurser. EU bidrar både gjennom egne programmer og økt samordning av nasjonal innsats. Norge og EU samarbeider tettere enn noen gang. EU koordinerer og finansierer felles innkjøp av militært materiell gjennom et eget EU-fond (European Peace Facility), hvor Norge også bidrar. Norge deltar i EUs program for å øke produksjonen og leveransene av ammunisjon til Ukraina (ASAP). Norge samarbeider med EU om militær trening av ukrainske soldater gjennom EUs operasjon EUMAM. Norsk gass øker EUs energisikkerhet og bidrar til målet om å redusere Europas avhengighet av import av fossil energi fra Russland, noe som har vært helt avgjørende for EUs energiforsyning og stabilitet i denne perioden. Sammen med NATO har EU også intensivert arbeidet med å trygge kritisk infrastruktur, inkludert energi- og undervannsinstallasjoner.

Russlands angrep på Ukraina har gjort at utvidelse av NATO og EU igjen er kommet på dagsorden. Finland og Sverige er blitt medlem av NATO. EU har vedtatt å åpne medlemskapsforhandlinger med blant annet Ukraina og Moldova. Norge deltar sammen med rundt førti europeiske land i toppmøtene i Det europeiske politiske fellesskapet (EPC) for å drøfte felles utfordringer som følge av Russlands krig mot Ukraina.

Utvalget konstaterer at det utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet mellom Norge og EU er dypere og bredere enn noen gang. Norge og EU deler verdier og interesser og står sammen mot Russlands folkerettsstridige invasjon av Ukraina. Norge bidrar i EUs programmer for militær og sivil bistand til Ukraina, har deltatt i flere EU-operasjoner, bidrar i krisehåndtering under EUs paraply, slutter seg til det aller meste av EUs sanksjonspolitikk og tar del i de nye EU-initiativene for kapasitetsbygging og innovasjon.

¹³⁸ «EDIRPA». EØS-notat. Forsvarsdepartementet, 2023. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/sep/edirpa/id3027150/>.

¹³⁹ Regulation (EU) 2023/2418.

¹⁴⁰ European Commission (2024b).

Fra 2016 og framover har EU prioritert utvikling og innovasjon i den europeiske forsvarsindustrien gjennom Forsvarsfondet (EDF) og styrking av det praktiske samarbeidet mellom medlemsstatene (PESCO). Dette bidrar også til NATOs mål om økt satsing på forsvar. EUs medlemsstater er enige om at de skal ta et større ansvar for egen sikkerhet. Norge har gjennom det siste tiåret knyttet seg stadig tettere til PESCO og til EUs forsvarsindustrielle samarbeid, og er per i dag tilknyttet samtlige av EUs forsvarsindustrielle programmer. Utvalget noterer seg at det er en utvikling som fortsetter og forsterkes.

EU har også trappet opp og kommet med nye initiativer innenfor kriseberedskap og samfunnsikkerhet. EU og Norge samarbeider stadig tettere på disse områdene også gjennom vår Schengen-tilknytning. Under migrasjonskrisen i 2015, pandemien i 2020 og Ukraina-krigen og krisen i Midtøsten har Norge tidvis vært invitert til å delta i uformelle koordineringsmøter for krisehåndtering i EU, Integrated Political Crisis Response (IPCR). Dette har bidratt til at Norge har fått tilgang til informasjon og bedre situasjonsforståelse. Utvalget er enig i anbefalingene fra Totalberedskapskommisjonen og Koronakommisjonen om betydningen av en videreføring og styrking av samarbeidet med EU på disse områdene. Dette er viktig for beredskapen og håndteringen av eksisterende og nye trusler.

Selv om Norge deltar gjennom EØS i EUs arbeid for beredskap og samfunnsikkerhet, står vi utenfor den politiske styringen, prioriteringene og informasjonsflyten som skjer i EUs politiske organer. Det er krevende og kan øke usikkerheten i krisesituasjoner. EØS-avtalen er ikke tilstrekkelig til at Norge kan regne med å bli trukket inn i de politiske konsultasjonene og i informasjonsdelingen mellom medlemsstatene og Kommisjonen i en krise, selv om Norge også har vært invitert til å delta i uformelle koordineringsmøter som IPCR.

Utvalget mener at det er viktigere enn noen gang å videreutvikle samarbeidet med EU for å trygge Norge. Et tettere samarbeid med EU står ikke i motsetning til, men må ses som et supplement til, det allierte samarbeidet i NATO. EUs økonomiske og industripolitiske virkemidler kan bidra til å styrke NATOs samlede forsvarsevne. Utvalget har merket seg at Norge karakteriseres som EUs nærmeste partner i det utenrikspolitiske strategidokumentet, Det strategiske kompasset, fra 2022.

EØS er en viktig ramme for samarbeid med EU på områder som har betydning for norsk sikkerhet, men gir ingen automatisk tilgang for Norge til prosjekter og programmer som også kan

få stor sikkerhetspolitisk betydning, som illustrert ved helseberedskapsprogrammet HERA og programmet for sikker satellittkommunikasjon, Secure Connectivity. Disse initiativene er i utgangspunktet kun åpne for medlemsstatene. Utvalget mener at det er viktig for Norge å knytte seg til relevante nye EU-initiativer også når de faller utenfor EØS.

De formelle rammene og prosedyrene i EØS-samarbeidet er ikke etablert for å håndtere rask informasjonsdeling og respons under en utenriks- og sikkerhetspolitisk krise. EØS er i første rekke et redskap for økt handel og økonomisk samarbeid. EØS-samarbeidet kan supplere, men ikke erstatte det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet med EU. Styrket utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid må skje utenfor rammene av EØS-avtalen.

Samtidig åpner EØS for deltakelse i samarbeid på områder som kan ha stor betydning for samfunnsikkerhet og motstandskraft. EØS er dessuten en viktig grunn til at EU anser Norge som unionens nærmeste utenrikspolitiske partner. EØS-avtalen har derfor større betydning for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk enn avtalens innhold isolert sett skulle tilsi.

EU har signalisert i videreutviklingen av det strategiske kompasset en ambisjon om å utvikle et utenriks- og sikkerhetspolitisk partnerskap med Norge, Canada og andre land som deler EUs verdigrunnlag, og som samarbeider tett med EU. Sikkerhet- og forsvarsspørsmål vil ifølge EU, bli mer systematisk inkludert i den politiske dialogen.

Utvalget mener det er positivt at EU har satt dette på dagsorden, selv om det foreløpig er uklart hvilke konsekvenser dette har for Norge. Fra norsk side vil det være av stor verdi å få etablert konsultasjonsordninger på høyt nivå for drøfting av felles strategiske utfordringer og nye EU-initiativer. En mulighet kan være et ikke-bindende dokument som legger opp til jevnlig konsultasjoner og møter på politisk nivå for statsminister og utenriksminister med kommisjonspresident og EUs utenrikspolitiske ledelse.

Forsvarskommisjonen framhever 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. Forsvarskommisjonen anbefaler videre at myndighetene tar et helhetlig grep om dette feltet, basert på en overordnet strategisk vurdering av Norges interesser i deltakelse, snarere enn det enkelte prosjekt. Fler-tallet av Forsvarskommisjonens medlemmer konkluderer med at samarbeidet som ikke omfattes

av EØS-avtalen, bør formaliseres i en egen rammeavtale for utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik mellom Norge og EU.

Utvalget er enig med Forsvarskommisjonen i at Norge bør fortsette å søke tett samarbeid med EU om utenrikspolitikk, sikkerhet og forsvar. Samtidig bygger EU-samarbeidet på prinsippet om et klart skille mellom medlemsstater og ikke-medlemmer. Utvalget har gjennom sitt arbeid konstatert at det er lite trolig at EU på dette området vil gi Norge formelle rettigheter på linje med medlemsstatene, hverken når det gjelder deltakelse i politiske og styrende organer, eller deltakelse i strategiprosesser. På den annen side vil en samlet tilnærming til disse spørsmålene kunne gi økt tyngde og synlighet i samarbeidet, ikke minst på grunn av Norges betydning som EUs tetteste samarbeidspartner innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken, deltaker på det indre markedet og som viktig energileverandør.

Utvalget vil anbefale at regjeringen følger opp EUs ambisjon om et strategisk partnerskap med sikte på nærmere avklaring av hvordan EU ser for seg et slikt samarbeid. Det vil være viktig å få god framdrift i disse spørsmålene i lys av den krevende sikkerhetspolitiske situasjonen, endringer som vil komme i EU etter vårens valg til Europaparlamentet og en ny Kommisjon og den politiske utviklingen i USA.

Utvalgets tilrådinger kort oppsummert:

- Norge bør fortsette å søke tett samarbeid med EU om utenrikspolitikk, sikkerhet og forsvar.
- Norge bør knytte seg til relevante nye EU-initiativer også når de faller utenfor EØS.
- Regjeringen bør følge opp EUs ambisjon om et strategisk partnerskap, med sikte på en nærmere avklaring av hvordan et slikt samarbeid kan utformes.
- Utvalget vil understreke alvoret i den sikkerhetspolitiske situasjonen som er blitt sterkt forverret. I Europa står vi i dag overfor den mest krevende situasjonen siden 2. verdenskrig. *Utvalgets flertall*, medlemmene Eldring, Eidis-

sen, Fredriksen, Sletnes, Stie og Sunde, mener at i tillegg til vår deltakelse i et sterkt NATO, bør Norge foreta et taktskifte i vårt samarbeid med EU for å trygge vår sikkerhet gjennom ytterligere å forsterke båndene til våre europeiske allierte og naboer. *Utvalgets mindretall*, medlemmet Smedshaug, tar dissens på dette punktet, se merknad nedenfor.

Utvalgets mindretall, medlemmet Smedshaug, mener det er viktig å understreke at i 2022 sto land utenfor EU for 80 prosent av NATOs forsvarsbudsjett. EU er en politisk økonomisk union, mens NATO er forsvarsalliansen som skaper militær slagkraft i Europa. Dette medlemmet mener at EU-landene må nå gjenfinne sin militære tradisjon, øke rekrutteringen, styrke forsvarsindustrien og fylle på budsjettene, noe som gjør at det vil ta lang tid å bygge opp den europeiske delen av NATO, som er foretrekke framfor å gjøre EU til en større forsvarsaktør. I NATO finnes også nødvendige strukturer allerede og økt kapasitet fra europeiske land i NATO svarer på krav fra USA. Dette medlemmet mener at vi skal også huske at Vest-Europas sterkeste militærmakt, Storbritannia, er utenfor unionen. Dette medlemmet mener at dette må reflekteres i norske myndigheters strategi og veivalg i en krevende utenriks- og sikkerhetspolitisk periode. EU-landene har til dels motstridende interesser og ulike syn på en rekke konflikter, slik vi nå ser i forhold til ulike deler av Ukraina-politikken, Gaza og tidligere med Libya og Irak. Hvert medlemsland har også veto-rett. Dette medlemmet mener derfor at det er viktig at Norge sikrer god dialog med enkeltland, samt våre europeiske og øvrige allierte i NATO, samt EU ved Kommisjonen. Norges geografiske plassering tilsier også at våre interesser og vårt utgangspunkt som marin stat i Nord-Atlanteren er noe annerledes enn de kontinentale statene. Dette medlemmet mener at dette må dynamisk balanse ut fra norske interesser og tilsier å videreutvikle dialogen direkte med EU, samtidig som vi utnytter vår handlefrihet på basis av EØS-avtalen.

Kapittel 15

Erfaringer fra andre land: Sveits, Storbritannia og Canada

15.1 Innledning

Samarbeidet i EU er vokst gradvis fram over mer enn 70 år, utvidet fra de opprinnelige seks til nå å omfatte 27 medlemsstater. Det er grunnlagt på internasjonale traktater som fastlegger medlemsstatenes rettigheter og plikter. Land som ønsker å bli medlem må dele unionens verdigrunnlag og respektere de overordnede prinsippene i samarbeidet. Samtidig med at EU-samarbeidet har vokst i bredde og dybde, har EU-statene styrket forbindelsen til land utenfor unionen. Det har ikke minst vært i EUs interesse å videreutvikle samarbeidet med europeiske naboland, som EØS/EFTA-statene, Sveits, Storbritannia og landene på Vest-Balkan. Siden 1960-tallet har EU inngått en rekke avtaler med såkalte tredjeland, fra handels- og assosieringsavtaler på 1960- og 1970-tallet, til EØS-avtalen som den mest ambisiøse.¹

Det er et stort spenn mellom de ulike tilknytningsformene til EU. Noen stater har overtatt mye av EUs regelverk og utviklet et tett institusjonelt samarbeid. I den andre enden av skalaen finner vi ikke-medlemmer med få rammer for samarbeidet med EU utover å forholde seg til de samme globale normer og regler gjennom medlemskap i organisasjoner som FN og Verdens handelsorganisasjon (WTO). Et kjennetegn ved moderne handelsavtaler er at de går «dypere» enn før. Avtalene omfatter ikke bare toll og kvoter på varehandel, men også en rekke ikke-tollmessige forhold, i tillegg til tjenester, intellektuell eiendom, og investeringer. EUs handelsavtale med Canada – Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) – er beskrevet som en av EUs første «tredjegenrasjons» handelsavtaler. Den inkluderer et institusjonelt rammeverk som legger til rette for videre samarbeid mellom partene om nedbygging av handelshindringer.²

Da den britiske befolkningen stemte for brexit i 2016, var det første gang en medlemsstat vedtok

å gå ut av EU. De formelle skrittene for utmelding er beskrevet i EUs traktater og skal legge til rette for en mest mulig ordnet og forutsigbar situasjon for næringsliv, privatpersoner, europeiske og nasjonale myndigheter som ikke lenger omfattes av EUs lovgivning. Det er en vesentlig forskjell mellom å bli enige om betingelsene for utredelse og senere samarbeid for et land som går ut av unionen, og forhandlingene om handels- og samarbeidsavtaler med EØS/EFTA-statene, Sveits eller Canada.

Etter brexit oppsto det en diskusjon i mange europeiske land om EUs videre samarbeid med naboer som Storbritannia, og spørsmål om hvilke rettigheter og plikter som ligger i eksisterende modeller for avtaler med land utenfor unionen. Brexit økte EU-statenes bevissthet om at det må være forskjell på det å være medlem og det å stå utenfor unionen. Forhandlingene mellom EU og Storbritannia om en ny avtale har bidratt til å tydeliggjøre prinsippene for EUs tilnærming til tredjeland.³ EUs appetitt på særordninger synes å ha blitt mindre etter brexit. Muligheten for å få unntak fra forpliktelsene som følger med deltakelse, er utvilsomt redusert.

Sveits sitt forhold til EU illustrerer hvordan EU følger opp disse prinsippene i praksis. Sveits har en rekke separate tosidige avtaler med EU. De krever i prinsippet løpende forhandlinger for å forbli oppdatert. Avtalene mangler et overordnet institusjonelt rammeverk. Det er ingen generelle mekanismer tilsvarende dem som finnes i EØS-avtalen for å sikre ensartet fortolkning og etterlevelse av EU-reglene. Siden 2014 har EU og Sveits forhandlet om en ny rammeavtale. EUs ønske er å etablere et overordnet institusjonelt rammeverk for Sveits' deltakelse i det indre markedet. Da den sveitsiske regjeringen trakk seg fra forhandlingene med EU i 2021, utløste det en dyp konflikt mellom EU og Sveits.

¹ Schimmelfennig, Leuffen og De Vries (2023), s. 4.

² Leblond og Viju-Miljusevic (2022).

³ Zuleeg m.fl. (2024).

15.2 Ulike modeller for samarbeid med EU

EØS-avtalen er den mest omfattende og dyptgående avtalen EU har inngått med tredjeland. Ingen av EUs avtaler med tredjeland er like omfattende, og ingen andre avtaler er satt opp med tilsvarende institusjonell ramme – med egen domstol og eget overvåkningsorgan – som EØS-avtalen. Det gjør avtalen unik.

Slutten på den kalde krigen åpnet for EU-medlemskap for nøytrale land som Finland, Sverige og Østerrike, og også for de tidligere kommuniststatene i Sentral- og Øst-Europa. I løpet av tjue år ble antallet EU-medlemmer nesten doblet – fra femten i 1994 til 28 i 2013. Det skapte et behov for en nabolikspolitikk for unionens nye naboer i øst og i det sørlige middelhavsområdet. Som svar på de voldelige konfliktene på Vest-Balkan etter oppløsningen av Jugoslavia, ble stabiliserings- og assosieringsprosessen lansert i 1999 for å støtte landenes gradvise tilnærming til EU. Flere fikk etter hvert status som (potensielle) kandidatland. Slovenia ble medlem av EU i 2004 og Kroatia ble medlem i 2013, mens det er inngått bilaterale stabiliserings- og assosieringsavtaler med alle de andre landene i regionen. Tyrkia har vært assosiert med EU siden 1963, inngikk en tollunion i 1996 og fikk kandidatstatus i 1999. De eneste andre ikke-medlemmene i EUs tollområde er Andorra, Monaco og San Marino, og de har siden 2015 forhandlet om assosieringsavtale(r) med EU.⁴

Når man ser bort fra avtaler som er ment å være steg i retning EU-medlemskap, kan man skille mellom fire «modeller» for samarbeid mellom EU og nære partnere og naboland: EØS-avtalen, adgang til deler av det indre marked gjennom en bilateral og sektorbasert tilnærming lik den sveitsiske løsningen, Ukrainas dype og omfattende frihandelsavtale (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) og tollfrihet for avtalte varegrupper gjennom Tyrkias avtale med EU om en tollunion. En viktig forskjell mellom de ulike tilknytningsformene til EU er hvorvidt de kun skaper enklere adgang til det indre marked, for eksempel gjennom reduserte tollsatser, eller hvorvidt de integrerer tredjeland som deltakere i det indre marked gjennom tilnærmet full markedsadgang på samme vilkår som for medlemsstater. Storbritannias og Canadas handelsavtaler med EU er eksempler på det første – EØS-avtalen (med

noen unntak) og enkelte av de bilaterale avtalene mellom Sveits og EU er eksempler på det andre.

Disse avtalene varierer når det gjelder innhold og styringsordninger.⁵ Noen, som EØS, innebærer omfattende integrasjon, mens for eksempel Tyrkias tollunionsavtale er svært begrenset. EØS-avtalen er en dynamisk avtale (se kapittel 4), mens de andre avtalene må reforhandles for ikke å bli utdatert. EØS-avtalen innebærer at EØS/EFTA-statene løpende overtar EUs regler og er tett koblet til EUs styringsstruktur, herunder til hvordan reglene tolkes og etterleves. De ulike tilknytningsformene for ikke-medlemmer handler med andre ord om langt mer enn handelsforbindelser. Fra EUs perspektiv kan ikke et fungerende marked kun bygge på etablering av felles reguleringer, man må også ha sikkerhet for at disse tolkes og etterleves på samme måte som i medlemsstatene.

I tilknytning til brexit-forhandlingene med Storbritannia, lanserte EUs sjefsforhandler i 2017 det som er blitt kjent som «Barniers trapp» (se figur 15.1). Her illustreres graden av integrasjon med EU-medlemskap på øverste trappetrinn, deretter EØS-avtalen, Sveits' bilaterale avtaler, handelsavtalen med Ukraina og Tyrkias tollunionsavtale, før handelsavtaler tilsvarende de som Sør-Korea og Canada har inngått som siste trinn før alternativet ingen avtale. Illustrasjonen skulle vise hvordan Storbritannia med sine «røde linjer» i forhandlingene gjorde det uaktuelt for EU å tilby en avtale etter modell av en av disse.

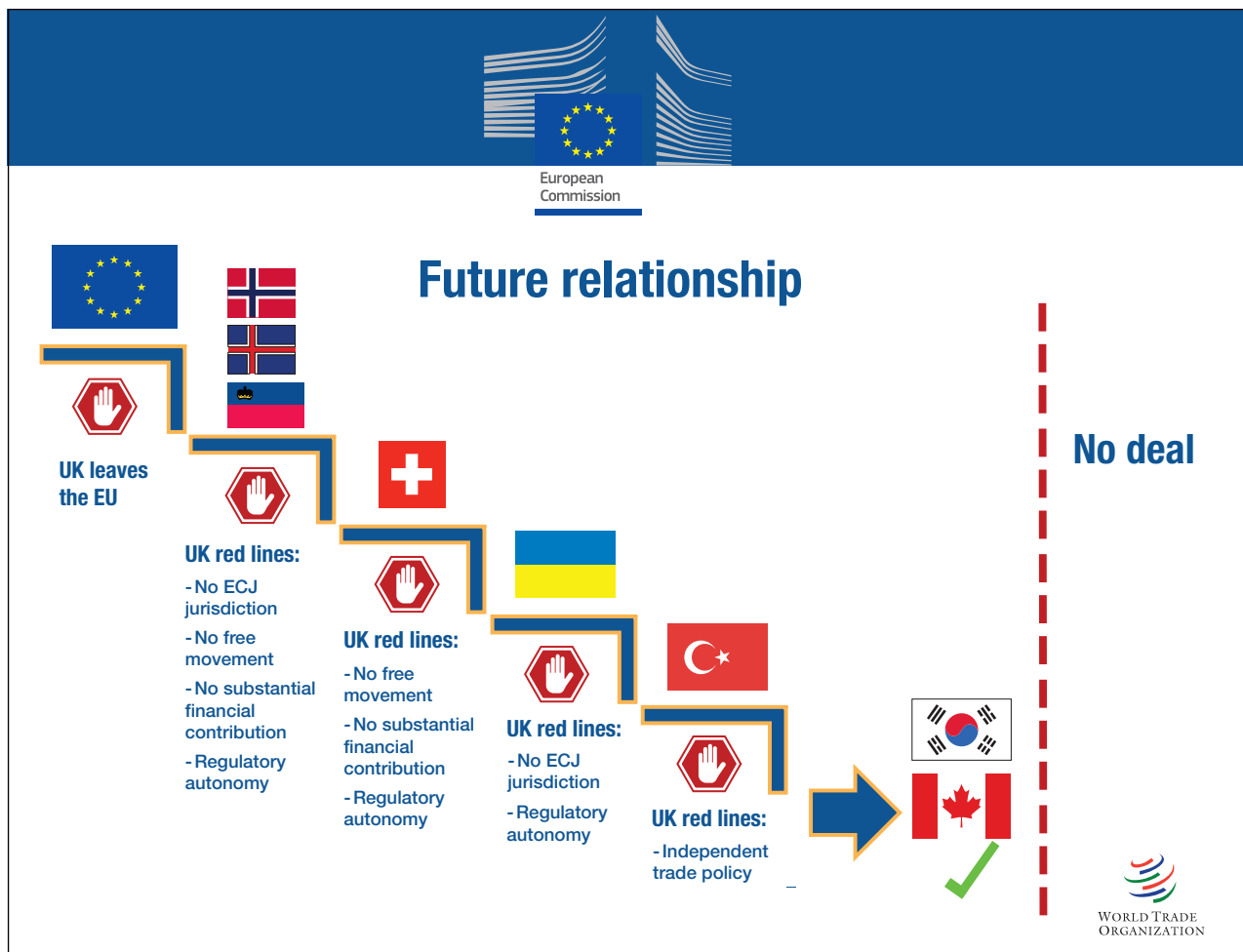
Vi vil i dette kapittelet se nærmere på utformingen og erfaringene med følgende tre «modeller» for samarbeid med EU: Sveits, Storbritannia og Canada.

Sveits søkte EU-medlemskap i mai 1992 og sa nei til EØS-avtalen i en folkeavstemning i desember samme år. Da ble det også uaktuelt å gå videre med søknaden om medlemskap. Derfor fortsatte Sveits å utvikle samarbeidet med EU gjennom nye bilaterale avtaler i tillegg til de eksisterende avtalene fra 1970 og 80-tallet. Etter hvert oppstod det flere problemer i samarbeidet med EU, og Sveits fikk mye kritikk for ulike forhold, først med hensyn til statsstøtte og skatteregler, senere bankregulering og arbeidsinnvandring.

Spørsmålet om valg av samarbeidsmodell kom høyt på dagsorden i Europa etter den britiske folkeavstemningen i 2016, da det ble klart at Storbritannia ville gå ut av EU. EØS som alternativ ramme for samarbeid ble mye omtalt under brexit-forhandlingene. EUs sjefsforhandler, Michel

⁴ Gstöhl (2023).

⁵ Gstöhl (2023).



Figur 15.1 Barniers trapp.

Kilde: Europakommisjonen (2017).

Barnier, framholdt at av alle avtaler med tredjeland var det EØS-avtalen som ga det tettteste samarbeidet. EØS ble aldri fulgt opp i forhandlingene. Britene endte opp med en begrenset bilateral handels- og samarbeidsavtale mellom Storbritannia og EU som trådte i kraft 1. mai 2021.

Utvalget er også bedt om å vurdere handelsavtalen med Canada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA). CETA er en relativt ny og moderne avtale, forhandlet fram i perioden 2009–2016. Da avtalen ble signert, ble den omtalt som den mest omfattende handelsavtalen EU har inngått, og som en mulig modell for framtidige avtaler.

15.3 Sveits

15.3.1 Innledning

Sveits tosidige avtaler med EU er forhandlet fram i flere omganger og over lang tid – fra Frihandels-

avtalen fra 1973 til forsikringsavtalen fra 1989 og de to «pakkene» med bilaterale avtaler fra henholdsvis 1999 og 2004.⁶ Til sammen omfatter avtalen tju overordnede avtaler og godt over 120 supplerende avtaler, protokoller og brevvekslinger.

I flere av avtalene har Sveits forpliktet seg til å følge EUs regelverk for nærmere avtalte sektorer. Mange av avtalene handler om å sikre sveitsisk deltakelse i EUs indre marked på avgrensede områder. Andre avtaler åpner for samarbeid på politikkområder utenfor det indre marked, som kultur, utdanning og forskning. Den sveitsiske «modellen» er blitt kalt den til nå «mest avanserte testen på regulatorisk samarbeid med EU innenfor rammene av en mellomstatlig avtale».⁷

⁶ Oesch (2020).

⁷ Melchior og Nilssen (2020), s. 23.

15.3.2 Bakgrunn for avtaleverket mellom EU og Sveits

Befolkningens nei til EØS-avtalen i folkeavstemningen i 1992 er årsaken til at Sveits måtte forhandle fram et stort antall bilaterale avtaler med EU i årene som fulgte.⁸ Den første pakken med avtaler ('Bilaterals I' fra 1999) trådte i kraft i 2002 etter å ha blitt godkjent i en folkeavstemning i 2000. Pakken bestod av sju avtaler: fri bevegelighet av personer, tekniske handelshindringer, offentlige anskaffelser, handel med landbruksprodukter, transport, luftfart og forskning. Den andre pakken med avtaler ('Bilaterals II' fra 2004) ble godkjent av Sveits etter en folkeavstemning i 2005 og iverksatt i flere faser i årene som fulgte. Denne bestod av ni avtaler: Schengen- og Dublinavtalene, skatt på sparing, bekjempelse av kriminalitet, handel med bearbejdede landbruksprodukter, miljø, statistikk, skattlegging av pensjoner for tidligere EU-ansatte, tilgang til EU-støtte til filmproduksjon, og tilgang til EUs utdanningsprogrammer. Gjennom samarbeidet får Sveits preferansestatus for deltakelse i det indre marked. Det er samtidig en kobling mellom de ulike avtalene – skulle Sveits trekke seg fra én av avtalene, vil landet risikere at alle avtaler suspenderes. Denne koblingen går under betegnelsen «giljotinklausulen» og gjelder for den første pakken med avtaler (Bilaterals I fra 1999).⁹ I tillegg er det en kobling mellom avtalen om fri bevegelighet av personer og Schengen- og Dublin-avtalene – hvis avtalen om fri bevegelighet avsluttes, så opphører også Schengen- og Dublin-samarbeidet.¹⁰

Etter 2004 er det kun forhandlet fram noen få supplerende avtaler, som avtalen fra 2009 om saker forbundet med toll- og handelsfasilitering og avtalen fra 2013 om samarbeid mellom konkurransemyndighetene. Det er også gjennomført noen viktige endringer i eksisterende avtaler, som utvidelsen av samarbeidet på det veterinære området (under landbruksavtalen) som trådte i kraft 1. januar 2009. Utvidelsen omfatter blant annet veterinær grensekontroll. Sveits har videre inngått avtaler som sikrer deltakelse i Schengen-samarbeidet og tilknytning til flere av EUs byråer, som Europol, Eurojust, Frontex og det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA). I 2014 startet forhandlinger om en ny institusjonell ramme for sam-

arbeidet. Selv om forhandlerne kom til enighet om en avtale i 2018, ble den avvist av den sveitsiske regjeringen i desember samme år. Til tross for mange forsøk på å gjenoppta samtalene, valgte Sveits å trekke seg helt fra forhandlingene i mai 2021.

Etter en periode med nye sonderinger mellom partene ble det i slutten av 2023 enighet mellom sveitsiske myndigheter og Kommisjonen om å gå videre med nye forhandlinger som i tillegg til en institusjonell overbygning, også skulle omfatte markedsadgangsavtaler om elektrisitet og mattrygghet, samarbeid om folkehelse, og sveitsisk deltakelse i EU-programmer knyttet til forskning, romfart og utdanning.¹¹

15.3.3 Hovedtrekk ved de bilaterale avtalene mellom Sveits og EU

Gjennom det store antallet bilaterale avtaler har Sveits knyttet seg tett til EU, ikke minst til EUs indre marked. I motsetning til EØS-avtalen mangler samarbeidet et overordnet institusjonelt rammeverk. Dette er bakgrunnen for at den sveitsiske «modellen» er blitt omtalt som «europeisering uten institusjonalisering».¹² Den sveitsiske «modellen» er også statisk i motsetning til den dynamiske EØS-avtalen, det vil si at det mangler sterke mekanismer som kan sikre at det sveitsiske regelverket til enhver tid oppdateres parallelt med utviklingen i EU-regelverket. Det er heller ikke etablert regler som sier noe om frister for gjennomføring av nye regler eller hvordan man skal håndtere situasjoner der en av partene ikke oppfyller sine forpliktelser.¹³ Det har flere ganger oppstått problemer knyttet til manglende sveitsisk oppdatering av regelverk, noe som er blitt påpekt fra EUs side og som har skapt utfordringer i samarbeidet.¹⁴ For å ivareta rettighetene til de omlag 1,5 millioner EU-borgere som bor og arbeider i Sveits, har EU ønsket å forhandle om inkorporering av EUs «unionsborgerskapsdirektiv» (direktiv 2004/38), som blant annet gir EU-borgere rettigheter knyttet til fri bevegelighet av personer. EU mener dette er relevant for avtalen om fri bevegelighet av personer, mens Sveits har avvist forhandlinger. Sveits har på sin side ønsket å forhandle om en elektrisitetsavtale, noe de synes å få gjennomslag for i forhandlingene som er planlagt gjenopptatt i 2024.

⁸ Swiss Confederation (2009); Oesch (2020).

⁹ På engelsk går dette under betegnelsen «guillotine clause» – for at hele pakken med avtaler skal gjelde, må hver enkelt avtale i pakken gjelde.

¹⁰ Frommelt og Gstöhl (2024).

¹¹ European Commission (2023h).

¹² Linder (2013).

¹³ Oesch (2019), s. 41.

¹⁴ Oesch (2020); Eckert (2022); Wasserfallen (2023).

Det bilaterale samarbeidet består både av et mellomstatlig samarbeid basert på gjensidige ytelser og gjenytelser, for eksempel avtaler om reduserte tollsatser, og av samarbeid som i praksis innebærer at Sveits (ensidig) overtar og forplikter seg til å følge EUs regelverk. Dette skal skje ved å inkorporere EUs regler i sveitsisk lovverk eller ved å gjøre ekvivalensvurderinger¹⁵ for å sikre at sveitsiske regler har tilsvarende virkning som EU-reglene. Det er Kommisjonen som fra EUs side vurderer hvorvidt sveitsiske regler kan betraktes som ekvivalente med EU-reglene. Når det gjelder avtalene om fri bevegelighet av personer, avtalen om luftfart og det veterinære samarbeidet under landbruksavtalen, er det krav om at disse løpende må oppdateres for å speile utviklingen i EU-regelverket. Schengen- og Dublin-avtalene har egne bestemmelser som skal sikre dynamisk inkorporering av EU-regler i sveitsisk lovverk.¹⁶ Slike mekanismer for dynamisk inkorporering finnes ikke i avtalene som knytter Sveits til deler av det indre marked.

I tillegg til å gjøre tilpasninger i lovverket knyttet til de bilaterale avtalene, har Sveits også gjort egne tilpasninger til EU-lovgivningen.¹⁷ Dette innebærer at sveitsiske myndigheter har vurdert forslag om nye lover og regler opp mot EU-regelverket, særlig på områder som har grensekryssende konsekvenser. Tilnærmingen har i praksis ført til en systematisk EU-tilpasning som supplerer de bilaterale avtalene.¹⁸

På områder som er dekket av de bilaterale avtalene må de samme forhold være regulert av de samme regler innenfor henholdsvis Sveits og EU, men avtalene mangler institusjonelle bestemmelser som kan sikre en lik utvikling av regelverk. Det finnes med andre ord ingen parallell til

EFTAs overvåkingsorgan, EFTA-domstolen med videre i samarbeidet mellom Sveits og EU. I flere av avtalene finnes det ordninger som skal redusere problemer som kan oppstå som følge av forskjeller mellom regelverksutviklingen i Sveits og EU. I mange tilfeller dreier dette seg om prosedyrer for utveksling av informasjon om regelverksendringer og synspunkter på hvordan endringer påvirker de bilaterale avtalene. Dette skjer gjerne i felles komiteer (Joint Committees), hvis rolle er spesifisert i den enkelte avtale. Beslutninger i disse komiteene tas gjennom konsensus. I tillegg har Sveits på noen områder, som Schengen- og det veterinære samarbeidet, tilgang til saksforberedende faser i EUs regelverksutvikling gjennom deltakelse i arbeidsgrupper og komiteer (i hovedsak under Kommisjonen, men også under Rådet når det gjelder Schengen-samarbeidet). I motsetning til EØS har ikke avtalene med Sveits felles organer på politisk nivå som Norge har gjennom EØS-rådet. I Schengen-samarbeidet deltar Sveits, sammen med Norge, Island og Liechtenstein i EU-organer under Rådet, men uten å ta del i beslutningene.

Til sammen dekker de bilaterale avtalene mellom Sveits og EU et bredt sett av sektorer og saksområder. På svært mange områder tilpasses dermed det sveitsiske lovverket til EUs regelverk. Det er samtidig viktig å understreke at mange av avtalene henger sammen ved at sammenbrudd i én avtale, kan få negative konsekvenser for andre deler av samarbeidet. For avtaler relatert til det indre marked er dette formulert gjennom «giljotinklausulen». Det er samtidig rimelig å anta at det samme også vil gjelde for andre deler av samarbeidet.

Figur 15.2 illustrerer hvordan lovverket i Sveits over tid i økende grad er basert på internasjonal rett og hvordan denne utviklingen akseleverte parallelt med utviklingen av de bilaterale avtalene med EU som ble inngått på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet.

Den sveitsiske tilpasningen til EU-regelverket følger nasjonale konstitusjonelle prosedyrer. I Sveits kan det, i tillegg til behovet for godkjenning fra parlament og kantoner, kreves at lovendringer legges fram til folkeavstemning. Dette avhenger av hva det gjelder. I særlig viktige spørsmål, som endringer i grunnloven, er det obligatorisk folkeavstemning. I tillegg kan de fleste lovforslag legges fram til folkeavstemning hvis et krav om det har minst 50 000 underskrifter, eller hvis minst åtte kantoner krever det.¹⁹ Slike prosedyrer kan

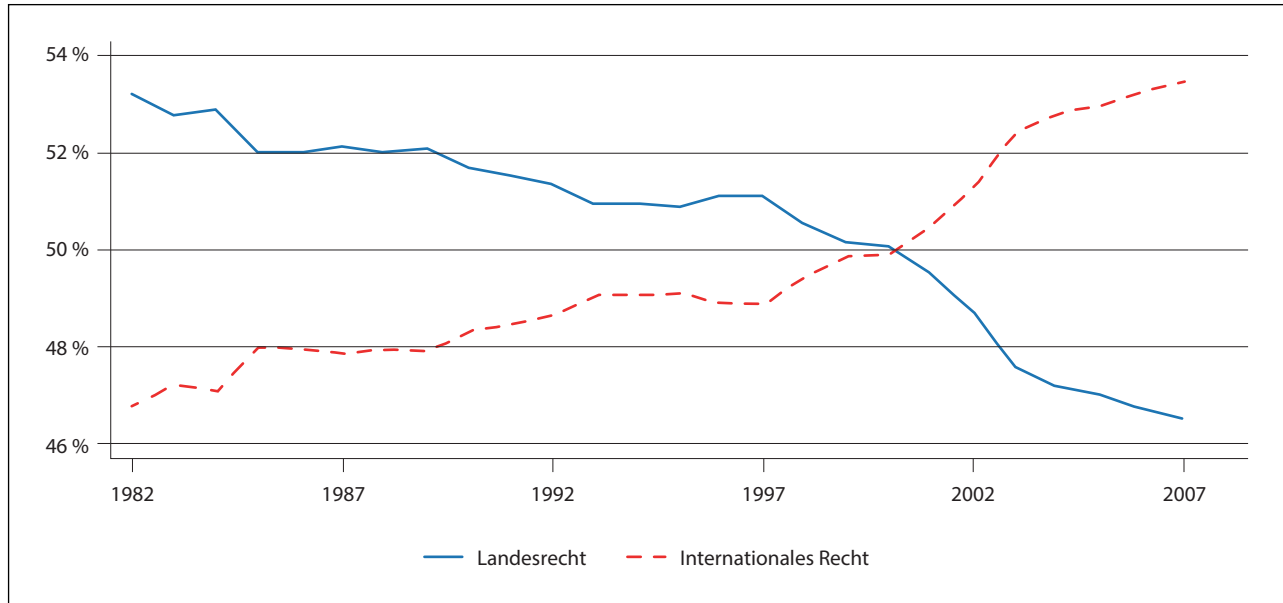
¹⁵ Ekvivalensvurderinger er en egen metode som innebærer at man vurderer om et regelverk kan ha tilsvarende virkning som et annet regelverk. I en handelsrelasjon innebærer det å fastslå ekvivalens at man aksepterer at reglene forblir forskjellige, så lenge de i tilstrekkelig grad er i stand til å oppnå det samme formålet. På den måten kan man unngå at det innføres handelshindringer på grunnlag av forskjeller i regelverk. Man fjerner med andre ord ulikheter i regelverket som begrunnelse for å nekte import av et produkt. Ekvivalensvurderinger og ekvivalensavtaler har vært mye brukt på reguleringer og standarder som skal ivareta helsehensyn (f.eks. mattrygghet), men er også brukt på flere andre områder. Det vil ofte være vanskelig å opprettholde ekvivalens over tid ettersom nye regelverksendringer i de samarbeidende landene også vil utløse behov for nye ekvivalensvurderinger.

