

L a n d b r u k e t s

Utredningskontor

EØS-avtalen

– bakgrunn, formål og virkemåte

Hanne Eldby

Ellen Skaansar

Torbjørn Tufte

Forord

EØS-avtalen, som danner grunnlaget for det europeiske økonomiske samarbeidsområdet mellom EU-land og EFTA-land, har nå vært i virksomhet i 10 år. De forpliktelser og rettigheter dette samarbeidet medfører for foretak og innbyggere i Norge blir ofte tatt for gitt i dagliglivet, og ut fra det perspektivet kan man si at hovedmålet for avtalen er gjennomført.

EØS-avtalen har i samfunnsdebatten opparbeidet seg status som et eget merkenavn, der både formål, innhold og virkemåte drukner i en abstrakt forståelse av merkenavnet "EØS-avtalen". Formålet med denne rapporten er derfor å beskrive en del av de kjennetegn avtalen har, med vekt på det juridisk rammeverket den utgjør for økonomisk samkvem mellom EU- og EFTA-land.

Rapporten er bygd opp med en introduksjon av historien rundt utformingen av avtalen, der de mange institusjonelle grepene for å etablere et topilarsystem mellom EU og EFTA blir presentert. Videre ser rapporten på forholdet mellom politisk rammeverk og juridisk rammeverk som premissleverandør for politiske beslutninger.

Hoveddelen av rapporten ser på utvalgte reguleringer i EØS-avtalen, som har vist seg som sentrale på den politiske agendaen i Norge. To av disse, konkurransereglene og regler for statstøtte, er viet særskilt oppmerksomhet. Disse er avgjørende for avtalen, da EØS skal sikre like vilkår og fri etablering i et ensartet økonomisk samarbeidsområde for borgere og foretak, uavhengig av nasjonalitet. Deretter følger en drøfting av mindre målbare forhold, nemlig innflytelse og internasjonalt handlingsrom.

Rapporten er utarbeidet av Hanne Eldby, Ellen Skaansar og Torbjørn Tufte. Rapporten inngår i rapportserien til Landbrukets Utredningskontor.

Oslo, juni 2004

Bjørn Strøm

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	EØS-AVTALEN BAKGRUNN OG UTFORMING	3
2.1	BAKGRUNNEN FOR EØS-AVTALEN	3
2.2	UTFORMINGEN AV EØS-AVTALEN	6
3	OPPBYGGING AV EØS-AVTALEN	9
3.1	EØS-RÅDET (ART. 89-91).....	10
3.2	EØS-KOMITEEN (ART. NR 92-94).	10
3.3	PARLAMENTARIKERKOMITEEN I EØS (ART. NR 95).....	11
3.4	DEN RÅDGIVENDE KOMITÉ FOR EØS (ART. NR 96).....	11
4	EFTA-PILAREN	12
4.1	EFTAS FASTE KOMITÉ	12
4.2	ESA	13
4.3	EFTA-DOMSTOLEN	14
5	IMPLEMENTERING I EN DYNAMISK AVTALE	17
5.1	JUSS OVER POLITIKK?	17
5.1.1	Markedsstyring eller politisk styring	18
5.2	LOVTILPASNING I EØS-AVTALEN.....	22
5.2.1	EØS-lovgiving versus EU-lovgiving	23
5.2.2	Veterinæravtalen	24
6	REGLER FOR KONKURRANSE OG STATLIG OVERFØRINGER I EØS	26
6.1	KONKURRANSE	26
6.2	DET INDRE MARKED - LIBERALISME VERSUS BLANDINGSØKONOMI.....	27
6.3	KONKURRANSEREGLER I EØS-AVTALEN	28
6.4	STATSSTØTTE.....	30
6.5	DRIFTSSTØTTE OG INVESTERINGSSTØTTE I EØS.....	31
6.6	BAGATELLMESSIG STØTTE	32
6.7	KONSEKVENSER FOR UTFORMING AV SKATTER OG SUBSIDIER	32
6.7.1	Den norske elektrisitetsavgiften	33
6.7.2	Den differensierte arbeidsgiveravgiften	34
6.8	KONSEKVENSER FOR REGIONAL STØTTE	35
6.9	HJEMFALL	36
6.9.1	Konsesjoner versus fri etableringsrett.....	37
6.10	ARBEIDET MED NY NORSK KONKURRANSELOV	37
6.11	OPPSUMMERING	39
7	INNFLYTELSE	41
7.1	BESLUTNINGSPROSESSEN I EU OG EØS	41
7.1.1	Utredningsfasen	41
7.1.2	Beslutningsfasen	42
7.1.3	Innlemmelsesfasen	43
7.1.4	Gjennomføringsfasen	43
7.2	PÅVIRKNINGSARBEIDET I DE ULIKE FASENE	44

7.2.1	Påvirkning i utredningsfasen.....	44
7.2.2	Påvirkning i beslutningsfasen	46
7.2.3	Påvirkning i innlemmelsesfasen.....	47
7.2.4	Påvirkning i gjennomføringsfasen	48
7.3	OPPSUMMERING	49
8	INTERNASJONALT HANDLINGSROM	51
8.1	SUVEREN FORHANDLINGSRETT	51
8.1.1	Multilaterale forhandlinger	52
8.1.2	Bilateral forhandlinger	54
8.2	DELEGERT FORHANDLINGSMANDAT	55

LITTERATUR

1 Innledning

EØS-avtalen etablerte Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, som et felles marked mellom EU og EFTA. Avtalen er en utvidet handelsavtale med politisk innhold og retningslinjer. Formelt er avtalen mellom Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) og Den europeiske union (EU), og dermed ikke mellom de enkelte landene. Sveits valgte å ikke delta på EFTA-siden, og fremforhandlet en egen handelsavtale med EU. EØS-avtalen er Norges viktigste formelle tilknytting til Unionen. Avtalen er folkerettslig bindende for partene, og er den mest omfattende avtalen Norge noen gang har inngått (St.meld. nr.27, 2001-2002). EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Ettersom Norge valgte å avstå fra medlemskap i Unionen, fungerer avtalen som en alternativ binding mellom Norge og Unionen. En sentral forskjell mellom EØS-avtalen og EU-medlemskap er at EFTA-landene ikke er underlagt EUs overnasjonale beslutninger gjennom avtalen. Det overordnede resultatet er at EFTA-land og EU-land har opprettet et felles økonomisk samarbeidsområde organisert gjennom det juridiske rammeverket EØS-avtalen utgjør. Gjennom utvidingen av EU med ti nye land 1. mai 2004, består samarbeidsområdet av 28 deltakere.

Som nevnt har EØS-avtalen også et politisk innhold, samtidig som den er i stadig utvikling, der svært lite av det juridiske innholdet er fortolket. Det betyr at avtalen er et juridisk rammeverk, men også det viktigste praktiske verktøyet for samarbeidet mellom Norge og EU. Kombinasjonen av et juridisk rammeverk med politiske føringer leder til at endringer innen EU ofte fører til konsekvenser for Norge. Konsekvensene er en direkte følge av de reguleringer, forpliktelser, rettigheter og juridiske fortolkninger som ligger innenfor EØS-avtalens virkefelt.

Ettersom EØS-avtalen er organisert som et topilarsystem med egne institusjoner, der avtalepartene er EFTA og EU, vil det i denne rapporten bli referert til EFTA, selv om Sveits står utenfor avtalen. Det vil også bli referert til Norge i mange sammenhenger, selv om sakene som diskuteres også vil gjelde for Island og Liechtenstein i mange tilfeller. Dette fordi det er opptil det enkelte EFTA-land hvordan en eventuell implementering og gjennomføring av reguleringene skal behandles politisk.