¹⁶ Oesch (2020), s. 629

¹⁷ Dette er blitt omtalt som «the policy of autonomous adaptation» – en tilnærming Sveits har hatt siden slutten av 1980-tallet (jf. Oesch 2019, s. 42-43).

¹⁸ Oesch (2019), s. 43.

¹⁹ Oesch (2020), s. 606.



Figur 15.2 Andel av sveitsisk lovgivning med hhv. nasjonal (Landesrecht) og internasjonal (Internationales Recht) opprinnelse.

Kilde: Linder (2013), s. 193.

skape utfordringer for Sveits' evne til å være oppdatert på forpliktelsene som følger av de bilaterale avtalene med EU. Det har vist seg ekstra vanskelig å få oppslutning omkring kontroversielle EU-tilpasninger. I tillegg finnes det en rekke veto-punkter i det sveitsiske politisk-konstitusjonelle systemet, gjennom muligheten for, og i mange tilfeller krav om, folkeavstemninger, og gjennom det føderale systemet der det i mange tilfeller også er behov for flertall blant kantonene for at sakene skal bli vedtatt. Det å følge de konstitusjonelle prosedyrene kan dessuten være tidkrevende, og et eventuelt nei i en folkeavstemning og/eller blant et flertall av kantonene, kan føre til at samarbeidet med EU på det aktuelle området stopper opp eller settes ut av spill.²⁰

De mange bilaterale avtalene mellom EU og Sveits er forhandlet fram på ulike tidspunkt som svar på spesifikke utfordringer. Samlet sett er den sveitsiske løsningen langt mindre konsistent og enhetlig enn EØS-avtalen. Sammen med en mangelfull institusjonell overbygning, skaper dette ekstra utfordringer knyttet til ensartethet og parallell regelverksutvikling mellom EU og Sveits.

15.3.4 Mangelfull institusjonell overbygning som problem for samarbeidet

EU tok for første gang i 2008 initiativ til forhandlinger om en avtale om et institusjonelt rammerverk for samarbeidet, inkludert mekanismer for overvåking, håndheving og tvisteløsning. Forhandlingene omfattet også enkelte materielle spørsmål, blant annet knyttet til statsstøtte, fri bevegelighet og Sveits' økonomiske bidrag for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EU.²¹ Et sentralt formål med forhandlingene var å få på plass et sett av regler som kunne bidra til at Sveits på en mer effektiv måte ville følge opp sine forpliktelser.

EUs medlemsstater har i rådskonklusjoner fra 2010, 2012 og 2019, samt i et forhandlingsmandat fra 2014, gjentatt at det må finnes løsninger på utfordringene knyttet til dynamisk oppdatering av regelverket som også tar inn EU-domstolens tolkning av EU-retten, et uavhengig tilsyn som kan ettergå at forpliktelsene følges opp, og en domstolsmyndighet. EU-siden har stått på at det er en forutsetning å få en slik avtale på plass, før det kan bli aktuelt å inngå nye bilaterale avtaler.

Forhandlinger mellom Sveits og EU startet i 2014, og i 2018 var forhandlerne enige om en avtale. I avtalen var det lagt opp til at den institu-

²⁰ Frommelt og Gstöhl (2024).

²¹ Swiss Federal Council (2021).

sjonelle overbygningen skulle gjelde de fem eksisterende avtalene fra 1999 knyttet til det indre marked (fri bevegelse av personer, tekniske handelshindringer, handel med landbruksprodukter, transport og lufttransport), i tillegg til alle framtidige avtaler relatert til det indre marked (for eksempel en elektrisitetsavtale). Avtalen skulle ikke gjelde for Schengen- og Dublin-samarbeidet. Den skulle heller ikke gjelde for frihandelsavtalen fra 1973, avtalen om statsstøtte, avtalen om toll- og handelsfasilitering eller avtalen om statistikk-samarbeid – dette til tross for at det i EUs mandat for forhandlingene var vist til et ønske om at en institusjonell avtale også skulle gjelde for disse avtalene.²²

Til tross for at EUs og Sveits' forhandlere var enige om en avtale, ble den avvist av den sveitsiske regjeringen. Regjeringen uttalte, basert på en rekke interne konsultasjoner, at det ikke var tilstrekkelig støtte i befolkningen til avtalen. Spørsmål knyttet til avtalen om fri bevegelse av personer og mulig betydning av det såkalte unionsborgerskapsdirektivet (direktiv 2004/38), som også er relatert til fri bevegelse av personer, er særlig kontroversielt i Sveits. Det ble dessuten uttrykt bekymring for at et tettere institusjonelt samarbeid ville kunne «tvinge» Sveits til å bli mindre restriktiv i spørsmål knyttet til arbeidsinnvandring. Dette kunne få uønskede konsekvenser sett fra Sveits' ståsted, som press mot det sveitsiske lønssystemet. Muligheten for at retten til fri bevegelse ville bli utvidet til en økende gruppe av personer som ikke er økonomisk aktive, som studenter, pensjonister og familiemedlemmer til grensekryssende arbeidstakere, var også et moment som hadde betydning.²³ Til tross for forsøk på å starte opp igjen forhandlingene i 2020, valgte den sveitsiske regjeringen i mai 2021 ensidig å trekke seg fra forhandlingene med EU. Det fantes på dette tidspunkt ikke noen «Plan B» for hvordan det bilaterale samarbeidet skulle håndteres videre.

Manglende enighet om et institusjonelt rammeverk, så vel som uenighet på områder som statsstøtte, arbeidslivsbestemmelser og borgerskapsdirektivet/fri bevegelse av personer, har hatt konsekvenser for Sveits. Etter hvert som EU har vedtatt nye regler av relevans for samarbeidet, men uten at disse formelt sett er tatt inn i de bilaterale avtalene, er deler av samarbeidet satt ut av spill. Et eksempel er at Kommisjonen har nektet å oppdatere avtalen som sikrer sveitsisk

deltakelse i det indre marked for medisinsk utstyr, noe som har ført til at Sveits har endret status fra deltaker i det indre marked til å bli behandlet som tredjeland. Dette har skapt handelsbarrierer som fra sveitsisk side er blitt oppfattet som svært negativt på grunn av de begrensninger på samhandelen med EU dette har medført, ikke minst for den omfattende eksportrettede sveitsiske helseindustrien.²⁴

Sveits er også blitt utestengt fra andre deler av EU-samarbeidet. EU har trukket tilbake ekvivalens for den sveitsiske børsen, noe som er blitt oppfattet som svært negativt for den sveitsiske finansnæringen. Sveits er også blitt utestengt fra samarbeid om forskning og utdanning (som programmene Horizon og Erasmus+). Allerede i 2013 ble Sveits stengt ute fra Erasmus+, blant annet på bakgrunn av problemene som oppsto i forbindelse med avtalen om fri bevegelse av personer. Kort tid etter at Sveits i 2021 trakk seg fra forhandlingene om en institusjonell avtale, ble Sveits utestengt fra EUs forskningsprogrammer, herunder Horizon. Dette innebar at sveitsiske forskere ikke lenger kunne lede og koordinere EUs forskningsprosjekter. De mistet også tilgang til ulike typer forskningsstipender, som for eksempel Marie Sklodowska-Curie fond og fond tilknyttet European Research Council (ERC). I tillegg ble sveitsiske bedrifter utestengt fra EUs innovasjonsprogrammer. Slike utestengelser fra næringssamarbeid og fra forsknings- og utdanningsprogrammer er blitt oppfattet som svært uheldig, og sveitsiske myndigheter har sterkt prioritert slik deltakelse. I forhandlingene som i 2024 er planlagt gjenopptatt mellom partene (se under), er det en viktig målsetting for Sveits igjen å få adgang til denne typen samarbeid.

Den institusjonelle avtalen fra 2018 hadde to hovedelementer. Det ene er en dynamisk mekanisme for å sikre effektiv sveitsisk innlemmelse av relevante indre markedsregler. Det andre er en tvisteløsningsprosedyre. Denne inkluderer en voldgiftsdomstol som ved behov kan sende spørsmål om tolkning av EU-retten til EU-domstolen. Hvis en av partene ikke følger opp en beslutning fra voldgiftsdomstolen på en tilfredsstillende måte, åpnes det for at den andre parten kan gjennomføre kompenserende tiltak. Hensikten med avtalen er å knytte Sveits tettere til rettsutviklingen i det indre marked og å åpne for at EU-domstolen får en sentral rolle når det oppstår uenighet og konflikt. Avtalen om et institusjonelt rammeverk møtte sterk kritikk internt i Sveits,

²² Swiss Federal Council (2021).

²³ Oesch (2020), s. 632.

²⁴ Holler (2021); Taylor (2021).

blant annet knyttet til hvordan den kan påvirke selvråderetten, hvordan den kan påvirke (arbeids)innvandringen, og den rollen et overnasjonalt organ som EU-domstolen kan få.²⁵ Uttalelser fra EU, både fra Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen, bekrefter at en institusjonell avtale er en forutsetning for videreutvikling av samarbeidet mellom partene. Rådet uttalte i 2019 følgende:²⁶

«Since 2008, through successive sets of conclusions, the Council has emphasised that the present system of bilateral agreements has reached its limits, due to its complexity, its incompleteness and the resulting lack of homogeneous conditions for citizens and businesses in the areas of the internal market in which Switzerland participates.»

Med referanse til den institusjonelle avtalen kom Kommisjonen med liknende uttalelser i 2021.²⁷

«The EU-Swiss Institutional Framework Agreement was intended as the foundation to enhance and develop EU-Swiss bilateral relations for the future. Its core purpose was to ensure that anyone operating in the EU Single Market, to which Switzerland has significant access, faces the same conditions. That is fundamentally a matter of fairness and legal certainty. Privileged access to the Single Market must mean abiding by the same rules and obligations (...) Without this agreement, this modernisation of our relationship will not be possible and our bilateral agreements will inevitably age.»

I en resolusjon fra 4. oktober 2023 kom Europaparlamentet med disse uttalelsene:²⁸

«Regrets the Swiss Federal Council's decision to terminate the negotiations on the EU-Swiss institutional framework agreement in May 2021 after seven years of negotiations; notes

²⁵ Jf. Frommelt og Gstöhl (2024)

²⁶ «Council conclusions on EU relations with the Swiss Confederation». Pressemelding. Council of the EU. 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/>.

²⁷ «Commission Statement on the decision by the Swiss Federal Council to terminate the negotiations of the EU-Swiss Institutional Framework Agreement». Statement. European Commission. 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_2683.

²⁸ European Parliament (2024b).

that this agreement was essential for the conclusion of possible future agreements regarding Switzerland's further participation in the single market and the continuation of frictionless trade in several industry sectors and that the termination of negotiations affected Switzerland's participation in the Erasmus+ programme».

Uttalelsene fra EUs sentrale organer illustrerer en utvikling, som også brexit-forhandlingene er eksempel på, der EU i mindre grad aksepterer særordninger og «cherry-picking» og der det er en forventning om at ikke-medlemmer som ønsker å delta i det indre marked enten godtar de spilleregler som gjelder eller trekker seg ut av samarbeidet.

I desember 2023 ble det klart at EU og Sveits ville gå videre for å gjenoppta forhandlinger om en institusjonell overbygning for samarbeidet. Det ble i denne sammenheng lagt opp til egne ordninger for tvisteløsning for hver av de bilaterale avtalene, det vil si at man ikke skulle ta sikte på å etablere en felles overbygning for alle avtaler.²⁹ Forhandlingene skulle dessuten omfatte en utvidelse av samarbeidet til områdene elektrisitet og mattrygghet (relatert til markedsadgang) og folkehelse (blant annet relatert til samarbeidet om grensekryssende helsetrusler og deltakelse i EUs smittevernbyrå ECDC og EUs helseprogrammer). Utkast til mandat for forhandlingene ble raskt vedtatt av det sveitsiske Forbundsrådet. Kommisjonen fremmet i desember en anbefaling til Rådet om mandat for forhandlingene. Den 12. mars 2024 godkjente Rådet at Kommisjonen, på vegne av EU, kunne igangsette forhandlinger med Sveits om en ny bilateral avtale.

15.3.5 Konsekvenser av de bilaterale avtalene

Både Sveits og EU har klare interesser av et tettere samarbeid. Sveits ligger i hjertet av Europa, og alle naboland er medlem av EU eller EØS (Liechtenstein). Sveits er et marked med høy kjøpekraft, og mange EU-borgere studerer, bor og arbeider der. EU er Sveits' viktigste handelspartner, og Sveits er EUs fjerde viktigste handelspartner. Over 50 prosent av sveitsisk eksport går til EU, mens over 70 prosent av sveitsisk import kommer fra EU.³⁰ I tillegg til saker som gjelder fri bevegelse for personer og adgang til det indre marked, samarbeider partene på områder som

²⁹ European Commission (2023h).

³⁰ Oesch (2019), s. 32.

klima, utdanning, forskning, helse, digitalisering og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dersom man blir enige om en institusjonell rammeavtale, vil det åpne seg mange muligheter for et tettere samarbeid mellom EU og Sveits.

Selv om det sveitsiske næringslivet i hovedsak har støttet en tett tilknytning mellom Sveits og EU, finnes det i Sveits, som i andre land, det som er blitt omtalt som «vinnere» og «tapere» på den økte samhandelen som har fulgt med EU-samarbeidet.³¹ Eksportnæringer som legemiddelindustri og høyteknologiske bedrifter, i tillegg til deler av tjenestesektoren, har oppnådd bedre tilgang til det europeiske markedet og økt konkurransedyktighet – og har vært sterke tilhengere av tettere integrasjon mot det indre marked. I deler av landbruket og i små-skala industrien som tidligere har produsert primært for hjemmemarkedet, og som gjennom liberalisering av samhandelen med EU har opplevd økt konkurranse, har skepsisen vært større.³² I tråd med dette har viktige eksportnæringer lagt press på den sveitsiske regjeringen for tettere samarbeid med EU, mens andre har vært mer skeptiske til økt integrasjon i det indre marked. EU-skepsisen har også ikke minst en geografisk dimensjon – distriktene har vært mer EU-skeptiske enn byene, og de franskspråklige delene av Sveits har vært mer EU-positive enn de tyskspråklige. Tendensen er samtidig at skepsisen til EU-medlemskap generelt har økt over tid, mens støtten til det bilaterale samarbeidet med EU har vært stabilt høy.³³

Siden 1990-tallet har de eksportorienterte næringene, som har vært positive til handelsliberalisering, vokst og fått økt innflytelse i sveitsisk politikk, mens de proteksjonistiske næringene er blitt mindre og slik sett også har fått svekket økonomisk betydning og innflytelse.³⁴ Disse endringene er imidlertid blitt oppveid av økt oppslutning om politiske strømninger som ikke minst på grunnlag av innvandringsspørsmålet, har rettet oppmerksomheten mot å begrense mulighetene for fri bevegelse på tvers av landegrensene. Veksten i oppslutningen til Det sveitsiske folkepartiet (SVP), som i perioder har vært det største partiet i Sveits, illustrerer hvordan slike strømninger har påvirket sveitsisk politikk, også i europa- og handelspolitikken. SVP regnes som et nasjonalkonservativt parti langt ut på høyresiden som i sitt partiprogram har lagt vekt på lov og orden,

tradisjonelle familieverdier, motstand mot sveitsisk EU-medlemskap og en restriktiv innvandringspolitikk.

Fri bevegelse av personer er kontroversielt i Sveits, som har hatt større innvandring enn noe annet land i Europa. Det har vært en kraftig økning både i arbeidsinnvandring og arbeidspendling til Sveits fra EU-stater. I 2021 bodde omkring 1,4 millioner EU-borgere i Sveits (ca. 16 prosent av befolkningen), mens omkring 400 000 sveitsiske borgere bodde i EU. Videre arbeidspendlet omkring 340 000 EU-borgere til Sveits hver dag.³⁵ Østutvidelsen til EU og økt arbeidsmigrasjon som følge av denne, har bidratt til at spørsmålet om arbeidsinnvandring er blitt enda mer utfordrende i den sveitsiske debatten. Både innvandring generelt og arbeidspendling fra naboland spesielt, er politisk kontroversielt. Økt innvandring har møtt motstand i deler av befolkningen og bidratt til vekst i partier som har satt denne saken på dagsorden. Arbeidsinnvandring og arbeidspendling har også møtt motstand i deler av fagbevegelsen. Etter krav fra fagbevegelsen innførte Sveits i årene etter 2004 flere tiltak for å motvirke lavlønnskonkurranse og sosial dumping (Flankierende Massnahmen). Dette inkluderte blant annet styrking av ordningen for allmenngjøring av tariffavtaler og ulike tiltak for håndheving og kontroll, samt en registreringsordning for tjenesteytere og utsendte arbeidstakere. Enkelte av tiltakene har blitt kritisert av EU for å være diskriminerende og uproporsjonale, noe som har bidratt til økt skepsis til EU-samarbeid både fra venstresiden og høyresiden i sveitsisk politikk.³⁶

I 2014 gjennomførte Sveits en folkeavstemning basert på initiativet «Gegen Masseneinwanderung», som var lansert av det sveitsiske folkepartiet.³⁷ Initiativet dreide seg om et forslag til endring i den sveitsiske grunnloven som ville styrke den sveitsiske kontrollen over innvandringen gjennom årlige kvoter. Dette ville gi sveitsiske borgere prioritet i jobbmarkedet. Endringene innebar også at internasjonale avtaler som ikke var i tråd med disse reglene, måtte reforhandles i løpet av tre år. Initiativet nevnte ikke avtalen med EU om fri bevegelse av personer, men det var ingen tvil om at forslaget var særlig relevant for denne avtalen.³⁸ Forslaget fikk støtte fra 50,3 prosent i folkeavstemningen og fra et flertall av kanto-

³¹ Linder (2013), s. 192.

³² Linder (2013), s. 192.

³³ Frommelt og Gstöhl (2024).

³⁴ Oesch (2020).

³⁵ Delegation of the European Union to Switzerland and Liechtenstein (2021).

³⁶ Frommelt og Gstöhl (2024).

³⁷ Oesch (2019), s. 43.

³⁸ Oesch (2019), s. 44.

nene. De nye grunnlovsbestemmelsene førte ikke til forsøk på reforhandling av avtalen om fri bevegelse av personer, ettersom EU hadde avvist en slik mulighet. I stedet vedtok Sveits regler som ga prioritet til *lokale* arbeidssøkende (både sveitsiske borgere og EU-borgere) i sektorer og regioner med arbeidsledighet over gjennomsnittet. Videre skulle informasjon om nye jobbmuligheter være forbeholdt personer (både sveitsiske borgere og EU-borgere) som var registrert hos den lokale arbeidsmarkedsmyndigheten i kantonene.³⁹ I praksis innebar disse reglene en begrensning på fri bevegelse av arbeidskraft.

I 2020 ble det holdt en ny folkeavstemning i Sveits relatert til arbeidsmigrasjon og innvandring – denne gangen var spørsmålet om Sveits skulle gå ut av avtalen om fri bevegelse av personer. Initiativet til å legge forslag om å si opp avtalen ut til folkeavstemning, ble fremmet av det sveitsiske folkepartiet, men ble ikke støttet av regjeringen. I praksis dreide folkeavstemningen seg om å avslutte alle de bilaterale avtalene med EU som knyttet Sveits til det indre marked, ettersom avslutning av en avtale innebærer avslutning av alle (jf. «giljotinklausulen»). Nærmere 62 prosent av de som stemte var imot, og forslaget ble avvist. Dette ble oppfattet som en støtte til et fortsatt tett samarbeid med EU, men de mange utfordringene knyttet til samarbeidet med EU har vedvart, og er ikke løst.

15.4 Storbritannia⁴⁰

15.4.1 Innledning

23. juni 2016 stemte et flertall av britene for å forlate EU. I løpet av få år gikk Storbritannia fra å være et fullverdig medlem av EU, til å få status som ikke-medlem. Andre former for ikke-medlemskap – særlig de norske og sveitsiske alternativene – har utviklet seg gradvis. I motsetning til dette, har brexit ført til at Storbritannia har måttet ta stilling til alt et ikke-medlemskap innebærer i løpet av en kort tidsperiode.

Storbritannia har vært omtalt som en «gjenstridig» medlemsstat i EU, med flere unntak fra EU-retten på områder som sosialpolitikken, finanssektoren, pengeunionen og Schengen-samarbeidet.⁴¹ Men Storbritannia var også en sentral pådriver for styrkingen av det indre markedet på 1980-tallet og utover, EU-utvidelse og samarbeid med land uten-

Boks 15.1 Virkninger av arbeidsinnvandring i Sveits

Beerli m.fl. (2021) studerte åpningen av det sveitsiske arbeidsmarkedet, som ble innført gradvis fra 1999 til 2004, da alle restriksjoner på grensekryssende arbeidskraft var blitt fjernet. De finner for det første at utenlandsk sysselsetting økte markant. For det andre, selv om mange av de grensekryssende sysselsatte hadde høy utdanning, økte lønnsinntektene til høyt utdannet sveitsisk arbeidskraft. Det skyldtes at arbeidsinnvandringen økte størrelsen på og produktiviteten i firmaer med høyt utdannet arbeidskraft, først og fremst blant de som tidligere hadde problemer med å skaffe høyt utdannede arbeidere. Det var også en mulig negativ effekt for lønnsutviklingen til lavt utdannet sveitsisk arbeidskraft, men effekten var ikke signifikant. Effektene på sysselsetting for sveitsere var heller ikke signifikant. Samlet sett ser det ut til at høyt utdannede sveitsere tjente mest på økt tilgang på høykompetent utenlandsk arbeidskraft.

for unionen. Storbritannia var en forkjemper for en liberalistisk økonomisk politikk, både i EU og innenfor den felles handelspolitikken, og mente EU både var for proteksjonistisk og for opptatt av offentlige reguleringer. Samtidig har ikke britiske regjeringer lyktes i å overbevise folket om fordelene ved medlemskap.⁴² På meningsmålinger har britene vært blant de mest negative til unionen, og ved valg til Europaparlamentet var oppslutningen lav, sammenlignet med andre vesteuropeiske land. Storbritannias tilknytning til EU har også vært et partipolitisk stridsspørsmål. Spesielt i Det konservative partiet var det store konflikter, særlig etter etableringen av United Kingdom Independence Party (UKIP), som mobiliserte stadig flere velgere med løftet om å ta britene ut av EU. Dette var en del av bakgrunnen for at det konservative partiet gikk til valg i 2015 med løfte om folkeavstemning om EU-medlemskapet. Etter at de vant valget, ble folkeavstemningen gjennomført i 2016, hvor et flertall på 52 prosent stemte for å forlate EU.

Argumentene for å gå ut av EU var sammensatte, lite koordinerte og i enkelte tilfeller motstridende. Et gjennomgående argument for brexit var

³⁹ Oesch (2019), s. 44.

⁴⁰ Se også vedlegg 9.

⁴¹ George (1998).

⁴² Menon og Salter (2016).

likevel å ta tilbake kontroll – over lovene, innvandringen og økonomien. Det ble hevdet at å gå ut av EU ville gi bedre økonomisk vekst, gjennom å beholde handelen med EU, samtidig som Storbritannia kunne forhandle fram bedre handelsavtaler med resten av verden. Utmelding av EU skulle også gi Storbritannia muligheten til å føre en selvstendig innvandringspolitikk, fiskeripolitikk som kunne skape vekst i britiske kystsamfunn, og å gjenoppbygge britisk helsevesen.

Selv om sjokket blant mange var stort morgenen etter avstemningen, er det flere som i etterkant har påpekt at resultatet ikke var overraskende. Bynære områder, og London spesielt, unge, høyt utdannede og flertallet av innbyggerne i Skottland og Nord-Irland, stemte mot brexit. De nordlige delene av England, Wales, eldre, og personer med lavere utdanning stemte for å forlate EU. Blant lavere inntektsgrupper var det noe mer støtte for «leave», men befolkningen var stort sett delt mellom «remain» og «leave» i alle inntektsgrupper.⁴³

Folkeavstemningen avgjorde imidlertid bare at Storbritannia skulle forlate EU, ikke hva som eventuelt skulle erstatte medlemskap.

15.4.2 Brexit og forhandlingene om en ny avtale mellom Storbritannia og EU

I mars 2017, ni måneder etter folkeavstemningen, ga statsminister May på vegne av den britiske regjeringen formell beskjed til EU om at Storbritannia ville trekke seg fra samarbeidet i samsvar med prosedyren i artikkel 50 i TEU. Utmeldingsforhandlingene dreide seg hovedsakelig om å avvikle EU-medlemskapet og etablere en overgangsperiode. Dersom partene ikke kunne bli enige om en utmeldingsavtale, kunne det få uforutsigbare konsekvenser både for privatpersoner og næringsliv når EU-retten sluttet å gjelde. I EU-traktaten beskrives en prosess som kan ta inntil to år, men britene ba om og fikk flere utsettelse av fristen. Det skulle gå fire år med forhandlinger før Storbritannia ble det første landet til å tre ut av EU.

Det var uklart hva den britiske regjeringen ønsket med folkeavstemningen, og i Storbritannia ble alternativene debattert som enten «hard» eller «soft» brexit. For tilhengere av «hard» brexit var britisk uttredelse av EUs indre marked og tollunion et minimum. For noen var det viktig at Storbritannia kunne opptre uavhengig i forhand-

linger om handelsavtaler med resten av verden. For andre betydde en «hard» brexit at man måtte være strengere på innvandringsområdet enn på handelsområdet. Mens for andre igjen dreide det seg om å unngå at EU-retten og EU-domstolen skulle fortsette å spille en rolle i Storbritannia.

Hva en mykere variant skulle inkludere, var lenge uklart. Tabell 15.1 viser hva som var antatt å være alternativene for en avtale mellom EU og Storbritannia etter brexit.⁴⁴ De fleste er basert på eksisterende tredjelandsavtaler med EU. Å forlate EU uten en ny avtale på plass, ville innebære at handelen mellom Storbritannia og EU ville styres av regelverket til Verdens handelsorganisasjon (WTO).⁴⁵ Storbritannias forhold til EU ville dermed være det samme som hvilken som helst annen stat – dette ble kalt «Australia»-alternativet av britiske politikere. Et siste alternativ som var del av den offentlige debatten, var den om et «skreddersydd forhold». Altså at Storbritannia ikke måtte ta til takke med en allerede eksisterende avtalemodell, men at det ble utformet et helt eget avtaleverk, med utgangspunkt i det spesielle forholdet mellom EU og Storbritannia.

Selv om EØS-avtalen som et alternativ for Storbritannia hadde vært diskutert i forkant av folkeavstemningen, ble ideen raskt lagt til side av den daværende regjeringen, ledet av Theresa May (2016–2019).⁴⁶ Britisk deltakelse i EØS-avtalen ville måtte innebære fortsatt deltakelse på det indre markedet, og at EFTA-domstolen og ESA erstattet EU-domstolen og Kommissjonen. Dette ble ikke ansett som forenlig med målet om å «ta tilbake kontrollen». Det ville også bety at Storbritannia måtte akseptere fortsatt fri bevegelighet av personer, som for mange var en viktig årsak til å velge «leave».⁴⁷ Andre aspekter var forutsetningen om medlemskap i EFTA og kravet om konsensus i forhandlinger med EU, der britene ville være nødt til å samordne sin posisjon med Norge, Island og Liechtenstein (se kapittel 5).

⁴⁴ Piris (2023).

⁴⁵ Dette ville blant annet innebære at handel mellom Storbritannia og EU ville måtte følge de to sentrale ikke-diskrimineringsprinsippene i WTO. Det såkalte «bestevilkårsprinsippet» innebærer at et produkt fra et land ikke skal behandles dårligere enn et tilsvarende produkt framstilt i et annet land, med mindre disse er en del av en tollunion eller et frihandelsområde (FTA) som dekker de aller fleste sektorer (Piris, 2023). Prinsippet om «nasjonal behandling» innebærer at importerte produkter og tjenester (når de er kommet inn på markedet) skal likebehandles med innenlandsk produserte varer og tjenester.

⁴⁶ Webb m.fl. (2018).

⁴⁷ Baldwin (2016).

⁴³ Hobolt (2016). For en detaljert gjennomgang av årsakene til Brexit, se også Dennison (2023)

Tabell 15.1 Britiske alternativer til medlemskap

Norge	Bruke EØS som et felles multilateralt rammeverk (EU27, Norge, Island og Liechtenstein) for å lage felles regelverk som er nødvendig for at ikke-medlemmer skal kunne delta i EUs indre marked + flere bilaterale samarbeid
Sveits	En rekke bilaterale avtaler
Canada	En «toppmoderne» frihandelsavtale med EU
Tyrkia	En tollunion med EU eller, med andre ord, en felles utenrikstoll
«Skreddersydd løsning»	En avtale spesialdesignet for Storbritannia, ulik de ovennevnte
Australia	Ingen avtale med EU utover felles medlemskap i organisasjoner som Verdens handelsorganisasjon (WTO) og FN

Innholdet i en alternativ avtale var imidlertid ikke noe Storbritannia stod fritt til å velge uavhengig av EU og medlemsstatene. Den var et resultat av hva det var mulig å få enighet om i forhandlingene med EU med utgangspunkt i den britiske regjeringens «røde linjer» (se figur 15.1). De viktigste var at Storbritannia skulle stå utenfor det indre marked, fri bevegelighet av personer, utenfor tollunionen, at landet kunne føre en uavhengig handelspolitikk, og at den nye avtalen var utenfor kontroll av EU-domstolen. Den sveitsiske «modellen» var ikke et mulig alternativ for EUs forhandlere, som ønsket å bevare det indre marked.⁴⁸ For

⁴⁸ Tobler (2021), s. 109.

EU er de fire friheter – fri bevegelighet av personer, varer, tjenester og kapital – både udelelige og definerende for et indre marked.

Det europeiske råd (EUs stats- og regjerings-sjefer) fastsatte de sentrale prinsippene for et framtidig samarbeid kort tid etter at Storbritannia formelt startet utmeldingsprosessen. Et minstekrav var at et ikke-medlem som ikke oppfylte de samme forpliktelsene som EUs medlemsstater, ikke kunne få samme rettigheter og fordeler som medlemsstatene.⁴⁹ Et annet sentralt prinsipp er at land som ønsker å inngå avtaler med EU, ikke kan «velge og vrake» i tilgang til det indre marked eller øvrig politikk. Med andre ord, kompromisser når det gjaldt fri bevegelighet av personer, var

Boks 15.2 Norge og brexit

Da Storbritannia gikk ut av EU, var det nødvendig for Norge å inngå en egen avtale med Storbritannia. Denne såkalte separasjonsavtalen speilet de relevante delene av utmeldingsavtalen som ble inngått mellom EU og Storbritannia. Separasjonsavtalen er gjennomført i norsk rett ved det som omtales som brexit-loven av 7. november 2020.

Separasjonsavtalen inneholder bestemmelser om rettighetene til statsborgere i Island, Liechtenstein, Norge og Storbritannia som har utøvet sin rett til fri bevegelighet innen utløpet av en fastsatt overgangsperiode, eller som har opparbeidet trygderettigheter før dette tidspunkt. Det ble også inngått en avtale mellom EU og EØS/EFTA-statene om trygdekoordinering for britiske borgere, kalt trianguleringsavtalen.

Denne avtalen er inntatt i EØS-avtalen gjennom en EØS-komitébeslutning fra 2020.

Handelen mellom Storbritannia og EU og mellom Storbritannia og de tre EFTA-statene i EØS, reguleres i dag av to separate frihandelsavtaler. Frihandelsavtalen mellom Norge, Island og Liechtenstein og Storbritannia omfatter handel med varer, opprinnelsesregler, handelsfasilitetering, tekniske handelshindre, veterinære og plantesantære tiltak, handelstiltak, investeringer og handel med tjenester, offentlige anskaffelser, subsidier, konkurranse, immaterielle rettigheter, digital handel, telekommunikasjon, personbevegelser, yrkesgodkjenning, handel og bærekraftig utvikling, små og mellomstore bedrifter (SMB), god regelverkspraksis, institusjonelle bestemmelser og tvisteløsning.

Tabell 15.2 Handels- og samarbeidsavtalen (TCA): innhold og struktur

Del 1	Felles og institusjonelle bestemmelser
Del 2	Handel, transport, fiskeri og andre ordninger
Del 3	Samarbeid om rettshåndheving og rettslig samarbeid i straffesaker
Del 4	Tematisk samarbeid
Del 5	Deltakelse i EU-program, forsvarlig økonomisk forvaltning og finansielle bestemmelser
Del 6	Tvisteløsning og horisontale bestemmelser
Del 7	Avsluttende bestemmelser

aldri aktuelt. Britisk avvisning av EU-domstolens myndighet og kravet om å kunne føre en uavhengig handelspolitikk, innebar at en frihandelsavtale gjensto som det eneste mulige alternativet.⁵⁰

I tråd med EUs prosedyrer, måtte en utmeldingsavtale være på plass før det kunne forhandles om den framtidige tilknytningen. Samtidig var det et krav fra EUs side om at tre saker måtte avklares før videre samtaler om utmeldingen kunne starte. Dette gjaldt de framtidige rettighetene til EU-borgere som allerede var bosatt i Storbritannia og britiske borgere bosatt i EU, Storbritannias budsjettforpliktelser, og spørsmålet om hvordan man kunne unngå å gjenopprette en «hard» grense mellom Irland og Nord-Irland. Etter å ha kommet til enighet om disse tre spørsmålene, fortsatte samtalen om utmeldingsavtalen. I en tidlig fase la den britiske regjeringen fram et forslag om at Storbritannia kunne forbli i EUs tollunion og forplikte seg til å tilpasse seg EUs regler for det indre markedet, med unntak av tjenester og fri bevegelighet av personer. Dette ble kontant avvist av EU. Et land som ikke er bundet av de samme reglene som EUs egne medlemmer, kunne ikke forvente tilsvarende tilgang til det indre markedet. Fra EUs perspektiv ville det ha påvirket det indre markedets homogenitet, troverdighet og rettssikkerhet.⁵¹

Utmeldingsavtalen ble signert av begge parter i slutten av januar 2020. Den omfattet de tre ovennevnte nøkkelsakene, men også ordninger om en overgangsperiode, sammen med en politisk erklæring som inneholdt en skisse for det framtidige forholdet mellom Storbritannia og EU.

Utmeldingsavtalen trådte i kraft 1. februar 2020, men med en overgangsperiode som innebar at Storbritannia først ville forlate EU endelig 31.12.2020. Innen den tid skulle de to partene få en ny avtale på plass.

Umiddelbart etter folkeavstemningen var det flere kommentatorer som diskuterte muligheten for at brexit kunne gi en dominoeffekt. Gitt populariteten til euroskeptiske partier i enkelte av EUs medlemsstater, var det kanskje et visst grunnlag for slike spekulasjoner. Under det politiske kaoset etter avstemningen var det i stedet en merkbar økning i oppslutningen om EU-medlemskap i svært mange medlemsstater. Brexit er dermed nok et eksempel på en krise der enkelte spekulerer i at EU skal falle sammen, men som i stedet bidrar til konsolidering.