Innfallsvinkelen til drøftingen er at EØS-avtalen nå har vært i kraft i ti år, og det er mulig å se på hva avtalen innebærer og hvordan den har fungert over tid. Drøftingen inneholder en gjennomgang av oppbyggingen av avtalen og de institusjoner som ble etablert for å få til et felles økonomisk samarbeidsområde. Videre vil det fokuseres på politiske konsekvenser og politisk behandling av EØS-relaterte forhold i Norge. Dette for å eksemplifisere det dynamiske elementet i avtalen der grensene for virkefelt til tider er uklare, samt at flere reguleringer i avtalen er sektoroverskridende. Det vil si at det er et fortolkningsspørsmål om når avtalen gjelder for et saksfelt og på hvilke sektorer den slår inn på. Fortolkningene omkring virkefeltet til

avtalen har særlig vist seg aktuell i spørsmål knyttet til fiskeri, landbruk og forvaltning av naturressurser. Her vil også forskjeller mellom EØS-avtalen og et EU-medlemskap være en referanse, fordi implementeringen er forskjellig og nær tilknyttet den politiske og juridiske behandlingen av sakene.

2 EØS-avtalen bakgrunn og utforming

EØS-avtalen er et resultat av en langvarig prosess som har pågått i Vest-Europa etter andre verdenskrig. Prosessen har tatt tak i et minste felles multiplum og dette har vært en satsing på et tett politisk samarbeid mellom landene for å unngå rivalisering som kulminerer i en ny stor alleuropeisk krig. I praksis har denne intensjonen om en fredlig sameksistens resultert i et samarbeid rettet mot økonomisk integrasjon, nærmere bestemt utvikling av handel på tvers av nasjonale grenser og gjensidig markedstilgang for landene. Det er også tilretteleggelse for gjensidig økonomisk aktivitet på tvers av EFTA-land og EU-land som er en hovedfunksjon i EØS-avtalen. Politiske visjoner innen Vest-Europa om tette politiske bånd mellom stater har på denne måten blitt virkeliggjort gjennom utbygging og satsing på nære økonomisk relasjoner mellom landene tilsluttet EFTA eller EU.

2.1 Bakgrunnen for EØS-avtalen

Idéen om etablering av et økonomisk samarbeidsområde for europeiske land, som kulminerte med inngåelsen av EØS-avtalen, er et resultatet av en langvarig utvikling innen politisk og økonomisk samarbeid i regionen. På slutten av femtitalet og tidlig på sekstitalet organiserte deler av Europa seg i blokker. Fra 1958 var et politisk og økonomisk samarbeid i form av Det Europeisk Fellesskap opprettet som en formell politisk blokk ved inngåelsen av Roma-traktaten, med Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Tyskland som signaturstater. I 1960 svarer Danmark, Norge, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Østerrike med etableringen av Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA), som et forbund med mål om et felles frihandelsområde. I tillegg hadde Sovjetunionen og en rekke Sentral- og Østeuropeiske land opprettet et økonomisk samarbeid gjennom organisasjonen ”Concil for Mutual Economic Assistance” (CMEA) allerede i 1949. Denne blokken hadde likevel en annen politisk og økonomisk agenda enn de vestlige blokkene som var inspirerte av frihandel.

Likevel betydde disse tre blokkene at flertallet av de europeiske statene hadde valgt å integrere et samarbeid i en av handelsblokkene CMEA, EF eller EFTA. For de vesteuropeiske landene var samarbeidsånden allerede sådd i 1948, da vesteuropeiske land etablerte OEEC (Organization for European Economic Cooperation) i forbindelse med fordelingen og forpliktelsene som medfulgte Marshall-hjelpen fra USA. Organisasjonen ble nedlagt i 1960, men intensjonene omkring økonomisk samarbeid mellom land ble videreført i organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), der også oversjøiske land som for eksempel USA, Japan og Australia er medlemmer.

Proessen rundt den europeiske integrasjonen som ligger bak EØS-avtalen tok et langt skritt videre rundt 1970, da EF og EFTA knyttet tettere bånd ved at enkelte EFTA land inngjekk handelsavtaler med EF, som Norges handelsavtale med EF av 1973, med den intensjon at et frihandelsområde skulle etableres over tid.

Ut fra intensjonen i handelsavtalene som EFTA-land inngikk med EF, skulle et frihandelsområde for industrivarer være etablert når en rekke overgangsordninger gikk ut i 1984. Intensjonene var ikke innfridd til dette tidspunktet, og partene valgte å møtes i Luxembourg for å drøfte situasjonen, med fokus på status og muligheter innen samarbeidet.

I Luxembourg var ministrene fra EF og EFTA enige om at de var rimelig tilfreds med den utviklingen handelsavtalen hadde ført til, men at potensialet var langt større. Møtet mellom ministrene resulterte i Luxembourg-erklæringen. Her sto det at partene sluttet opp om ”å fortsette, utdype og utvide samarbeidet innenfor og utenfor rammen av frihandelsavtalene” videre heter det at partene er overbevist om at det ”vil vise seg mulig å finne velbalanserte løsninger basert gjensidighetsprinsippet i frihandelsavtalenes ånd” (Fra Luxembourg-erklæringen, i B. Strøm (1991), s. 119).

Foruten de visjonære ønskene om økt vareflyt og økonomisk samarbeid i erklæringen, ble en rekke satsingsområder hvor samarbeidet burde styrkes konkretisert. Mange av disse feltene går igjen i EØS-avtalen. Luxembourg-erklæringen identifiserer satsingsområder som harmonisering av standarder, nedbygging av tekniske handelsbarrierer, forenkling av grensekontroll, statlige støtteordninger, samarbeid innen forskning og utvikling, samt en rekke konkrete sektorer, som transport, landbruk, fisk, energi med mer (Strøm, 1991).

I 1986 signerer medlemslandene i EF Enhetsakten. Enhetsakten legger opp strategien og rammene for å etablere et indre marked i EF med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft innen 1993. En rekke handelsrelatert politikkområder blir med Enhetsakten flyttet til overnasjonalt nivå innen EF-systemet, for å sikre etableringen av et fungerende indre marked. EFTA på sin side hadde ingen felles beslutningsmyndighet for medlemslandenes handelspolitikk, slik som EF nå la til grunn.

Arbeidet med et indre marked i EF, betydde også en endring i forholdet mellom EF og EFTA. I 1989 tok daværende formann i EF-kommisjonen Delors, opp de endrede rammene i en tale i Strasbourg. Delores antydte på vegne av EF-kommisjonen, at EF ønsket et samarbeid med EFTA-landene ut fra de intensjonene som lå i Luxembourg-erklæringen, selv om de nå beveget seg mot et indre marked.

Det indre markedet slik det er utformet betyr at en etablerer et felles marked for tilbud og etterspørsel av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, der det skal være like vilkår og ingen diskriminering mellom borgere og foretak i de 28 deltakerlandene som tilbyr eller etterspør objekter innen disse fire ”frihetene”. Dermed skal det ikke være noen barrierer som hindrer den frie flyten av omsetning eller etableringer knyttet til de fire ”frihetene” i markedet. Det vil si at varer, tjenester, kapital og arbeidskraft tilbuds eller etterspurt i et av deltakerlandenes

markeder i prinsippet er lagt ut i hele EØS-markedet innefor den felles grensen til de 28 EØS-landene. Det indre marked etablerer dermed:

- Et felles arbeidsmarked innenfor EØS
- Et felles kapitalmarked innefor EØS
- Et felles tjenestemarked innefor EØS
- Et felles varemarked innefor EØS,

der det er fri etableringsrett for borgere og foretak i markedet på ikke-diskriminerende basis med like konkurransevilkår.

EFTA-landene stilte seg positive til initiativet fra Kommisjonen og Delors og startet arbeidet med å se på hvordan samarbeidet kunne tilpasses og organiseres ut fra EFs planer om et indre marked. Delors' tale innholdt ikke bare en invitt til EFTA om et nærmere samarbeid, det lå også klare hentydninger om at EF ville stille krav til EFTA omkring samarbeidsformen. For EF var det av avgjørende betydning at et eventuelt samarbeid måtte bygge på gjensidighet, der en tilgang for EFTA til det indre marked betydde en aksept både av rettigheter og forpliktelser for EFTA-landene. Derav lå det et indirekte krav til EFTA, om en tilslutning til grunnprinsippene omkring de fire "frihetene" i det indre markedet. Nøkkelordene for den videre integrasjonen mellom EF og EFTA var dermed gitt i retningslinjer som; teknisk standardisering, harmonisering av lovverk og institusjoner for kontroll og overvåking.

Med utgangspunkt i Delors' invitasjon og krav starter Oslo-prosessen, der første skritt er en konsultasjon mellom EFTAs Statsministere for en gjennomgang av de kravene EF har antydnet. Utfordringene for EFTA ligger i rekkevidden av samarbeidet, for ut fra Delors' tale må EFTA vurdere om de vil delta i tollunionen og felles handelspolitikk, samt innarbeiding av de juridiske reguleringene tilknyttet det indre marked, selv om de ikke er medlemmer i EF. EFTA starter med dette en utredningsprosess av hva et samarbeid omkring en gjensidig tilgang til markedene basert på grunnprinsippene for det indre marked kan bety. Arbeidet munner ut i en erklæring der en politisk intensjon om et europeisk økonomisk samarbeidsområde blir lagt frem, men de konkrete virkemidlene for å nå intensjonen er svakere formulert (Strøm, 1991).

Resultatet av EFTAs og EFs sonderinger rundt utfordringene og mulighetene for et tett økonomisk samarbeid er at dette er ønskelig. I 1989, etter initiativ fra Norge, inngår EU og EFTA en formell avtale om å starte forhandlinger med et mål om å opprette et felles økonomisk samarbeidsområde (EØS) mellom EUs medlemsstater og EFTAs medlemsstater. De reelle forhandlingene starter deretter opp 1. juni 1990. Disse forhandlingene resulterte i EØS-avtalen. Avtalen var ferdig forhandlet i 1991 og ble inngått i mai 1992. Da noen EFTA-land valgte å bli EU-medlemmer, samt EFs arbeid med Maastricht-traktaten, trådte avtalen i kraft først i 1994, etter en del tilføyelser.

2.2 Utformingen av EØS-avtalen

Utformingen av EØS-avtalen speiler at det er et felles økonomisk samarbeidsområde som er målet. For å skape et slikt område er avtalen rettet mot harmonisering av regelverket for at det skal være like vilkår for borgere og foretak omsluttet av avtalen. Virkemiddelet for å skape EØS er dermed de juridiske reglene EØS-avtalen nedsetter. Avtalen blir stadig utviklet og er med det dynamisk og ikke statisk. EØS-avtalen har innvirkning direkte og indirekte over veldig mange samfunnsområder. Likevel er det regulering av den økonomiske aktiviteten som er hovedfokus i avtalen. EØS-avtalen definerer hva avtalen gjelder for. Avtalen er først og fremst rettet inn mot de fire ”frihetene”; fri flyt av personer, varer, tjenester og kapital, med det som formål å få et felles økonomisk samarbeidsområde for avtalepartene, med like konkurransevilkår og harmoniserte regler. Den vanlige fortolkningen er at følgende områder i hovedsak ikke er definert direkte inn under EØS-avtalens virkefelt:

- landbrukspolitikk
- fiskeripolitikk
- tollunionen
- skatte- og avgiftspolitikk
- felles handelspolitikk
- felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
- økonomisk og monetære union
- innenriks- og justissamarbeidet

Schengen-avtalen ligger utenfor EØS-avtalen, og er et samarbeid om en felles passunion som Norge fremmet ønske om å få delta i, sammen med de av EU-landene som er Schengen-medlemmer. Samarbeidet er dermed ikke formelt relatert til EØS-avtalen, selv om felles grensekontroll av ytregrensers må sees i sammenheng med ønsket om fri flyt av personer innenfor Schengen-samarbeidet.

Selv om flere politiske områder og sektorer er fortolket som områder utenfor EØS-avtalen, da områdene ikke er definert direkte som en del av avtalen, fører avtalen også til konsekvenser på disse feltene. Dette kommer av at avtalen inneholder en rekke sektoroverskridende reguleringer, som konkurranseregler, harmonisering og standardisering. I tillegg ligger det intensjonserklæringer og reguleringer knyttet til handel. Deler av handelen med fisk og fiskeprodukt er regulert i Protokoll 9 i EØS-avtalen. Handelen med foredlede landbruksvarer ligger i Protokoll 2 og 3. Protokoll 3 avløser Protokoll 2 i den tidligere handelsavtalen mellom Norge og EF fra 1973. Det er nå oppnådd enighet om forpliktelsene i Protokoll 3, som skal tre i kraft 1. juli 2004.

Det viktigste prinsipielle med EØS-avtalen er at Norge/EFTA står utenfor den overnasjonale lovgivingen og vedtakene som gjøres løpende i Unionen. Selv om Norge har beholdt den nasjonale myndigheten over lovgiving, må Norge som EØS-land ta stilling til de reguleringer

EU innfører for å harmonisere regelverket for det indre markedet. Dette skjer enten ved at regelverket blir innført som en del av norske reguleringer og lovverk, eller ved at ordningene blir avvist. I tillegg inngikk Norge en rekke prinsipielle og praktiske forpliktelser ved selve avtaleinngåelsen som har betydning etter hvert som avtalen utvikler seg.

Reguleringene fra EU kommer i form av forordninger og direktiv om saksfelt som inngår i EØS-avtalen. Innen EU er det et skille mellom ”Den primære fellesskapsretten” og ”Den sekundære fellesskapsretten”. ”Den primære fellesskapsretten” ligger i traktatene som trekker opp rammeverket for samarbeidet og målsettinger. ”Den sekundære fellesskapsretten” tar utgangspunkt i prinsippene fra primærretten og utformer de konkrete reguleringene. Det er deler av denne sekundærretten som inngår i EØS-avtalen (Gjønnes og Knudzon, 1992). Som EØS-land er det forordninger, direktiv og rettspraksis fra sekundærretten innenfor virkefeltet til EØS-avtalen Norge er forpliktet til å innarbeide.

Direktiv

Direktiv er bindende for EU-medlemmer i sin generelle målsetting. Det er opp til hvert enkelt land å velge utforming og gjennomføring av et direktiv nasjonalt for hvordan den generelle målsettingen skal nås. Direktiv blir gjeldende for befolkningen når de er innlemmet i det nasjonale lovverket. For EFTA og Norge betyr det at et direktiv først blir gjeldende i EØS-avtalen når det er gjennomført i lovverket nasjonalt. Det er også opp til det enkelte EU-land hvordan de vil innføre direktivene i de nasjonale lovverk, men de er forpliktet til å innføre dem, da de ikke har EFTAs reservasjonsrett. Bakgrunnen for direktivene er målet om å harmonisere partene sitt nasjonale lovverk, samtidig som gjennomføringen ikke blir direkte diktert, slik som tilfellet er med forordninger.

Forordninger

Forordninger er direkte bindende i ordlyden og er allmenngyldige bestemmelser for alle medlemsstatene i EU og deres befolkning. For Norge betyr det at en forordning ikke kan pålegges Norge fordi landet ikke er underlagt de overnasjonale beslutningene. Derfor må Norge eventuelt gjøre en forordning gjeldende ved å innarbeide forordninger som en lov eller forskrift ord for ord etter gjeldende regler i Stortinget. Formelt vil en forordning bli behandlet som et direktiv i den norske implementeringsprosedyren.

Dynamisk avtale

Det at EØS-avtalen stadig blir utvidet med tilpassinger gjennom forordninger, implementering av ulike direktiv og innarbeiding av rettsakter gjør at avtalen blir betegnet som en ”dynamisk” avtale. Det henspiller på at avtalen er i kontinuerlig utvikling for å få et harmonisert og ensartet regelverk i EØS-området. Dette skiller avtalen fra andre internasjonale avtaler, der avtaleteksten er ferdig utarbeidet ved avtaleinngåelse og på den måten statisk. I praksis vil det si at avtalen er i ei stadig endring, og at reguleringene ofte ikke er juridisk fortolket og derfor er virkemåten uavklart.