15.4.3 Hovedtrekk ved Trade and Cooperation Agreement (TCA)

31. januar 2020, dagen da utmeldingsavtalen (2019) trådte i kraft, var det i prinsippet slutt på 47 år med britisk medlemskap. Brexit var juridisk sett gjennomført, men Storbritannia hadde en overgangsperiode fram til 31. desember 2020 og gikk altså ut av EU 1. januar 2021.⁵² Den nye handels- og samarbeidsavtalen er på rundt 1500 sider. I tillegg til å være en handelsavtale, legger den til rette for videre samarbeid innenfor spesifikke politikkområder og setter opp en styringsstruktur og en tvisteløsningsmekanisme.⁵³

⁴⁹ «European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations». Pressemelding. European Council. 2017. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>.

⁵⁰ Portes (2022), s. 3.

⁵¹ Piris (2023), s. 15.

⁵² I denne perioden hadde Storbritannia fortsatt tilsvarende rettigheter og plikter som andre EU-medlemmer.

⁵³ Dette inkluderer også avtalene mellom Storbritannia og Euratom (EU-UK Civil Nuclear Agreement, 2021) og avtalen mellom Storbritannia og EU om utveksling og beskyttelse av sikkerhetsgradert informasjon (EU-UK Security Information Agreement, 2021) (Piris, 2023, s. 121).

Tabell 15.3 Handels- og samarbeidsavtalen (TCA) sammenlignet med «vanlige» handelsavtaler. Kilde: Office of Budgetary Responsibility (2021).

	Vesentlige handelshindre	TCA vs typisk handelsavtale
Tollbarrierer (varer)	Ingen toll på handel med varer	Bedre
Ikke-tariffære hindre (varer)	Krav til opprinnelsesregler	Noe ekstra fleksibilitet
	Tolladministrasjon og forsinkelser	Noen ekstra forpliktelser
	Sanitær- og plantesanitærkontroll	Stort sett lik
	Tekniske handelshindre	Stort sett lik
Ikke-tariffære hindre (tjenester)	Ingen gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner	Stort sett lik
	Begrenset mobilitet for servicearbeidere	Stort sett lik
	Markedsadgang for tjenester	Noen ekstra forpliktelser
	Finansielle tjenester	Ikke avklart

I enkelte tilfeller gir TCA mer omfattende markedsadgang enn avtaler EU har med andre tredjeland. Dette var første gang EU åpnet for toll- og kvotefrihet for alle varer, inkludert jordbruksvarer. På andre områder skiller den seg lite fra andre av EUs handelsavtaler. Britiske Office for Budgetary Responsibility (OBR) sammenlignet i 2021 TCA med en vanlig frihandelsavtale. Gjennomgangen viser at TCA i enkelte tilfeller går noe lenger, men jevnt over er temmelig lik andre avtaler mellom EU og tredjeland som Canada og Japan.

Handelsavtalen mellom EU og Storbritannia omfatter toll- og kvotefri handel med varer, inkludert landbruks- og fiskeprodukter. Toll- og kvotefriheten er betinget av at varene overholder avtalens opprinnelsesregler, som blant annet har ført til problemer for norsk batteriindustri (se kapittel 11). Storbritannia ønsket å få på plass en egen avtale som kunne sikre en anerkjennelse av britiske veterinære og plantesanitære (SPS) tiltak som likeverdige (ekvivalente) med EUs tiltak, noe EU ikke godtok. Før partene eventuelt forhandler fram en ny SPS-avtale, må britiske eksportører forholde seg til EUs betingelser og kontrollregime.⁵⁴ Hvis ikke Storbritannia ensidig velger å tilpasse seg til EUs SPS-regelverk, vil trolig heller ikke en ny SPS-avtale fjerne alle handelshindringer på dette området. I avtaleverket er det for enkelte sektorer lagt opp til gjensidig godkjenning

på avgrensede områder, men avtalen etablerer ingen omfattende ordning for gjensidig godkjenning, slik britene ønsket. Det innebærer at britiske virksomheter i all hovedsak vil måtte forholde seg til to sett av standarder – de som gjelder i EU, og de som gjelder i Storbritannia. Enkelte har påpekt at tilnærmingen til handel med varer under TCA – med få forpliktende begrensninger på ulike ikke-tariffære handelshindre – har mer til felles med Verdens handelsorganisasjons (WTO) bestemmelser, enn med EU-retten.⁵⁵

Avtalen inkluderer også en rekke regler for handel med tjenester, men bestemmelsene beskrives som svake, inkludert for finansielle tjenester.⁵⁶ TCA sikrer ikkebritiske bedrifter og enkeltpersoner etableringsrett og rett til å levere tjenester til det indre markedet. Den eksisterende gjensidige godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner opphørte da Storbritannia gikk ut av EU, noe som innebærer at vurderinger av kvalifikasjoner foretas av hver enkelt EU-stat. Når det gjelder personbevegelser, tillater avtalen visumfri korttidsturisme, og den legger til rette for midlertidig opphold i forretningsøyemed og koordinering av blant annet pensjonsutbetaling. Det er videre etablert en særskilt ordning som knytter Storbritannia til EUs trygdekoordinering. Dette innebærer at EUs trygdekoordineringsregler fortsatt gjelder fullt ut for enkelte grupper, men ikke for alle. For det og de som ikke dekkes av avtalen med EU, gjelder bilaterale avtaler mellom Storbritannia og

⁵⁴ Mens EU innførte veterinær grensekontroll fra 1. januar 2021, skal den britiske veterinære grensekontrollen gradvis innføres fra 31. januar 2024.

⁵⁵ Barnard og Leinarte (2022).

⁵⁶ Se for eksempel Piris (2023), s. 136.

det enkelte land. Reise- og visumbestemmelsene for personer som pleide å reise på jobb i korte perioder, for eksempel musikere og skuespillere, er blitt atskillig mer restriktive. Det gjelder også utveksling og besøk av skoleungdom. Dette førte i praksis til stans i besøk av skoleelever fra EU-land til Storbritannia.

TCA er blitt beskrevet som en «hard brexit» for finansielle tjenester.⁵⁷ Storbritannia er en av verdens største tjenesteøkonomier, og London er Europas finanssentrum. Likevel inneholder avtalen få bestemmelser knyttet til gjensidig godkjenning av reguleringsstandarder, ekvivalensregler for tjenester (inkludert finansielle tjenester) og for arbeidsmobilitet.⁵⁸ Til forskjell fra varehandelen, påvirkes ikke handel med tjenester noe særlig av tollsatser. I stedet er det de ikke-tariffære barrierene, som krav om kvalifikasjoner, lisenser og standarder, som har betydning.⁵⁹ Det var stor avstand mellom EU og Storbritannia i spørsmål knyttet til handel med finansielle tjenester under forhandlingene. Storbritannia ønsket opprinnelig at avtalen skulle inneholde ekvivalensvurderinger av regelverk for finansielle tjenester. Det vil si vurderinger av om britiske regler kan betraktes som likeverdige EUs regler. Grunnleggende sett handler dette om hvorvidt Storbritannia kunne få anledning til å sikre markedsadgang for finansielle tjenester, selv om de har regler som avviker fra EU-reglene. Det ville i så fall ha lagt til rette for friere handel med slike tjenester. Fordi partene ikke kom til enighet om å bruke ekvivalensvurderinger, mistet selskap basert i Storbritannia sine «finansielle pass» ved utløpet av overgangsperioden. Slike «pass» gir finansinstitusjoner som er etablert i EU, rett til å tilby finansielle tjenester i hele EU, i henhold til lisens gitt av, og under tilsyn fra, hjemlandet. Utenfor EU er retten til disse «passene» kun tilgjengelige for EØS/EFTA-statene. Avtalen inneholder en intensjon om å etablere et rammeverk for regulatorisk samarbeid om finansielle tjenester, men på grunn av problemene knyttet til Nord-Irland-protokollen, ble iverksettingen utsatt. I etterkant av Windsor-avtalen (se boks 15.3) ble partene enige om en Memorandum of Understanding i juni 2023. Denne legger til rette for et administrativt rammeverk for frivillig regulatorisk samarbeid om finansielle tjenester, utenfor TCA-strukturene.⁶⁰

Et område som var særlig omstridt under forhandlingene, var spørsmålet om like konkurransevilkår. EU ønsket en løpende tilpasning med EU-regler som utgangspunkt, mens det for Storbritannia var viktig å ivareta muligheten til å utforme eget regelverk. TCA inneholder ikke bestemmelser som legger til rette for dynamisk utvikling, men ser likevel ut til å gå noe lenger enn andre, omfattende frihandelsavtaler.⁶¹ Avtalen inneholder bestemmelser som skal sikre like vilkår for åpen og rettferdig konkurranse, for eksempel gjennom regler om statsstøtte, statseide selskaper og beskatning, men også sosiale standarder, arbeidsmarkedsreguleringer, samt klima- og miljøkrav. Partene forplikter seg til å opprettholde minst samme nivå av standarder som gjaldt 1. januar 2021 på det sosiale, arbeids- og miljømessige området (ikke-regresjon). Begge parter har rett til å iverksette tiltak dersom de mener at statsstøtte, arbeids- og sosialpolitiske endringer, eller klima- og miljøkrav, er konkurransevridende på en måte som rammer handel eller investeringer.

Et annet område som var vanskelig å komme til enighet om, gjaldt tilgang til britiske farvann for fiskefartøyer fra EU-stater og markedsadgangen for fisk og sjømat til EU. EU-stater som Frankrike og Spania fremmet krav om at deres fiskere skulle kunne fortsette å nyte godt av de såkalte historiske rettigheter til å fiske i britiske farvann. Konflikten fant først en løsning helt mot slutten av forhandlingene. EUs forhåndsbestemte kvoteandeler vil gradvis reduseres fram mot slutten av juni 2026. Deretter vil årlige forhandlinger avgjøre nivået og vilkårene for adgang. Handelen med fisk og sjømat vil fortsatt være fri for toll og kvoter, noe som ble ansett som viktig av Storbritannia. Hvis Storbritannia etter juni 2026 innskrenker adgangen for fiskefartøyer fra EU til britiske farvann, vil EU på visse vilkår ha rett til å innføre «kompenserende» tollsatser på import av britiske fiskeprodukter. EU fikk også gjennomslag for sitt krav om at oppsigelse av fiskeridelen av avtalen, automatisk vil føre til at delen om handel, luftfart og veitransport opphører.⁶² EU har gjennom disse bestemmelsene knyttet sammen ressurs- og markedsadgang. Denne delen av TCA-avtalen ble kri-

⁵⁷ «Hard Brexit for finansielle tjenester». Finans Norge. 2021. <https://www.finansnorge.no/artikler/2021/q1/hard-brexit-for-finansielle-tjenester/>.

⁵⁸ Portes (2022), s. 3.

⁵⁹ Du og Shepotylo (2022).

⁶⁰ «Commission signs Memorandum of Understanding on regulatory cooperation with the United Kingdom». Pressemelding. 2023. https://finance.ec.europa.eu/news/commission-signs-memorandum-understanding-regulatory-cooperation-united-kingdom-2023-06-27_en.

⁶¹ European Parliament (2021a).

⁶² Piris (2023).

Boks 15.3 Windsoravtalen og Nord-Irland-protokollen

En avgjørende del av utmeldingsavtalen er Nord-Irland-protokollen, som ble inngått i et forsøk på å håndtere konsekvensene av brexit på den irske øya. Protokollen oppretter en tollgrense mellom Nord-Irland og resten av Storbritannia, for å – i tråd med Langfredagsavtalen av 1998 – unngå grensekontroll, og dermed mulig ny, voldelig konflikt langs grensen mellom Irland og Nord-Irland. Dette var et av de vanskeligste spørsmålene både under og etter forhandlingene om utmelding. Formelt er Nord-Irland et tredjeland vis-à-vis EU, og er hverken del av det indre marked eller tollunionen. Likevel skal det ikke innføres grensekontroll mot EU. Det skal med andre ord fortsatt være fri bevegelse for personer og varer mellom Nord-Irland og Irland. Derimot er det etablert grensekontroll mellom Nord-Irland og resten av Storbritannia. Transport av varer til Nord-Irland fra andre deler av Storbritannia kan dermed bli utsatt for både dokumentkontroll og fysisk kontroll ved grensepassering.

Helt siden starten har Nord-Irland-protokollen skapt både politiske og praktiske utfordringer, ikke minst i Nord-Irland, og det har vært en belastning for forholdet mellom EU og Storbritannia. Mens britene fremmet flere lovforslag i strid med deler av protokollen, svarte EU med anklager om traktatbrudd. I februar 2023 ble det såkalte Windsor-rammeverket inngått mellom

Storbritannia og EU. Avtalen er utformet for å redusere formaliteter, kontroll og tilsyn i forbindelse med varehandel mellom Storbritannia og Nord-Irland. Avtalen reviderer protokollen om Nord-Irland og inneholder ordninger for en rekke områder, fra varebevegelser til human- og veterinærmedisiner, merverdiavgift, særavgifter og statsstøtte. Den innfører også forbedrede strukturer for involvering av interessenter, og en ny mekanisme – «Stormont Brake» – som gjør det mulig for medlemmer av den lovgivende forsamlingen i Nord-Irland å legge inn protest mot anvendelsen av nye eller reviderte EU-lover på en rekke områder i Nord-Irland.¹ Windsoravtalen innførte noen viktige endringer i grensekontrollsystemet. Varer fra Storbritannia som kun var ment for det nordirske markedet, utsettes for atskillig lavere tilsyns- og kontrollfrekvens («green lanes») enn hva som normalt er gjeldende for EUs tredjelandsskontroll. Varer som skal transporteres videre til Irland eller andre deler av EU må gjennomgå full kontroll («red lanes») i henhold til EUs krav til tredjelandsskontroll. Kontroll- og tilsynsprosedyrer for landbruks- og sjømatprodukter skal forenkles. Storbritannia har så langt valgt ikke å gjennomføre fysisk inspeksjon og kontroll av varer fra Nord-Irland, men har varslet at dette vil bli innført en gang etter 31. oktober 2024.

¹ House of Lords (2023).

tisert av fiskerinæringen i Storbritannia, særlig i Skottland.⁶³

Selv om britene som EU-medlem valgte å stå utenfor Schengen-samarbeidet, deltok de i praksis på mange andre områder, for eksempel den europeiske arrestordren, Schengeninformasjonssystemet, Europol – EUs byrå for politisamarbeid, og Eurojust – EUs byrå for strafferettslig samarbeid. Storbritannia hadde også sluttet seg til Prüm-samarbeidet om utveksling av opplysninger om DNA, kjøretøy og fingeravtrykk. Storbritannia gjorde stor bruk av noen av EUs strafferettslige samarbeidsordninger, men bidro også betydelig til EUs databaser, og støttet utviklingen av Europol og Eurojust. Manglende enighet på dette området ville kunne ramme bekjempelse av grenseover-

skridende kriminalitet i både EU og Storbritannia.⁶⁴

TCA opprettholder tett samarbeid på områder som strafferettslig samarbeid, inkludert en utleveringsmekanisme som erstatter den europeiske arrestordren, datautveksling og tredjelandssamarbeid med Europol og Eurojust. Britene fikk ikke gjennomslag for ønsket om direkte tilgang til EUs databaser som Schengen-informasjonssystemet, men EU godtok kravet om ikke å involvere EU-domstolen som tvisteløsningsorgan for justis- og innenrikssamarbeidet i avtalen. Samarbeidet mellom EU og Storbritannia på det strafferettslige området illustrerer hvordan de rent praktiske behovene for internasjonalt samarbeid gjør det nødvendig for Storbritannia å harmonisere sin

⁶³ Piris (2023).

⁶⁴ The EU-UK Trade and cooperation Agreement (2021), s. 24.

politikk med EUs, selv med fare for ikke å innfri kravene om en hard brexit.⁶⁵

På Storbritannias anmodning ble samarbeid om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken ikke en del av TCA, i motsetning til det den politiske erklæringen opprinnelig la opp til.

15.4.4 Institusjonell arkitektur og forvaltning av avtalen

EU-UK Trade and Cooperation Agreement (TCA) innebærer at den britiske tilknytning til EU reguleres gjennom én felles traktat, som gir felles institusjonelt rammeverk og en tvisteløsningsmekanisme. Eventuelle supplerende avtaler til TCA vil bli underlagt det eksisterende institusjonelle rammeverket, med mindre annet er bestemt.

Forvaltningen av avtalen tilsvarer lignende avtaler EU har med tredjeland. Størrelse, nærhet til EU og omfang av avtalen, påvirker utformingen av den institusjonelle arkitekturen.⁶⁶ Avtalen forvaltes av et Partnership Council, som skal føre tilsyn med gjennomføringen og bruken av avtalen. Partnership Council ledes av et medlem av Kommisjonen og en britisk statsråd i fellesskap, og bistås av flere komiteer med ulike ansvarsområder, inkludert handel, tollsamarbeid og opprinnelsesregler, men også energi, luft- og veitransport, koordinering av sosial sikkerhet, fiskeri, rettslig samarbeid og EU-programmer.⁶⁷

På alle nivåer krever beslutninger gjensidig samtykke fra den britiske regjeringen og EU. Samtidig er dette er i all hovedsak en «statisk» avtale. Hovedoppgaven til Partnership Council er begrenset til å påse at avtalen overholdes. Avtalen inneholder enkelte bestemmelser som muliggjør utvidelse av samarbeidet «innenfor avtalen». I tillegg er det noen mer dynamiske elementer, for eksempel forpliktelser om konvergens over tid i reglene om statsstøtte. På andre områder – miljø og arbeidstakerrettigheter – har partene forpliktet seg til ikke å gå tilbake på allerede eksisterende politikk. Altså skal reglene som gjaldt da Storbritannia gikk ut av unionen, fortsatt gjelde (se over).

TCA, og beslutninger tatt i henhold til avtalen, er juridisk bindende for EU og Storbritannia i henhold til folkeretten. Som en lang rekke andre handelsavtaler, inneholder TCA også en tvisteløsningsmekanisme som innebærer at konflikter

mellom avtalepartene kan avgjøres i en voldgiftsdomstol eller av et ekspertpanel.⁶⁸ Hvis en av partene ikke retter seg etter en voldgiftsdom, kan den andre parten suspendere deler av avtalen. I enkelte tilfeller kan slik suspensjon skje på tvers av avtalen, for eksempel ved å innføre toll på varer dersom en part fortsetter å bryte sine forpliktelser innenfor andre deler av avtalen. TCA-bestemmelsene kan også suspenderes ved manglende etterlevelse av voldgiftsavgjørelser under utmeldingsavtalen (Withdrawal Agreement).⁶⁹ Det helhetlige avtaleverket, kombinert med en horisontal tvisteløsningsmekanisme som knytter sammen ulike områder innenfor avtalen, var en kilde til uenighet under forhandlingene, og samtidig et viktig punkt for EU.⁷⁰

TCA skal evalueres hvert femte år, og hver av partene kan si opp avtalen med tolv måneders varsel. Det finnes også en hurtigoppsigelsesprosedyre som gjør det mulig for begge parter å si opp avtalen innen tretti dager hvis den andre parten bryter med «felles prinsipper». Disse prinsippene inkluderer demokrati, menneskerettigheter og rettsikkerhet. Begge parter kan dessuten si opp avtalen hvis den andre parten ikke overholder den internasjonale klimaavtalen som er nedfelt i Parisavtalen. Det samme gjelder dersom Storbritannia eller noen av EUs medlemsland trekker seg fra Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).

15.4.5 Konsekvenser av brexit og handels- og samarbeidsavtalen

Overgangsperioden ble avsluttet 1. januar 2021. Storbritannia var etter denne dato helt utenfor det indre marked og tollunionen, og ikke lenger bundet av EUs lovgivning eller EU-domstolen.

Før den britiske folkeavstemningen anslo flere økonomer at de langsiktige konsekvensene av å forlate EU ville være negative for den økonomiske veksten, riktignok avhengig av hvilken type avtale som ville erstatte medlemskap.⁷¹ Den britiske regjeringens egen analyse kom til en lignende konklusjon. Department for Exiting the European Union (nå nedlagt) analyserte i slutten av 2018 fire brexit-alternativer. De konkluderte med at en «EØS-lignende ordning» ville redusere BNP per innbygger på lang sikt med rundt 1,4 prosent,

⁶⁵ Mitsilegas og Guild (2023).

⁶⁶ Dür og Gastinger (2022).

⁶⁷ Utredelsesavtalen overvåkes av en felles komité (Joint Committee, JC).

⁶⁸ Enkelte deler av avtalen er unntatt tvisteløsningsmekanismen, eller har egne ordninger.

⁶⁹ Fella og Butchard (2021).

⁷⁰ European Parliament Research Service (2021).

⁷¹ Portes (2022).

mens det å inngå en omfattende frihandelsavtale ble estimert til å redusere BNP per innbygger med 4,9 prosent.⁷² Office for Budget Responsibility (OBR) har anslått at vilkårene for handelssamarbeidet under TCA vil redusere den langsiktige produktiviteten med 4 prosent sammenlignet med om UK hadde forblitt i EU.⁷³ Som beskrevet i kapittel 10, skyldes tapet i hovedsak ikke økte handelsbarrierer som toll e.l., men at mangelen på harmonisering (som EU-medlemskapet ga) vil gjøre det vanskeligere for Storbritannia å utnytte sine komparative fortrinn.⁷⁴ Både eksport og import er anslått å ligge 15 prosent lavere på lang sikt enn dersom Storbritannia hadde forblitt medlem. Se kapittel 10 for en mer detaljert økonomisk vurdering.

Det kan være vanskelig å beregne nøyaktig de økonomiske effektene av brexit. Vi snakker om en kort tidsperiode. Pandemien, krigen i Ukraina og andre faktorer, som endringer i globale handelsmønstre og ulike hastigheter i iverksettingen av de ulike deler av avtalen, forstyrrer bildet. På tross av dette er det sterk grad av enighet i økonomisk forskning og analyser om den negative virk-

ningen, men den er vanskelig å tallfeste eksakt. Handelen med varer og tjenester har utviklet seg svakere enn i andre EU-land, og investeringene i næringslivet har vært lave.

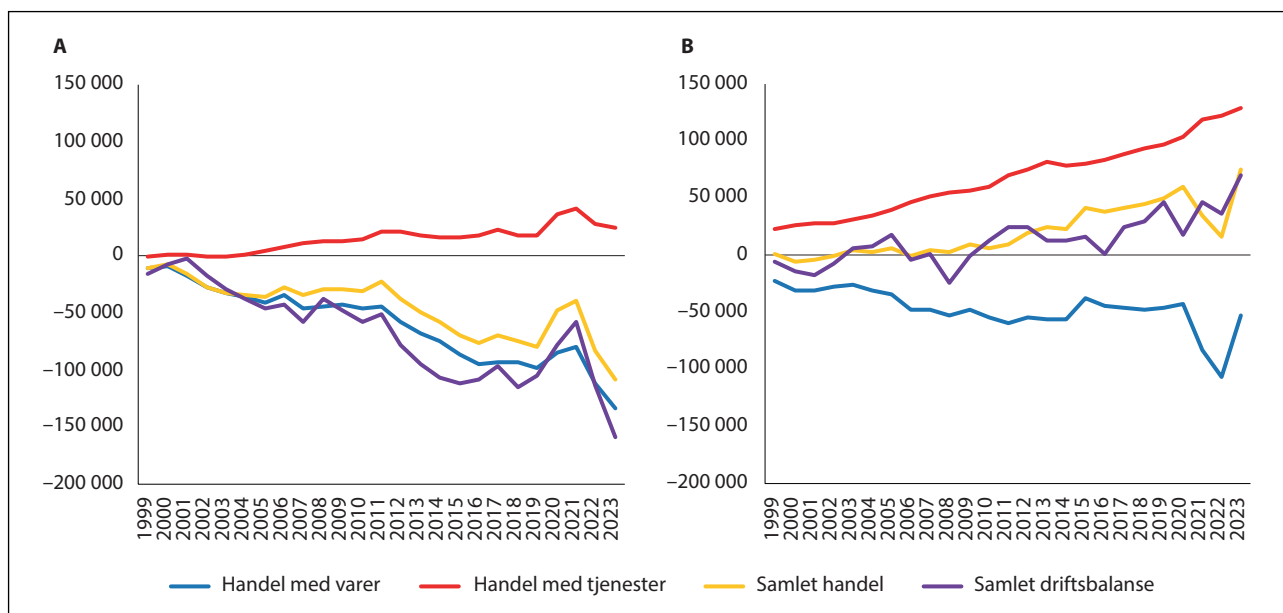
Figur 15.3 viser hovedtrekk ved Storbritannias handel med EU og resten av verden i perioden 1999–2023. Storbritannia er netto importør av varer, både fra EU og resten av verden, men netto tjenesteeksportør, særlig til resten av verden. Sett under ett har Storbritannia lenge hatt underskudd på både handelsbalansen og driftsbalansen. Et uttalt mål med brexit var å etablere tettere handelssamarbeid med land i andre deler av verden. Flertallet av handelsavtalene Storbritannia har inngått etter brexit, viderefører avtaler de hadde som EU-medlem. Nye avtaler er så langt på plass med Australia, Japan og New Zealand. Forhandlinger om en avtale med USA ble åpnet i mai 2020, men er lagt på is. Som figuren viser, er britisk handel med EU fortsatt klart dominerende. Det er lite som tyder på at handelsavtalene Storbritannia har framforhandlet med andre land, i særlig grad vil øke handelen og veie opp for de negative konsekvensene av brexit.⁷⁵ Storbritannia har også vært nødt til å gi en del for å få på plass disse avtalene. Blant annet har britene måttet åpne opp egne markeder for jordbruksprodukter, noe som har ført til kritikk fra britiske bønder. Forhandlinger om en ny avtale med Canada har også støtt på problemer

⁷² United Kingdom Government (2018).

⁷³ Office for Budgetary Responsibility (2020).

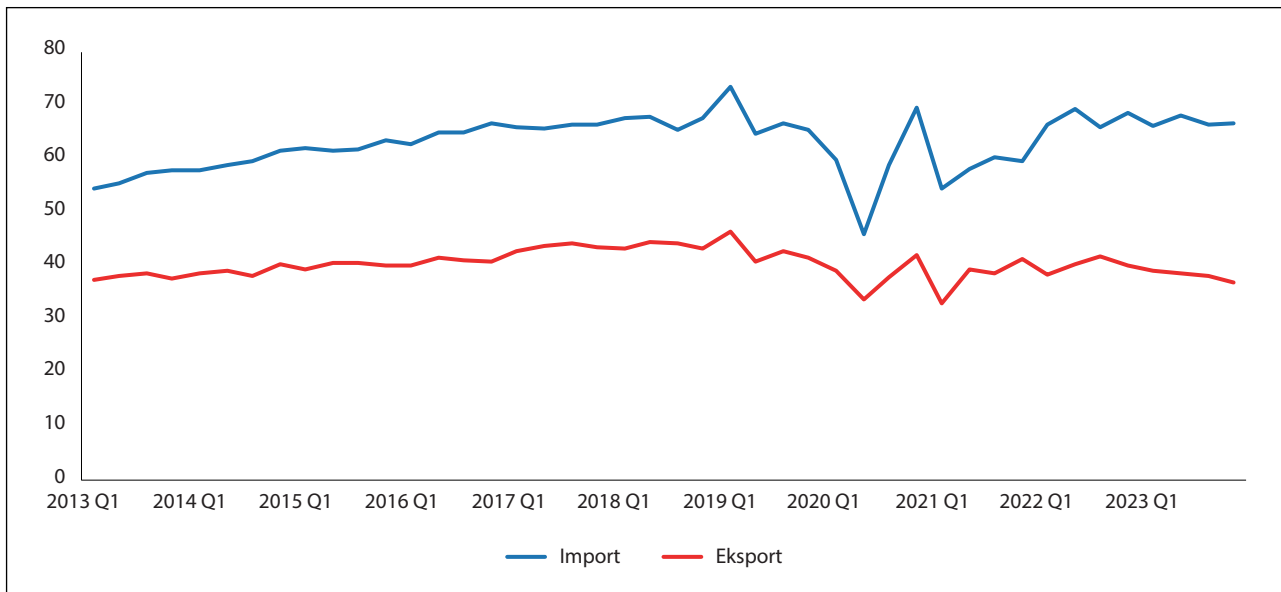
⁷⁴ En rekke analysemiljøer har vurdert den langvarige produktivitetutviklingen. Alle vi kjenner til finner at den vil svekkes, men størrelsesorden varierer en del, fra -1,8 prosent (Felbermayr m.fl., 2018) til -10 prosent (Verdensbanken, 2017).

⁷⁵ Helm (2023).



Figur 15.3 A) Storbritannias handel med varer og tjenester, handelsbalanse og driftsbalanse overfor EU, B) Storbritannias handel med varer og tjenester, handelsbalanse og driftsbalanse overfor resten av verden. 1999–2023.

Kilde: Office for National Statistics (ONS).



Figur 15.4 Storbritannias handel med EU. Varer eksklusive sjeldne metaller. Milliarden pund. Kjedede volumtall. 1. kvartal 2013 – 4. kvartal 2023.

Kilde: Office for National Statistics (ONS).

på grunn av uenighet om markedsadgang for landbruksvarer.

Siden 2016 har Storbritannias samlede handelsbalanse variert en del. Under pandemien falt både eksport og import, og det var tidvis handelsoverskudd. Siden den gang har handelsbalansen snudd til et stort underskudd, blant de største i OECD. Storbritannia har lenge importert mer fra EU enn det de har eksportert til EU, men handelsunderskuddet har økt mye etter 2016. Mot resten av verden har Storbritannia et handelsoverskudd. Kina er blitt en viktigere handelspartner for Storbritannia etter 2016, mens Tyskland er blitt mindre viktig.

Vareeksporten fra Storbritannia har reelt sett falt. Handelsintensiteten (eksport pluss import som andel av BNP) i britisk økonomi har gått ned med 1,7 prosent fra 2019 til 2023. I gjennomsnitt har den steget med 1,9 prosent i andre G7-land i samme periode. OBR venter at handelsintensiteten vil falle ytterligere på lang sikt.

Direkte utenlandsinvesteringer (FDI) har gått ned etter brexit-avstemningen. Tall fra Department for Business and Trade viste at Storbritannia fikk 1654 FDI-prosjekter fra mars 2022 til mars 2023, opp 4 prosent fra tilsvarende periode 2021–2022, men ned 27 prosent fra 2016–2017. I enkelte viktige sektorer – som forretnings- og forbrukertjenester, media og elektronikk og kommunikasjon – var fallet mer enn 60 prosent fra 2016–2017 til 2022–2023. Lavere FDI kan skyldes økt politisk usikkerhet eller færre attraktive forretningsmuligheter i Storbritannia, men kan for eksempel også

skyldes at andre land er blitt mer attraktive å investere i. Samlede investeringer i markedsrettet virksomhet i Storbritannia har i tillegg utviklet seg nokså svakt siden brexit-avstemningen, som vist i figur 15.5.

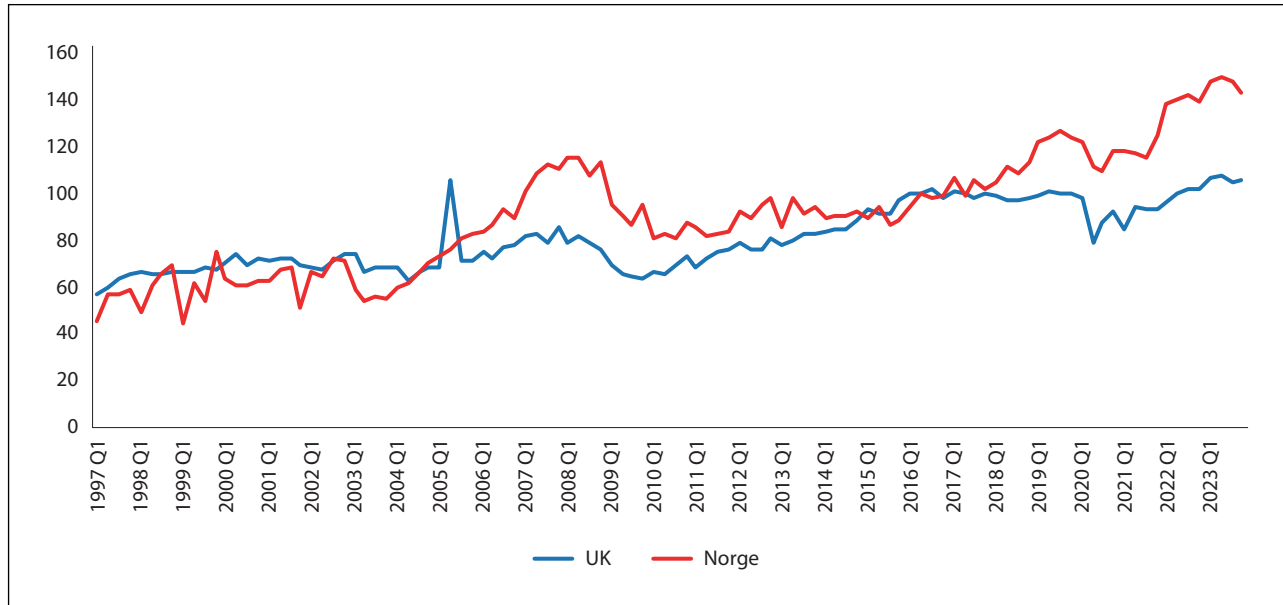
Undersøkelser viser at mange britiske virksomheter fortsatt har betydelige vanskeligheter med å tilpasse seg brexit.⁷⁶ En spørreundersøkelse blant over 1200 bedriftsledere fra 2019, viste at 16 prosent hadde satt i gang flytteplaner, eller planla å gjøre det, i forbindelse med brexit, mens ytterligere 13 prosent vurderte å gjøre det.⁷⁷ I 2023 viste en spørreundersøkelse gjennomført av British Chambers of Commerce (BCC) at 60 prosent av firmaene som svarte, mente det var vanskeligere å handle med EU enn et år tidligere. 41 prosent svarte at de hadde vanskeligheter med å tilpasse seg reglene i TCA for kjøp og salg av varer.⁷⁸

Basert på avtalen mellom EU og Storbritannia, er handel med varer fortsatt tollfritt, men flere ikke-tariffære handelshindringer er ventet å gjøre det vanskeligere for britisk adgang til det indre marked. Et frihandelsområde skaper ikke friksjonsfri handel med mindre det ledsages av har-

⁷⁶ Agyemang og Foster (2024).

⁷⁷ «Nearly a third of firms looking overseas due to Brexit». Institute of Directors. 2019. <https://www.iod.com/news/eu-and-trade/nearly-a-third-of-firms-looking-overseas-due-to-brexit/>.

⁷⁸ Av de 733 firmaene som deltok i undersøkelsen, var 97 prosent små- eller mellomstore bedrifter (British Chambers of Commerce, 2023).



Figur 15.5 Investeringer i markedsrettet virksomhet. Storbritannia og Fastlands-Norge. 1. kvartal 1997 til 3. kvartal 2023. Faste priser. Indeksert, 2. kvartal 2016 = 100.

Kilde: Office for National Statistics (ONS) og Statistisk sentralbyrå.

monisering eller gjensidig godkjenning av reguleringer og standarder, samt en tollunion, som samlet bidrar til å fjerne handelsbegrensninger og minimere grensekontroll. Ettersom Storbritannia ikke deltar i det indre marked, ble veterinær grensekontroll og tollkontroll gjeninnført. Fordi Storbritannia aldri var del av Schengen, var allerede personkontrollen ved grensepassering i prinsippet på plass, men økt omfang i kontrollen har ført til lange ventetider på britisk side av grensen både for personer og varer. Videre må varer fra Storbritannia kontrolleres ved grensepassering til EU for å sikre at de er i samsvar med EUs sanitære og plantesanitære regler, med opprinnelsesreglene, og med andre typer normer og standarder. Britiske importører og eksportører fra og til EU må også fylle ut administrative og skattemessige erklæringer.

Flere virkninger av brexit illustrerer spenningen mellom målet om uavhengighet på den ene siden og det praktiske behovet for å opprettholde samarbeidet med EU på den andre.⁷⁹ I en rapport fra UK Trade and Business Commission framheves det at opprettelsen av separate regelverk har ført til betydelige hindringer på tvers av en rekke sektorer.⁸⁰ Mer konkret peker de på at kravet om veterinære grensekontroller innebærer store kostnader og forsinkelser for britiske virksomhe-

ter. En arbeidsgruppe som representerer en rekke bransjeorganisasjoner innenfor matproduksjon, landbruk og transport, peker også på manglende avtale om veterinærkontroll, og at dette krever store økonomiske og personell ressurser. De estimerte at nye krav til helsesertifikater for eksport til EU har kostet minst 60 millioner britiske pund i løpet av ett år (2020–2021).⁸¹ Britiske Food & Drink Federation fremhever på at brexit innebærer en mulighet for Storbritannia til å gjøre egne prioriteringer tilpasset nasjonale handelsmønstre. Samtidig påpeker de at EU står for nesten to tredjedeler av britisk eksport av mat og drikke, og at geografisk nærhet gjør at EU alltid vil være Storbritannias viktigste marked. Dette medfører at det er et særlig behov for å få på plass effektiv regulering av handel med mat og drikke mellom EU og Storbritannia, og spesielt for «just-in-time»-leveringskjeder.⁸² Innføringen av et kontrollregime for import fra EU til Storbritannia, har blitt utsatt en rekke ganger. Første fase i etableringen av importkontroll ble igangsatt i slutten av januar 2024, med krav om ulike former for sertifisering av visse kategorier dyre- og planteprodukter. Fysiske inspeksjoner på grensen skal etter

⁷⁹ Dudley og Gamble (2023).