Reservasjonsrett

I prinsippet er EØS-avtalen organisert som en folkerettslig binding mellom to parter, EFTA og EU. På den ene sida er det EFTA med de tre landa Island, Norge og Liechtenstein, på den andre sida er det de 25 medlemslandene i EU. Fordi EFTA-landa ikke er underlagt EUs overnasjonale vedtakssystem har EFTA-landa en rett til å avvise ny lovgiving fra EU. Derfor kan EFTAs EØS-land hindre at regler i EU blir en del av EØS. Men de har ingen myndighet over EU-reglene, så selv om EFTA reserverer seg vil reguleringen bli gjeldene innenfor EU. Reservasjonsretten i EØS-avtalen er ofte referert til som vetoretten.

Ettersom EØS-avtalen er mellom to parter, vil en reservering fra et av EFTA-landene være en avvisning av ordningen for alle tre landene. Det gjør at et regelverk, som eventuelt blir avvist ved hjelp av reservasjonsretten, ikke vil gjelde innen det enkelte EFTA-land, mellom EFTA-landene eller i deres relasjon til Unionen.

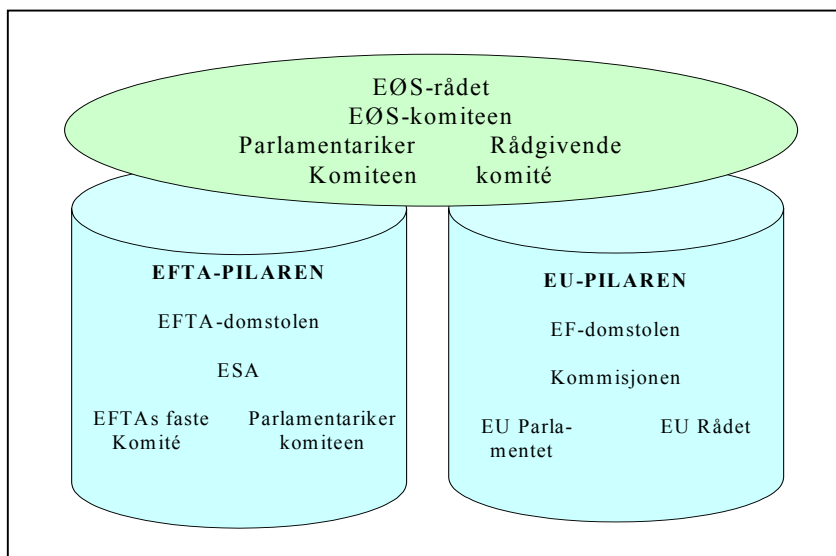
Da den norske grunnloven ikke tillater at landet underlegges løpende overnasjonal myndighet, er reservasjonsretten en ordning som skal sikre at EØS-avtalen ikke er grunnlovsstridig.

For å regulere det økonomiske samarbeidet mellom de to avtalepartene i henhold til målene i EØS-avtalen er det etablert en rekke institusjoner, med mål om å sikre en fungerende avtale og at avtalene er mest mulig ensartet tolket mellom de to avtalepartene. Apparatet som er etablert omkring funksjonen til EØS-avtalen er omfattende. Dette er nødvendig ut fra de mange element EØS-avtalen inneholder. EØS-avtalen er for det første i stadig utvikling, der innholdet endrer form. Disse juridiske tilpassningene krever løpende politisk behandling. I hovedsak er det kombinasjonen av en juridisk avtale i utvikling som medfører politiske forberedelser og konsekvenser av den juridiske utviklingen, samt likebehandling og ensartet tolkning blant de to avtalepartene som gjør at EØS-avtalen er avhengig av institusjoner for å fungere. I tillegg er store deler av EØS-avtalen ikke fortolket juridisk, derfor er fortolkningen og omfanget av de juridiske føringene ofte uavklarte. Dermed er det opprettet institusjoner med myndighet til overvåking av avtalepartenes oppfølging av forpliktelsene, tvisteløsning mellom partene, samt domstoler. I tillegg er det etablert politiske og byråkratiske institusjoner for å forberede lovgiving og behandle saker, samt å koordinere arbeidet mellom avtalepartene. I det følgende vil EØS-avtalens organisering gjennom juridiske og politiske institusjoner bli presentert.

3 Oppbygging av EØS-avtalen¹

EØS-avtalen har som formål å ”..fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler med sikte på å opprette et ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde” (EØS-avtalens artikkel 1). For å nå dette målet er det utarbeidet et rammeverket for avtalen som blir omtalt som et topilarsystem, EU-pilaren og EFTA-pilaren. EØS-organene er felles og utgjør en overbygging mellom de to pilarene.

Figur 1: Oversikt over organene i EØS-samarbeidet



Avtalens hoveddel består av i alt 129 artikler, fordelt på en innledning og 8 hoveddeler:

1. Innledning
2. Formål og prinsipper for avtalen
3. Det frie varebyttet
4. Fri flyt av personer, tjenester og kapital, Konkurranseregler og andre felles regler, herunder regler om statsstøtte
5. Bestemmelser som gjelder alle de fire friheter
6. Samarbeid utenfor de fire friheter
7. Bestemmelser om organene i EØS
8. Låne og tilskuddsordningen
9. Alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser

Til avtalen er det utarbeidet 49 protokoller. Disse protokollene inneholder ulike typer bestemmelser og er knyttet til artikler i hoveddelen. I tillegg ble det utarbeidet 22 vedlegg. Ved

¹ Informasjon fra Europaveien, Håndbok i EØS-arbeid og St.meld. nr 27 (2001-2002) er benyttet

undertegnelse av avtalen henviste vedleggene til om lag 1 500 EF-rettsakter som ble en del av EØS-avtalen. I 2001 hadde antall gjeldene rettsakter økt til 2681, mens det i 2002 og 2003 ble vedtatt hhv. 324 og 297 rettsakter i tilknytning til EØS (Kilde: UD, og St. meld. Nr 27, 2001-2002)

3.1 EØS-rådet (Art. 89-91)

Det øverste politiske organ for samarbeidet mellom EU og EFTA er EØS-rådet. EØS-rådet har som oppgave å sørge for den politiske og den juridiske fremdriften ved gjennomføring av avtalen. Rådet er det politiske forum for behandling av endringer i avtalen, og skal i tillegg fastlegge de allmenne retningslinjene for EØS-komiteen. Rådet er sammensatt av medlemmer fra Det europeiske Råd, EU-kommisjonen, samt et regjeringsmedlem fra hvert av EFTA-landene. I følge Europaveien har representasjonen fra EU-siden i praksis variert, og ofte møter en del land med representanter under ministernivå. EØS-rådet gjør sine vedtak ved enighet mellom EU på den ene siden og EFTA på den andre. Formannskapet alternerer hver 6. måned, og det er formannen som innkaller rådet til møter to ganger i året, eller når situasjonen krever det.

3.2 EØS-komiteen (Art. nr 92-94).

EØS-komiteen skal sikre en effektiv gjennomføring av EØS-avtalen, og se til at avtalen fungerer. Den blir dermed vurdert som det mest sentrale organet i EØS. Komiteen er den arena hvor partene i avtalen kan legge frem saker av interesse for avtalen som er kontroversielle, eller som fører til vanskeligheter ved gjennomføring. Den viktigste arbeidsoppgaven til EØS-komiteen er å treffe de nødvendige beslutninger om å innlemme EF-rettsakter i EØS-avtalen.

Komiteen er sammensatt av representanter fra avtalepartene og gjør sine avgjørelser ved enighet, altså mellom EFTA-landene på den ene side og EU-landene på den andre. I EØS-komiteen kan representanter både på tjenestemannsnivå og på ministernivå møte. I praksis møter representanter på embetsnivå fra EFTA-statene (de samme som møter i EFTAs faste komité), mens tjenestemenn fra Kommisjonen representerer EU-siden. Fra Norge møter EU-ambassadøren. Formannskapet skifter hver 6. måned. Komiteen skal møtes minst én gang i måneden og oppnevner underliggende komiteer og arbeidsgrupper for å kunne utføre sitt arbeid. Komiteen er ansvarlig for å utferdige en årsrapport om avtalens virkemåte og utvikling.