⁸⁰ Benn og Norris (2023), s. 9.

⁸¹ «Brexit red tape costs food businesses £60m in 12 months – veterinary agreement with EU required urgently». Pressemelding. SPS Certification Working Group. 23 februar 2022. <https://www.chilledfood.org/wp-content/uploads/2022/02/First-12-months-of-Brexit-EHCs-SPS-Certification-WG-news-release-22-2-22-FINAL.pdf>.

⁸² Food & drink federation (2022).

planen igangsettes i løpet av våren 2024. Britiske myndigheter har anslått at det nye regimet vil koste rundt 330 millioner britiske pund årlig (over 4 milliarder kroner med dagens kurs).

For den britiske bilindustrien er det opprinnelsesreglene som har skapt mest hodebry. I følge TCA skulle nye opprinnelsesregler tre i kraft 1. januar 2024. Etter de nye reglene må minst 45 prosent av komponentene og 60 prosent av batteriet i elektriske kjøretøy som skal eksporteres mellom EU og Storbritannia, komme fra enten Storbritannia eller EU. Kjøretøy som ikke overholder opprinnelsesreglene, ilegges en toll på 10 prosent, noe som er anslått å koste over 4 milliarder britiske pund. Flere bilprodusenter signaliserte at dette ville gå utover konkurranseevnen til britisk bilindustri og føre til utflytting av produksjon.⁸³ De nye reglene vil også innebære at norskproduserte batterier i elbiler produsert i EU eller Storbritannia som så eksporteres, vil ilegges toll (se kapittel 11). I desember 2023 ble det besluttet å utsette innføring av nye regler til januar 2027.⁸⁴

Allerede før en ny avtale var på plass, valgte mange aktører i finanssektoren å flytte hele eller deler av virksomheten fra London, til Frankfurt, Amsterdam, Dublin og Paris.⁸⁵ Samtidig har en rekke andre bransjer flyttet etter, som for eksempel juridiske tjenester, regnskap og bedriftsrådgivningsfirma.⁸⁶ Enkelte anslag har pekt på at brexit har bidratt til en nedgang i antallet finansansatte i Storbritannia på rundt 7000. Dette utgjør imidlertid en svært liten del av den britiske finanssektoren som består av over 2 millioner ansatte, selv om enkelte også peker på indikasjoner på en utflating i nyrekruttering.

Ideen om et «globalt Storbritannia» ble framhevet som et mål etter brexit, der en sentral ambisjon er å styrke Storbritannias posisjon som global leder på finansområdet, gjennom å innføre nye, mindre inngripende regler. Innenfor finansielle tjenester er det samtidig også vedvarende likheter mellom EUs og Storbritannias regelverk. Ambisjoner om omfattende reformer er beskrevet som «betydelig redusert», blant annet på grunn av motstand fra store aktører innenfor finanssektoren

ren som vektlegger kontinuitet og forutsigbarhet.⁸⁷

Som beskrevet over, ble Storbritannia og EU enige om en Memorandum of Understanding, sommeren 2023, med mål om å videreutvikle det regulatoriske samarbeidet om finansielle tjenester. Endelig overenskomst om dette ble utsatt som en følge av uenighet om Nord-Irland protokollen – og dermed om betingelsene for utmeldingsavtalen. Først med Windsor-rammeverket på plass, ble samtalen gjenopptatt.

Et annet eksempel på at EU har koblet ulike saksfelt, er Storbritannias deltakelse i EUs forsknings- og innovasjonsprogram, Horizon Europe. Britiske forskningsinstitusjoner har hatt godt utbytte av EUs forskningsfinansiering. Før brexit var forskning et område der Storbritannia mottok mer enn de bidro med.⁸⁸ I henhold til TCA skulle Storbritannia bidra til, og kunne delta i, EUs forskningsprogrammer. Som assosierte deltakere kunne imidlertid britiske institusjoner ikke lenger lede prosjekter.⁸⁹ Storbritannias inntekter fra EU-programmer kunne heller ikke overstige landets bidrag til programmene. Men da den britiske regjeringen lanserte lovforslag som skulle erstatte Nord-Irland-protokollen (se boks 15.3), svarte EU med å utsette beslutningen om Storbritannias deltakelse i forskningsprogrammene.⁹⁰ Dette ble møtt med kraftige reaksjoner i britiske forskningsmiljøer, som dermed ikke bare gikk glipp av finansieringsmuligheter, men også sto i fare for svekket rekruttering til sektoren.⁹¹ Først da Windsor-rammeverket var på plass, ble forhandlingene om deltakelse i forskningsprogrammene gjenopptatt, og i november 2023 ga Rådet grønt lys til en avtale om Storbritannias deltakelse i Horizon Europe og Copernicus-delen av EUs romprogram.

Tenketanken UK in a Changing Europe utfører kvartalsvise undersøkelser av avvik mellom reguleringer fra EU og Storbritannia. De viser til en rekke tilfeller der Storbritannia har laget nye lover og regler som avviker fra EUs regelverk. På andre områder lager EU nye eller oppdaterer eksisterende regler, mens Storbritannia ikke følger etter, noe som også fører til ulike regelverk.

I analysen fra siste kvartal i 2023, peker UK in a Changing Europe på en tendens til at Storbritannia aktivt søker å minimere avvik mellom regule-

⁸³ House of Commons (2023).

⁸⁴ «Tariffs on electric vehicles avoided as UK and EU extend trade rules». Pressemelding. Prime Minister's Office. 2023. <https://www.gov.uk/government/news/tariffs-on-electric-vehicles-avoided-as-uk-and-eu-extend-trade-rules>.

⁸⁵ EY Financial Services Brexit Tracker: Movement within Financial Services Sector Stabilises Five Years on from Article 50 Trigger (2022).

⁸⁶ Panitz og Glückler (2022).

⁸⁷ James og Quaglia (2023).

⁸⁸ The Royal Society (2015).

⁸⁹ Dette skiller seg fra Norges deltakelse i Horizon Europe.

⁹⁰ Fella, Keep og Rough (2023).

⁹¹ Corbett og Hantrais (2023).

ringer i Storbritannia og EU. I noen tilfeller innebærer dette en gjentakelse eller omformulering av EU-retten i britisk rett. En årsak som pekes på, er de negative økonomiske konsekvensene. Britiske bedrifter foretrekker å forholde seg til de samme standardene i Storbritannia og EU, fordi det ikke innebærer ekstra kostnader.⁹² Britiske myndigheter har for eksempel besluttet å legge vekk de opprinnelige planene om å erstatte EUs CE-merking med en egen nasjonal ordning for produktsikkerhet, UK conformity assessment (UKCA). CE-merket sertifiserer at ulike produkter, slik som leker, verneutstyr, byggevarer og maskiner, oppfyller gjeldende krav til produktsikkerhet. Etter press fra flere britiske virksomheter, vil CE og UKCA kunne brukes parallelt, på ubestemt tid.

Med andre ord er det en rekke tilfeller der Storbritannia ikke har benyttet anledningen til å avvike fra EUs regulering, fordi ulike standarder innebærer merarbeid og ekstrakostnader for britisk næringsliv, men også på grunn av manglende kapasitet til å lage egne regler. Etter at avtalen trådte i kraft, har Storbritannia måttet etablere egne organer til å utføre arbeid som tidligere ble utført på EU-nivå. I tillegg fikk offentlige myndigheter en rekke nye funksjoner som har medført byråkratiske merkostnader. Dette omfatter kostnader ved tollkontroll og grensekontroll, men også oppgaver som tidligere var tillagt EU-byråer, som for eksempel EUs legemiddelbyrå (EMA), som lå i London før brexit, og EUs kjemikaliebyrå (ECHA). En rapport fra den britiske riksrevisjonen om regulering etter brexit, pekte på store utfordringer for offentlige organer som hadde fått nye oppgaver og ansvar. Særlig rekruttering av ansatte med riktig kompetanse ble framhevet som et problem, men også tilgang til informasjon fra databaser på EU-nivå.⁹³

Med utgangspunkt i handels- og samarbeidsavtalen deltar britene i syv EU-byråer. Flere av disse er knyttet til justisområdet, slik som Europol og Eurojust. Som beskrevet over, opprettholder TCA et tett samarbeid mellom Storbritannia og EU. Dette har blant annet vært et uttrykt ønske fra britisk politi og grensepoliti, samt påtalemyndigheten.⁹⁴ Et tett samarbeid var også en politisk prioritering, noe som gjenspeiler erkjennelsen av at Storbritannia er en ledende bidragsyter til, og

braker av, EUs strafferettslige samarbeidsmekanismer, for eksempel Europol.⁹⁵

Samarbeidet som TCA legger til rette for når det kommer til kriminalitetsbekjempelse og strafferettslig samarbeid, er blitt beskrevet som tredelt – med høyt, middels og lavt ambisjonsnivå.⁹⁶ Det høye ambisjonsnivået omfatter områder der EU og Storbritannia har forsøkt å opprettholde tilsvarende grad av samarbeid som før brexit. Dette gjelder for eksempel den europeiske arrestordren⁹⁷ og ulike former for utveksling av personopplysninger (PNR-data og DNA-data innenfor Prüm-rammeverket). På områder som gjensidig rettshjelp og britisk deltakelse i Europol og Eurojust, beskrives samarbeidet som mindre omfattende enn før brexit.⁹⁸ På noen områder legger ikke TCA opp til noen form for samarbeid, for eksempel direkte tilgang til EU-databaser som Schengen-informasjonssystemet.⁹⁹ Også på dette området viser regulatoriske forskjeller seg å være utfordrende. Foreslåtte endringer i Prüm-rammeverket som går utover TCA, kan for eksempel skape problemer for tilgang til informasjon for britiske politimyndigheter dersom avtalen ikke oppdateres.¹⁰⁰

Tidligere mottok Storbritannia flest migranter fra EU-land. Migrasjonen fra EU-land begynte å falle umiddelbart etter brexit-avstemningen i juni 2016, og er redusert med 75 prosent siden den gang. Samtidig har migrasjonen fra land utenfor EU mangedoblet seg i samme periode, slik at den samlede migrasjonen til Storbritannia er blitt høyere. Etter brexit-overgangsperioden har fallet i migrasjonen fra EU tiltatt ytterligere, mens migrasjonen fra andre land har økt kraftig, som vist i figur 15.6. Etter brexit har også noen flere briter enn før vendt hjem.

I januar 2021 iverksatte Storbritannia et nytt migrasjonssystem som endret kriteriene for arbeidsvisum. Det nye systemet har blant annet ført til en økning i antall arbeidsvisum i helsesektoren.¹⁰¹ Etter brexit gjelder ikke lenger EUs regler om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Dermed må britiske arbeidstakere som ønsker å arbeide i EU, oppfylle kvalifikasjonskravene i hver enkelt EU-stat. Det samme gjelder for

⁹² Reland (2023).

⁹³ National Audit Office (2022). Rapporten undersøkte følgende organer: Health and Safety Executive (HSE), Food Standards Agency og Competition and Market Authority.

⁹⁴ House of Lords (2021); Evidence to House of Lords EU Committee, Q54.

⁹⁵ Mitisilegas og Guild (2023).

⁹⁶ Mitisilegas (2022).

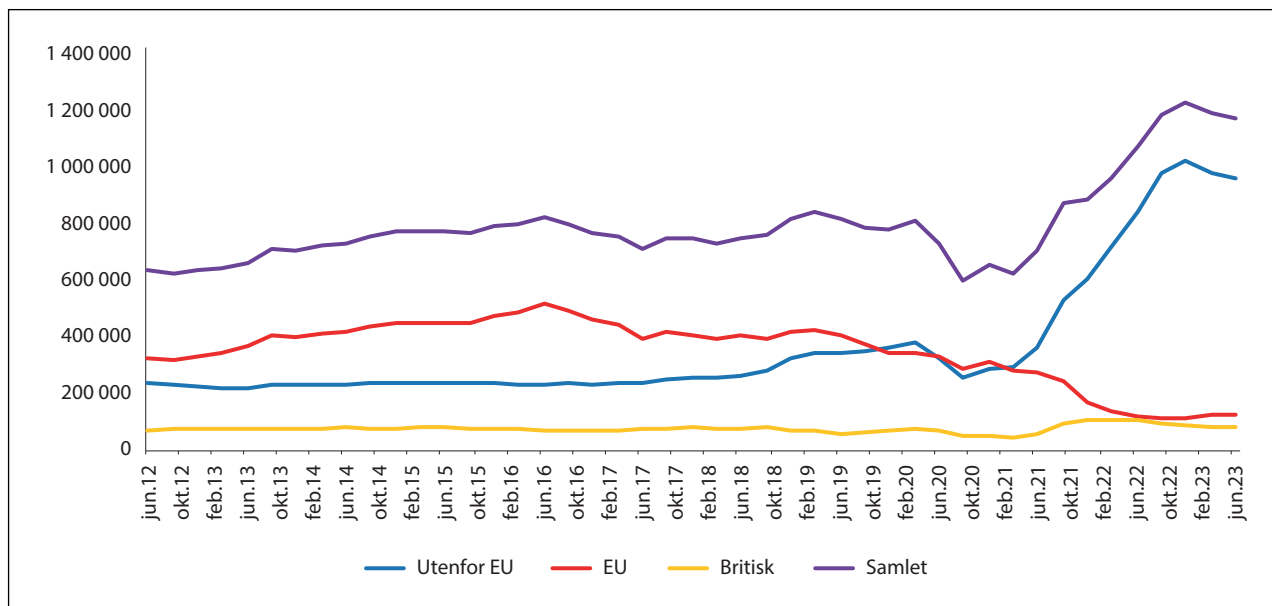
⁹⁷ En viktig forskjell er at ordningen ikke bygger på gjensidig godkjenning (NOU 2022: 15, punkt 5.3.4).

⁹⁸ Det innebærer for eksempel at Storbritannia ikke lenger deltar i Europols styre.

⁹⁹ Mitisilegas og Guild (2023).

¹⁰⁰ House of Commons (2023).

¹⁰¹ Home Office (2023).



Figur 15.6 Antall migranter til Storbritannia, sortert etter statsborgerskap, 2012–2023.¹

¹ Alle observasjoner er for utgangen av en ettårsperiode. For eksempel er tallene som er angitt for mai 2020, fremkommet ved å legge sammen alle ankomne migranter i perioden mai 2019 til mai 2020. Observasjonene for juni 2022, november 2022 og juni 2023 er foreløpige anslag.

Kilde: Office for National Statistics.

EU-kvalifiserte arbeidstakere som ønsker å få godkjent sine kvalifikasjoner i Storbritannia. Et midlertidig unntak fra sistnevnte er helsepersonell. I 2023 besluttet britiske myndigheter ensidig å forlenge perioden hvor kvalifikasjoner til helsepersonell fra EØS-området godkjennes automatisk.¹⁰²

Som beskrevet over, ønsket ikke den britiske regjeringen å inkludere utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i TCA. Storbritannias utenrikspolitiske tilnærming etter brexit ble lenge omtalt som «Global Britain», med vekt på økt internasjonal handel, men også med Storbritannia som sikkerhetsaktør langs en euro-atlantisk akse.¹⁰³ I en gjennomgang av sin utenriks- og sikkerhetspolitiske strategi i 2023, legges det fortsatt vekt på partnerskap i og utenfor Europa, mens «Global Britain» er noe nedtonet i møte med en verden i rask endring.¹⁰⁴

Som EU-medlem var Storbritannia i mange sammenhenger frakoblet EUs felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk (FUSP). Storbritannia prioriterte multilaterale fora som FNs sikkerhets-

råd, G7 og NATO, samt bilaterale forbindelser og samarbeid med grupper av land, for eksempel de såkalte «Five Eyes»-partnerne Australia, Canada, New Zealand og USA.¹⁰⁵ Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022, førte til et tettere samarbeid mellom Storbritannia og EU om utenriks- og sikkerhetspolitikk.¹⁰⁶ På tross av manglende formelle strukturer for samarbeid, har EU og Storbritannia koordinert sanksjoner mot Russland, militære treningsoperasjoner og sivil og økonomisk støtte til Ukraina, blant annet gjennom G7. En rapport fra det britiske parlamentet framhever at tett samarbeid mellom Storbritannia og EU for å sikre fortsatt tilstrekkelig militær støtte til Ukraina, vil være spesielt viktig i tilfelle en framtidig amerikansk administrasjon skulle endre politikk.¹⁰⁷

Samtidig er Storbritannia blitt tettere påkoblet EUs sikkerhetspolitiske initiativer. I juli 2022 søkte Storbritannia om å bli med i PESCO-prosjektet for militær mobilitet. Søknaden ble formelt godkjent på et møte mellom EUs forsvarsministre i november samme år. Når det gjelder EUs forsvarsindustrielle samarbeid, har Storbritannia så

¹⁰² Department of Health & Social Care (2023).

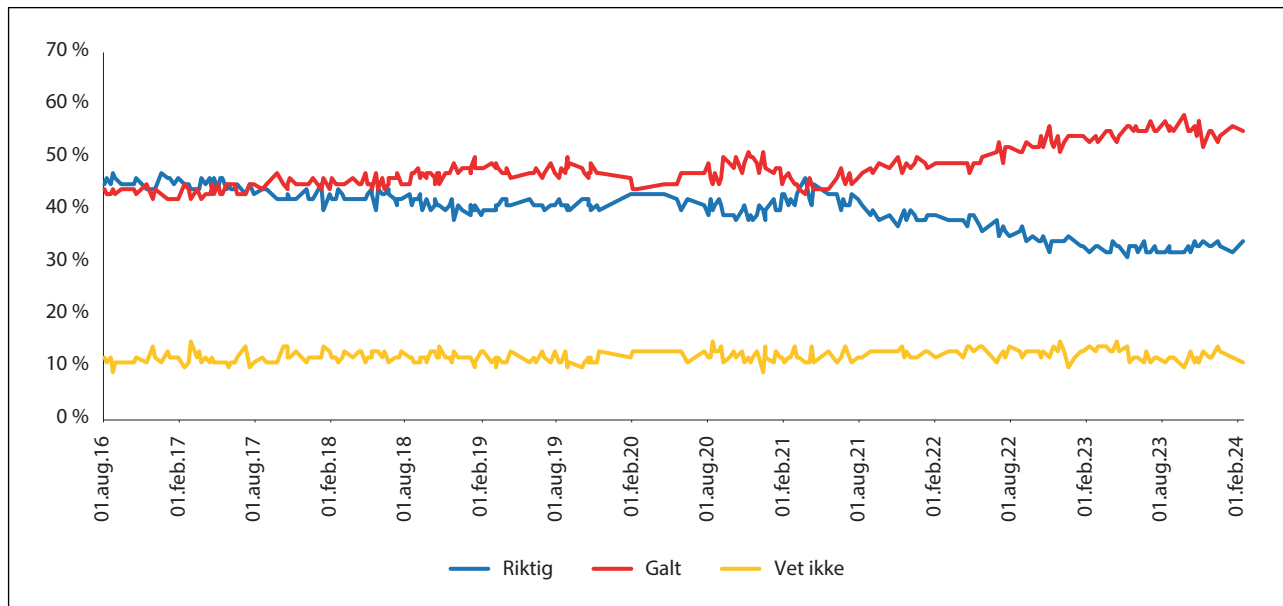
¹⁰³ Haugevik og Svendsen (2023). Se også: United Kingdom Government (2021).

¹⁰⁴ Hadfield og Whitman (2023). Se også: United Kingdom Government (2023).

¹⁰⁵ Hadfield og Whitman (2023).

¹⁰⁶ Se for eksempel den omfattende gjennomgangen i House of Commons (2023).

¹⁰⁷ House of Lords (2024).



Figur 15.7 Synspunkter på brexit 2016–2024.

Kilde: Statista (2023). Respondentene svarte på spørsmålet: «In hindsight, do you think Britain was right or wrong to vote to leave the European Union?».

langt ikke tilgang. Dette gjelder for eksempel Det europeiske forsvarsfondet (EDF), hvor Norge deltar (se kapittel 14). Den britiske regjeringen ønsker imidlertid at EU skal revidere betingelsene for deltakelse fra tredjeland.¹⁰⁸

Avslutningsvis, er det verdt å merke seg at utviklingen i den britiske opinionen siden 2020 har gitt et stadig større flertall som mener det var galt å forlate EU. Som figur 15.7 viser, har andelen som mener det var riktig å gå ut av EU, endret seg fra 40 prosent i januar 2020, til 32 prosent i februar 2024. Tilsvarende har andelen som mener det var galt å forlate unionen, steget fra 47 prosent til 56 prosent.

15.5 Canada

15.5.1 Innledning

EU og Canada er to av verdens største handelsaktører, både på vare- og tjenesteområdet. Partene har en omfattende handel seg imellom. Når det gjelder vareimport, var Canada EUs sekstende største handelspartner i 2020, mens EU var Canadas tiende største handelspartner. I dag reguleres handelssamarbeidet mellom de to partene primært gjennom en omfattende handels- og investeringsavtale som ble operativ fra 21. september

2017: CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement).

15.5.2 Bakgrunn for CETA

Den kanadiske handelspolitikken har tradisjonelt hatt flere likhetstrekk med EUs handelspolitikk, med vektlegging av multilateralt samarbeid gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO). I siste halvdel av 2000-tallet gikk WTO-forhandlingene i stå, og flere land rettet i større grad oppmerksomheten mot regionale og bilaterale handelsavtaler. I tråd med dette endret også Canada og EU sine handelspolitiske strategier og åpnet i 2007 samtaler om grunnlaget for å kunne starte forhandlinger om en omfattende bilateral handelsavtale.¹⁰⁹ I den forbindelse ble det gjennomført en felles studie som viste at en ny avtale kunne gi betydelig økonomisk gevinst for begge parter, særlig hvis avtalen kunne fjerne og/eller redusere ikke-tollmessige handelshindringer, som for eksempel hindringer forårsaket av ulike tekniske reguleringer og standarder, prosedyrer for godkjenning og testing av produkter, og prosedyrer for grensekontroll.¹¹⁰ Studien viste også at det var behov for å fjerne handelshindringer internt i Canada – mellom provinsene – slik at EU kunne forholde seg til ett kanadisk felles indre marked tilsvarende det

¹⁰⁸ United Kingdom Government (2023).

¹⁰⁹ Leblond (2024).

¹¹⁰ Ibid.

Canada sto overfor i Europa. Studien påpekte dessuten flere ulike områder utenom det rent handelspolitiske, der Canada og EU kunne tjene på samarbeid, som teknologi, energi, miljø, transport, utdanning og tollbehandling/grensekontroll.

Da forhandlingene om CETA formelt startet i 2009, sto tollreduksjoner/fjerning av toll, handel med tjenester, konkurransepolitikk, fri bevegelighet av personer, arbeidskraft, tekniske reguleringer og miljøspørsmål på dagsorden. Det ble også forhandlet om et institusjonelt rammeverk, inkludert en tvisteløsningsmekanisme, for å administrere avtalen. Omfanget og kompleksiteten til CETA kan illustreres ved at det tok sju år med forhandlinger før avtalen var på plass i 2016. Da den ble forhandlet fram, ble CETA regnet som «den dypeste av de dype» handelsavtalene, og har senere fungert som «modell» for andre avtaler, som for eksempel handels- og samarbeidsavtalen mellom EU og Storbritannia.¹¹¹ Etter å ha blitt godkjent av Rådet og Europaparlamentet, trådte avtalen midlertidig i kraft 21. september 2017. Ettersom EU definerte CETA som en såkalt «blandet avtale»¹¹², må den godkjennes av medlemsstatene for å være gyldig på permanent basis. Per mars 2024 hadde sytten av EUs medlemsstater godkjent avtalen.

15.5.3 Hovedtrekk ved CETA

CETA regnes som en «dyp» handelsavtale (også betegnet som «tredjegerasjons handelsavtale»). Slike avtaler omfatter ikke bare handel, men også andre politikkområder, som internasjonale investeringsstrømmer og arbeidskraft, beskyttelse av immaterielle rettigheter og miljø. Selve avtalen består av tretti kapitler¹¹³ som dekker alt fra elimi-

nering av toll til reguleringer og standarder knyttet til mattrygghet, plante- og dyrehelse, subsidier, investeringer, oppholdsregler for næringsdrivende, gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, immaterielle rettigheter og miljøstandarder.

CETA la opp til at tollavgiftene på alle varer, bortsett fra på enkelte sensitive landbruksprodukter, skulle fjernes over en periode på syv år. 98 prosent av tollinjene skulle fjernes umiddelbart når avtalen trådte i kraft. 95 prosent av landbruksproduktene skulle være tollfrie, mens enkelte produkter kunne i en overgangsperiode på syv år beholde tollavgifter. Det er samtidig viktig å understreke at partene verken har harmonisert eller gjensidig godkjent hverandres reguleringer knyttet til produksjon av landbruksprodukter.¹¹⁴ Dette innebærer for eksempel at det fortsatt ikke er mulig å eksportere kanadisk kjøtt produsert med hormoner eller rensset med klorvann, til EU, ettersom EU har forbud mot den type produksjon.

På landbruksområdet har Canada særlig sterke interesser knyttet til bedre markedsadgang for kjøttprodukter, noe de fikk gjennomslag for gjennom en betydelig økning i tollfrie importkvoter inn til EU. Til gjengjeld fikk EU bedre markedsadgang for meieriprodukter gjennom økning i de tollfrie kvotene for disse produktene.¹¹⁵ Måten Canada har administrert de tollfrie kvotene for meieriprodukter på er et av få områder hvor det har oppstått uenighet mellom partene. EU har hevdet at Canada i for stor grad har tildelt de tollfrie importkvotene til kanadiske meieriprodusenter.¹¹⁶

CETA inkluderte videre bestemmelser for ekvivalensvurderinger for tekniske reguleringer og standarder, inkludert for mattrygghet, plante- og dyrehelse. Dette omfatter prosedyrer for å vurdere hvorvidt henholdsvis Canadas og EUs regler på en tilfredsstillende måte kan oppnå importlandets formål med regelverket (for eksempel beskytte dyrehelsen) uten å måtte endres. Partene kan spare mye penger og ressurser på å fastslå ekvivalens ettersom de dermed unngår å operere med ulike regler for produksjon avhengig av om produktene går til hjemmemarkedet eller til eksport. CETA omfattet også regler om gjensidig godkjenning som skulle unngå duplisering av testing og godkjenning av produkter, det vil si hvis et produkt var testet og godkjent i Canada, kunne det aksepteres inn på EUs marked uten ekstra

¹¹¹ Leblond (2024), s.2; Dendrinou og Verlaine (2016); Fahey (2017), s.293

¹¹² «Blandet avtale» («mixed agreement») brukes som betegnelse når avtalene dekker områder, der kompetansen/ansvaret er delt mellom EU og medlemsstatene. I EU innebærer dette at avtalen ikke bare må godkjennes av Europaparlamentet, men også av parlamentene i alle 27 medlemsland – i enkelte tilfeller også av regionale parlamenter. Per mars 2024 hadde ennå ikke alle EUs medlemsland godkjent CETA. Avtalen gjelder derfor formelt sett kun midlertidig, selv om hoveddelen av den har vært fullt operativ siden avtalen ble inngått i 2017. I påvente av godkjenning i alle EUs medlemsstater, har de deler av avtalen som faller inn under medlemsstatenes kompetanse (investeringsbeskyttelse og tvisteløsning på investering som to sentrale områder her), ennå ikke trådt i kraft (Leblond 2024), s.2.

¹¹³ For oversikt over innholdet i CETA, se: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada/eu-canada-agreement_en

¹¹⁴ Leblond (2024), s. 7.

¹¹⁵ Leblond (2024), s. 6-7.

¹¹⁶ Leblond (2024), s.7.

kontroll i EU og vice versa. Avtalen innførte videre mekanismer for å samarbeide om den framtidige utviklingen av reguleringer og standarder.

Prosedyrer for gjensidig godkjenning ble også etablert på andre områder, som for eksempel yrkeskvalifikasjoner. Avtalen skulle gjøre det lettere å jobbe og oppholde seg innenfor den andre partens territorium. Videre inkluderte CETA bestemmelser som skulle liberalisere handelen for en rekke tjenester, selv om enkelte tjenester ble unntatt, som helse, sosialhjelp, utdanning, kultur, gambling og vann. Et av de viktige områdene som ble tatt inn i CETA var regler for offentlige anskaffelser. Disse innebar at bedrifter i EU og Canada skulle ha samme konkurransevilkår ved offentlige anbudskonkurranser. For EU var det viktig at CETA anerkjente ordningen for beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser (jf. for eksempel «Feta»-ost som beskyttet betegnelse) og geografiske betegnelser (jf. for eksempel beskyttelse av betegnelsen «Champagne» for musserende vin fra dette geografiske området). Dette har lenge vært en kjernesak for EU, ikke minst for deler av EUs landbruksindustri. CETA inkluderte også andre regler for patentbeskyttelse, noe som ble ansett som viktig for blant annet Canadas legemiddelindustri.

15.5.4 Administrering av avtalen

CETA forvaltes gjennom et institusjonelt rammeverk som er spesifisert i avtalen. Målsetningen er at dette skal være en «levende» avtale, det vil si en avtale som utvikler seg kontinuerlig i takt med ambisjonene til avtalepartene. Den forvaltes gjennom et institusjonelt rammeverk som består av ulike komiteer og fora for dialog, der kanadiske og europeiske byråkrater har mandat til å håndtere ulike regulatoriske og administrative forhold som påvirker handel og investeringer.

CETA legger opp til at det regulatoriske samarbeidet skal skje gjennom minimum ett møte i året. Det er viktig å understreke at dette dreier seg om frivillig og ikke-bindende samarbeid. Myndighetene i EU og Canada står med andre ord formelt fritt til å etablere de regler og standarder de ønsker. Samarbeidet kan likevel gjennom informasjonsutveksling og diskusjoner bidra til å fremme større grad av enighet om regulatoriske tilnæringer som igjen kan bringe reguleringer og standarder i EU og Canada stadig nærmere hverandre. En viktig del av det regulatoriske samarbeidet er formålet om å involvere interessenter og berørte parter i diskusjonene.

CETAs institusjonelle rammeverk består av to organer (CETA Joint Committee, Regulatory Cooperation Forum) og en ordning (tvisteløsningsordningen) som spiller en særlig viktig rolle i administreringen av avtalen.

CETA Joint Committee er avtalens øverste beslutningsorgan, og de beslutninger som gjøres her er bindende for begge parter. Dette gjelder primært spørsmål relatert til iverksetting og tolkning av avtalen. Komiteen har også som formål å identifisere felles utfordringer og å styrke samarbeidet. Et eksempel på det siste er komiteens anbefaling om at partene bør samarbeide og iverksette felles tiltak for å håndtere klimaendringene og fremme gjensidig støtte til regler og tiltak for å bidra til å nå Parisavtalens mål. Komiteen ledes i fellesskap av en representant for hver av partene (Canadas minister for internasjonal handel og EU-kommisjonens handelskommisær), og skal i utgangspunktet møte minst én gang i året. CETA Joint Committee utgjør en særlig viktig del av det institusjonelle rammeverket, ved å sette dagsorden for de spesialiserte komiteene, gjennomgå framdriften i iverksettingen, bidra til å løse tvister (formelle og uformelle), og å identifisere og fremme områder for videre samarbeid.

Det andre særlig viktige organet i CETA er Regulatory Cooperation Forum (RCF). Dette er den viktigste arenaen for diskusjoner mellom og bistand til reguleringsmyndigheter, konsultasjoner med interessenter og berørte parter, gjennomgang av nye initiativer og oppmuntring til bilateralt regulerings samarbeid. Forumet hadde pr. februar 2024 hatt fem møter. Formålet med forumet er å kunne løse regulatoriske problemer, blant annet ved å oppmuntre til informasjonsutveksling mellom kanadiske og europeiske reguleringsmyndigheter.

Det institusjonelle rammeverket består videre av en rekke spesialiserte komiteer som håndterer sektorspesifikke spørsmål. Eksempler på dette er Committee on Government Procurement (CGP) og Joint Committee on Mutual Recognition of Professional Qualifications.

CETAs tvisteløsningsordninger er beskrevet i avtalens kapittel 29 (den generelle tvisteløsningen) og kapittel 8 (investeringer), supplert med senere beslutninger gjort av Joint Committee. Kjerneelementene i tvisteløsningsordningen er muligheten til å etablere et voldgiftspanel/tribunal til å vurdere en handelstvist som har oppstått mellom partene. Dette panelet/tribunalet skal bestå av tre personer med handelsrettslig kompetanse som oppnevnes i fellesskap av partene. Hver av partene nominerer kandidater til organet. Hvis

partene ikke blir enige i utnevnelsene, skal sammensetningen skje ved at relevante personer trekkes ut fra ulike lister som partene har utarbeidet. Panelet/tribunalet utarbeider en rapport med vurderinger av den aktuelle saken, som så gjøres tilgjengelig for begge parter, så vel som for CETA Joint Committee. Hvis den tapende part ikke følger opp de forpliktelser som følger av rapporten, kan motparten iverksette kompensatoriske tiltak, for eksempel ved å sette deler av avtalen ut av spill eller å innføre målrettede økonomiske tiltak, som heving av tollsatser på spesifikke produkter.

Spørsmål knyttet til investeringer er unntatt fra den generelle tvisteløsningsordningen. CETA inneholder egne regler for tvisteløsning på dette området, som blant annet omfatter et voldgiftsorgan og ankeorgan.¹¹⁷ Deler av kapittelet om investeringer har ennå ikke trådt i kraft. Det har heller ikke tvisteløsningsordningen. Her venter man på at alle EUs medlemsstater får ratifisert CETA. EU har ellers tatt initiativ til at et system lik det som er tatt inn i CETA med faste tvisteløsningsmekanismer for investeringer, inkludert et voldgiftsorgan og ankeorgan, også bør etableres i en multilateral setting.

15.5.5 Virkninger av avtalen

Etter at CETA trådte i kraft i 2017, har handelen med varer og tjenester mellom Canada og EU vokst. Anslagsvis har den bilaterale gevinsten fra denne handelen økt med omkring 30 prosent.¹¹⁸ Dette tilskrives i hovedsak reduksjon og eliminering av tollsatser. Det er vanskeligere å vurdere hvilke virkninger reglene ment for å redusere/fjerne ikke-tollmessige handelshindringer så langt har hatt. For det første tar det gjerne lengre tid å fjerne slike hindringer, ettersom det dreier seg om å vurdere, tilpasse og endre regelverk over tid. For det andre kan det være vanskelig å måle konkrete effekter av slike tiltak. For det tredje er det deler av CETA som ennå ikke har trådt i kraft (deler av kapittelet om investeringer). CETA er likevel omtalt som en vellykket avtale.¹¹⁹ Denne vurderingen er basert delvis på den økningen i handel mellom partene som har skjedd siden avtalen trådte i kraft, delvis på det regulatoriske og administrative samarbeidet som – om enn i noe beskjeden grad – er etablert, og delvis på utvidel-

¹¹⁷ Om denne spesifikke ordningen, se kapittel 8 i CETA, European Union (2021) og Leblond (2024), s.13.

¹¹⁸ Leblond (2024), s.10.

¹¹⁹ Leblond (2024).

Market	Trade (US\$ Mil)	Partner share (%)
United States	377,984	75.36
China	22,405	4.47
United Kingdom	13,155	2.62
Japan	11,570	2.31
Mexico	6,541	1.30

Figur 15.8 Canadas viktigste handelspartnere, 2021. Hvilke land Canada eksporterer mest til, i millioner dollar og andel av samlet eksport.

Kilde: Verdensbanken (2021).

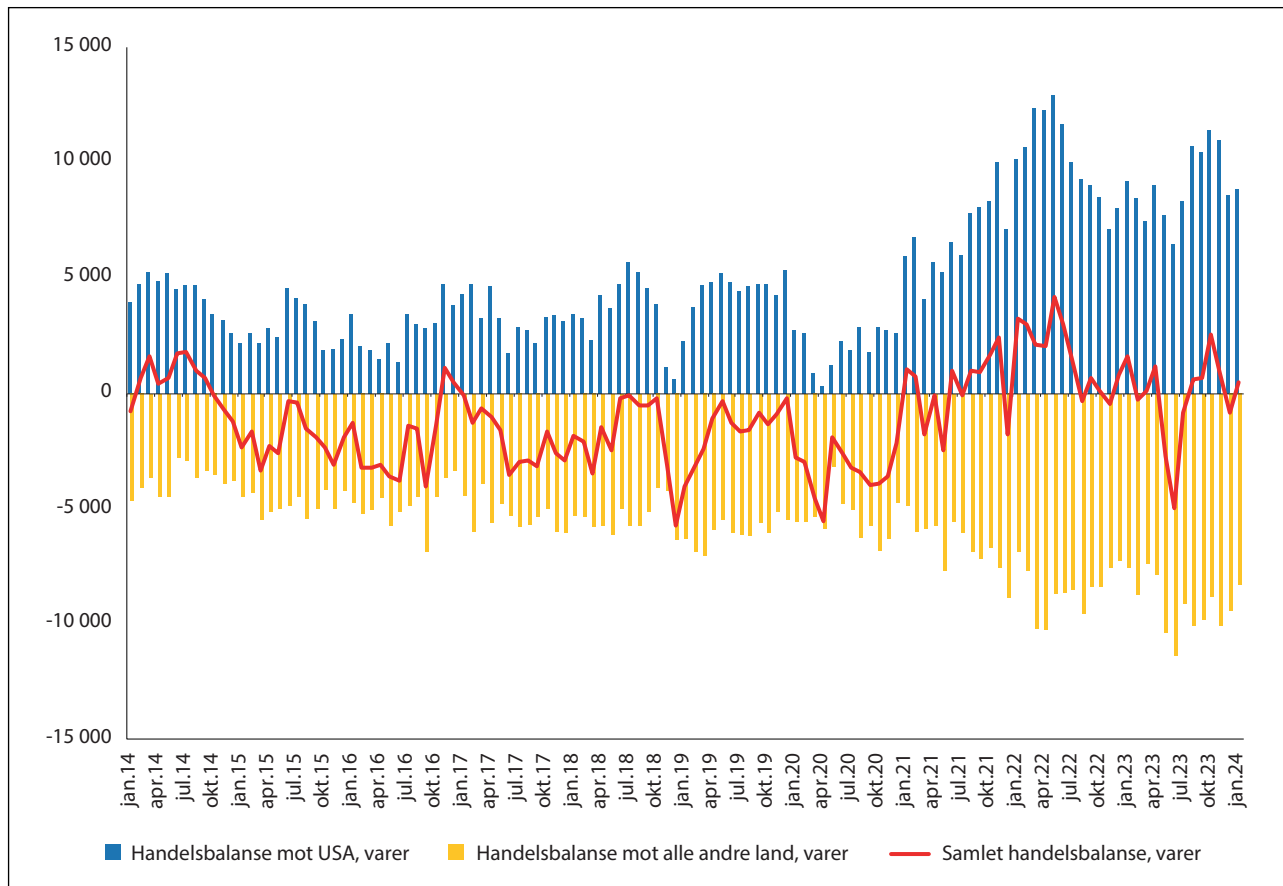
sen av samarbeidet til nye områder av stor felles interesse, som klimaendringer og det grønne skiftet.

Kanadiske myndigheter har listet opp en rekke positive virkninger de mener CETA har og vil få. De nevner blant annet lavere priser og bedre produktutvalg, nulltoll eller tollreduksjoner for importører og eksportører, at det blir enklere for kanadiske firmaer både å selge tjenester i Europa og å legge inn anbud på offentlige EU-kontrakter, beskyttelse av kunstneriske verk, gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, europeiske investeringer i Canada, arbeidsrettigheter, miljøvern, og forenkling av handelen mellom partene blant annet på grunn av klarere opprinnelsesregler. Basert på fem års erfaringer med CETA, konkluderte EU og Canada i en felles uttalelse fra 2. desember 2022 at avtalen hadde fungert etter hensikten, i form av generelt klare positive økonomiske konsekvenser, herunder betydelig økning i den bilaterale handelen og kraf-

Market	Trade (US\$ Mil)	Partner share (%)
United States	239,021	48.64
China	68,560	13.95
Mexico	26,995	5.49
Germany	15,140	3.08
Japan	12,324	2.51

Figur 15.9 Canadas viktigste handelspartnere, 2021. Hvilke land Canada importerer mest fra, i millioner dollar og andel av samlet import.

Kilde: Verdensbanken (2021).



Figur 15.10 Canadas handelsbalanse med USA og resten av verden. Varer. 2014–2024.

Kilde: Statistique Canada.

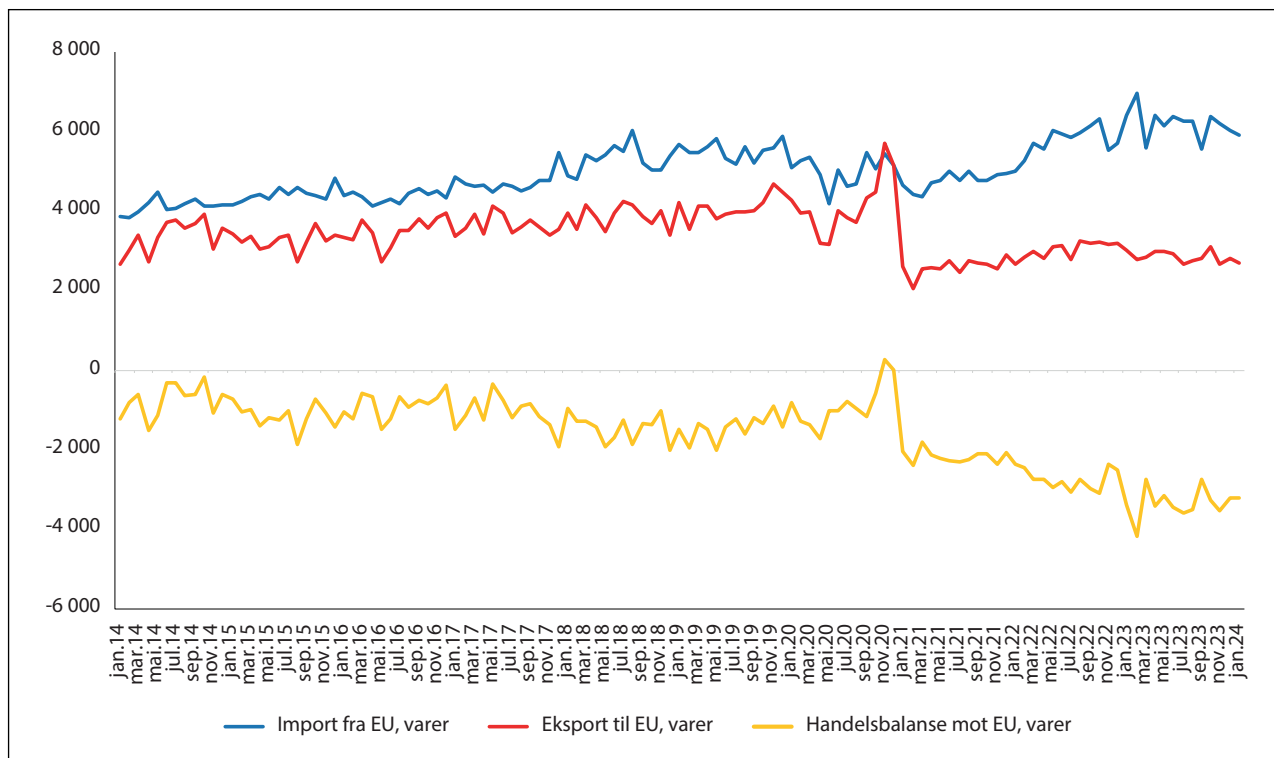
tig vekst i jobbskaping for begge parter.¹²⁰ Det ble i uttalelsen vist til en omfattende vurdering som var gjort av erfaringene fra de fem årene avtalene hadde fungert.¹²¹ Kjernepunktene i vurderingene var følgende:

- Handelen mellom Canada og EU har vokst kraftig i løpet av fem år – til tross for handelsforstyrrelsene forårsaket av covid-19-pandemien. Mens veksten i den totale kanadiske varehandelen sammenlignet med 2016-nivået var på 18,6 prosent, var veksten i EU-Canada handelen på 33,7 prosent.
- Kanadisk eksport til EU nådde rekordhøye 32,5 milliarder dollar i 2021, en økning på 46,4 prosent fra 2016. I samme periode økte den kanadiske vareimporten fra EU med 28,4 prosent. Antallet kanadiske firmaer som eksporterer til EU økte betydelig i løpet av denne perioden, og det store flertallet var små og mellomstore bedrifter.

- Kanadisk eksport underlagt tollreduksjoner i CETA vokste med 24,6 prosent mellom 2016 og 2021. Produkter med de største tollreduksjonene opplevde den raskeste veksten: produkter med tollreduksjon på mer enn 10 prosentpoeng, vokste med 54,5 prosent, de med reduksjon på mellom 5 og 10 prosentpoeng vokste med 36,2 prosent, og de med reduksjon på mellom 0,1 og 5 prosentpoeng vokste med 19,5 prosent.
- CETA bidrar til økt handel med miljøvennlige produkter, og er på den måten et bidrag i både Canadas og EUs arbeid med å nå sine mål i klimapolitikken. Handelen med slike produkter økte med 21,8 prosent i 2021 fra 2016.
- Utnyttelsen av tollpreferansen i CETA var 65,4 prosent i 2021 for kanadisk eksport til EU, en økning på 13,4 prosentpoeng fra 2018. Utnyttelsen av CETA-preferansene for kanadisk import fra EU var på 59,5 prosent i 2021. Dette representerte en kraftig økning fra 38,4 prosent utnyttelsesgrad i 2018.
- Det anslås at CETA bidro til besparte tollavgifter i en størrelsesorden på 890,6 millioner

¹²⁰ Government of Canada (2022).

¹²¹ Government of Canada (2022).



Figur 15.11 Handel med varer og handelsbalanse mellom EU og Canada. 2014-2024.

Kilde: Statistique Canada.

HS6	Product	2014–2017	2018–2021	Change	Share 14–17	Share 18–21
020230	frozen, boneless bovine meat	768	26,079	25,311	0%	12%
040690	cheese (excl. fresh cheese)	101,774	164,502	62,727	57%	68%
180690	chocolate and other preparations containing cocoa	98,023	122,027	24,004	21%	24%
190590	bread, pastry, cakes, biscuits and others	37,273	66,748	29,475	4%	6%
220410	sparkling wine of fresh grapes	107,723	147,960	40,236	91%	93%
220421	wine of fresh grapes	687,892	803,636	115,744	50%	53%
870423	motor vehicles for the transport of goods	22,925	51,185	28,260	3%	5%
880230	aeroplanes of an unladen weight > 2.000 kg but <= 15.000 kg	63,153	87,244	24,090	20%	26%
880240	aeroplanes of an unladen weight > 15.000 kg	195,420	463,273	267,853	8%	24%

Figur 15.12 Endringer i eksport fra EU27-landene til Canada, og EUs andeler av kanadisk import av utvalgte varegrupper. 1000 euro og prosent. Før og etter CETA trådte i kraft i 2017.

Kilde: Kutlina-Dimitrova (2023).

kanadiske dollar i 2021, noe som igjen kunne bidra til økt konkurranseevne for kanadiske virksomheter og reduserte priser for kanadiske forbrukere. Samtidig ble det vist til at hvis CETA-preferansene ble utnyttet fullt ut, kunne man spart ytterligere 415,5 millioner dollar.

Etter at CETA trådte i kraft har det vært særlig sterk vekst i handelen med landbruksprodukter. Handelen med slike produkter, som i 2019 utgjorde 9,3 prosent av den totale bilaterale handelen, vokste med 35 prosent i perioden 2016-2020. Handelen med ikke-landbruksprodukter vokste i samme periode med 10 prosent.¹²² I tillegg til økning i varehandelen, har det også vært en betydelig økning i handelen med tjenester. Denne vokste med 39 prosent i perioden 2016-2019 – eksport av tjenester fra Canada til EU vokste med 37 prosent, mens eksport av tjenester fra EU til Canada vokste med 41 prosent. Figurene 15.8 og 15.9 viser Canadas viktigste handelspartnere i 2021 fordelt på henholdsvis import og eksport.

Som figurene 15.8 og 15.9 viser, spiller NAFTA-landene USA og Mexico en viktig rolle i Canadas utenriksøkonomi. Når det gjelder kanadisk eksport, gikk hele 77 prosent av denne til NAFTA-landene. EU-statene spiller en mye mindre rolle. Canadas handelsbalanse med USA er klart positiv, mens landet importerer mer enn de eksporterer til resten av verden. Dette er illustrert i figur 15.10.

Som figur 15.11 og figur 15.12 illustrerer, har Canadas handel med EU-statene økt etter CETA, og for en del varegrupper har EU klart økt sin markedsandel i Canada fra 2017 til 2021.

15.6 Utvalgets hovedfunn og vurderinger

Utvalget er bedt om å foreta en vurdering av erfaringene Storbritannia, Sveits og Canada har fra sitt avtalebaserte samarbeid med EU. Samarbeidet disse landene har med EU er ulikt, etablert på ulike tidspunkt og med parter som har helt forskjellige politiske og økonomiske forbindelser til EU.

Alle de tre tilknytningsformene skiller seg fra EØS-avtalen på flere avgjørende punkter. Ingen av disse avtalene gir samme tilgang til det indre marked som det EØS-avtalen gjør. Sveits har en rekke

separate, sektorbaserte avtaler, som må oppdateres jevnlig. Gjennom de mange bilaterale avtalene har Sveits fått delvis tilgang til det indre markedet på de områdene avtalene dekker. Det er imidlertid ingen uavhengige organer som sikrer at Sveits overholder sine avtaleforpliktelser. Etter at Storbritannia trådte ut av unionen, inngikk de en handels- og samarbeidsavtale med EU i 2020. På enkelte områder går den lenger enn EUs andre handelsavtaler, på andre områder er den hverken spesielt dyptgående eller omfattende. Avtalen innebærer at Storbritannia står utenfor det indre marked. EUs avtale med Canada regnes som en moderne handelsavtale, men den omfatter ikke deltakelse i det indre marked.

Utvalget vil understreke at det er nødvendig å forstå de ulike erfaringene med disse avtalene på bakgrunn av den spesifikke politiske, geografiske og økonomiske konteksten landene og EU har vært i, både da avtalene ble forhandlet fram og i den perioden de har fungert.

Etter at Sveits sa nei til å delta i EØS i en folkeavstemning i 1992, utviklet samarbeidet mellom Sveits og EU seg videre på grunnlag av bilaterale avtaler. Begge parter har hatt sterk interesse, politisk og økonomisk, av en tett tilknytning. I motsetning til EØS-avtalen, er det ikke et overordnet institusjonelt rammeverk for disse bilaterale avtalene. Dette har skapt problemer, både med å sikre parallell regelutvikling og å sikre lik tolkning og anvendelse av reglene. Fra EUs side er etableringen av et institusjonelt rammeverk blitt en forutsetning for videreutvikling av samarbeidet. Da Sveits i 2021 trakk seg fra forhandlingene om et slikt rammeverk, gikk samarbeidet inn i en usikker fase, der deler av avtaleverket ble satt ut av kraft, blant annet avtalen om gjensidig godkjenning av medisinsk utstyr og tilgang til program-samarbeid som Horizon Europe og Erasmus+. Forhandlingene om et institusjonelt rammeverk er nå gjenopptatt. Et sentralt punkt under forhandlingene er en tvisteløsningsmekanisme, hvor EU-domstolen vil kunne få siste ord om tolkningen av EU-regler som er omfattet av avtaleverket.

På de områder som er omfattet av de bilaterale avtalene, forventer EU at Sveits tilpasser og praktiserer lovverket slik at det fungerer på samme måte som i EU. Selv om samarbeidet mellom EU og Sveits er omfattende, er det flere områder som faller utenfor avtalene. Sveits deltar kun delvis i det indre marked. Sveits har dessuten opplevd flere problemer med sin sektorbaserte tilnærming til samarbeidet med EU. Manglende oppdatering av avtalene har blant annet ført til forstyrrelser i handelen mellom Sveits og EUs medlemsstater. I

¹²² Leblond (2024), s.11.

perioder har også Sveits blitt utestengt fra deler av samarbeidet. Det synes urealistisk at tilsvarende samarbeidsordning og avtaleløsninger ville kommet på plass i dag. Tilknytningsformen sikrer heller ikke stabile og forutsigbare rammer for samarbeidet, hverken for Sveits eller EU.

Storbritannia er den første og eneste medlemsstaten som har valgt å forlate EU. Storbritannias avtaler med EU har kommet på plass etter til dels konfliktfylte prosesser, dette gjelder både utmeldingsavtalen og handels- og samarbeidsavtalen. Avtaleverket inneholder elementer som er unike for Storbritannia, både som tidligere EU-medlem og på grunn av forholdet mellom Nord-Irland og Irland.

Handels- og samarbeidsavtalen mellom Storbritannia og EU sikrer delvis tilgang til, men ikke deltakelse i, det indre marked – etter britisk ønske. Den reduserer, men fjerner ikke handelshindringer. Den inneholder ikke mekanismer og bestemmelser lik de som finnes i EØS-avtalen og i deler av samarbeidet mellom Sveits og EU, som skal ivareta parallell regelverksutvikling med EU på de områder som dekkes av avtaleverket. Etter at avtalen trådte i kraft, har Storbritannia måttet etablere egne tilsyns- og klageorganer til å utføre oppgaver som tidligere ble utført på EU-nivå. I tillegg fikk offentlige myndigheter en rekke nye funksjoner. Så langt har Storbritannia i liten grad benyttet anledningen til å avvike fra EUs regulering, dels på grunn av manglende kapasitet til å lage egne regler, men også fordi ulike standarder innebærer merarbeid og ekstrakostnader for britisk næringsliv.

Gitt informasjonen som er tilgjengelig per 1. kvartal 2024, er det sterke holdepunkter for at brexit så langt har hatt merkbart negative effekter på økonomien i Storbritannia. Økonomisk forskning viser i all hovedsak at britisk økonomi samlet sett har blitt rammet negativt av brexit, selv om store sjokk som koranapandemien og krigen i Ukraina gjør det vanskeligere å beregne brexit-effekten isolert. Mange finner at økonomien har blitt betydelig rammet, noen finner mer moderate negative effekter, men ingen finner at brexit har vært gunstig for økonomien. Handelen med varer og tjenester har utviklet seg svakere enn i andre EU-stater, og investeringene i næringslivet har vært relativt lave. For mange britiske virksomheter har brexit skapt kostbare handelshindre, og disse kan bli flere dersom Storbritannia benytter muligheten til å vedta regler for næringslivet som avviker fra de som gjelder i EU.

Et mål med brexit var å etablere tettere handelssamarbeid med land i andre deler av verden.

Flertallet av de nåværende handelsavtalene er videreføringer av avtaler Storbritannia hadde med tredjeland gjennom sitt EU-medlemskap. Det er foreløpig lite som tyder på at de nye handelsavtalene Storbritannia har framforhandlet, vil øke handelen merkbart og slik veie opp for de negative konsekvensene av brexit. Storbritannia har også vært nødt til å gi en del for å få på plass disse avtalene. Blant annet har britene måttet åpne opp egne markeder for jordbruksprodukter, noe som har ført til kritikk fra britiske bønder.

En viktig begrunnelse for brexit var et ønske om sterkere kontroll med innvandringen. Innvandringen fra EU-stater til Storbritannia har falt omtrent 70 prosent siden 2016. Etter brexit, har flere EU-borgere utvandret enn innvandret til Storbritannia, det vil si at nettoinnvandringen har vært negativ. Innvandringen fra resten av verden har mangedoblet seg. For denne gruppen er nettoinnvandringen positiv og rekordhøy. Den samlede innvandringen til Storbritannia er nå høyere enn før EU-avstemmingen.

EUs og Canadas erfaringer med handelsavtalen CETA er i all hovedsak positive, både med tanke på økonomisk utvikling og samarbeid på andre områder, som klima- og miljøspørsmål. Det er samtidig viktig å merke seg at CETA ennå ikke var ferdig godkjent våren 2024 – syv år etter at den ble signert. Selv om CETA har lagt til rette for forenkling og liberalisering av handelen mellom EU og Canada, fjerner den likevel ikke handelshindringer som følger av ikke-tollmessige forhold, som ulikheter mellom partenes reguleringer og standarder og kostnader forbundet med produktgodkjenning, inspeksjoner og grensekontroll. Gjennom CETA har partene innledet et samarbeid om å fjerne også slike handelshindringer gjennom dialog og konsultasjoner, men erfaringene viser at slikt arbeid er komplisert og tidkrevende. Her skiller CETA seg fra EØS-avtalen, som er en dynamisk avtale som kontinuerlig oppdateres etter hvert som EU videreutvikler sitt regelverk på de områder som omfattes av avtalen. CETA framstår som en moderne frihandelsavtale. Canada står utenfor det indre marked, med de begrensninger dette har for markedsadgangen. Samtidig tilsier både Canadas geografiske plassering og det faktum at den gjensidige handelen mellom Canada og EU relativt sett er moderat, at behovet for tettere integrering i det indre marked er atskillig mindre enn for land som Sveits, Storbritannia og Norge.

Utvalget mener at erfaringene fra både Storbritannia og Sveits viser at EU nå i større grad avviser sær løsninger for enkeltland. EU ønsker ikke at

enkeltland skal kunne «håndplukke» hvilke forpliktelser de påtar seg («cherry-picking»). Det er heller ikke aksept for å forhandle fram unntak og særordninger som kan undergrave det indre marked. Ved tettere økonomisk integrering, vil EU kreve at det etableres organer som sørger for overvåking og etterlevelse av avtalte forpliktelser. Erfaringene viser også at EU ser samarbeid med andre land i et helhetlig perspektiv. Som alle andre aktører i internasjonale forhandlinger, ivaretar EU egne og medlemsstatenes interesser når de forhandler avtaler med tredjeland. Et grunnleggende minstekrav er at

avtalene skal ha en balanse mellom rettigheter og plikter.

Utvalget understreker at det er grunn til å være varsom med å trekke konklusjoner basert på andre lands erfaringer fra deres samarbeid med EU. Gjennomgangen viser at EUs avtaler med Sveits, Storbritannia og Canada dekker færre områder og i mindre grad sikrer markedsadgang enn det EØS-avtalen gjør. Etter utvalgets vurdering, gir EØS et bredere, dypere og mer forutsigbart samarbeid, som samlet sett ivaretar flere interesser og behov.

Kapittel 16

Ordforklaringer

<i>2012-utredningen</i>	NOU 2012: 2 <i>Utenfor og innenfor</i> – også kalt Europautredningen
<i>Beslutning</i>	Beslutning («Decision») er en bindende EU-rettsakt for dem den er rettet til, f.eks. ett eller flere land eller en enkelt bedrift. Beslutninger har direkte virkning i EU. Hvis ikke annet er angitt i beslutningen, trer det i kraft 20 dager etter offentliggjøring i EU-tidende. Enkelte EU-beslutninger, men ikke alle, krever gjennomføring i norsk rett etter innlemmelse i EØS-avtalen.
<i>De fire friheter</i>	I det indre marked råder prinsippet om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. Dette omtales gjerne som de fire friheter, og det er nettopp disse fire friheter som utgjør kjernen i det indre marked.
<i>Den norske EU-delegasjonen</i>	Representerer Regjeringen overfor EU på alle EU-relaterte områder som berører Norge. Delegasjonen holder til i Norway House i Brussel og er Norges største utenriksstasjon. Delegasjonen ledes av Norges EU-ambassadør, som representerer Norge i EFTAs faste komité og EØS-komiteen. Delegasjonen har utsendinger (fagråder) fra nesten samtlige norske departementer. Delegasjonen skal blant annet følge og analysere utviklingen i EU-samarbeidet på områder som er viktige for Norge og holde departementene løpende orientert, samt fremme norske bidrag, synspunkter og innspill overfor EU-institusjonene, EFTA-sekretariatet og EFTAs overvåkningsorgan og bidra til å identifisere og utnytte handlingsrommet i EØS-avtalen, Schengen-samarbeidet og det utenriks- og forsvarspolitiske samarbeidet med EU. De ansatte skal også bidra til økt kunnskap og kompetanse om EU- og EØS-spørsmål i Norge og overfor dem som besøker eller kontakter EU-delegasjonen.
<i>Det europeiske råd</i>	Det europeiske råd er en av EUs sentrale institusjoner og består av EUs toppmøte bestående av dets president, medlemslandenes stats- og regjeringssjefer, samt Europakommisjonens president. Møtet avholdes minst fire ganger i året. Det europeiske råds hovedoppgave er å utforme EUs overordnede politiske strategier.
<i>Det indre marked</i>	Sentralt begrep i EU for fjerning av hindringer for fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital mellom medlemslandene. Roma-traktaten om det europeiske økonomiske fellesskap fra 1958 hjemlet opprettelsen av et «fellesmarked», men uten en presis angivelse av hva dette innebar. I kjølvannet av kommisjonspresident Jacques Delors hvitbok om det indre marked i 1985, ble rammen for det indre marked fastlagt av Enhetsakten i 1987 med 31. desember 1992 som fullføringsdato. I tillegg til regler for fri bevegelse av de «fire friheter», omfatter EU-bestemmelsene om det indre marked regler for å sikre fri konkurranse og hindring av ulovlig statsstøtte. Dessuten spiller de såkalte horisontale politikker, som miljøvern, forbrukervern og sosial- og arbeidspolitikk, en viktig rolle for det indre markedets funksjon. EØS-avtalen er i hovedsak en avtale om deltakelse i EUs indre marked.

<i>Direktiv</i>	EU-rettsakt som fastsetter mål som landene skal oppnå. Det er imidlertid opp til hver enkelt land å velge form og utforme innholdet i nasjonal rett som skal sørge for å målene blir nådd. Direktiver er derfor ofte mer generelt utformet enn forordninger. I utgangspunktet har direktiver ikke direkte virkning. Plikter og rettigheter for borgere og juridiske personer inntreer først ved nasjonal gjennomføring av direktivet. Likevel har EU-domstolen slått fast at myndighetene i EUs medlemsland kan holdes ansvarlig dersom borgere eller bedrifter blir skadelidende på grunn av manglende eller mangelfull gjennomføring av et direktiv. Tilsvarende rettspraksis fins ikke på EØS/EFTA-siden. I likhet med forordninger, gjennomføres de fleste direktiver i Norge gjennom forskrifter, men større rammedirektiver kan nødvendiggjøre nye lover eller endringer i eksisterende lover.
<i>Dublinavtalen/ Dublin-samarbeidet</i>	Avtale mellom EU-landene, Norge og Island som sørger for at alle asylsøkere får søknaden sin behandlet i ett av disse landene. Norge ble tilknyttet Dublin-samarbeidet i 2001. Den opprinnelige Dublin-konvensjonen ble erstattet av Dublin II-forordningen i 2003 og av Dublin III-forordningen i 2013.
<i>EEAS</i>	EUs utenriksstjeneste (European External Action Service – EEAS) ble opprettet ved Lisboa-traktaten i 2009. Den forvalter og tilrettelegger EUs eksterne virksomhet og bistår unionens høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk. Utenriksstjenesten forvalter EUs diplomatiske representasjoner og delegasjoner, inkludert EUs delegasjon til Norge.
<i>EF</i>	Det europeiske fellesskap (EF), er ett av de tre fellesskapene i den europeiske union (EU) fastsatt av Maastricht-traktaten i 1993, Den tidligere betegnelsen, Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) fra 1957 ble endret for å reflektere at den nye traktaten utvidet Fellesskapet til nye politikkområder. Med Lisboa-traktatens ikrafttredelse 1. desember 2009 ble EU gitt status som juridisk person (rettssubjekt). EF ble samtidig erstattet av EU ved at Traktaten om Det europeiske fellesskap ble videreført av Traktaten om Den europeiske unions virkemåte.
<i>EFTA</i>	EFTA (European Free Trade Association), Det europeiske frihandelsforbund. EFTA er en mellomstatlig organisasjon stiftet av opprinnelig syv land gjennom Stockholm-konvensjonen, som trådte i kraft 3. mai 1960 og som representerte et alternativ til det europeiske økonomiske fellesskap (EØF). EFTAs målsetting var å styrke samhandelen mellom medlemslandene gjennom reduksjon og bortfall av tollavgifter. I 1972-73 fremforhandlet EFTA-landene frihandelsavtaler med EØF. Senere har frihandelsavtaler blitt undertegnet med over 35 land i og utenfor Europa. Selv om disse er fremforhandlet i fellesskap av EFTA-landene, dreier det seg imidlertid om bilaterale avtaler. EFTAs råd er organisasjonens besluttede organ. Det møtes to ganger årlig på ministernivå og ellers månedlig på ambassadørnivå. Arbeidet med frihandelsavtalene administreres fra EFTA-sekretariatet, som har hovedsete i Genève. I forbindelse med EØS-forhandlingene vedtok EFTA-landene å legge forvaltningen av avtalen til EFTA-sekretariatets avdeling i Brussel. EFTA består i dag av fire medlemsland (Island, Liechtenstein, Norge og Sveits). Sveits deltar ikke i EØS-samarbeidet men har observatørstatus i EFTAs EØS-komiteer og bidrar også finansielt til EFTAs EØS-forvaltning. I 2001 ble EFTA-konvensjonen revidert. Den nye Vaduz-konvensjonen har i likhet med EØS-avtalen dynamiske vedlegg hvor rettsakter innlemmes etter vedtak i EFTAs råd. Dette gjelder rettsakter som er felles for henholdsvis EØS-avtalen og Sveits' bilaterale avtaler med EU og som sikrer at det samme regelverket også gjelder mellom Sveits og de tre EØS/EFTA-landene.

<i>EFTA-domstolen</i>	Opprettet i henhold til EØS-avtalens artikkel 108 og er hjemlet i den såkalte ODA-avtalen (avtale mellom EØS/EFTA-LANDENE om opprettelse av et overvåkingsorgan og en domstol). Domstolen består av tre dommere, oppnevnt av hvert EØS/EFTA-land. EFTA-domstolen avgjør EØS-rettslige spørsmål som oppstår i EFTA. Domstolen holder til i nærheten av EU-domstolen i Luxembourg. Domstolen behandler saker om traktatsbrudd anlagt av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) eller EØS/EFTA-landene. Dette gjelder først og fremst mangelfull eller feilaktig gjennomføring av EØS-regelverket. Domstolen tar også stilling til søksmål fra private eller offentlige institusjoner mot ESA, f.eks. i saker om ulovlig statsstøtte. Videre kan EFTA-domstolen avgi rådgivende uttalelser om tolkningen av EØS-rettslige spørsmål etter anmodning fra nasjonale domstoler i et av EØS/EFTA-landene. Mens høyesterett i EU-landene har plikt til å be EU-domstolen om slike uttalelser i saker som berøres av EU-retten, inneholder ikke EØS-avtalen et slikt påbud.
<i>EFTA-sekretariatet</i>	Forvaltningsorgan for EFTA-organisasjonen, opprettet i 1960 med hovedsete i Genève, for å assistere medlemslandene i arbeidet med reduksjon og avskaffelse av tollbarrierer (frihandel). I 1991 ble EFTA Statistical Office opprettet i Luxembourg for å styrke samarbeidet med Eurostat (EUs statistikkontor). Gjennom EØS-forhandlingene vedtok EFTA-landene å legge sin del av forvaltningen av EØS-avtalen til EFTA-sekretariatets avdeling i Brussel, som organisasjonen hadde opprettet i 1985. Denne er fra 2004 utvidet med et eget kontor, Financial Mechanism Office (FMO), for forvaltning av EØS-midlene.
<i>EFTAs faste komite</i>	EFTAs faste komite (Standing Committee of the EFTA States), er det styrende organ på EØS/EFTA-siden for samarbeidet om EØS-saker. Komiteen møtes 7-8 ganger i året i EFTA-sekretariatet og består av ambassadørene ved de tre EØS/EFTA-landenes EU-delegasjoner i Brussel, med observatører fra EFTAs overvåkingsorgan og Sveits. Komiteens hovedoppgave er å forberede saker til EØS-komiteens og EØS-rådets møter. Komiteen assisteres av EFTAs underkomiteer og EFTAs arbeidsgrupper.
<i>EFTAs overvåkingsorgan (ESA)</i>	EFTAs overvåkingsorgan (ESA) skal føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i hvert av EØS/EFTA-landene. Denne oppgaven tilsvarer Kommisjonens overvåkingsoppgave overfor EUs medlemsland, og de to institusjonene har derfor nært samarbeid. Kontrollen skal dekke både hvordan EØS-reglene gjennomføres i nasjonal rett, og hvordan de senere håndheves av nasjonale og lokale myndigheter. Den såkalte ODA-avtalen om overvåkingsorganet og domstolen inneholder detaljerte regler for overvåking av avtalepartenes etterlevelse av sine forpliktelser og foretakens etterlevelse av konkurransereglene. ESA kan iverksette undersøkelser på eget initiativ eller på grunnlag av klage, enten fra andre EØS-land, fra EU-organer eller fra private aktører eller personer. Dersom ESA finner at et EØS/EFTA-land ikke har oppfylt sine EØS-forpliktelser, har organet mulighet til å innlede en formell traktatbruddsak, som i siste instans kan bringes inn for EFTA-domstolen. ESA ledes av et kollegium med tre medlemmer, ett fra hvert av de tre EØS/EFTA-landene. Kollegiet fatter vedtak med simpelt flertall.
<i>Enhetsakten</i>	Enhetsakten (Single European Act), den første revisjon av Roma-traktaten. Enhetsakten trådte i kraft 1. juli 1987, og la grunnlaget for gjennomføringen av det indre marked, med utgangen av 1992 som mål. Det europeiske råd (EUs toppmøte) ble formelt traktatfestet av Enhetsakten.

<i>EU</i>	Den europeiske union (EU) er et traktatfestet statsforbund mellom 27 nasjonalstater i Europa. EU er fra 1. desember 2009 hjemlet i Lisboa-traktaten som består av to forfatningstraktater: Traktaten om Den europeiske union (basert på Maastricht-traktaten fra 1993) og Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (basert på Roma-traktaten om det europeiske økonomiske fellesskap fra 1958, endret i 1993 til Traktaten om Det europeiske fellesskap). Forholdet til Euratom-fellesskapet er nedfelt i en egen protokoll i Lisboa-traktaten, som hjemler at visse bestemmelser i de to EU-traktatene, spesielt vedrørende EU-institusjonene, også skal gjelde for Euratom. Traktaten om den europeiske kull- og stållunionen (ECSC) opphørte 23. juli 2002, da dens aktiviteter ble overført til Traktaten om Det europeiske fellesskap. EUs viktigste institusjoner er Det europeiske råd (EU-toppmøtet), Rådet (ministtermøtene), Europaparlamentet, Europakommisjonen og EU-domstolen. Andre EU-institusjoner er blant annet EUs utenrikssteneste, Revisjonsretten, Den europeiske sentralbank, Den europeiske investeringsbank, Regionkomiteen, Den europeiske økonomiske og sosiale komite og EUs ombudsmann. EUs medlemsland bidrar finansielt til EU-budsjettet, som sikrer drift av EU-institusjonene og midler til EUs felles politikkområder.
<i>EU-byråer</i>	Selvstendige enheter opprettet av EU og tillagt oppgaver av teknisk, vitenskapelig eller forvaltningsmessig art for å bistå EU og medlemsstatene i deres arbeid. Blant disse er f.eks. Miljøbyrået i København, Smittevernbyrået i Stockholm, Kjemikaliebyrået i Helsingfors, Mattrygghetsbyrået i Parma, Legemiddelbyrået i Amsterdam, Flysikkerhetsbyrået i Köln og Jernbanesikkerhetsbyrået i Valenciennes og EUs tilsynsorganer for bank-, verdipapir-, og forsikringsområdet i henholdsvis Paris (de to første) og Frankfurt. Gjennom vedtak i EØS-komiteen deltar Norge, Island og Liechtenstein som medlem i disse og andre EU-byråer, men har ikke stemmerett i deres styrer. Norske borgere kan ansettes i EU-byråene, men ikke i lederstillinger. Ved siden av de selvstendige byråene, har Kommisjonen delegert administrative funksjoner til underliggende forvaltningsbyråer («executive agencies»), bl.a. i forbindelse med administrering av EU-programmene. Disse byråene har alle kontorer i Brussel.
<i>EU-domstolen</i>	Den europeiske unions domstol (Court of Justice, tidligere European Court of Justice) holder til i Luxembourg. EU-domstolen har én dommer pr. medlemsstat. Gjennom domsavsigelse gir EU-domstolen også regelmessige fortolkninger av EU-retten, enten i forbindelse med saker om feilaktig gjennomføring av EU-direktiver i nasjonal rett (traktatsbrudd) eller feilaktig praktisering av EU-regelverket. I likhet med EFTA-domstolen, gir EU-domstolen rådgivende uttalelser på henvendelse fra nasjonale domstoler. I EU-landene har Høyesterett plikt til å be om en fortolkning fra EU-domstolen i saker som berører EU-retten. Et slikt pålegg gjelder ikke i EØS-avtalen.
<i>EUR-Lex</i>	Juridisk tjeneste som tilbyr tilgang til EUs lovgivning gratis på nettet, inkludert EU-tidende. EUR-Lex drives av EUs publiseringskontor i Luxembourg, som også utgir EU-tidende.