I tilknytning til EØS-komiteen er det opprettet et sett med underkomiteer og arbeidsgrupper som tilsvarer arbeidsområdene til underkomiteene i EFTA-pilaren. Det kan avholdes felles møter mellom arbeidsgruppene i EFTA-pilaren og representanter for Kommisjonen, dersom medlemmene finner det hensiktsmessig. Gjennom EØS-avtalen art. 99 har EØS-komiteen en viss mulighet til å komme med innspill til regelutviklingen i EU. Ved uenighet om tolkningen av EØS-avtalen vil EØS-komiteen fungere som en tvisteløser i første instans.

3.3 Parlamentarikerkomiteen i EØS (Art. nr 95)

Denne komiteen skal være et rådgivende organ og skal ved dialog og debatt virke til en bedre forståelse mellom EU og EFTA. Den skal være sammensatt av et likt antall medlemmer fra Europaparlamentet og fra nasjonalforsamlingene i EFTA-statene, 12 fra hver av avtalepartene. EFTAs delegasjon består av representantene fra EFTAs parlamentarikerkomite, hvor Norge har 6 representanter (DFF 1998). Parlamentarikerkomiteen kan gi uttrykk for sine synspunkt gjennom rapporter eller resolusjoner. Parlamentarikerkomiteen skal særlig legge vekt på å behandle årsmeldingen til EØS-komiteen om hvordan avtalen virker og utvikler seg.

3.4 Den rådgivende komité for EØS (Art. nr 96)

Denne komiteen består av representanter fra arbeidslivets parter i EFTA-landene og fra Den økonomiske og sosiale komité i EU. Komiteen har som formål å styrke kontakten mellom disse og å øke forståelsen av de økonomiske og sosiale sidene ved EØS-avtalen.

4 EFTA-pilaren²

Det europeiske frihandelsforbund EFTA, (European Free Trade Association), ble etablert i 1960. EFTA omfattet først Danmark, Norge, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Østerrike («de ytre sju») og ble etablert som en motvekt mot opprettelsen av daværende EF. Fra 1995 består EFTA av Norge, Sveits, Island og Liechtenstein, der Sveits ikke deltar i EØS-avtalen. Frihandelsforbundet har som hovedformål å fjerne skranker for handelen mellom medlemslandene.

EFTA har sitt hovedsete i Genève. Ministerrådet er EFTAs øverste organ. I Ministerrådet er hvert medlemsland representert og har én stemme. Den daglige ledelse ivaretas av et sekretariat ledet av en generalsekretær. I EØS-sammenheng ivaretar EFTA sine interesser gjennom tre institusjoner: EFTAs faste komité, EFTAs overvåkningsorgan ESA og EFTA-domstolen.

Avtalen om overvåkingsorganet og domstolen (ODA-avtalen) er en avtale opprettet mellom EFTA-landene. Denne avtalen inneholder syv protokoller og danner grunnlaget opprettelsen av ESA (EFTA Surveillance Authority) og EFTA-domstolen. Ytterligere to avtaler oppretter henholdsvis EFTAs faste komité og EFTAs parlamentarikerkomité.

EFTA-statenes parlamentarikerkomité består av 12 parlamentarikere (seks fra Norge, fire fra Island og to fra Liechtenstein. I tillegg møter en observatør fra Sveits). Komiteen har rådgivende funksjoner i EFTA-pilaren. Fra norsk side er det de samme personene som møtes i EFTAs parlamentarikerkomité og Parlamentarikerkomiteen for EØS.

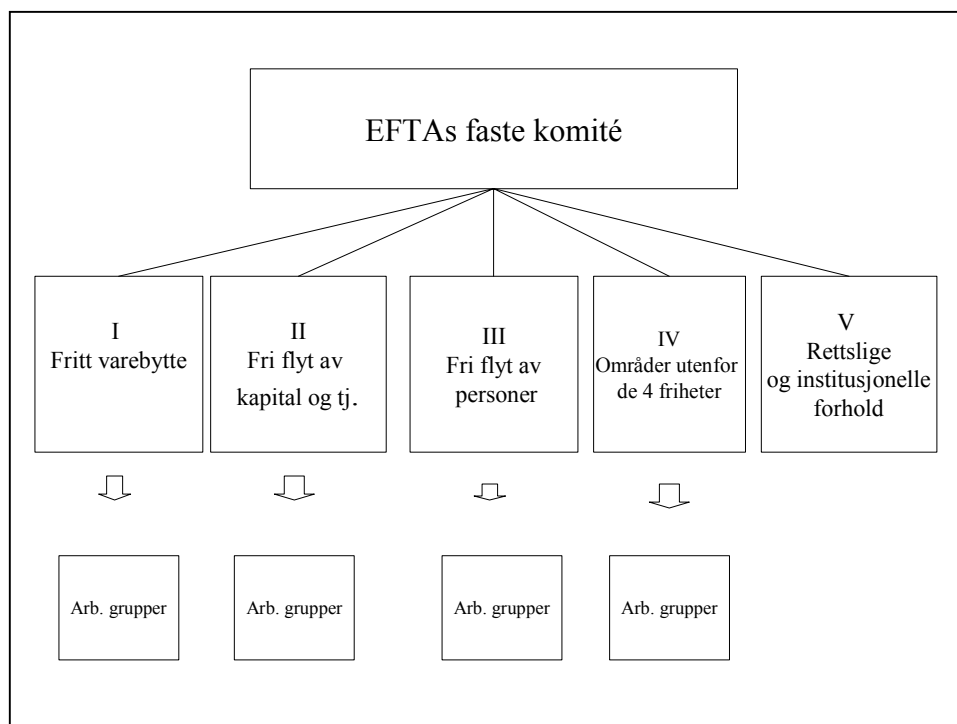
4.1 EFTAs faste komité

EFTAs faste komité med underkomiteer og arbeidsgrupper er EFTA-pilarens organ for behandling av politisk viktige saker. Komiteens viktigste funksjon er å tjene som et samordningsorgan for EFTA-statene før møter i EØS-komiteen eller EØS-rådet, der EFTA-statene skal opptre samstemt, dvs. med et felles standpunkt i sakene som behandles.

EFTAs faste komité møtes på ambassadørnivå. Dette er de samme personene som representerer EFTA-statene i EØS-komiteen. I tilknytning til den faste komité er det opprettet fem underkomiteer som forbereder saker som skal opp i EFTAs faste komité og EØS-komiteen. Disse underkomiteene er igjen inndelt i arbeidsgrupper. Det er i disse arbeidsgruppene hvor EØS-relevansen i ulike saker vurderes, og hvilke behov for tilpasninger nye EF-rettsakter medfører. Her vurderes også behovet for å utarbeide kommentarer til disse rettsaktene, samt til nye grønnbøker og hvitbøker fra Kommisjonen. Arbeidsgruppene ledes som regel av en embetsmann eller ekspert fra en av EFTA-statene.

² Framstillingen er basert på opplysninger gitt av Europaveien, Håndbok i EØS-arbeid og St.meld. nr 27 (2001-2002)

Figur 2: Oversikt over EFTAs faste komité med underkomiteer.