<i>Kommisjonen/ Europakommisjonen</i>	<p>Forvaltnings- og kontrollorgan for Den europeiske union. Kommisjonen har i tillegg enerett på å forslå ny EU-lovgivning. Fra 1. desember 2019 består den av 27 kommissærer («kollegiet»), utpekt av medlemslandenes regjeringer for en periode på fem år, med ansvar for over 30 underliggende generaldirektorater (DG) og andre tjenester. Kommisjonens president velges blant kommissærene av Europaparlamentet etter forslag fra Det europeiske råd. Kommisjonen har også fått delegert kompetanse til å vedta gjennomføringsrettsakter og delegerte rettsakter. Den har i tillegg en overvåkingsoppgave på linje med EFTAs overvåkingsorgan. Kommisjonen forvalter også vedtatte EU-programmer, i mange tilfeller ved hjelp av egne forvaltningsbyråer («executive agencies»). Kommisjonen er organisert i en rekke generaldirektorater («DGer»). De fleste av disse ligger i Brussel, mens andre har tilhold i Luxembourg. Kommisjonens generalsekretariat har fra 2022 forvaltningsansvaret for EØS-avtalen på EU-siden og deltar i denne egenskap i EØS-komiteens møter på vegne av EU-institusjonene.</p>
<i>Europaparlamentet</i>	<p>En av de to lovgivende EU-institusjonene etter brexit, med 705 medlemmer direkte valgt av EUs innbyggere. Medlemmene er ikke plassert etter nasjonalitet, men i europeiske politiske grupper. De fleste EU-rettsakter vedtas av Europaparlamentet sammen med Rådet gjennom den såkalte normale lovgivningsprosedyre, tidligere kalt medbestemmelsesprosedyren. I noen saker har Parlamentet bare en samtykke- eller rådgivende funksjon. Parlamentet er også med å vedta EU-budsjettet, og har en kontrollfunksjon som innebærer at det kan avsette Kommisjonen. Europaparlamentets arbeid er organisert i komiteer, akkurat som på Stortinget. For hver sak avgjør Parlamentet først hvilken komite som har hovedansvaret for behandlingen. Deretter velges en saksordfører (rapportør). Etter votering, går komiteinnstillingen til behandling i Europaparlamentets plenumsforsamling. Parlamentets komitearbeid foregår i Brussel, mens plenumsmøtene foregår i Strasbourg (fire dager hver måned), med unntak av kortsesjonene (en dag), som holdes i Brussel. En gruppe parlamentarikere fra Europaparlamentet og EØS/EFTA-landenes nasjonale parlamenter møtes regelmessig i Den felles parlamentarikerkomiteen.</p>
<i>Europautvalget</i>	<p>Stortingets organ for konsultasjoner med regjeringen om aktuelle EU/EØS-spørsmål. Utvalget behandler hovedsakelig EU-rettsakter som skal opp til behandling i EØS-komiteen. Bestemmelser om utvalgets virksomhet er nedtegnet i Stortingets forretningsorden § 13 a. Fra Stortingets side består Europautvalget av representantene i utenrikskomiteen og Stortingets medlemmer i EFTAs parlamentarikerkomite. Andre fagkomiteer blir kalt inn dersom aktuelle saker angår deres arbeidsområde. Fra regjeringens side deltar utenriksministeren og eventuelt andre ministre ved behov. Lederen av utenrikskomiteen leder Europautvalget.</p>
<i>EUs kompetanse- kategorier</i>	<p>EUs myndighet – eller kompetanse – er definert i artikkel 2-6, TEUV. Når EU har enekompetanse på et bestemt område, er det kun EU som kan gi lover og treffe rettslig bindende vedtak. På områder med delt kompetanse kan både EU og medlemsstatene gi lover og vedta bindende rettsakter. Medlemsstatene utøver denne myndigheten i den grad EU ikke har utøvd sin. Dette er i tråd med prinsippet om at EU-retten har forrang for nasjonal lovgivning ved motstrid. I tillegg finnes flere områder hvor EU er tildelt myndighet i mer begrenset grad, der EU støtter, koordinerer eller supplerer medlemsstatene.</p>
<i>EØS</i>	<p>Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. Området omfatter EU-landene, og Norge (unntatt Svalbard), Island og Liechtenstein. Se også EØS-avtalen.</p>

<i>EØS-avtalen</i>	Folkerettslig avtale (traktat) som omfatter EU-landene og Norge (unntatt Svalbard), Island og Liechtenstein og som har som hovedmålsetning å utvide EUs indre marked, med fri bevegelse for varer tjenester, kapital og personer, til de tre ikke-medlemslandene. EØS-avtalen ble signert i Porto, Portugal, 3. mai 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994. Den består av en hoveddel med 129 artikler, 22 vedlegg, 49 protokoller og en «Final Act», som blant annet inneholder felles eller ensidige erklæringer. Avtalen er dynamisk ved at nye EØS-relevante EU-rettsakter løpende innlemmes i avtalens vedlegg og protokoller gjennom vedtak i EØS-komiteen. To uavhengige institusjoner, EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen, overvåker at Norge, Island og Liechtenstein overholder avtalen. EØS-rådet utgjør avtalens høyeste organ. På EØS/EFTA-siden forvaltes avtalen av EFTA-sekretariatet, mens Europakommisjonen har administrativt ansvar for avtalen på EU-siden.
<i>EØS-avtalens artikler</i>	Utgjør avtalens hoveddel. EØS-avtalen består av i alt 129 artikler. En rekke av disse henviser til avtalens vedlegg og protokoller, hvor EU-rettsakter som EØS-komiteen vedtar å innlemme i avtalen, innplasseres. Endringer til artiklene krever traktatendring i alle 31 EØS-land. Dette har til nå bare skjedd i forbindelse med EU-utvidelser og inngåelse av nye avtaler om EØS-midlene.
<i>EØS/EFTA-statene</i>	EFTA-statene som er part i EØS-avtalen: Norge, Island og Liechtenstein
<i>EØS-komiteen</i>	Består av representanter for de tre EØS/EFTA-landene (normalt EU-ambassadørene med assistanse fra EFTA-sekretariatet) og Europakommisjonen. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) deltar som observatør og har talerett i saker som berører dets ansvarsområde. Komiteen møtes ca. syv ganger årlig. Dens hovedoppgave er å fatte bindende vedtak om innlemmelse av nytt EU-regelverk i EØS-avtalen. EØS/EFTA-landene møtes forut for EØS-komiteens møter i EFTAs faste komite.
<i>EØS-rådet</i>	EØS-rådet (EEA Council) er det øverste samarbeidsorganet mellom EU og EØS/EFTA-landene. EØS-rådet har som oppgave å gi EØS-avtalen politisk framdrift og vurdere hvordan avtalen samlet sett virker og utvikler seg. EØS-rådet møtes to ganger i året og er sammensatt av et regjeringsmedlem (normalt utenriksministrene) fra hvert av EØS/EFTA-landene, en representant for Rådet (formannskapslandet) og en representant for Europakommisjonen.
<i>Forordning</i>	Bindende EU-rettsakt som skal følges i alle detaljer i hele EU, hvor den også har direkte virkning. Det betyr at når en forordning publiseres i EU-tidende på EUs 24 offisielle språk, vil f.eks. den danske utgaven utgjøre dansk rett. Ingen ytterligere gjennomføring i Danmark er påkrevd. Ettersom forordninger sikrer like og samtidige rettsregler i alle EUs medlemsland, er det en tendens til at Kommisjonen foreslår å erstatte eksisterende direktiver med forordninger. På visse områder krever imidlertid EU-traktaten at lovgivningen skjer i form av direktiver. Forordninger inneholder bestemmelser om når de skal anvendes, normalt kort tid etter at de er publisert i EU-tidene. Norge er forpliktet til å gjennomføre i norsk rett forordninger som innlemmes i EØS-avtalens vedlegg på samme måte som direktiver. En forordning får altså ikke direkte virkning i Norge, men i henhold til EØS-avtalens artikkel 7 skal den «gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden». Forordninger gjennomføres i Norge i forskrifter hvis de ikke nødvendigvis krever lovendringer eller etablering av nye lover. Siden forordninger har direkte virkning i EU, men krever gjennomføring i norsk rett, inngår de ikke i EFTAs overvåkningsorgans regelmessige sammenligninger («scoreboard») mellom EU og Norge når det gjelder nasjonal implementering av EU-rettsakter.

<i>Gjennomføring (av rettsakter)</i>	Iverksetting av EU- og EØS-regelverk. EU-direktiver og -forordninger som vedtas innlemmet i EØS-avtalen må alle gjennomføres i norsk rett i form av lover eller forskrifter.
<i>Homogenitetsprinsippet i EØS</i>	Krav om homogenitet: Et felles indre marked i hele EØS-området innebærer et felles og ensartet regelverk. Homogenitetskravet gjelder både gjennomføring og håndheving i nasjonal rett.
<i>Lisboa-traktaten</i>	Traktaten ble signert 13. desember 2007 og trådte i kraft 1. desember 2009. Traktaten endret Maastricht-traktaten om Den europeiske Union (EU) og den tilhørende traktaten om Det europeiske fellesskap (EF). Lisboa-traktaten etablerte EU som juridisk person (rettssubjekt) og endret EF-traktaten til Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV). Medbestemmelsesprosedyren, hvorved ny EU-lovgivning krever enighet på alle punkter mellom Europaparlamentet og Rådet for å bli vedtatt, ble gjort til den alminnelige vedtaksformen under betegnelsen den normale beslutningsprosedyren og utvidet til å gjelde flere områder. Nasjonale parlamenter er gitt anledning til å intervensere i beslutningsprosessen tidlige fase gjennom samordnede aksjoner. Den såkalte komitologi-prosedyren ble splittet i to, en for delegerte rettsakter og en for gjennomføringsrettsakter. Gjennom Lisboa-traktaten ble det opprettet en stilling som president for Det europeiske råd. Traktaten etablerte også EUs utenriksstjeneste (European External Action Service – EEAS) som assisterer EUs høyrepresentant («High Representative») for utenriks- og sikkerhetspolitikk. Høyrepresentanten leder utenriksministermøtene i Rådet og er samtidig vise-president i Kommisjonen. Lisboa-traktaten ble vedtatt sammen med et Charter for grunnleggende rettigheter som omtaler EU-borgernes politiske, sosiale og økonomiske rettigheter. Traktaten omfatter ikke Euratom-fellesskapet, men tillater gjennom en egen protokoll felles bruk av EU-institusjonene.
<i>Maastricht-traktaten</i>	Traktaten om Den europeiske union (TEU) (Maastricht-traktaten) ble undertegnet 7. februar 1992 og trådte i kraft 1. november 1993. Traktaten etablerte den Den europeiske union (EU) som en politisk overbygning over tre søyler: De europeiske fellesskaper, den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, og jus- og politisamarbeidet. Den første søylen omfattet de tre etablerte fellesskapene, gjennom tre separate traktater: Det europeiske fellesskap (EF, tidligere EØF), Euratom og Kull- og stålunionen. Maastricht-traktaten la samtidig grunnlaget for EUs økonomiske og monetære union.
<i>Nivå 1 og nivå 2 regelverk</i>	De overordnede og prinsipielle regelverkene i EU blir kalt hovedrettsakter, basisrettsakter eller nivå 1-regler. Dette tilsvarer norske lover. Rådet og EU-parlamentet vedtar slike regelverk basert på forslag fra EU-kommisjonen. Reglene blir fastsatt enten som direktiv eller forordninger. Nivå 1-reglene kan gi hjemmel for Kommisjonen til å fastsette utfyllende bestemmelser. Slike utfyllende bestemmelser blir omtalt i EU som nivå 2-regler og tilsvarer norske forskrifter. De blir som regel fastsatt som forordninger. EØS-avtalen regulerer hvordan EU-regler, både nivå 1 og 2, skal forplikte Norge, Island og Liechtenstein ved at reglene blir innlemmet i EØS-avtalen.
<i>ODA-avtalen</i>	Overvåkings- og domstolsavtale inngått mellom Norge, Island og Liechtenstein i 1994 som supplerer EØS-avtalen med detaljerte bestemmelser vedrørende EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen
<i>Retningslinjer</i>	Ikke-bindende rettsakter («soft law») som særlig vedtas og anvendes av Kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan på statsstøtteområdet. Selv om retningslinjer ikke er juridisk bindende og ikke gjennomføres i nasjonal rett, angir de hvilke prinsipper som de to institusjonene legger til grunn ved f.eks. overvåking av landenes praksis på statsstøtteområdet, inkludert bøtelegging.

<i>Rettsakt</i>	Rettslige bestemmelse vedtatt av EUs organer: Direktiver («Directives»), forordninger («Regulations»), beslutninger («Decisions»), rekommandasjoner («Recommendations»), og retningslinjer («Guidelines»). Mens de tre første er rettslige bindende («hard law»), er rekommandasjoner (anbefalinger) og retningslinjer kun veiledende («soft law»).
<i>Roma-traktaten</i>	Traktaten om opprettelse av det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) ble inngått 25. mars 1957 mellom Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike, Italia og Vest-Tyskland, og trådte i kraft 1. januar 1958. Gjennom Maastricht-traktaten i 2003 ble betegnelsen EØF endret til EF (Det europeiske fellesskap) for å markere utvidelsen av traktatens politikkområder. Ved ikrafttreddelsen av Lisboa-traktaten 1. desember 2009 er Roma-traktaten erstattet av Traktaten om Den europeiske unions virkemåte.
<i>Rådet for den europeiske union («Rådet»)</i>	Rådet er en av de to lovgivende EU-institusjonene, bestående av én minister fra hvert av EUs medlemsland. Hvem som møter, avhenger av Rådets konfigurasjon (dagsorden), i alt 13: allmenne saker; utenrikssaker; økonomi- og finanssaker; landbruk og fiskeri, justis- og innenrikssaker; sysselsetting, sosialpolitikk, helse- og forbrukersaker, konkurransevne, inkludert forskning og industri; transport, telekommunikasjon og energi; miljø; og utdanning, ungdom, kultur og sport. Rådet kan på visse politikkområder gjøre selvstendige vedtak om nye EU-rettsregler, men på de fleste områdene krever EU-traktaten full enighet mellom Europaparlamentet og Rådet i henhold til den normale vedtaksprosedyren før nytt regelverk kan vedtas. Saker til rådsmøtene forberedes av Rådets arbeidsgrupper og av Coreper-komiteen, assistert av Rådssekretariatet. I EØS-saker hvor EØS/EFTA-landene ønsker vesentlige tilpasninger til EU-rettsakter i forbindelse med innlemmelse i EØS-avtalen, må Kommissjonen klarere saken med Rådet før vedtak kan fattes i EØS-komiteen. Det er etablert en egen EFTA-arbeidsgruppe i Rådet for diskusjon og forberedelse av slike saker.
<i>Schengen-samarbeidet (avtalen om)</i>	Betegnelse på avtale opprinnelig inngått i 1985 mellom fem av EUs medlemsland om avskaffelse av inn- og utreisekontroll for personer. Gjennom Amsterdam-traktaten ble Schengen-samarbeidet i 1999 en del av EU. Schengen omfattes i dag av 27 av EUs medlemsland, samt Norge, Island, Sveits og Liechtenstein. Norge sluttet seg til 25. mars 2001. Schengen-reglene er i vesentlig utstrekning tatt inn i norsk lovgivning ved endringer til utlendingsloven og ved lov og forskrift om Schengen-informasjonsystemet (SIS-loven). For å sikre ikke-medlemslandenes deltakelse i Schengen-samarbeidet er det opprettet et fellesorgan under Rådet hvor de fire EFTA-landene og samtlige EU-land deltar. Fellesorganet skal behandle alle typer Schengensaker. Norge har talerett i fellesorganet, men fellesorganet har ikke beslutningskompetanse. Vedtak som gjelder for Schengen-området vedtas av Rådets justis- og innenriksministermøte i umiddelbar etterkant av Fellesorganets møte. Norge tar stilling til vedtakene i etterkant. Dersom man ikke kan godta et vedtak, opphører samarbeidet.
<i>TEUV</i>	Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV) (Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU) er en av Lisboa-traktatens to traktater. Den erstatter Roma-traktaten og etterfølgende endringer, inkludert Traktaten om Det europeiske fellesskap.
<i>To-pilarsystem</i>	EØS-avtalen er en avtale mellom EFTA-landene og EU. Hovedprinsippet i EØS er at EFTA og EU utgjør to pilarer i samarbeidet. Det institusjonelle rammeverket for EØS-avtalen blir derfor omtalt som et to-pilarsystem. Den institusjonelle oppbyggingen gjenspeiler dette ved at EØS/EFTA-landene opprettet et sett tilsvarende institusjoner som i EU. De felles EØS-organene, EØS-rådet og EØS-komiteen, kan betraktes som en overbygning mellom de to pilarene.

Traktat Folkerettslig bindende avtale mellom to eller flere stater. Både EU og EØS er hjemlet på traktater. Brudd på disse kan føre til dom i henholdsvis EU-domstolen og EFTA-domstolen.

Ordforklaringene er hentet fra Europalovs ordliste: <https://europalov.no/laer-mer/ordliste>, EU/EØS-håndboken: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eu_eos_handbok2016.pdf og Finanstilsynet: *Regelverksarbeidet i EØS*: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eu_eos_handbok2016.pdf

Referanser

Litteratur

- †. Veld, J. in (2019) European Economy Discussion Paper No. 094. «Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel» https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/0f868a8c-99d6-4475-a767-0e5c8526f086_en?file-name=dp094_en.pdf.
- Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) (2023) *Assessment of emergency measures in electricity markets: 2023 Market Monitoring Report*. European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators. https://acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Publications/2023_MMR_Emergency-Measures.pdf.
- Agyemang, E. og Foster, P. (2024) Brexit has hit profits say UK businesses that trade with EU. *Financial Times*. 30 januar 2024. <https://www.ft.com/content/ffac65e1-1ee3-4a1c-b3b1-ec970bc7b53c>.
- Allenbach-Ammann, J. (2024) Single market: Letta proposes integration of defense, telecoms, energy and capital markets. *Table Europe*. 22 februar 2024. <https://table.media/en/europe/analyse/single-market-letta-wants-integration-of-defense-telecoms-energy-and-capital-markets/>.
- Allison, G. (2018) The myth of the liberal order: from historical accident to conventional wisdom. *Foreign Affairs*. 14 juni 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/myth-liberal-order>.
- Alsos, K. og Nergaard, K. (2023) Et organisert arbeidsliv – et gode for alle også i fremtiden? I: Fløtten, T., Kavli, H.C. og Trygstad, S. (red.) (2023) *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Anderson, M., Forman, R. og Mossialos, E. (2021) Navigating the role of the EU Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA) in Europe and beyond. *The Lancet Regional Health – Europe*, 9(2021).
- Ang, Y.Y. (2019) Demystifying Belt and Road The Struggle to Define China's «Project of the Century». *Foreign Affairs*. May 22, 2019. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-05-22/demystifying-belt-and-road>.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023) Request for information concerning restrictions on the use of temporary agency workers in Norway. Brev til ESA. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e910c0d912284297aee61d97d7d0daea/svaret-til-esa.pdf>.
- Arnesen, F., Hammersvik, S., Hjelmeng, E., Kolstad, O. og Rognstad, O.A. (2022) *Oversikt over EØS-retten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldwin, R. (red.) (2016) *Brexit Beckons: thinking ahead by leading economists*. London: CEPR Press.
- Barnard, C. og Leinarte, E. (2022) Movement of Goods under the TCA. *Global Policy*, 13(1): 106-118.
- Basedow, R., Meunier, S. og Roederer-Rynning, C. (2023) Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union, *RSC Working Paper 2023/41*, European University Institute.
- Batora, J. (2009) European defence agency: a flashpoint of institutional logics. *West European Politics*, 32(6): 1075-1098.
- Bauböck, R. (2014) The Three Levels of Citizenship within the European Union. *German Law Journal* 15(5): 751-763.
- Bauerle Danzman, S. og Meunier, S. (2024) The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Special Issue Article March 2024.
- Baussions, A.L. og Cabane, L. (2020) Strengthening the EU's Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms. *European Journal of Risk Regulation* 11(4): 808-820.
- Beerli, A., Ruffner, J., Siegenthaler, M. og Peri, G. (2021) The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Firms and Wor-

- kers: Evidence from Switzerland. *American Economic Review*, 111(3): 976-1012.
- Bekkedal, T. og Andenæs, M. (2024). EØS-avtalen og kontinentalsoklene. *Lov og Rett*, 63 (1):7-33.
- Bekkedal, T. og Hertzberg, I. (2018) Suverenitet og homogenitet. Om Norges tilslutning til EUs finansbyråer. *Lov og Rett*, 57(3): 131-157.
- Benedictow, A., Dapi, B., Eggen, F.W., Gjefsen, H.M., Kjelsrud, A., Måøy, J., Tofteng, M. og Svarstad, E. (2021) *Evaluering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler*. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 13, 2021.
- Bengtsson, R. (2020) Nordic security and defence cooperation: Differentiated integration in uncertain times. *Politics and Governance*, 8(4): 100-109.
- Bertelmann-Stiftung (2014) 20 Jahre Binnenmarkt: Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration. <https://www.bertelmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/20-jahre-binnenmarkt>
- Biscop, S. (2018) European Defence: Give PESCO a change. *Survival*, 60(3), 161-180.
- Biscop, S. (2020) European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance. Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/#:~:text=The%20activation%20of%20PESCO%2C%20in,a%20means%20to%20an%20end.>
- Biscop, S. (2022) The New Force Model: Nato's European Army? *Egmont Policy Brief*. September 2022.
- Biukovic, L. (2023) Coercion, rivalry and lessons from the Lithuania–China row for the EU foreign and security policies. 18th EUSA Biennial Conference, Pittsburgh, PA, United States.
- Bjørnstad, R. (2015) (red.) *Virkninger av allmenngjøring. Rapport nr. 2-2015*. Senter for lønnsdannelse.
- Blockmans, S. (2022) Keeping up with the emerging European Defence Union: synchronising third country participation. *NUPI Research paper*. 2-2022.
- Blockmans, S. og Wessels, R.A. (2009) The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective? *Journal of Conflict and Security Law* 14(2): 265-308.
- Blom-Hansen, J. (2019) Studying power and influence in the European Union: Exploiting the complexity of post-Lisbon legislation with EUR-Lex. *European Union Politics*, 20(4): 692-706.
- Blom-Hansen, J., Christensen, J. G., Grøn, C. H., Jensen, M. H. og Mortensen, P. B. (2021) *Det national råderum. Ved gennemførelse af EU-regler*. Djøf Forlag.
- Boasson, E. L. (2015) *National climate policy: A multi-field approach*. New York: Routledge.
- Boasson, E. L. og Jevnaker, T. (2019) Energy Governance in Norway: Too Much of a Good Thing? I: M. Knodt og J. Kemmerzell (red). *Handbook of Energy Governance in Europe*. Springer Nature.
- Boasson, E.L. (2021) Europeanization of renewables support. I: E.L. Boasson, M. D. Leiren og J. Wettestad (red.). *Comparative Renewables Policy Political, Organizational and European Fields*. 58-72. London: Routledge.
- Boin, A. og Rhinard, M. (2023) Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19. *Journal of European Public Policy*, 30 (4): 655-675.
- Boin, A., McConnell, A. og 't Hart, P. (2021) *Governing the pandemic: The politics of navigating a mega-crisis*. London: Palgrave Macmillan.
- Boltho, A. og Eichengreen, B. (2008) *The Economic Impact of European Integration*. CEPR discussion paper No. 6829. <https://econpapers.repec.org/paper/cprceprdp/6820.htm>.
- Bradford, A. (2020) *Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Bratsberg, B., Røed, K. og Raaum, O. (2014) Arbeidsinnvandring – varig gevinst? *Søkelys på arbeidslivet*, 31(4): 275-293.
- Bratsberg, B., Røed, K. og Raaum, O. (2022) *Konsekvenser av Covid-19 på bruk av utenlandsk arbeidskraft i Norge*. Frischsenteret. <https://www.regjeringen.no/contentassets/fee-da3a5578449ae9ef3b865f0f13e29/no/sved/3.pdf>.
- Breidlid, E. (2022) *Hvor går Norges forsvarssamarbeid med EU?* IFS Insights 6/2022. https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2997671/IFS%20Insight%206%202022%20Breidlid_1.pdf?sequence=1
- Bremberg, N. og Britz, M. (2009) Uncovering the Diverging Institutional Logics of EU Civil Protection. *Cooperation and Conflict*, 44(3): 288–308.
- Brooks E., de Ruijter, A., Greer, S.L. og Rozenblum, S. (2023) EU health policy in the aftermath of COVID-19: neofunctionalism and crisis-driven integration. *Journal of European Public Policy*, 30(4): 721-739.
- Broz J.L., Frieden, J., og Weymouth, S. (2021) Populism in Place: The Economic Geography

- of the Globalization Backlash. *International Organization*, 75(2): 464-494.
- Bruegel (2023) The European Union is ready for the 2023-24 winter gas season. 10 oktober 2023. <https://www.bruegel.org/analysis/european-union-ready-2023-24-winter-gas-season>.
- Bruno, R. L., Campos, N. F. og Estrin, S. (2020) The Effect on Foreign Direct Investment of Membership in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 59(4): 802-821.
- Brunovskis, A. og Ødegård, A.M. (2021) *Menneskehandel i arbeidslivet: Oppdatert sammendragsrapport*. Fafo-notat 2021:11.
- Brutschin, E. (2017) *EU Gas Security Architecture: The Role of the Commission's Entrepreneurship*. London: Palgrave Pivot.
- Brøgger, T. E. (2023) Beyond the «lowest common denominator»? Mutually binding commitments in European security and defence cooperation: the case of the Nordic states. *European Security*, 32(1): 42-61.
- Busuioc, M. (2012) European agencies and their boards: promises and pitfalls of accountability beyond design. *Journal of European Public Policy*, 19(5): 719-736.
- Bürgin, A. (2020) The impact of Juncker's reorganization of the European Commission on the internal policy-making process: Evidence from the Energy Union project. *Public Administration*, 98: 378-391.
- Callen, T. (udatert) Purchasing Power Parity: Weights Matter. *International Monetary Fund: Finance and Development*. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/Series/Back-to-Basics/Purchasing-Power-Parity-PPP>.
- Campos, N. F., Coricelli, F. og Moretti, L. (2014) Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method. *IZA discussion paper*, No. 8162. <https://docs.iza.org/dp8162.pdf>.
- Chan, Z.T. og Meunier, S. (2021) Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. *Review of International Organizations*, 17: 513-541.
- Christensen, J., Gornitzka, Å., Graziano, P. og Tosun, J. (2022) Expertise in EU policy-making, I: P. R. Graziano & J. Tosun (red.) *Encyclopedia of European Union Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. og Trondal, J. (2018) *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Colgan, J.D. and Keohane, R.O. (2017) The liberal order is rigged: fix it now or watch it wither. *Foreign Affairs*, 96: 36-44.
- Coman, R. Cresby, A. og Schmidt, V. (2020) (red.) *Governance and politics in the post-crisis European Union*. Cambridge University Press.
- Conconi, P., Herghelegiu, C. og Puccio, L. (2021) EU Trade Agreements: To Mix or Not to Mix, That Is the Question. *Journal of World Trade*, 55(2): 231-260.
- Corbett, A. og Hantrais, L. (2023) Higher education and research in the Brexit policy process, *Journal of European Public Policy*, 30(11): 2397-2420.
- Cross, M.K.D. (2015) The Public Diplomacy Role of the EEAS: Crafting a Resilient Image for Europe. I: D. Spence og J. Batora (red.) *The European External Action Service European Diplomacy Post-Westphalia*. New York City: Springer Link.
- Dagens Næringsliv (2023) Regjeringen vurderer å bryte viktig EU-avtale om klima, *Dagens Næringsliv*. 6. juni 2023. <https://www.dn.no/politikk/klima/eu/per-olaf-lundteigen/regjeringen-vurderer-a-bryte-viktig-eu-avtale-om-klima/2-1-1459783>.
- Damro, C. (2012) Market power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5): 682-699.
- Danielsen, M. A. (2015) Norsk europaminister. Kamp mot norske siloer. *Stat og styring*, 3-2015.
- Dapi, B. og Svarstad, E. (2021) *Lønn i allmenngjorte bransjer 2021*. Fafo-notat 2022:14. <https://www.fafo.no/images/pub/2023/10375.pdf>
- Darvas, Szolt (2023) *The European Union's remarkable growth performance relative to the United States*. Bruegel Analysis. https://www.bruegel.org/analysis/european-unions-remarkable-growth-performance-relative-united-states#footnote1_3n87ird
- Datatilsynet (2022) *Årsrapport for 2022: Tall og tendenser fra Datatilsynets virksomhet*. <https://www.datatilsynet.no/om-datatilsynet/arsmeldinger/arsrapport-for-2022/#:~:text=I%202022%20mot-tok%20vi%20flere,fra%20virksomheter%20har%20ogs%C3%A5%20C3%B8kt>.
- De Ville, F. (2023) *The return of industrial policy in the European Union*. GIES Occasional paper, Ghent Institute for International and European studies.
- De Vries, C. (2018) *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

- De Vries, C. (2023) How Foundational Narratives Shape European Union Politics. *Journal of Common Market Studies*, 61: 867–881.
- Dehousse, R. (2008) Delegations of power in the European union: The need for a multi-principals model. *West European Politics*, 31(4): 789-805.
- Delegation of the European Union to Switzerland and Liechtenstein (2021) Relations with the EU. The European Union and Switzerland. https://www.eeas.europa.eu/switzerland/european-union-and-switzerland_en?s=180
- Dendrinou, V. og Verlaine, J.-A. (2016) EU, Canada Sign Landmark Free-Trade Agreement. *The Wall Street Journal*, 30 oktober 2016. <https://www.wsj.com/articles/eu-canada-prepare-to-sign-ceta-trade-deal-1477831000>
- Dennison, J. (2023) Why did the UK leave the EU? The state of the science of explaining Brexit. I: Fossum, J.E. og Lord, C. (red.) *Handbook on the European Union and Brexit*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Departementene (2019) *Tiltaksoversikt til nasjonal strategi for digital sikkerhet*. (<https://www.regjeringen.no/contentassets/c57a0733652f47688294934ffd93fc53/tiltaksoversikt--nasjonal-strategi-for-digital-sikkerhet.pdf>)
- Department of Health and Social care (2023) *Professional qualifications – EU Exit standstill provisions*. Review by the Secretary of State. <https://www.gov.uk/government/publications/professional-qualifications-eu-exit-standstill-provisions-review-by-the-secretary-of-state/professional-qualifications-eu-exit-standstill-provisions-review-by-the-secretary-of-state#options>
- Deruelle, T. og Engeli, I. (2021) The COVID-19 crisis and the rise of the European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC). *West European Politics*, 44(5-6): 1376-1400.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet*. DFØ-rapport 2020: 3.
- Difi (2012) *Noregs nasjonale ekspertar i Kommisjonen – Ein ressurs for Noreg, eller berre for EU?* Rapport 2012:1. https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport-2012_1-noregs-nasjonale-ekspertar-i-kommisjonen.-ein-ressurs-for-noreg-eller-berre-for-eu_1.pdf
- Dombrovskis, V. (2021) Remarks by Executive Vice-President Dombrovskis at the press conference on the fostering of openness, strength and resilience of Europe’s economic and financial system, Brussels, 19.01.21.
- Droin, M. (2023) NATO and the European Union: The burden of sharing. *Center for Strategic and International Studies*, Commentary.
- DSB (2018) *Helikopterbistand til Sverige*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2018/helikopterbistand-til-sverige/>
- DSB (2022) *Europeisk samarbeid gir bedre beredskap*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2022/europeisk-samarbeid-gir-bedre-beredskap/>
- Du, J. og Shepotylo, O. (2022). Brexit and UK services trade. I: Portes, J. (red.). *The economics of Brexit: What have we learned?* Centre for Economic Policy Research (CEPR): 55-62.
- Dudley, G og Gamble, A. (2023) Brexit and UK policy-making: an overview. *Journal of European Public Policy*, 11:2573-2597.
- Dupont, C., Moore, B., Boasson, E.L., Gravey, V., Jordan, A., Kivimaa, P., Kulovesi, K., Kuzemko, C., Oberthür, S., Panchuk, D., Rosamond, J., Torney, D., Tosun, J. og von Homeyer, I. (2023) Three Decades of EU Climate Policy: Racing toward Climate Neutrality? *WIREs Climate Change*, 15(1).
- Dustmann, C., Frattini, T. og Preston, I. P. (2013) The effect of immigration along the distribution of wages. *Review of Economic Studies*, 80 (1): 145-173.
- Dür, A. og Gastinger, M. (2023) Spinning a global web of EU external relations: how the EU establishes stronger joint bodies where they matter most. *Journal of European Public Policy*, 6:1072-1091.
- Dølvik, J. E., Alsos, K., og Ødegård, A. M. (2023) Innenfor eller utenfor: Rammene for arbeidspolitikk ved ulike EU-tilknytninger. *Internasjonal Politikk*, 81(4): 615–630.
- Dølvik, J.E. og Eldring, L. (2006) *Det nordiske arbeidsmarked to år etter EU-utvidelsen. Mobilitet, virkninger og utfordringer*. TemaNord 2006:557. København: Nordisk Ministerråd.
- E24 (2022) Nye ESA-krav til CO₂-kompensasjon: Kostnaden kan øke til 100 mrd. 19. august 2022. <https://e24.no/naeringsliv/i/dnopWq/nye-esa-krav-til-co-kompensasjon-kostnaden-kan-oeke-til-100-mrd>.
- Ebell, M. (2016) Assessing the Impact of Trade Agreements on Trade. *National Institute Economic Review*, 238(1).
- Eckert, S. (2022) Sectoral Governance under the EU’s Bilateral Agreements and the Limits of

- Joint Institutional Frameworks: Insights from EU-Swiss Bilateralism for Post-Brexit Relations with the UK. *Journal of Common Market Studies*, 60(4): 1190–1210.
- Edling, M. (2016) Danmark försvarar sina cabotage-regler mot kommissionens klagomål. *EU & arbetsrätt*. 3-4.
- Egeberg, M. (2006) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. og Trondal, J. (2012) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU – Sentraladministrasjonen norsk og europeisk*. Ekstern utredning for NOU 2012: 2.
- Egeberg, M. og Trondal, J. (2014) Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet? I: Eriksen, E.O. og Fossum, J.E. (red.) *Det norske paradoks – om Norges forhold til den Europeiske Union*. Oslo: Universitetsforlaget: 153-171.
- Eilstrup-Sangiovanni M. og Hofmann S.C. (2020) Of the contemporary global order, crisis, and change. *Journal of European Public Policy*, 27(7): 1077–1089.
- Eldring, L., Ødegård, A.M., Andersen, R.K., Bråten, M., Nergaard, K. og Alsos, L. (2011) *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Energi og klima (2023) LO og NHO legger press på regjeringen: Si ja til EUs karbontoll. 9. juni 2023. <https://www.energiogklima.no/nyhet/brussel/lo-og-nho-legger-press-pa-regjeringen-si-ja-til-eus-karbontoll>.
- Epland, J. og Kirkeberg, M.I. (2022) *Økonomiske levekår for arbeidsinnvandrere som ble bosatt i Norge i årene 2004-2018*. Notat til Arbeidsinnvanderutvalget. Statistisk Sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/okonomiske-levekar-for-arbeidsinnvandrere-som-ble-bosatt-i-norge-i-arene-2004-2018>
- Erhvervsministeriet (2023) *Kommissorium for Erhvervslivets EU- og Regelforum*. <https://em.dk/aktuelt/udgivelser-og-aftaler/2023/jul/kommissorium-for-erhvervslivets-eu-og-regelforum-#:~:text=Frem%20til%202027%20skal%20Erhvervslivets,at%20drive%20virksomhed%20i%20Danmark>.
- Eriksen, E.O. og Fossum, J. E. (2014) *Det Norske Paradoks – Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- ESA (2022) *Climate Progress Report 2022*. https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Climate%20Progress%20Report%202022_final_3110222.pdf.
- ESA (2023a) *Annual Report 2022*. <https://www.eftasurv.int/esa-at-a-glance/publications/annual-report/annual-report-2022>.
- ESA (2023b) *Climate Progress Report 2023*. <https://www.eftasurv.int/esa-at-a-glance/publications/annual-report/climate-progress-report-2023>.
- ESA (2023c) *State Aid Scoreboard 2022*. https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/StateAidScoreboard_2022.pdf.
- ESA (2023d) Request for information concerning restrictions on the use of temporary agency workers in Norway. Case no. 89887. Available at: <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Request%20for%20information%20-%20Own%20initiative%20case%20concerning%20restrictions%20on%20the%20use%20of%20temporary%20agency%20workers%20in%20Nor.pdf>
- Espelid, E., Pavone, T. og Stiansen, Ø. (2021). Between Homogeneity and Room for Maneuver: Judicial Politics in the EFTA Court. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4729035.
- Euagenda.eu (udatert) *The Internal Market: Ten Years without Frontiers*. <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-124546-ea.pdf>.
- Europalov (2024) Konkurranselov og statsstøtte. <https://europalov.no/omrade/konkurranselov-statsstotte>.
- European Commission (2012a) *Commission staff working document: A review of the functioning of the European Economic Area*. SWD (2012) 425 final. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD\(2012\)0425_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD(2012)0425_EN.pdf).
- European Commission (2019a) *2018 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2022a) *EU Civil Protection Mechanism. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*. Factsheet. <https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2022-11/fst%20EU%20Civil%20Protection%20Mechanism%20EN.pdf>.
- European Commission (2022b) *Climate Action Progress Report: Country Profile 2022 Finland*. https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-04/fi_2022_factsheet_en.pdf.
- European Commission (2022c) *Climate Action Progress Report: Country Profile 2022 Swe-*

- den. https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-04/se_2022_factsheet_en.pdf.
- European Commission (2023a) Annual Report on Intra-Eu Labour Mobility 2022. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=10545&langId=en#navItem-3>.
- European Commission (2023b) Annual Single Market Report. <https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-01/ASMR%202023.pdf>.
- European Commission (2024a) Factsheet: EU solidarity with Ukraine https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_22_3862.
- European Commission (udatert) Competition Policy Brief. https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en.
- European Environment Agency (2022) *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2020 and inventory report 2022*. Submission to the UNFCCC Secretariat.
- European Environment Agency (2023) Share of energy from renewable sources, by country, 7. juni 2023. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/countries-breakdown-actual-res-progress-13>.
- European Parliament (2015) *How the EU budget is spent. EU Civil Protection Mechanism*. Briefing, May 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/557022/EPRS_BRI\(2015\)557022_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/557022/EPRS_BRI(2015)557022_EN.pdf).
- European Parliament (2019) *Common rules for gas pipelines entering the EU internal market*. Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614673/EPRS_BRI\(2018\)614673_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614673/EPRS_BRI(2018)614673_EN.pdf).
- European Parliament (2021a) *The level playing-field for labour and environment in EU-UK relations*. Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690576/EPRS_BRI\(2021\)690576_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690576/EPRS_BRI(2021)690576_EN.pdf).
- European Parliament (2022) *EU strategic autonomy 2013-2023. From concept to capacity*. Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf).
- European Parliament (2023) 30 years of EU single market: benefits and challenges. Infographics. <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230112STO66302/30-years-of-eu-single-market-benefits-and-challenges-infographics>.
- European Parliament (2024a) Consumer policy: principles and instruments. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N51055/doc_en.pdf.
- European Union (2021) The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States. https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf.
- European Union (2023) List of Non-Governmental Organisations certified as EU Humanitarian partners for the period 2021- 2027. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/d57eb909-dca7-4c76-908a-b40d012aa-022_en?filename=List%20of%20certified%20NGOs%2006.02.2024.pdf.
- Eurostat (2023) Shedding light on energy in the EU. Interactive Publications, March 16 2024.
- Fahey, E. (2017) CETA and Global Governance Law: What Kind of Model Agreement Is It Really in Law? *European Papers*, 2(1): 293-302.
- Farstad, F., Hermansen, E.A.T., Leiren, M.D., Wettestad, J., Gulbrandsen, L.H., Øistad, K., Fridstrøm, L., Knapskog, M. og Uteng, T.P. (2021) *Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge*. Platon-rapport, 2021:07.
- Felbermayr, G., Gröschl, J. og Heiland, I. (2018) Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model. *Ifo Working Papers*. 250:2018.
- Felbermayr, G., Groschl, J. og Heiland, I. (2022) Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration. *Journal of International Economics*, 138(2022).
- Fella, S. og Butchard, P. (2021) *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: governance and dispute settlement*. Research Briefing. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9139/>.
- Fella, S., Keep, M. og Rough, E. (2023) *UK participation in EU programmes: Horizon Europe and Copernicus*. Research briefing. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9925/CBP-9925.pdf>.
- Fernandéz-Villaverde, J., Ventura, G. og Yao, W. (2023) The Wealth of Working Nations. National Bureau of Economic Research. *NMBER Working Paper Series*, Working paper 31914. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31914/w31914.pdf.
- Ferrara, A. R. og Ludovica G. (2022) Indirect Cost Compensation under the EU ETS: A Firm-Level Analysis. *Energy Policy*, 165(2022).

- Finansdepartementet (2023a) Differensiert arbeidsgiveravgift og foretak i vanskeligheter. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-arbeidsgiveravgift-og-foretak-i-vanskeligheter/id2962875/>.
- Finansdepartementet (2023b) Norske posisjoner til CBAM. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norske-posisjoner-til-cbam/id2999772/>.
- Finnish Government (2023) Annual Climate Report: Additional measures are needed to achieve climate targets. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410903/annual-climate-report-additional-measures-are-needed-to-achieve-climate-targets>.
- Fiott, D. (2023) *Cooperation in an era of strategic competition: EU-NATO Relations in the Context of War and Rivalry*. NUPI Policy brief.
- Fitch-Roy, O., Benson, O.D. og Woodman, B. (2019) Policy instrument supply and demand: How the renewable electricity auction took over the world. *Politics and Governance*, 7(1): 81–91.
- Fleming, R. (2018) Security of Gas Supply: The New European Approach. I: C. Banet og M.M. Roggenkamp (red.) *European Energy Law Report*, XII: 271-294. Intersentia.
- Food and drink Federation (2022) *A UK trade and investment strategy for food and drink*. FDF Trade report. <https://www.fdf.org.uk/fdf/resources/publications/trade-reports/a-uk-trade-and-investment-strategy-for-food-and-drink/>
- Forman, R. og Mossialos, E. (2022) The EU Response to COVID-19: From Reactive Policies to Strategic Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*, 59 (2021): 56-68.
- Forsvarsdepartementet (2014) EU/EØS-strategi for Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/nyttig-informasjon/141105-fd-eos-strategi-publiserings.pdf>.
- Forsvarsdepartementet (2023a) Norge signerer rammeavtale for felles anskaffelse av ammunisjon. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-signerer-rammeavtale-for-felles-anskaffelse-av-ammunisjon/id2967227/>.
- Forsvarsdepartementet (2023b) Omfattende norsk trening av ukrainske soldater. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eumam/id3012852/>.
- Forsvarsdepartementet (2023c) Regjeringa aukar støtta til norsk produksjons kapasitet for ammunisjon og missil til om lag ein milliard kroner. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-aukar-stotta-til-norsk-produksjons-kapasitet-for-ammunisjon-og-missil-til-om-lag-ein-milliard-kroner/id3018388/>.
- Forsvarsfondet (udatert) Forsvarsdepartementets EDF-strategi: Norsk deltagelse i Det europeiske forsvarsfondet. <https://www.forsvarsfondet.no/edf/forsvarsdepartementets-edf-strategi/>.
- Fossum, J. E. (2023) The EU and Third Countries: Consequences for Democracy and the Political Order. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61: 1639-1655.
- Franklin, C. (2024) *EU-borgerskap og EØS*. Rapport utarbeidet for EØS-utredningen.
- Fredriksen, H. H. og Skodvin, K.E. (2023) Gjelder EØS-avtalen på kontinentalsokkelen? I: B.E. Konow (red.) *Fakultetsbyggjar, vestlending og verdsborgar: festskrift til Ernst Nordtveit 70 år*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 489-510.
- Fredriksen, H. H. (2013) Betydningen av EUs pakt om grunnleggende rettigheter for EØS-retten. *Jussens Venner*, 48: 371-399.
- Fredriksen, H. H. (2022) Debatten om handlingsrommet i EØS: God dag mann, økseskaft! *Lov og Rett*, 61(3): 140-142.
- Fredriksen, H.H. og Mathisen, G. (2022) *EØS-rett*. 4. utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Freudlsperger, C. og Weinrich, M. (2022) Decentralized EU Policy Coordination in Crisis? The Case of Germany. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60: 1356-1373.
- Friberg, J. H. og Haakestad, H. (2015) Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(3): 182-205.
- Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2023) Beyond Downloading: Venues for Associated Neighbouring Countries to Influence EU Law and Policies. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61: 1512-1528.
- Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2024a) *Switzerland's relations with the European Union*. Rapport utarbeidet for EØS-utredningen.
- Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2024b) *Lichtenstein and the European Economic Area*. Rapport utarbeidet for EØS-utredningen.
- FSI (2022) Norske virksomheter konkurrerer seg til 500 millioner kroner fra EDF. <https://www.fsi.no/artikler/2022/edf-tildelinger-2022/>
- Fuxian, Y. (2023) China is Dying Out. *Project Syndicate*. 14 februar 2023. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-low-fer->

- tility-rate-population-decline-by-yi-fuxian-2023-02?barrier=accesspaylog
- Gehrke, T. (2022) EU open strategic autonomy and the trappings of geoeconomics. *European Foreign Affairs Review*, 27: 61-78.
- George, S. (1998) *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- German Federal Ministry of Justice (2023) Act on Temporary Agency Work. http://www.gesetze-im-internet.de/a_g/index.html
- Gornitzka, Å. og Sverdrup, U. (2008) Who consults? The configuration of expert groups in the European union. *West European Politics*, 31(4): 725-750.
- Government of Canada (2022a) CETA at five years: the cornerstone of Canada/EU economic relations. Joint statement, 2 December 2022. https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/2022-12-02-joint-statement-declaration_conjointe.aspx?lang=eng.
- Government of Canada (2022b) CETA@5 Delivering trade benefits during unprecedented times. September 2022. Government of Canada. https://www.international.gc.ca/trade-commerce/economist-economiste/analysis-analyse/benefits-ceta5-avantages.aspx?lang=eng&_ga=2.155950907.1277468240.1669913460-1078597622.1637595241.
- Government Offices of Sweden (2021) Sweden's climate policy framework. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2021/06/report2021swedishclimatepolicycouncil.pdf>.
- Greer, S.L., Hervey, T.K., Mackenbach, J.P. og McKee, M. (2013) Health Law and Policy in the European Union. *The Lancet*, 381(9872): 1135-144.
- Greer, S.L. (2006) Uninvited Europeanization: neofunctionalism and the EU in health policy. *Journal of European Public Policy*, 13(1): 134-152.
- Greer, S.L. og Jarman, H. (2021) What Is EU Public Health and Why? Explaining the Scope and Organization of Public Health in the European Union. *Journal of Health Politics, Policy, and Law*, 46(1): 23-47.
- Gross, A. og Strauss, D. (2023) Overseas hiring props up England's social care sector, data shows. *Financial Times*. 12 October 2023. <https://www.ft.com/content/a3caaac8-0375-4f09-9724-d2a3c5c840bb>
- Grønnestad, S. (kommer) Bringing the City Back In: Three Scandinavian Capitals and Eurocities Membership: A Quest for Autonomy. PhD-avhandling, Universitetet i Stavanger.
- Gstöhl, S. (2023) The pattern of affiliations between the EU and its neighbours: Normative, Market and Governance Power Europe. I: Fossum, J.E. og Lord, C. (red.) *Handbook on the European Union and Brexit*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gulbrandsen, L. H., Inderberg T. H. J. og Jevnaker, T. (2021) Is Political Steering Gone with the Wind? Administrative Power and Wind Energy Licensing Practices in Norway. *Energy Research and Social Science*, 74(2214).
- Haanæs, Ø.R. (2023) Europa skriker etter sjeldne jordarter. *Energi og Klima*. 17 mars 2023. <https://www.energiogklima.no/to-grader/ekspertintervju/europa-skriker-etter-sjeldne-jordarter>.
- Hadfield, A. og Whitman, R.G. (2023) The diplomacy of 'Global Britain': settling, safeguarding and seeking status. *International Politics*, Special Issue, Juli 2023.
- Hannesson, Ó. Í. (kommer) Public and private enforcement of EEA internal market law. I: G. Bulter (red). *Research Handbook on EEA Internal Market Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Haugevik, K. og Sending, O. J. (2020) The Nordic balance revisited: Differentiation and the foreign policy repertoires of the Nordic states. *Politics and Governance*, 8(4): 110-119.
- Haugevik, K og Svendsen, Ø. (2023) On safer ground? The emergence and evolution of 'Global Britain'. *International Affairs*, 99(6): 2387-2404.
- Haugevik, K. og Græger, N. (2017) Norsk utenrikspolitikk begynner i Europa: Arven etter Brende i europapolitikken. *Internasjonal Politikk*, 75(3/4): 220-229.
- Head, K. og Mayer, T. (2021) The United States of Europe: A Gravity Model Evaluation of the Four Freedoms. *Journal of Economic Perspectives*, 35(2).
- Heimberger, P. (2023) Debt sustainability analysis as an anchor in EU fiscal rules: An assessment of the European Commission's reform orientations. Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, European Parliament.
- Helm, T. (2023) UK's flagship post-Brexit trade deal worth even less than previously thought, OBR says. *The Guardian*, 25 November 2023 <https://www.theguardian.com/politics/2023/nov/25/uks-flagship-post-brexit-trade-deal>

- worth-even-less-than-previously-thought-obsays.
- Helse-, og omsorgsdepartementet (2018) *Å verne om liv og helse. Nasjonal helseberedskapsplan*. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/fellesdok/planer/helseberedskapsplan_010118.pdf.
- Henrekson, M., Torstensson, J. og Torstensson, R. (1997) Growth effects of European Integration. *European Economic Review*, 41(8): 1537-1557.
- Hermansen, E. A. T., Lahn, B., Sundqvist, G., og Øye, E. (2021) Post-Paris policy relevance: Lessons from the IPCC SR15 process. *Climatic Change*, 169(1–2).
- Hobolt, S.B. (2016) The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*, 23(9): 1259-1277.
- Hoen, M., Markussen, S. og Røed, K. (2022) Immigration and Economic Mobility. *Journal of Population Economics*, 35: 1589-1630.
- Holmøy, E. og Slettebø, O. (2023) Utviklingen i grunnlaget for økonomisk levestandard. I Statistisk sentralbyrå, *Økonomiske analyser 1/2023: Økonomisk utsyn over året 2022*.
- Holst, C. og Teigen, M. (2023) Kjønnsmakt i likestillingslandet. *Norsk sosiologisk tidsskrift*. 7(4-5): 9-25.
- Home Office (2023) Summary of latest statistics. <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-system-statistics-year-ending-march-2023/summary-of-latest-statistics>.
- Hope, K., Julius, J., Muller, P. og Natraj, A. (2017) *The EU Single Market: Impact on Member States*. LE Europe. https://www.amchameu.eu/sites/default/files/amcham_eu_single_market_web.pdf.
- House of Commons (2023) *Batteries for electric vehicle manufacturing*. Business and Trade Committee. <https://committees.parliament.uk/publications/42201/documents/209779/default/>
- House of Commons (2023) *The Ukraine Effect: The impact of Russia's invasion of Ukraine on the UK-EU relationship*. European Affairs Committee.
- Mills, C. (2022) EU Permanent Structured Cooperation (PESCO): a future role for UK defence? Research briefing. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9058/>.
- House of Lords (2021) Beyond Brexit: policing, law enforcement and security <https://committees.parliament.uk/publications/5298/documents/52902/default/>.
- House of Lords evidence to House of Lords EU Committee, Q 54.
- Hurka, S., Haag, M. og Kaplaner, C. (2022) Policy complexity in the European Union, 1993-today: introducing the EUPLEX dataset. *Journal of European Public Policy*, 29(9): 1512-1527.
- Hurka, S., og Steinebach, Y. (2020) Legal Instrument Choice in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 59(2): 278-296.
- Håkansson, C. (2023) The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor. *Journal of European Integration*, 46(1): 25-45.
- Haakestad, H. (2021) Mellom fagarbeid og løsarbeid. Kan byggfagene i Norge forsvinne? I, Ljunggren, J. og Hansen, M. N. (Red.). *Arbeiderklassen*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. 233-253.
- Ikenberry, G.J. (2018) The end of liberal international order? *International Affairs* 94(1): 7–23.
- IMF World Economic Outlook (2023) World Economic and Financial Survey: World Economic Outlook Database. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>.
- Indset, M. (2023) When Multilevel Water Management Meets Regional Government: The Differential Impacts on Administrative Integration. *Environmental Politics*, 32: 271.
- Indset, M., Stokstad, S. og Schou, A. (2018) *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-rapport, 2018(13).
- Inman, P. (2022) Rishi Sunak's tax rises: three of the biggest examined. *The Guardian*. 27 May 2022. <https://www.theguardian.com/politics/2022/may/27/rishi-sunaks-tax-rises-three-of-the-biggest-examined>
- Innovasjon Norge (2022) Veileder om EØS-avtalens statsstøtteregler. <https://cdn.sanity.io/files/loal7n8w/inno-prod/487cc8-fa997e79fff33451721248a6db94da458e.pdf>
- Irwin, D. (2017) The False Promise of Protectionism: Why Trump's Trade Policy Could Backfire. *Foreign Affairs*, 96(3): 45-56.
- Iso-Markku, T., Innola, E. og Tiilikainen, T. (2018) A stronger north? Nordic cooperation in foreign and security policy in a new security environment. Helsinki: Prime Minister's Office. https://sldinfo.com/wp-content/uploads/2018/05/nordic-vntear-report_final.pdf
- Jabko, N. (2006) *Playing the market: A political strategy for uniting Europe, 1985–2005*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- James, S. og Quaglia, L. (2023) Differentiated de-Europeanisation: UK policy-making in finance

- after Brexit. *Journal of European Public Policy*, 30(11): 2445-2467.
- Jensen, M.D. (2017) Exploring central governments' coordination of European Union affairs. *Public Administration*, 95: 249-268.
- Jevnaker, T. (2014) *Norway's implementation of the EU climate and energy package: Europeanization or cherry-picking?* FNI Rapport 7/2014. Fridtjof Nansens Institutt. <https://www.fni.no/getfile.php/131879-1469869812/Filer/Publikasjoner/FNI-R0714.pdf>
- Jevnaker, T. (2022) Differentiated Integration in EU Energy Market Policy. I, B. Leruth, S. Gänzle og J. Trondal (red.) *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*. London: Routledge.
- Jevnaker, T., Hancher, L., og Taranger, K.K. (2022) The evolving role of ACER: Emergence, practice and review of terms, conditions and methodologies (TCMs). INC Research Brief no.1. <https://www.fni.no/publications/the-evolving-role-of-acer-emergence-practice-and-review-of-terms-conditions-and-methodologies-tcms>.
- Johansson, K.M. og Raunio, T. (2010) Organizing the core executive for European Union Affairs: Comparing Finland and Sweden. *Public Administration*, 88: 649-664.
- Jónsdóttir, J. (2018) Article 79 [Dialogue and consultation], I: F. Arnesen, H.H. Fredriksen, H.P. Graver, O. Mestad og C. Vedder (red.) *The Agreement on the European Economic Area: a Commentary*. Nomos: 754-757.
- Jordfald, B. og Svarstad, E. (2020) *Renholderes lønnsbetingelser før og etter allmenngjøring. Privat og offentlig sektor*. Fafo-rapport 2020:13.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017) *Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet* (samfunnsikkerhetsinstruksen). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-for-departementenes-arbeid-med-samfunnsikkerhet/id2569693/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019) *Veileder til samfunnsikkerhetsinstruksen*. Versjon 2019.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Departementenes EØS-arbeid*. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe – juni 2021.
- Kassim, H. (2023) The European Commission and the COVID-19 pandemic pluri-institutional approach. *Journal of European Public Policy*, 30(4): 612-634.
- Kassim, H., Peters, G. og Wright, V. (2000) (red.) *The national co-ordination of EU policy: The domestic level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, H., Peterson, J., Bauer, M., Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L. og Thompson, A. (2013) *The European Commission of the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaya, A.I., Liadze, I., Low, H., Juanino, P.S. og Millard, S. (2023) *Revisiting the Effect of Brexit*. NIESR, London. <https://www.niesr.ac.uk/publications/revisiting-effect-brexit?type=global-economic-outlook-topical-feature>.
- Keleman, D. (2002) The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies, *West European Politics*, 25(4): 93-118.
- Kelemen, R.D., og Tarrant, A.D. (2011) The Political Foundations of the Eurocracy. *West European Politics*, 34(5): 922-947.
- Ketscher, K. (2019) Uden titel Diskriminering? Nej tak! I: Holst, C., Skjeie, H. og Teigen, M. (red.). *Europeisering av nordisk likestillingspolitikk*. Gyldendal: 79-105.
- Kilskar, S.S, Wasilkiewicz, K., Nygaard, B., og Øren, A. (2017) *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen – kartlegging av muligheter og utfordringer*. SINTEF-rapport 2017:00352. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2586389>
- Kirkebirkeland, M. (2017) Fjern subsidiene, *Dagens Næringsliv*, 30 juni 2017.
- Kleimann, D., Poitiers, N., Sapir, A., Tagliapietra, S., Véron, N., Veugelers, R., og Zettelmeyer, J. (2023) Green tech race? The US Inflation Reduction Act and the EU Net Zero Industry Act. *The World Economy*, 46: 3420-3434.
- Klima- og miljødepartementet (2022) Skriftlig svar på spørsmål nr. 810 fra stortingsrepresentant Sveinung Rotevatn, 11. januar 2022. (<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2021-2022/dok15-202122-0810-vedlegg.pdf>).
- Knutsen, C.H., Dahlum, S., Allern, E.H., Hagfors, S.B., Klausen, J.E., Søyland, M. og Wig, T. (2023) *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet*. Rapport for kommunal- og distriktsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/b242728c615c40f3a720a56acd56971a/tinde_2023_rapport_endelig_versjon.pdf.
- Kolsrud, K. (2021) Høyesterett legger inn «Navpunkt» i advokatveilederen. Intervju med høyesterettsjustitiarius Toril Marie Øie. *Rett24* 12. januar 2021. <https://rett24.no/articles/hoyesterett-legger-inn-nav-punkt-i-advokatveilederen>.
- Kommerskollegium National Board of Trade (2015) *Economic Effects of the European Single*

- Market. Review of the empirical literature.* <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2016-och-aldre/publ-economic-effects-of-the-european-single-market.pdf>.
- Kopp, C., Reh, C. og Bressanelli, E. (2022) Agenda-setting under pressure: Does domestic politics influence the European Commission? *European Journal of Political Research*, 61: 46-66.
- Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R. og Hegemann, H. (2015) Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil Security Systems in 22 European Countries. *Risks, Hazards, and Crisis in Public Policy*, 6(1): 1-21.
- Kutlina-Dimitrova, Z. (2023) CETA: Evolution of key economic indicators. Chief Economist note, DG TRADE. Mars 2023.
- Kyvik N. H. (2023) Norsk tenestehandel og EØS. *Internasjonal Politikk*. 81(3): 324-355.
- Latici, T. (2020) Understanding EU-NATO cooperation: Theory and practice. *European Parliamentary Research Service*.
- Leblond, P. (2024) *Five Years Into the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement: What to Make of the EU's First Third-Generation Trade Agreement?* Rapport utarbeidet for EØS-utredningen.
- Lehtimäki, J. og Sondermann, D. (2022) Baldwin versus Cecchini revisited: the growth impact of the European Single Market. *Empirical Economics*, 63(2): 603-635.
- Leonard, M. (2022) *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*. London: Penguin Books.
- Linder, W. (2013) Switzerland and the EU: the puzzling effects of Europeanisation without Institutionalisation. *Contemporary Politics* 19(2): 190-202.
- Liverani, M. og Coker, R. (2012) Protecting Europe from Diseases: From the International Sanitary Conferences to the ECDC. *Journal of Health Politics, Policy, and Law*, 37(6): 915-934.
- Mayer, T., Vicard, V. og Zignado, S. (2019) The cost of non-Europe, revisited. *Economic Policy*, 23(98): 145-199.
- McNamara, K. (2023) Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. *Journal of European Public Policy*.
- Mearsheimer J.J. (2019) Bound to fail. the rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43(4): 7-50.
- Medtechdive (2021a) Patient care in Switzerland at risk. Swiss Medtech calls for revision of the national Medical Ordinance. *MedtechDive*. 19. Oktober 2021. <https://www.swiss-medtech.ch/en/news/patient-care-switzerland-risk>.
- Medtechdive (2021b) Swiss medtech sounds alarm as MDR erects barriers to EU market. *MedtechDive* 28. Mai 2021. <https://www.medtechdive.com/news/swiss-medtech-sounds-alarm-as-mdr-erects-barriers-to-eu-market/600982/>.
- Meissner, K. L. og Portela, C. (2022) Beyond Foreign Policy? EU Sanctions at the Intersection of Development, Trade, and CFSP. *Politics and Governance*, 10(1): 1-4.
- Melchior, A. (2018) *Free Trade Agreements and Globalisation: In the Shadow of Brexit and Trump*. London: Palgrave MacMillan.
- Melchior, A. og Nilssen, F., (2020) *Sjømatnæringen og Europa: EU-medlemskap, EØS eller NOREXIT? Sjømatnæringen og Europa*, 13-42. Oslo: Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215040080-2020-02>.
- Melchior, A. og Nordås, H.K. (2024) *Blikk på EØS 30 år*. Næringslivets Hovedorganisasjon og Norsk Utenrikspolitisk institutt. https://www.nho.no/contentassets/7909633f18fd4210a8834d01ec6d041f/eos-rapport_02012024.pdf.
- Menon, A. og Salter, J.P (2016) Brexit: initial reflections. *International Affairs*, 92(6): 1297-1318.
- Metz, J. (2015) *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process: Demystifying Technocratic Governance*. Berlin: Springer Verlag.
- Meunier, S. (2022) The end of naivety: Assertiveness and new instruments in EU Trade and Investment Policy. Policy Brief No. 2022/55. Robert Schuman Centre.
- Miljødirektoratet (2018) Informasjonsmøte om EU ETS Fase IV – tildeling, 28. november 2018. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimavoter/kvotepiktig-industri/soknad--tildeling-av-klimavoter-for-periode-1-2021-2025/>.
- Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens vegvesen (2023) *Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF): Hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer innen 2030*, rapport M-2493.
- Mion, G. og Ponattu, D. (2019) *Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions*. Bertelmann Stiftung (HRSG.) Policy Paper. <https://www.bertelmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/estimating-economic-benefits-of-the>

- single-market-for-european-countries-and-regions.
- Mitsilegas, V. (2022) *EU criminal law* (2.utg.). London: Hart publishing.
- Mitsilegas, V. og Guild, E. (2023) Police and criminal justice co-operation after Brexit, *Journal of European Public Policy*, 30(11): 2519-2539.
- Monnet, J. (1978) *Memoirs*. New York: Doubleday & Company Inc.
- Morsut, C. og Kruke, B.I. (2020) Europeanisation and Civil Protection: The Cases of Italy and Norway. *International Public Management Review*, 20(1): 23-42
- Muscat, N.A., Schröder-Bäck, P. og Brand, H. (2017) The European Union Joint Procurement Agreement for cross-border health threats: what is the potential for this new mechanism of health system collaboration? *Health Economics, Policy and Law*, 12(1): 43–59.
- National Audit Office (2022) *Regulating after EU Exit*. NAO Report – Value for Money, 18. Mai 2022. <https://www.nao.org.uk/reports/regulating-after-eu-exit/?slide=1#downloads>.
- NATO (2018) Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. 10 juli 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm.
- NATO (2023) Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, 9 januar 2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.
- NAV (2023) *Bedriftsundersøkelsen* <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/bedriftsundersokelsen>.
- Neergaard, U. og Nielsen, R. (2023) *EU-ret. Fri bevegelse*. København: Karnov Group.
- Nergaard, K. (2018) *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv*. Sluttrapport. Fafo-rapport 2018:38.
- Nergaard, K. og Ødegård, A.M. (2022) *Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere*. Fafo-notat 2022:12.
- Nettavisen (2023) Staten sponser 100 milliarder – stiller null krav: – Uholdbart, *Nettavisen*, 22. januar 2023.
- NHO (2023) *Bemanningsbarometeret* 4. kvartal 2023. Service og Handel.
- NIBIO (2021) *EUs grønne giv og skogen*. Ekstern utredning utført for utvalget.
- NORDEFECO (2020). NORDEFECO Annual report 2020. <https://www.nordefco.org/files/NORDEFECO-annual-report-2020.pdf>.
- Nordeng, Z. og Veggeland, F. (2020) The implementation of European Union (EU) rules on cross-border care: moving towards convergence? *Health Economics, Policy and Law*, 15(2):141-159.
- Norge (2015) *Submission by Norway to the ADP: Norway's Intended Nationally Determined Contribution*. UNFCCC <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Norway/1/Norway%20INDC%2026MAR2015.pdf>.
- Norge (2020) Update of Norway's nationally determined contribution. UNFCCC (https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Norway_updatedNDC_2020%20%28Updated%20submission%29.pdf).
- Norge (2022) Update of Norway's nationally determined contribution. UNFCCC. https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/NDC%20Norway_second%20update.pdf.
- Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) (2023) *Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2023: energiomstillingen – en balansegang*. NVE Rapport nr. 25/2023.
- Normann, T. M. og Sandvik, L. (2021) *Store ulikheter i formue*. SSB Analyse 2021/07. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/store-ulikheter-i-formue>.
- Norsk Industri (2023) *Konjunkturrapporten*. <https://www.norskindustri.no/konjunkturrapporten/2023/>.
- Norske legeföreningen (2023) Yrkesaktive leger i Norge. *Legeföreningen.no* <https://www.legeföreningen.no/om-oss/legestatistikk/yrkesaktive-leger-i-norge/>.
- Nordisk ministerråd (2022) Nordisk krisesamarbeid. Rapport fra de nordiske samarbeidsministre. *Norden.org*. [https://www.norden.org/sites/default/files/2022-10/Samarbeidsministrenes%20redeg%20B8rrelse%20vedr.%20Nordisk%20krisesarbejde%20\(Dokument%20132022\).PDF](https://www.norden.org/sites/default/files/2022-10/Samarbeidsministrenes%20redeg%20B8rrelse%20vedr.%20Nordisk%20krisesarbejde%20(Dokument%20132022).PDF).
- NTAES (Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter) (2023) *Leverandører til det offentlige: Egenskaper ved leverandører som har begått lovbrudd*. NTAES Rapport. <https://ntaes.no/reports/NTAES%20Rapport%20Leverand%C3%B8rer%20til%20det%20offentlige.pdf>
- Nye, J. (2017) Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. *Foreign Affairs*, 96(1): 10-16.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>

- Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*. Rapport fra arbeidsgruppe. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4ececbecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkår-for-offentlige-og-private-aktører.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2020) *Instruks til regelrådet* <https://www.regjeringen.no/contentassets/d2db9b7eeb204193a215146da3115fcc/nfds-instruks-for-regelrådet3411379.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2021) Ex-officio investigation of the corporate income tax exemptions and public sector guarantees <https://www.regjeringen.no/contentassets/2d949d11627e40a98e6dd8f57dc52e71/brev-til-esa.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2023) Internt notat om EØS og næringspolitikk.
- Oberthür, S., og Groen, L. (2018) Explaining goal achievement in international negotiations: The EU and the Paris Agreement on climate change. *Journal of European Public Policy*, 25(5): 708–727.
- OBR (Office for Budget Responsibility) (2020) The Effect on Productivity of Leaving the EU. *Economic and fiscal outlook*, box 2.1. <https://obr.uk/box/the-effect-on-productivity-of-leaving-the-eu/>.
- OBR (Office for Budget Responsibility) (2021a) Impact of the Brexit trade agreement on our economy forecast. *Economic and fiscal outlook*, box 2.2 <https://obr.uk/box/impact-of-the-brexit-trade-agreement-on-our-economy-forecast/>.
- OBR (Office for Budget Responsibility) (2021b) Impact of the Brexit trade agreement on our economy forecast. *Economic and fiscal outlook*, box 2.2 <https://obr.uk/box/impact-of-the-brexit-trade-agreement-on-our-economy-forecast/>.
- OBR (Office for Budget Responsibility) (2023) Tax burden in historical and international context. *Economic and fiscal outlook*, box 4.2. <https://obr.uk/box/the-uks-tax-burden-in-historical-and-international-context/>.
- OECD (2023) *United Kingdom*. OECD Economic Outlook, 2023(1) https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce188438-en/1/3/3/48/index.html?itemId=/content/publication/ce188438-en&_csp_=f8e326092da6dbbbef8bfa1b8ad3d52&itemIGO=oecd&itemContentType=book.
- Oesch, M. (2019) The Swiss Model of European Integration. I: A. Biondi, P.J. Birkenshaw, og M. Kendrick (red.) *Brexit: The Legal Implications*. Wolters Kluwer.
- Oesch, M. (2020) Switzerland-EU Bilateral Agreements, the Incorporation of EU Law and the Continuous Erosion of Democratic Rights. *Yearbook of European Law*, 39(1): 602–639.
- Olje- og energidepartementet (2014a) *Konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med Storbritannia*. <https://www.statnett.no/globalassets/her-er-vare-prosjekter/mellomlandsforbindelser/north-sea-link/utenlandskonsesjon.pdf>.
- Olje- og energidepartementet (2014b) *Konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med Tyskland*. <https://www.statnett.no/globalassets/her-er-vare-prosjekter/mellomlandsforbindelser/nordlink/utenlandskonsesjon-tyskland.pdf>.
- Olsen, E. D. (2024) *EØS og statsborgerskap*. Rapport utarbeidet for EØS-utredningen.
- Olsen, E. D., Rosén, G. og Trondal, J. (2020) *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser* (2.utg.), Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, K. (2022) Diplomatic Realisation of the EU's «Geoeconomic Pivot»: Sanctions, Trade, and Development Policy Reform. *Politics and Governance*, 10(1): 5-15.
- Ophey, K. og Schwalbach, J. (2022) 'Bigger' after all? The Effect of *Structural Policy Coordination Authorities* on the Multidimensionality of Policy Output. *Journal of Common Market Studies*, 60: 1592–1610.
- Oslo Economics (2019) *Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet*. <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2019/10/OE-rapport-2019-27-Utredning-tiltak-for-a-fremme-konkurranse-mellom-offentlige-og-private-1.pdf>.
- Oslo Economics (2021) *Tidlig involvering av kommunesektoren i statens arbeid med EU/EØS-arbeid*. Sluttrapport. KS FoU-prosjekt, nr. 214032.
- Panitz, R. og Glückler, J. (2022) Relocation Decisions in Uncertain Times: Brexit and Financial Services. *Economic Geography*, 98.
- Peers, S., Hervey, T., Kenner J. og Ward, A. (red.) (2021) *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary* (2. utg.), Oxford: Hart Publishing
- Pettersen, M. (2023) Hvor mye jobber innvandrere i Norge? Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/hvor-mye-jobber-innvandrere-i-norge>.
- Piris, J.C. (2023) The making of Brexit: legal aspects of the 2016–20 negotiations. I: J.E. Fossum, og C. Lord (red.) *Handbook on the European Union and Brexit*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Portes, J. (red.) (2022) *The economics of Brexit: What have we learned?* Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Quitow, R., Bersalli, G., Lilliestam, J. og Prontera, A. (2023) Green Recovery: Catalyst for an Enhanced EU Role in Climate and Energy Policy? I: T. Rayner, K. Szulecki, A.J. Jordan og S. Oberthür (red.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rachman, G. (2023) Europe has fallen behind America and the gap is growing *Financial Times* 19. Juni 2023. <https://www.ft.com/content/80ace07f-3acb-40cb-9960-8bb4a44fd8d9>.
- Rauh, C. (2019) EU politicization and policy initiatives of the European Commission: the case of consumer policy, *Journal of European Public Policy*, 26(3): 344-365.
- Rebasti, E. (2021) Return to *De Capitani*: The EU legislative process between transparency and effectiveness. *Politics and Governance*. 9(1): 296-299.
- Reegård, S. (2023) *Under radaren? EØS-avtalen – en blanding av økonomi, juss og politikk*. Rånåsfoss: Svein Sandnes Bokforlag AS.
- Regjeringen (2021) Hurdalsplattformen: Regjeringsplattform for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>.
- Regjeringen (2022) *Forslag til lov om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c7192011a15481cbf7a1-dac7e134a5c/forslag-til-lov-om-norske-lonns-og-arbeidsvilkar-pa-skip.pdf>.
- Regjeringen (2024) Oversyn over høyringssaker. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar/oversyn-over-hoyringssaker/id546535/>.
- Riddervold, M. og Rieker, P. (kommer) Finally coming of age? EU foreign and security policy after Ukraine. *European Security*.
- Riddervold, M. (2011) Finally flexing its muscles? Atalanta – The European Union's naval military operation against piracy. *European Security*, 20(3): 385-404.
- Riddervold, M., Trondal, J. og Newsome, A. (2020) (red.). *The Palgrave Handbook of EU Crises*. London: Palgrave Macmillan.
- Rieker, P. og Friis, K. (2023) Satser på sikre satelitter – Norge stengt ute. *Norsk Utenrikspolitisk institutt* (NUPI) <https://www.nupi.no/nyheter/kronikk-satser-paa-sikre-satelitter-norge-stengt-ute>.
- Rieker, P., Riddervold, M. og Gunnarsdottir, E. (2023) EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og implikasjoner for Norge. *Internasjonal Politikk*, 81(4): 574-586.
- Riksrevisjonen (2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO2-håndtering*. Dokument 3:14 (2012–2013).
- Riksrevisjonen (2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*. Dokument 3:14.
- Rimkuté, D. og Haverland, M. (2015) How does the European Commission use scientific expertise? Results from a survey of scientific members of the Commission's expert committees. *Comparative European Politics*, 13: 430-449.
- Ritchie, H. (2023) Why «my country only emits 1% of emissions» is no excuse for rich countries to not tackle climate change, *Sustainability by Numbers*, 11. Mars 2023. https://www.sustainabilitybynumbers.com/p/small-emitters?utm_source=%2Fsearch%2Fsmall%2520emitters&utm_medium=reader2.
- Roeger, W. og 't Veld, J. (2021) *The Economic Impact of Single Market Membership on the EU Enlargement Countries*. London: Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-57702-5_2.
- Romei, V. (2023) Is the US economy outperforming Europe? *Financial Times*. 28. Desember 2023. <https://www.ft.com/content/27e41599-3b8f-4c7a-877b-8ac1d443021f#comments-anchor>
- Rosén, G. (2023) Trade policy. I: Fauré, S. og Lequesne, C. (red.) *The Elgar Companion to the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 297-308.
- Rosén, G., og Meunier, S. (2023) Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe. *Politics and Governance*, 11(4), 122-128.
- Royal Society (2015) *UK research and the European Union The role of the EU in funding UK research*. <https://royalsociety.org/-/media/policy/projects/eu-uk-funding/uk-membership-of-eu.pdf>.
- Røed, M. og Schøne, P. (2016) Impact of Immigration on Inhabitants' Educational Investments. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(3): 433–462.
- Rørhus, J.O. og Mysen, S. (2023). Skyhøye gasspriser ga historisk høy eksport i 2022. SSB. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/utenrikshandel/statistikk/utenrikshandel-medvarer/artikler/skyhoye-gasspriser-ga-historisk-hoy-eksport-i-2022#:~:text=Ver->