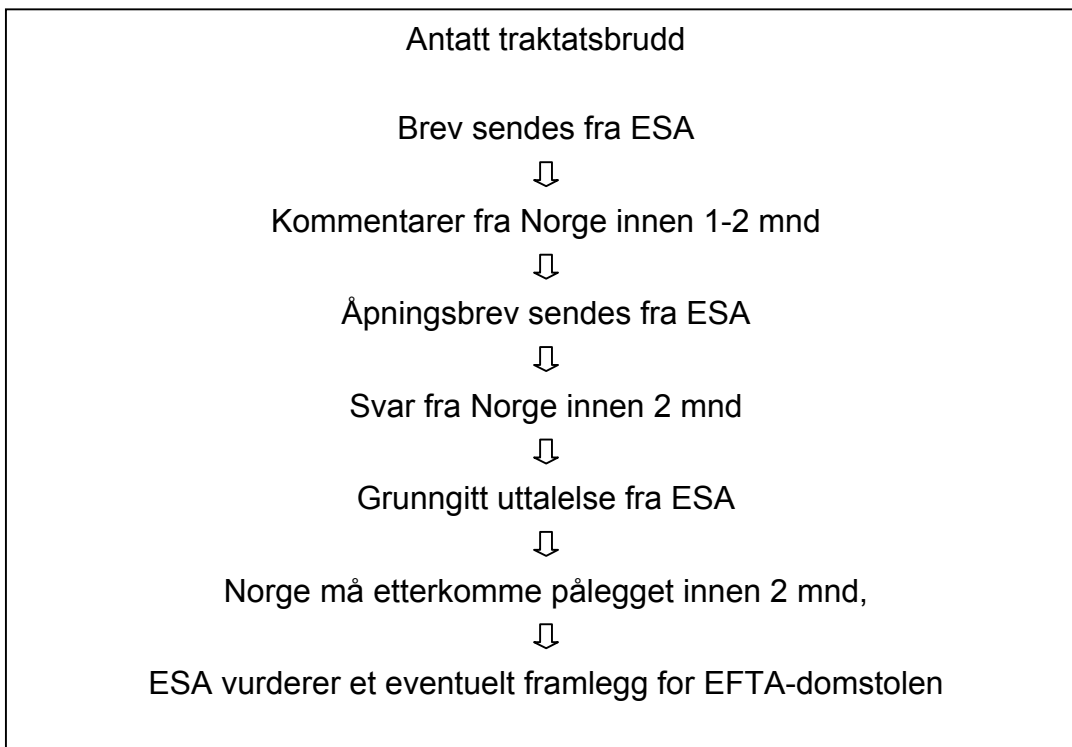
4.2 ESA

EFTAs overvåkningsorgan, ESA, påser at EFTA-landene følger EØS-reglene i EFTA-området. ESA har i så måte tilsvarende overvåkningsoppgaver som Europakommisjonen har i EU. ESA ledes av et kollegium med tre medlemmer, ett fra hvert av de tre EFTA-landene i EØS.

Opprettelsen av ESA er hjemlet i Avtalen om overvåkingsorganet og domstolen (ODA-avtalen) som er en avtale opprettet mellom EFTA-landene. På tre områder har ESA utvidede fullmakter med særlige fremgangsmåter for saksbehandlingen. Disse områdene er kontroll av offentlige innkjøp, statsstøtte og foretakenes etterlevelse av konkurransereglene. Dette vil bli utdypet senere i rapporten.

Dersom en stat ikke gjennomfører og anvender EØS-reglene tilfredsstillende, skal ESA gripe inn. ESA kan innlede en formell traktatbruddsak, som i siste instans kan bringes inn for EFTA-domstolen.

Figur 3: ESAs saksbehandling ved antatt traktatsbrudd



(Kilde: St.meld. nr 27 2001-2002)

Det er ESAs kompetanse å se til at EØS-avtalen etterleves i EFTA-landene. Det er i avtalens intensjon at avgjørelser i EØS-relaterte saker gjort av ESA også skal gjelde for EU-landene og visa versa, (horisontal virkning). Det er imidlertid slik at dersom EU-kommisjonen er uenig i ESAs tolkning eller motsatt, kan det iverksette en tvisteløsningsmekanisme regulert i avtalens artikkelf 111, som medfører at saken bringes inn for EØS-komiteen. Det finnes flere eksempler på tilfelle hvor EU-kommisjonen ikke har godkjent ESAs betenknninger og tolkningsresultat. Liechtenstein innførte i 2001 en vegavgift for tungtransport som tilsvarte ratene som Sveits hadde fremforhandlet med EU. Et annet er ESAs godkjenning av en arkitektutdanning, også denne i Lichtenstein. ESAs beslutning innebar at utdannelsen også ble godkjent i EU-landene, noe Kommisjonen motsatte seg. Daværende ESA-president Knut Almestad utalte i et intervju i forbindelse med disse sakene at:

”Kommisjonen synes å forbeholde seg retten til å ettergodkjenne hva vi har behandlet på EFTA-siden. Det kan virke som om kommisjonen ikke har satt seg inn i de horisontale virkningene av EØS-avtalen. Kommisjonens oppførsel strider mot de generelle prinsipp om likebehandling av alle avtalepartnere, borgere og foretak” Aftenposten 26.01.2001

4.3 EFTA-domstolen

EFTA-domstolen har til oppgave å håndheve og løse tvister vedrørende tolkningen av EØS-avtalen for Norge, Island og Liechtenstein og har en lignende funksjon som EF-domstolen har for EUs medlemsland.

EFTA-domstolen utgjør EFTAs del av EØS-avtalens to-pilarstruktur for domstolskontroll. Den fungerer parallelt med EF-domstolen og har jurisdiksjon for de tre EØS/EFTA-landene. Domstolen er sammensatt av tre dommere. De er oppnevnt av EØS/EFTA-landene i fellesskap for en periode på seks år. Den velger selv sin president, og dommerne bistås av en stab på 12 personer.

Formelt sett er EFTA-domstolens oppgaver

- å behandle søksmål som ESA reiser mot EFTA-landene for brudd på EØS-avtalen,
- avgjøre tvister mellom disse landene om tolkingen eller anvendelsen av EØS-avtalen,
- avgjøre klager over vedtak som ESA treffer, samt
- gi uttalelser til EFTA-landenes domstoler om fortolkingen av EØS-avtalen.

Medlemsstatenes nasjonale domstoler kan be om rådgivende uttalelser i tilknytning til konkrete rettssaker. En slik adgang kan begrenses til domstoler som dømmer i siste instans, men i Norge foreligger det ingen slik begrensning. På den andre siden er det ingen plikt for nasjonale domstoler om å spørre EFTA-domstolen selv om dette kreves av en eller flere av partene i en sak. De svar EFTA-domstolen gir på spørsmål fra nasjonale domstoler er heller ikke rettslig bindende slik som EF-domstolens prejudisielle avgjørelser. Denne forskjellen behøver imidlertid ikke å være så stor i praksis, fordi en må regne med at en nasjonal domstol som har stilt et spørsmål, vil rette seg etter svaret. Om den nasjonale domstolen ikke skulle komme til samme resultat som EFTA-domstolen, vil dette i neste omgang kunne medføre at ESA innleder prosedyrer mot vedkommende stat for manglende oppfyllelse av EØS-forpliktelsene i lys av de forhold saken har avdekket.

EFTA-domstolen har truffet avgjørelser i en del saker knyttet til tvister hvor det er nødvendig å tolke rekkevidden av selve EØS-avtalens bestemmelser. EFTA-domstolen legger i sine vurderinger stor vekt på rettspraksis fra EF-domstolen. Dersom det skulle oppstå en tvist som gjelder rettspraksis er det EØS-komiteen som i første instans får saken framlagt i sitt forum. Det er denne instansen som er ansvarlig for at en ensartet rettsfortolkning av avtalen finner sted. Dersom EØS-komiteen, etter to måneder, ikke lykkes i å bevare den ensartede fortolkning av avtalen kan tvisteløsningsmekanismen i avtalen komme til anvendelse. Tvisteløsningsmekanismen er formulert i avtalens art. 111. Denne artikkelen sier dersom tvisten gjelder bestemmelser i avtalen som i sitt innhold er identisk med EUs traktater og rettsakter, kan partene bli enige om å legge saken inn for Domstolen for de europeiske fellesskapene (EF-domstolen). Dersom det gjelder andre forhold vil enhver avtalepart ha anledning til å føre tvisten til voldgift. En voldgiftavgjørelse er bindende for begge parter.

Som vi har sett er det bygd opp en rekke formelle institusjoner tilknyttet EØS-avtalen. Avtalen etablerer både juridiske og politiske institusjoner for å drifte og koordinere endringer i

avtalen. Hovedårsaken til en slik organisering er altså at avtalen er dynamisk og ikke statisk, med en form som et topilarsystem mellom to likeverdige avtaleparter. I tillegg er avtalen juridisk bindende når lovgivingen blir vedtatt, noe som tilsier at en svært viktig prosess er det politiske arbeidet før lovgivingen blir vedtatt. Slik sett er det lagt opp til politisk behandling, analyser og konsekvensutredning i forkant av at lovgivingen blir vedtatt og satt i kraft som en del av EØS-avtalen. Dermed inneholder EØS-avtalen institusjoner som både skal forberede lovgiving, vedta lovgiving og komme med domfelling og lovfortolkning. Denne formen setter store krav til politisk forarbeid og analyser av de foreslåtte reguleringene før de blir implementert i de nasjonale lovverk, da reguleringene trer i kraft ved implementering og er da folkerettslig bindende, som en del av EØS-regelverket.

5 Implementering i en dynamisk avtale

En juridisk avtale i utvikling krever at både politiske og juridiske mekanismer blir gjennomført og fulgt opp både i forkant og etterkant for å fungere etter intensjonen. For det første må Norge påse at det norske regelverket blir oppdatert med utviklingen i EØS-avtalen. For det andre må myndighetene ta ansvar for en utvikling av avtalen slik at de norske synspunkter og behov blir ivare tatt etter hvert som avtalen utvikles. Arnesen og Graver (2000) beskriver denne tosidigheten på følgende måte:

Ved første øyekast kan det synes nærliggende å si at lovgiveren har ansvaret for å følge opp avtalens dynamiske side ved å sørge for at regelverket i Norge utvikler seg i takt med utviklingen i EØS-avtalen, mens forvaltningen og domstolene har ansvaret for å sikre ensartetheten i forhold til de regler som er vedtatt. Dette er imidlertid for enkelt. Regjeringen og forvaltningen som representerer staten overfor EØS har et vesentlig ansvar for å sikre utviklingen av avtalens regler, og også for å sikre at norske synspunkter blir gjort gjeldende i forhold til den utvikling av nytt regelverk som skjer. Og domstolene har ansvaret for å sikre ensartethet i tolkningen ikke bare i forhold til de løsninger som er valgt hos de andre avtalepartene, men også i forhold til hvordan tolkningen utvikler seg over tid, særlig i De europeiske fellesskaps domstol (EF-domstolen). (Arnesen og Graver, 2000, s. 9).

Disse to mekanismene er avgjørende dersom de juridiske tilføyninger ikke skal gi politiske overraskelser. EØS-avtalen har en form som krever svært aktiv oppfølging og kompetanse for å fungere som et godt avtaleverk.

5.1 Juss over politikk?

Hovedformålet med EØS-avtalen er å etablere et fellesmarked for økonomisk aktivitet mellom avtalepartene EFTA og EU. Dette fellesmarkedet er basert på EUs indre marked med de fire frihetene; fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Ved inngåelse av EØS-avtalen ble EUs regler for det indre markedet innarbeidet i avtalen, med unntak av de områder avtalen ikke direkte gjelder for, som landbrukspolitik og fisk. Det betyr at lovgivingen for EUs indre marked ble lagt til grunn, og gjennom EØS-avtalen ble disse lovene også norsk regelverk. Forpliktelsene omkring det felles indre markedet er gjeldene for begge avtalepartene. Det er den juridiske forankringen i avtalen som skal sikre at det indre markedet fungerer i praksis. Den juridiske organiseringa i avtalen kan deles i tre. For det første ble grunnprinsippene for det indre markedet som ligger i traktatene innarbeidet i avtaleteksten. For det andre blir nye reguleringer for de feltene avtalen dekker innarbeidet løpende. Og for det tredje er det en overvåkning av at de juridiske forpliktelsene blir fulgt opp av avtalepartene:

For å opprettholde homogenitet i konkurransevilkårene må tre forutsetninger være oppfylt:

- Avtalen må innenfor sitt virkefelt omfatte relevante grunnbestemmelser og avledet regelverk i EU;
- Avtalen må være dynamisk i den forstand at EØS-regelverket utvikles parallelt med det relevante regelverk i EU;
- Regelverket må gjennomføres og håndheves på en ensartet måte i hele EØS-området.

(St.meld. nr. 27, 2001-2002).

Gjennom avtaleverket er Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet organisert med et juridisk fundament som er folkerettslig bindende med det formål å nå det politiske målet om et indre marked med de fire frihetene og gjensidig markedsadgang for partene.

De viktigste prinsipielle beslutningene ved EØS-avtalen ble dermed tatt ved inngåelsen av avtalen, ved at Norge og EFTA forpliktet seg til å godta grunnprinsippet om fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, i den form EUs rettsgrunnlag har skissert. Etter at avtalen har trått i kraft er det tilført en rekke nye reguleringer og justeringer som Unionen ser som hensiktsmessig for å nå målet om et felles indre marked. Men disse kan ses på som virkemiddel som brukes for å nå det hovedmålet som Norge samtykket i ved inngåelse av avtalen. Det indre marked er et av grunnprinsippene i Unionen, og et av mange områder som ligger på fellesskapsnivå, samtidig som det er det sentrale prinsippet EFTA-landene valgte å slutte opp om.

5.1.1 Markedsstyring eller politisk styring

Samspillet mellom økonomi og politikk, eller relasjonene mellom stat og marked, er et sentralt tema i flere av de toneangivende politiske teorier og ideologier. En sentral mekanisme i dette samspillet mellom politikk og økonomi er graden av politisk styring av markedet, og hierarkiet mellom marked og stat. I internasjonal politisk økonomi tar en ofte utgangspunkt i tre teoretiske grunnperspektiv for å beskrive samspillet stat – marked. Grunnperspektivene er liberalismen, marxismen og realismen. Disse tre retningene har ulik basis for hvordan forholdet mellom politikk og økonomi er eller bør være. Alle tre perspektivene er modeller som forenkler kompleksiteten i samfunnet. Det er derfor idealtyper som er nyttige for å beskrive komplekse fenomen (Gilpin (1996), Friden, og Lake (1996)).

Liberalismen skiller klart mellom politikk og økonomi. Økonomi er de frie markedskrefter og disse skal operere uavhengig av politikken. Her er statens hovedoppgave å sikre funksjonen til de frie markedskreftene ved å tilrettelegge for konkurranse ved at grunnleggende behov og ytre rammer som stabilitet, fred og kontraktsrett ivaretas og opprettholdes. Ideen er da at de frie markedskreftene sørger for en fordeling av den samlede økonomiske aktiviteten til individene som kommer samfunnet i sin helhet til gode i form av økt velstand.

Marxismen tar utgangspunkt i en historisk beskrivelse av samfunnet som er kjennetegnet med klassekamp mellom kapitaleiere og proletariat. Der liberalismen legger til grunn at markedsmechanismene sikrer en økonomisk fordeling mellom individene som øker velstanden i samfunnet i sin helhet, ser marxismen det kapitalistiske system som en økonomisk profittmaksimering for økt velstand til en bestemt gruppe, nemlig kapitaleierne. Marxismen har et historisk utgangspunkt for samfunnsutviklingen, der økonomien styrer politikken. Drivkreftene i denne historiske skildringen av klassesamfunnet er profittmaksimering for kapitaleierne gjennom utbytting av arbeiderklassen. Ut fra denne klassekampen antar marxismen at denne ad-

ferden kun betyr økt velstand for kapitaleierne som gruppe. Kapitaleiere har både kontroll over økonomien og politikken og høster de egen velstand derfor. Derav styrer de økonomiske kreftene i et fritt marked til en fordeling som ikke er til gode for samfunnet i sin helhet, men kun for en gruppe i et marxistisk perspektiv. På grunn av en rekke forhold omkring økonomisk stagnasjon antok Marx at det kapitalistiske system ville forvitte og en ny samfunnsstruktur ville oppstå. Sentralt i denne nye strukturen var kollektiv eiendomsrett og kontroll over produksjonsmidlene. Teorien var da at denne strukturen la forholdene til rette for en bedre fordeling mellom individene i samfunnet. Tanken om den kollektive eiendomsrett ble videreutviklet av Lenin, som inspirert av marxismen definerte staten som kollektivet, noe som i praktisk politikk førte til en planøkonomi, der staten både tok kontroll over produksjonsmidlene og eiendomsrettigheter, og dermed også kontroll over markedet.