- dien%20av%20naturgasseksporten%20tre-doblet%20fra,2022%20over%20halvpar-ten%20av%20totaleksporten.
- Sagelvmø, I., Slettebø, O., Strøm, B. (2023) *Konkurransetsatte næringer i Norge: en oppdatering 2023*. Fra SSB: Tall som forteller – rapport 2023/11. https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/konjunkturer/artikler/konkurransetsatte-naeringer-i-norge/_/attachment/inline/16deb290-c440-41de-a2ae-70c4741d2019:26a73cf5f5728f8e763a498fb93226568fc02720/RAPP2023-11.pdf.
- Sala-i-Martin, X.X. (1996) The Classical Approach to Convergence Analysis. *The Economic Journal*, 106(437): 1019-1036.
- Samferdselsdepartementet (2022) Handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-mot-sosial-dumping-i-transportsektoren/id2937090/?ch=5>.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS (2018) *Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway*. Report 26-2018. <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/5bc6d3c4c830252b777af129/1539757011729/R26-2018+Evaluation+of+the+regionally+differentiated+social+security+contribution+scheme.pdf>.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS (2020) *Kartlegging av kjennetegn ved varebilsegmentet og konkurranse med øvrig godstransport på vei*. <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/nye-prosjekter/2020/9/16/kartlegging-av-kjenne-tegn-ved-varebilsegmentet-og-konkurranseflaten-mot-vrig-godstransport-p-ve>.
- Scazzieri, L. (2023) *EU-UK co-operation in defence capabilities after the war in Ukraine*. Policy brief Konrad Adenauer Stiftung. Centre for European Reform. https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_LS_militarycap_8.8.23.pdf.
- Schimmelfennig, F. og Sedelmeier, U. (2011) Governance by conditionality: E.U. transfer to the candidate countries of Center and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11(4): 661-679.
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D. og De Vries, C.E. (2023) Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements. *European Union Politics* 24(1): 3-20.
- Schmidt, V. (2020) Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8).
- Sgaravatti, G., Tagliapietra S., Trasi C., og Zachmann, G. (2023) National policies to shield consumers from rising energy prices. Bruegel Datasets, 4 November 2021. <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.
- Shaw, J. (2007) *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skjærseth, J.B., Eikeland, P.O., Gulbrandsen, L.H. og Jenvaker, T. (2016) *Linking EU Climate and Energy Policy: Decision-Making, Implementation and Reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sprague, S. (2014) What can labor productivity tell us about the U.S. economy? *U.S Bureau of Labor Statistics* <https://www.bls.gov/opub/btn/volume-3/what-can-labor-productivity-tell-us-about-the-us-economy.htm>.
- Statista (2023) In hindsight, do you think Britain was right or wrong to vote to leave the European Union? Brexit Opinion Poll. *Statista.com* <https://www.statista.com/statistics/987347/brexit-opinion-poll/>.
- Statnett (2023) *Kortsiktig markedsanalyse 2023-2028, 1. september 2023*. <https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/kma/kortsiktig-markedsanalyse-kma-2023-2028.pdf>.
- Stefanini, S., Nagy, T. og Giske, M. (2021) One step closer: towards deeper and wider EU defence partnerships. *GLOBSEC Policy Institute*.
- Stortinget (2019) Voteringsoversikt for sak: Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030.
- Stortinget (2022) Faktaark fra Stortingsbiblioteket https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/faktaark_myndighetsoverforing.pdf.
- Stortinget (2023a) Møte i Europautvalget den 24. oktober 2023. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2023-2024/refe-202324-10-24/?all=true>
- Stortinget (2023b) *Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 21/2023 og 22/2023 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2016/1148 og forordningene (EU) 2018/151 og (EU) 2019/881*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=94164>.
- Stortinget (2023c) Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i

- EØS-avtalen av forordning (EU) 2023/957 (om endring av MRV-forordningen) og direktiv (EU) 2023/959 (om endringer i klimakvotedirektivet og beslutning om markedsstabilitetsreserven). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=95805>.
- Stortingets utredningsseksjon (2022) *Internasjonale prosjekter av felleseuropeisk interesse IPCEI*. Stortinget. 13. desember 2022. Internasjonale prosjekter av felleseuropeisk interesse IPCEI (2022317).
- Strøm, M. og von Simson, K. (2020) *Atypisk arbeid i Norge, 1995-2018: Omfang, arbeidstakervelferd og overgangsrater*. ISF-rapport, 2020(12).
- Strømprisutvalget (2023). *Balansekunst. Rapport fra Strømprisutvalget, 12. oktober 2023*. Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/contentassets/95acb3e7cbe54e62b82173d9885935ed/rapport-fra-stromprisutvalget-12-oktober-2023-balansekunst.pdf>.
- Svarstad, E. og Dapi, B. (2022) *De varig lavtlønte – omfang og kjennetegn*. Fafo-rapport 2022:02.
- Svendsen, Ø. (2021) *Utenriks- og sikkerhetspolitiske holdninger i valgåret 2021*. NUPI-rapport, 8/2021.
- Sverdrup, U. (2021) EUs og Norges felles sanksjoner. *Norsk utenrikspolitisk institutt* (NUPI). <https://www.nupi.no/nyheter/kronikk-eus-og-norges-felles-sanksjoner>
- Sverdrup, U., Svendsen, Ø. og Weltzien, Å. (2019) Holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men liten kunnskap. *Internasjonal Politikk*, 77(4): 366-377.
- Swiss Confederation (2009) *Bilateral Agreements Switzerland-EU*. Federal department of Foreign Affairs, Integration Office. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deea/dv/2203_07/2203_07en.pdf.
- Swiss Federal Council (2021a) Commission Statement on the decision by the Swiss Federal Council to terminate the negotiations of the EU-Swiss Institutional Framework Agreement. Brussel, 26.mai 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_2683.
- Swiss Federal Council (2021b) *Report on the negotiations on an institutional framework agreement between Switzerland and the EU*. Bern, 26 May 2021. https://www.bundesreisezentrale.admin.ch/dam/europa/en/documents/abkommen/20210526-bericht_verhandlung_institutionelles-Abkommen_ch-eu_EN.pdf.
- Swiss Federal Council (2023) Institutional elements. Factsheet, 15 December 2023. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/85487.pdf>.
- Søgaard, G. og Øistad, K. (2021) EUs forsterkede klimamål – hva betyr det for Norge og norsk skogforvaltning. NIBIO. <https://www.nibio.no/tema/miljo/klimagassregnskapet-for-arealbrukssektoren/eus-forsterkede-klimamal-hva-betyr-det-for-norge-og-norsk-skogforvaltning>.
- Søholt, S., Trondstad, K.R. og Vestby, G.M. (2015) *Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering*. NIBR-rapport 2015(20). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Teigen, D. O. (2023) EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(1): 23-40.
- Teknologirådet (2022) Saken forklart: ny digital konkurranselov i EU og i Norge. <https://media.wpd.digital/teknologiradet/uploads/2022/10/DMA-SF-ferdig.pdf>.
- Teknologirådet (2023a) Saken forklart: Europas indre marked for data. <https://media.wpd.digital/teknologiradet/uploads/2023/05/SF-Europas-indre-marked-for-data-web.pdf>.
- Teknologirådet (2023b) Saken forklart: EU vil regulere kunstig intelligens. <https://media.wpd.digital/teknologiradet/uploads/2023/06/SF-Artificial-Intelligence-Act-web.pdf>.
- Time, M.S. og Veggeland, F. (2022) *Europeisk helse-samarbeid etter covid-19 pandemien*. Policy Brief (4/2022). Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/europeisk-helsesamarbeid-etter-covid-19-pandemien>.
- Tobler, C. (2021) The EU-Swiss Sectoral Approach under Pressure: Not Least because of Brexit. I: S. Lorenzmaier, R. Petrov og C. Vedder (red.) *EU External Relations Law*: 107-126. New York City: Springer.
- Trondal, J. (2006) Governing at the frontier of the European commission: The case of seconded national officials. *West European Politics*, 29(1): 147-160.
- Trygstad, S., Andersen, R.K., Jordfald, B. og Nergaard, K. (2018) *Renholdsbransjen i proffmarkedet – en kartlegging*. Fafo-rapport 2018(26).
- Tvedt, J. (2024) *Norsk godstransport på vei og bruk av utenlandske transportører og arbeidskraft*. Transportøkonomisk institutt. Rapport utarbeidet for EØS-utredningen.

- Tvinnereim, E. (kommer) Det handler om krigen: Norske meninger om NATO og EU før og etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina.
- Reland, J. (2023) UK-EU regulatory divergence tracker. UK in a changing Europe. <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2024/01/Divergence-Tracker-Q4-2023.pdf>.
- United Kingdom Government (2016) *The UK's cooperation with the EU on justice and home affairs, and on foreign policy and security issues*. Bakgrunnsnotat. <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-cooperation-with-the-eu-on-justice-home-affairs-foreign-policy-and-security-issues-background-note>.
- United Kingdom Government (2018) *EU Exit: Long-term economic analysis*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c00058b40f0b65af36c5d6c/28_November_EU_Exit_-_Long-term_economic_analysis__1_.pdf.
- United Kingdom Government (2023) *Tariffs on electric vehicles avoided as UK and EU extend trade rules*. <https://www.gov.uk/government/news/tariffs-on-electric-vehicles-avoided-as-uk-and-eu-extend-trade-rules>.
- United Kingdom parliament (2023) *Sixteenth Report of Session 2022–23*. <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmeuleg/119-xiv/report.html>.
- United Kingdom parliament (2024) *The Ukraine Effect: The impact of Russia's invasion of Ukraine on the UK–EU relationship*. <https://publications.parliament.uk/pa/ld5804/ldselect/ldeuaff/48/48.pdf>.
- U.S Treasury Fiscal Data (2024). 'What is the national debt?' <https://fiscaldata.treasury.gov/americas-finance-guide/national-debt/>.
- Benn, H. og Norris, P. (2024) *Blueprint: Trading our way to prosperity*. UK Trade and Business Commission. <https://www.tradeandbusiness.uk/blueprint>.
- Utenriksdepartementet (2014a) Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2014-2017. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/europa_strategi/id762511/.
- Utenriksdepartementet (2014b) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av beslutning (EU) nr. 1313/2013 om EUs ordning for sivil beredskap (2014–2020)*. Prop. 105 S (2013–2014) Tiltråding fra Utenriksdepartementet 23. mai 2014, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Solberg).
- Utenriksdepartementet (2019) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av beslutning (EU) 2019/420 om EUs ordning for sivil beredskap*. Prop. 122 S (2018–2019). Tiltråding fra Utenriksdepartementet 7. juni 2019, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Solberg).
- Utenriksdepartementet (2021) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en forordning om EUs ordning for sivil beredskap (2021–2027)*. Prop. 180 S (2020–2021). Tiltråding fra Utenriksdepartementet 23. april 2021, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Solberg).
- Van Ballaert, B. (2017) The European Commission's use of consultation during policy formulation: The effects of policy characteristics. *European Union Politics*, 18(3): 406-423.
- Van Kolschooten, H. (2019) EU Coordination of Serious Cross-Border Threats to Health: The Implications for Protection of Informed Consent in National Pandemic Policies. *European Journal of Risk Regulation*, 10(4): 635–651.
- Vartdal, R. (2023) Over 300 bedrifter ønsker euro som valuta i Norge. *E24*, 8. juni 2023. <https://e24.no/naeringsliv/i/zEeEmv/over-300-bedrifter-oensker-euro-som-valuta-i-norge>.
- V-Dem (2024) Democracy Report 2024 – Democracy Winning and Losing at the Ballot. <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>.
- Veggeland, F. og Aalerud, E. H. (2011) *Sjømat og handelsrestriksjoner. Metoder for å forenkle handelen*. NILF-rapport 2011-1. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, F. (2017) Europeisering av helsepolitikken. *Tidsskriftet Michael*, 2017(14): 228-40, supplement 19.
- Verdoorn, P.J. (1949) *Factors that Determine the Growth of Labour Productivity*. London: Palgrave Macmillan.
- Vermulen, W. N. (2022) Stuck outside the single market; Evidence from firms in central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Economics*. Elsevier, 50(2): 415-434.
- von Brasch, T. (2015) *Measuring Productivity – Concepts and Evidence from Norway*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.
- Wasserfallen, F. (2023) Switzerland and the European Union. I: P. Emmenegger, F. Fossati, S. Häusermann, Y. Papadopoulos, P. Sciarini og A. Vatter (red.): *Handbook of Swiss Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Webb, D., Lang, A., Keep, M., Miller, V., Jozepa, I., Harari, D. og Gower, M. (2018) *The European Economic Area*. Briefing Paper, no. 8129. House of Commons Library.

briefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8129/CBP-8129.pdf

- Wennerås, P. (2018) Article 6. Homogeneity I: F. Arnesen, H.H. Fredriksen, H.P. Graver, O. Mestad og C. Vedder (red.), *Agreement on the European Economic Area – A commentary*, Oslo: Universitetsforlaget. 209–248.
- Wille, A. (2013) *The Normalization of the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Woxholth, G. (2021) *Avtalerett*. 11. Utgave. Oslo: Gyldendal.
- Youngs, R. og Lazard, O. (2023) *Climate, Ecological and Energy Security Challenges Facing the EU: New and Old Dynamics*. I: T. Rayner, K. Szulecki, A.J. Jordan og S. Oberthür (red.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zuleeg, F., Michalsky, K. og Greubel, J. (2024) *Report for the Norwegian public inquiry commission on EU relations with third countries*. European Policy Centre. Rapport utarbeidet for EØS-utredningen.
- Ødegård, A.M. (2014) Arbeidsinnvandring og fleksible bemanningsstrategier i fire bransjer. *Søkelys på arbeidslivet*. 1(2): 100-117.
- Ødegård, A.M. (2023) Arbeidsinnvandring og nye skillelinjer i arbeidsmarkedet. I: Fløtten, T., Kavli, H.C. og Trygstad, S. (red.). *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ødegård, A.M. og L. Eldring (2016) Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport. TemaNord. Nordisk ministerråd.
- Norske offentlige dokumenter*
- FOR-2005-12-16-1566. Forskrift om utsendte arbeidstakere. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-16-1566/%C2%A73#%C2%A73>.
- FOR-2008-02-08-112. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-08-112>.
- FOR-2013-01-11-33. Forskrift om innleie fra bemanningsforetak. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-01-11-33>.
- FOR-2016-08-12-974. Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>.
- FOR-2022-06-17-1045. Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-17-1045>.
- FOR-2022-12-20-2355. Forskrift om endring i forskrift om innleie fra bemanningsforetak. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-12-20-2355>.
- Innst. 211 S (2014–2015) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen. Energi- og miljøkomiteen.
- Innst. 401 S (2018–2019) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030. Energi- og miljøkomiteen.
- Innst. 407 S (2015–2016) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992. Energi- og miljøkomiteen.
- Innst. 371 L (2018–2019) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i klimakvoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.) Energi- og miljøkomiteen.
- Innst. 168 S (2019–2020) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Redegjørelse gitt i Stortinget 5. november 2019 av arbeids- og sosialministeren om praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21. Kontroll- og konstitusjonskomiteen.
- Innst. 382 S (2015–2016). Innstilling fra finanskomiteen om Samtykke til 1) deltakelse i åtte beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som etablerer EUs finanstillingsystem og enkelte andre rettsakter, 2) overføring av myndighet til å utøve beføyelser med direkte virkning i Norge til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen ved fremtidig innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 600/2014, forordning (EU) nr. 1286/2014 og forordning (EU) nr. 2015/2365. Finanskomiteen.
- Innst. 168 S (2019–2020) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Redegjørelse gitt i Stortinget 5. november 2019 av arbeids- og sosialministeren om praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21. kontroll- og konstitusjonskomiteen.
- LOV-2021-04-16-18. Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-04-16-18>.

- LOV-2018-06-15-38. Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>.
- Meld. St. 5 (2012–2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 17 (2020–2021) *Samarbeid for sikkerhet – Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*. Forsvarsdepartementet.
- Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 27 (2020–2021) *Nordisk samarbeid*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 10 (2022–2023) *Bærekraftig og sikker luftfart – Nasjonal luftfartsstrategi*. Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 16 (2022–2023) *Nordisk samarbeid*. Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Meld. St. 4 (2023–2024) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingsssesjonen 2022–2023*. Statsministerens kontor.
- Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Utenriksdepartementet.
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2005: 6 *Samspill og tillit*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.
- NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Finansdepartementet.
- NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU 2020: 9 *Blindsonen. Gransking av feilpraktiseringen av folketrykkløvens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2021: 8 *Trygd over landegrensene – Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*. Statsministerens kontor.
- NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar – Tid for en personvernpolitikk*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2022: 15 *Utleverings- og arrestordreloven*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeidsliv og samfunnsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2023: 3 *Mer av alt – raskere, Energikommisjonens rapport; Balansekunst. Rapport fra Strømprisutvalget, 12. oktober 2023*. Energidepartementet.
- NOU 2023: 4 *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2023: 14. *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2023: 22 *På vei mot en bedre regulert drosjenæring*. Samferdselsdepartementet.
- NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet.
- NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – Første delutredning*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU 2023: 28 *Investeringskontroll – En åpen økonomi i usikre tider*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 100 S (2015–2016) *Samtykke til 1) deltakelse i åtte beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem og enkelte andre rettsakter, 2) overføring av myndighet til å utøve beføyelser med direkte virkning i Norge til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen ved fremtidig innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 600/2014, forordning (EU) nr. 1286/2014 og forordning (EU) nr. 2015/2365*. Utenriksdepartementet.
- Prop. 3 LS (2023–2024) *Endringer i klimakvoteloven (endret virkeområde m.m.) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2023/957 (om endring av MRV-forordningen) og direktiv (EU) 2023/959 (om endringer i klimakvotedirektivet og beslutning om markedssta-*

- bilitetsreserven) m.m. Klima- og miljødepartementet.*
- Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 94 S (2018–2019) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030.* Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020 under Klima- og miljødepartementet.* Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 109 L (2018–2019) *Endringer i klimakvotelo-ven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.).* Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 124 L (2019–2020) *Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 61 L (2020–2021) *Endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensynet til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene).* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 62 L (2020–2021) *Midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.).* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 180 S (2020–2021) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en forordning om EUs ordning for sivil beredskap (2021–2027).* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2023–2024) *For budsjettåret 2024 – Endring av Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet 2024 under Klima- og miljødepartementet (fullmakt for kjøp av skogkreditter og utslippsenheter).* Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 3 LS (2023–2024) *Endringer i klimakvotelo-ven (endret virkeområde m.m.) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2023/957 (om endring av MRV-forordningen) og direktiv (EU) 2023/959 (om endringer i klimakvotedirektivet og beslutning om markedsstabilitetsreserven) m.m. Klima- og miljødepartementet.*
- Prop. 131 L (2021–2022) *Endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak).* Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 100 L (2022–2023) *Endringer i energiloven og naturgassloven (overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering).* Energidepartementet.
- Prop. 69 L (2020–2021) *Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven).* Utenriksdepartementet.
- Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap Langtidsplan for forsvarssektoren.* Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 (2023–2024) *For budsjettåret 2024 under Forsvarsdepartementet.* Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 100 (1991–92) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.* Utenriksdepartementet.

Rettsavgjørelser

- Borgarting lagmannsrett (2021) Sak LB-2019-159381. *A mot Oslo statsadvokatembeter.* <https://lovdata.no/dokument/LBSTR/avgjorelse/lb-2019-159381?q=LB-2019-159381>.
- EFTA-domstolen (2013) Sak E-9/97. *Erla María Sveinbjörnsdóttir v Iceland.* <https://eftacourt.int/cases/e-09-97/>.
- EFTA-domstolen (2015a) Sak E-14/15. *Holship Norge AS v Norsk Transportarbeiderforbund.* <https://eftacourt.int/cases/e-14-15/>.
- EFTA-domstolen (2015b) Sak E-23/14. *Kimek Offshore AS mot EFTAs overvåkningsorgan.* <https://eftacourt.int/press-publications/judgment-in-case-23-14-kimek-offshore-as-v-efta-surveillance-authority/>.
- EFTA-domstolen (2016). Sak E-28/15. *Yankuba Jabbi v The Norwegian Government.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AE2015J0028&qid=1708950640865>.
- EFTA-domstolen (2020). Sak E-12/20. *Telenor ASA and Telenor Norge AS v EFTA Surveillance Authority.* <https://eftacourt.int/cases/e-12-20/>.
- EFTA-domstolen (2020) Sak E-4/19. *Campbell v The Norwegian Government.* <https://eftacourt.int/cases/e-4-19/>.
- EFTA-domstolen (2021) Rådgivende uttalelse i sak E-15/20. *straffesak mot P.* <https://eftacourt.int/press-publications/judgment-in-case-e-15-20-criminal-proceedings-against-p/>.

- EFTA-domstolen (2021) Sak E-13/20. *O v Arbeids- og velferdsdirektoratet*. <https://eftacourt.int/press-publications/judgment-in-case-e-13-20-o-v-arbeids-og-velferdsdirektoratet/>.
- EFTA-domstolen (2022) Sak E-2/22. *A v Arbeids og velferdsdirektoratet*. <https://eftacourt.int/press-publications/judgment-in-case-e-22-a-v-arbeids-og-velferdsdirektoratet/>.
- EU-domstolen (1958) Sak 9/56. *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61956CJ0009>.
- EU-domstolen (1999) Sak C-140/97. *Walter Recheberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others v Republik Österreich*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0140>.
- EU-domstolen (2014) Sak C-270/12. *United Kingdom v Parliament and Council*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A62012CJ0270>.
- EU-domstolen (2020) Sak C-395/18. *Direzione e coordinamento Vivendi SA v Consip SpA, Ministero dell'Economia e delle Finanze*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62018CA0395>.
- EU-domstolen (2020) Sak C-897/19. *Ruska Federacija v I.N.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0897>.
- EU-domstolen (2021) Sak C-488/19. *JR* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0488&qid=1708950906722>.
- EU-domstolen (2023) Sak C-482/23. *European Commission v Kingdom of Denmark*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62023CN0482>.
- Høyesterett (2005). HR-2005-1690-P – Rt-2005-1365. *Avgjørelse Finanger II-saken*. <https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2005-1690-p>.
- Høyesterett (2021a) HR-2021-1975-S. *I. Statnett SF mot Sør-Fosen sjte, Nord-Fosen siida og Fosen Vind DA; II Fosen Vind DA mot Sør-Fosen sjte og Nord-Fosen siida; III. Sør-Fosen sjte mot Fosen Vind DA og Staten v/Olje- og energidepartementet*. <https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-1975-s>.
- Høyesterett (2021b) HR-2021-655-P. *Acer-saken*. <https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-655-p?q=HR-2021-655-P>.
- Høyesterett (2022) HR-2022-863-A. *A mot Påtalemyndigheten* <https://lovdata.no/dokument/HRSTR/avgjorelse/hr-2022-863-a>.
- Høyesterett (2023) HR-2023-2030-P. *Nei til EU mot Staten v/Utenriksdepartementet*. <https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2023-2030-p?q=HR-2023-2030-P>.
- Høyesterett (2023) HR-2023-301-A. *A mot Påtalemyndigheten*. <https://lovdata.no/dokument/HRSTR/avgjorelse/hr-2023-301-a?q=HR-2023-301-A>.
- Menneskerettighetsdomstolen (2021) Sak 45487/17. *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NTF) v. Norway*.
- Trygderetten (2021) TRR-2019-2736. *A mot anke-motpart Arbeids- og Velferdsdirektoratet*. <https://lovdata.no/dokument/TRR/avgjorelse/trr-2019-2736?q=femmedlemskjennelse>.
- Trygderetten (2022) TRR-2020-1763. *A mot Anke-motpart NAV Klageinstans*. <https://lovdata.no/dokument/TRR/avgjorelse/trr-2020-1763?q=femmedlemskjennelse>.

Avtaler, Forordninger og Direktiver

- Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol, med protokollene 1 – 7 (1992) [ODA-avtalen]. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1992-05-02-2>.
- Avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske union om gjensidig adgang til fiske i Skagerrak for fartøyer som fører dansk, norsk eller svensk flagg (2015). [Skagerakavtalen] <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2015-01-15-1/>.
- Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF), Nærings- og handelsdepartementet (1973). <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1973-05-14-1>.
- Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier (1980). <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1980-02-27-1>.
- Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) <https://lovdata.no/register/eosAvtalen>.
- Avtale om felles innkjøp av medisinske mottiltak. Avtale om felles innkjøp av medisinske mottiltak – Lovdata.
- Consolidated version of the Treaty on European Union (2012) OJ C326/13. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj.
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2012) OJ C 326/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

- Council Decision (EU) 2018/1549 of 11 October 2018 on the signing, on behalf of the Union, of the Arrangement between the European Union, of the one part, and the Kingdom of Norway, the Republic of Iceland, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein, of the other part, on the participation by those states in the European agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.*
- Council Regulation (EC) No 44/2001 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters. [Brussel-forordningen].*
- Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy.*
- Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC.*
- Directive (EU) 2015/1535 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (codification). OJ L 241.*
- Directive (EU) 2018/957 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. [Utsendingsdirektivet].*
- Directive (EU) 2023/958 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 amending Directive 2003/87/EC as regards aviation's contribution to the Union's economy-wide emission reduction target and the appropriate implementation of a global market-based measure.*
- Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/ECC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/36/EEC. [Unionborgerdirektivet].*
- Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC, OJ L 114.*
- Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings. OJ L 153. [Bygningsenergidirektivet].*
- Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. OJ L 315. [Energieffektiviseringsdirektivet].*
- Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC. [Offshoredirektivet].*
- Directive 2014/67/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services and amending Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation'). OJ L 159. [Håndhevingsdirektivet].*
- Konvensjon om domsmyndighet og om anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer i sivile og kommersielle saker. (2007). [Luganokonvensjonen] https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/lugano_2007_ending.pdf.
- Regulation (EC) 1072/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 on common rules for access to the international road haulage market (recast). OJ L 300.*
- Regulation (EC) 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirement of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. L 31.*
- Regulation (EC) No 851/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 establishing a European centre for disease prevention and control. OJ L 142.*
- Regulation (EU) 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC. L 331/12. [Forordning om opprettelse av nytt europeisk tilsynsystem -EBA].*
- Regulation (EU) 1094/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensi-*

- ons Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC. L 331/48. [Forordning om opprettelse av nytt europeisk tilsynssystem - EIOPA].
- Regulation (EU) 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC. L 331/84. [Forordning om opprettelse av nytt europeisk tilsynssystem – ESMA].
- Regulation (EU) 1215/2012 of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast). [Brussel II-forordningen].
- Regulation (EU) 2016/1199 av 22. juni 2016 amending Regulation (EU) 965/2012 as regards operational providers of Performance Based Navigation (PBN), certification and oversight of data services (DAT) providers and helicopter offshore operations, and correcting that regulation. [Offshore helikopter-forordningen].
- Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council.
- Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. OJ L 79I.
- Regulation (EU) 2020/402 of 14 March 2020 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorisation. C/2020/1751. [Kommisjonens gjennomføringsforordning].
- Regulation (EU) 2020/426 of 19 March 2020 amending Implementing Regulation (EU) 2020/402 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorisation. C/2020/1864. [Kommisjonens gjennomføringsforordning II].
- Regulation (EU) 2021/1119 of 30 June 2021 of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). L 243/1. [Europeisk klimalov].
- Regulation (EU) 2021/522 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 establishing a Programme for the Union's action in the field of health ('EU4Health Programme') for the period 2021-2027, and repealing Regulation (EU) No 282/2014. L 107/1.
- Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism. L 185/1.
- Regulation (EU) 2022/2371 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 1082/2013/EU. L 314/26.
- Regulation (EU) 2022/869 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on guidelines for trans-European energy infrastructure, amending Regulations (EC) No 715/2009, (EU) 2019/942 and (EU) 2019/943 and Directives 2009/73/EC and (EU) 2019/944, and repealing Regulation (EU) No 347/2013.
- Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries. OJ L, 2023/2675.
- Regulation (EU) 2023/2418 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on establishing an instrument for the reinforcement of the European defence industry through common procurement (EDIRPA).
- Regulation (EU) 2023/839 of 19 April 2023 amending Regulation (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the reporting and compliance rules, and setting out the targets of the Member States for 2030.
- Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism.
- Regulation (EU) 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009.
- The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) (2017) <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relations>

hips-country-and-region/countries-and-regions/canada/eu-canada-agreement/ceta-chapter-chapter_en.

The EU-UK Trade and cooperation Agreement (2021) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en.

ESA vedtak

ESA (2002) *EFTA Surveillance Authority decision of 25 September 2002 to propose appropriate measures to Norway with regard to state aid in the form of regionally differentiated social security taxation («geografisk differensiert arbeidsgiveravgift»)*. 172/02/COL.

ESA (2006) *EFTA Surveillance Authority Decision of 19 July 2006 on the notified scheme concerning regionally differentiated social security contributions*. 228/06/COL.

ESA (2014) *EFTA Surveillance Authority Decision of 18 June 2014 on regionally differentiated social security contributions 2014-2020*. 225/14/COL.

ESA (2017) *EFTA Surveillance Authority Decision No 94/17/COL of 31 May 2017 closing the formal investigation into the exemption rule for ambulant services under the scheme on differentiated social security contributions 2014-2020 (Norway) [2018/595]*. OJ L 99.

ESA (2018) *EFTA Surveillance Authority Decision No 94/17/COL of 31 May 2017 closing the formal investigation into the exemption rule for ambulant services under the scheme on differentiated social security contributions 2014-2020 (Norway)*.

ESA (2021) *Regionally differentiated social security contributions 2022-2027*. 300/21/COL.

ESA (2024) *EFTA Surveillance Authority Decision of 7 February 2024 closing an own initiative case arising from an alleged failure by Norway to comply with Directives 2014/24/EU and 2014/25/EU and Articles 31 and 36 of the EEA Agreement by maintaining in force national legislation in the form of Section 19-3 of Regulation No. 974 of 12 August 2016 on Public Procurement and Section 7-8 of Regulation No. 975 of 12 August 2016 on Procurement in the Utility Sectors*. 010/24/COL.

Offisielle EU dokumenter

Council of the European Union (2015). *Outcome of the Council Meeting, 3372nd Council meeting, Transport, Telecommunications and Energy: Energy Issues*, 6808/15.

Council of the European Union (2020). *Council decision (CFSP) 2020 of establishing the general conditions under which third States could exceptionally be invited to participate in individual PESCO projects*. C 15529/18.

Council of the European Union (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. ST 7371/22.

Council of the European Union (2023) *Council conclusions on enlargement*. C 16707/23.

Council of the European Union (2024) *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010*. C 6222/24.

European Commission (2004) *Commission decision of 29 April 2004 concerning the adoption of a general plan for food/feed crisis management*. 2004/478/EC.

European Commission (2012b) *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU State Aid Modernisation (SAM)*. COM/2012/0209 final.

European Commission (2014). *European Energy Security Strategy*. COM(2014) 330 final.

European Commission (2015). *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*. COM/2015/080 final.

European Commission (2017) *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results*. COM/2017/651 final.

European Commission (2018a). *A Clean Planet for all: A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*. COM/2018/773 final.

European Commission (2018b). *Commission Implementing Regulation (EU) 2018/1013 of 17 July 2018 imposing provisional safeguard measures with regard to imports of certain steel products* C/2018/4555.

- European Commission (2019b) *Commission implementing decision (EU) 2019/300 of 19 February 2019 establishing a general plan for crisis management in the field of the safety of food and feed*. L 50/55.
- European Commission (2019c) *Communication from the Commission: The European Green Deal*, COM(2019) 640 final.
- European Commission (2020a) *A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe*. COM(2020) 301 final.
- European Commission (2020b) *Commission decision of 18.6.2020 approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures*. 2020 C(2020) 4192 final.
- European Commission (2020c) *Communication from the commission on the implementation of the Green Lanes under the Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*. 2020/C 96 I/01.
- European Commission (2020d) *Communication from the Commission: Guidelines on certain State aid measures in the context of the system for greenhouse gas emission allowance trading post-2021*. 2020/C 317/04.
- European Commission (2020e) *Powering a climate-neutral economy: An EU Strategy for Energy System Integration*. COM(2020) 299 final.
- European Commission (2020f) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee assessing the implementation of Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on the safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC*. COM/2020/732 final.
- European Commission (2020g) *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*. 2020/C 91 I/01.
- European Commission (2020h) *Official Journal of the European Union: Information and Notices*. C 385.
- European Commission (2021a) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Assessment on the application of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to accede to the 2007 Lugano convention*, COM (2021) 222.
- European Commission (2021b) *Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest*. 2021/C 528/02.
- European Commission (2021c) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts*. COM/2021/206 final.
- European Commission (2021d) *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*. COM (2021) 350 Final.
- European Commission (2021e) *Commission Decision of 16.9.2021 establishing the Health Emergency Preparedness and Response Authority*. C(2021) 6712 final.
- European Commission (2021f) *Commission staff working document: Analysis of the recovery and resilience plan of Slovenia Accompanying the document Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Slovenia*. SWD/2021/184 final.
- European Commission (2022d) *2022 report on the achievement of the 2020 energy efficiency targets*, COM(2022) 641 final.
- European Commission (2022e) *Communication from the commission Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons*. 2022/C 374/02.
- European Commission (2022f) *Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons*. C(2022)6846 final.
- European Commission (2022g) *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, JOIN/2022/24 final.
- European Commission (2022h) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a single market emergency instrument and repealing council regulation no (ec) 2679/98*. COM(2022) 459 final 2022/0278.
- European Commission (2022i) *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare*. COM(2022) 210 final.

- European Commission (2022j) *Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia. Communication from the Commission*. 2022/C 131 I/01.
- European Commission (2023c) *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age. Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2023) 62 final.
- European Commission (2023d) *Commission staff working document*. COM(2023) 331 final.
- European Commission (2023e) *EU Climate Action Progress Report 2023*. COM(2023) 653 final.
- European Commission (2023f) *Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements. Communication from the Commission*. 2023/C 259/01.
- European Commission (2023g) *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act)*. COM(2023) 161 final.
- European Commission (2023h) *Recommendation for a Council decision authorising the opening of negotiations between the European Union and the Swiss Confederation on institutional solutions for EU-Switzerland agreements related to the internal market, on agreements that form the basis for Switzerland's permanent contribution to the Union's cohesion and for Switzerland's association to Union*. COM(2023) 798 final.
- European Commission (2023i): *Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia*. C/2023/1188.
- European Commission (2023j). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on «European economic security strategy»*. JOIN/2023/20 final.
- European Commission (2024b) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products (EDIP)* COM(2024) 150 final.
- European Commission (2024c) *Securing our future: Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society*. COM(2024) 63 final.
- European Council (2013) *Conclusions – 19/20 December 2013*. EUCO 217/13.
- European Council (2014a) *Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Iceland, of the other part, concerning Iceland's participation in the joint fulfilment of the commitments of the European Union, its Member States and Iceland for the second commitment period of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. 10941/14.
- European Council (2014b) *European Council (23 and 24 October 2014) ? Conclusions*. EUCO 169/14.
- European Council (2023) *European Council meeting (26 and 27 October 2023) – Conclusions* <https://www.consilium.europa.eu/media/67627/20241027-european-council-conclusions.pdf>.
- European Council (2024) *Special meeting of the European Council (1 February 2024) – Conclusions* <https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf>.
- European Court of Auditors (2021): *The EU's initial contribution to the public health response to COVID-19*. Review No.01/2021.
- European Parliament (2021b) *European Parliament resolution of 21 January 2021 with recommendations to the Commission on the right to disconnect*. 2019/2181(INL).
- European Parliament (2024b) *European Parliament resolution of 4 October 2023 on EU-Switzerland relations*. 2023/2042(INI), C/2024/1183.
- European Union (1998) *Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 setting up a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the Community*. OJ L 268, 3.10.1998.
- European Union (2001) *Council Decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions*. 2001/792/EC, Euratom.
- European Union (2013a) *Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC*. L 293/1.
- European Union (2013b) *Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism*. L 347/924.

Standing committee of the EFTA states (2023)

EEA EFTA Comment on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a

secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/102. 23-1693.



Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig
NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid
NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet
NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering
NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig
NOU 2023: 4 Tid for handling
NOU 2023: 5 Den store forskjellen
NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus
NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid
NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet
NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid
NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen
NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?
NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve
NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av
akvakultur for bærekraftig verdiskaping
NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser
– Første delutredning
NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert
drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2024