Realismen på sin side setter politikken over økonomien, med maksimering av makt, der nasjonalstatene som hovedaktører i et perspektiv der overnasjonal myndighet er fraværende. Her er tanken at stater har en hierarkisk fordeling av nasjonale interesser, der nasjonal sikkerhet er øverst i hierarkiet. Hovedoppgaven til en stat er da å sikre nasjonens sikkerhet, og økonomien er underordnet dette målet, dersom det er konflikt mellom disse (Friden og Lake, 1996).

På mange måter speiler EØS-avtalen flere av disse grunnperspektivene, fordi blandingen av politikk og økonomi er sentralt i avtalen. EØS-avtalens har en form der juridisk harmonisering av regelverk på tvers av land og hjemmemarkeder, skal legge grunnlaget for et fritt indre marked uten diskriminering. Dette er et hovedmål med EØS og er basert på en politisk beslutning tuftet på et markedsliberalistisk perspektiv, der lovgivingen skal fungere som tilrettelegger for de frie markedskreftenes funksjon. Dermed kan en se på EØS-avtalen som et juridisk virkemiddel for å nå et definert politisk mål. Men dersom en går til enkeltsaker oppstår det ofte en konflikt mellom dette definerte målet og andre politiske mål. De to parallelle kreftene juss og politikk i EØS-avtalen kommer klarest frem når det er konflikt mellom det juridiske fundamentet i EØS-avtalen om en tilretteleggelse for de frie markedskrefter kombinert med et ønske om politisk innflytelse over et gitt saksområde i et land. Det politisk ønsket om frie markedskrefter og ikke-diskriminering kommer da i strid med den europeiske tradisjonen med politisk styring av samfunnsutviklingen gjennom inngripen i markedet. Dermed speiler jussen i EØS-avtalen den marxistiske beskrivelsen av samfunnet der økonomien legger premissene for politikken, fordi en politisk inngripen er hindret av lovgivingen som skal sikre de frie markedskreftene. I et realistisk perspektiv ville derimot nasjonalstaten i en slik sammenheng prioritert den nasjonale interessen og tatt den politiske beslutning som staten ønsket uavhengig av markedet og markedskreftenes spillerom. Adam Smith ser for eksempel Storbritannias innføring av Navigasjonsakta (1651-1849) som en klar inngripen i frihandelen, men sympatiserer med Navigasjonsakta ut fra forhold knyttet til nasjonale interesser. Gjennom EØS-avtalen har statene derimot i stort omfang bundet seg til at den nasjonale interessen er et fritt indre marked, styrt gjennom felles regler. Derfor har også politikerne valgt å avskjære egne muligheter for politisk styring over økonomien på et vidt spekter av felter gjennom det juridiske avtaleverket de har vedtatt som folkerettslig bindende. Det vil da ofte virke som

diske avtaleverket de har vedtatt som folkerettslig bindende. Det vil da ofte virke som jussen overstyrer politikken, men en kan like godt si at det er det øverste politiske målet om frie markedskrefter i det indre markedet som styrer jussen. Slik sett er EØS-avtalen et juridisk virkemiddel for å nå et definert politisk mål, med den konsekvens at statene ofte ikke kan blande politikk inn i økonomien, slik de ønsker på et lavere nivå for å regulere et gitt felt.

I de EU-landene som er deltakere i den Økonomisk og Monetære Union speiles paradigmene i liberalistisk teori og marxismens historiske beskrivelse tydelig i pengepolitikken. I ØMU er det opprettet en politisk uavhengig sentralbank for pengepolitikken, i tillegg er finanspolitikken bundet i stabilitets- og vekstpakten. Politikken er utelatt som styringsverktøy og beslutningene for pengepolitikken er med dette overlatt markedskreftene for å sikre lav inflasjon. Dette er en klar tilslutning til liberalismen og markedet som styringsinstans, men samtidig ligger det en anerkjennelse av det marxistiske synet ved at økonomien blir satt styrende over politikken. Dette skjer ved at politikken er fjernet som premissleverandør i pengepolitikken og overlatt den uavhengige sentralbanken som baserer sin pengepolitikk på økonomiske parameter, med et hovedmål om prisstabilitet. Det er ikke nødvendigvis noen konflikt i en slik organisering av pengepolitikken, men det er et klart brudd med den blandingsøkonomien som har rådet i etterkrigstiden, der politisk styring versus markedsstyring ble mikset i ulik grad ut fra forhold som samfunnsutviklingen, økonomiske svinginger, og saksspesifikke forhold som f.eks. sysselsettingsgrad, sektorinteresser, handelsbalanse med mer. Dermed unngikk en også å formalisere eksakte retningslinjer for hvilke styringsmekanismer som til en hver tid skulle gjelde, i relasjonen stat versus marked.

Dette samspillet mellom økonomi og politikk, eller stat – marked som enten er regulert av et juridisk rammeverk eller et politisk rammeverk, kan illustreres som et samvirke på tre nivå. Der jussen til tider styrer politikken ut fra de satte økonomiske mål i EØS-området, eller politikken styrer jussen alt etter om en ser på de overordnede politiske mål eller saksspesifikke mål. Om en drar veksler på de tre idealtypene liberalisme, realisme og marxisme har graden av politisk styring i markedet variert. Graden av frie markedskrefter etter liberalistisk innfallsvinkel kontra sterk politisk styring inspirert av marxismen, har de europeiske statene i etterkrigsårene kombinert i en blandingsøkonomi (se kapitel 6). Hvilket prinsipp som har dominert har variert over tid og også mellom ulike land. Norges politiske plattform i et sosialdemokratiske system har i etterkrigsperioden satset på omfattende statlig kontroll og initiativ innen noen sektorer som landbruket, fiskeriene og olje og gasssektoren med en rekke markedsreguleringer, og sterk konsesjonslovgiving med mer. På andre sektorer er det motsatte tilfellet med en åpen utenriksøkonomi, tidlig deregulering av tekstilindustrien og skipsfarten. Likevel har det toneangivende verdigrunnlaget i politikken hatt et sterkt innslag av troen på et fritt marked, som de fleste andre landene i Vest- og Nord-Europa. Dette verdigrunnlaget har stått sterkt både nasjonalt og ikke minst internasjonalt gjennom etableringen av GATT (nå en del av WTO), OECD, samt at etableringen av både EFTA og EF er samarbeidsprosjekt som drog i retning av en ”åpnere økonomi” på tvers av nasjonalstatene. Tiltredelsen i EØS-området var

marked får politiske konsekvenser for saksutfall, fordi det juridiske rammeverket overstyrer saksspesifikke politiske beslutninger. De juridiske føringene som er gitt for blandingen av politikk og marked kommer frem i enkeltsaker. Det er her de horisontale og sektoroverskridende reguleringene slår inn på den politiske styringen. Eksempler på saker i Norge er striden om differensiert arbeidsgiveravgift og avviklingen av Gassforhandlingsutvalget (GFU) på grunn av gassmarkedsdirektivet (Direktiv 98/30/EC).

Konsekvensen av dette samvirket mellom politisk rammeverk og juridisk rammeverk slik det er utformet for EØS-området gjør at nasjonale politikere ikke lengre står fritt til å ta politisk kontroll fra sak til sak på grunn av det harmoniserte regelverket. Politiske beslutninger blir dermed avvist fordi beslutningene strider med juridiske reguleringer det indre markedet er tuftet på. EØS-avtalen avgrensner slik det politisk handlingsrommet som har vært toneangivende i Vest-Europa etter krigen, der man aktivt blandet mellom å velge sterk politisk innblanding på noen saksfelt eller sektorer, mens en på andre felt valgte liten eller ingen innblanding.

5.2 Lovtilpasning i EØS-avtalen

Det er gjennom de årene EØS-avtalen har fungert kommet mange karakteristikk av avtalen. Den er omtalt som 80 prosent medlemskap, en husmannskontrakt med mer. Likevel er de faktiske forholdene at de reguleringer EFTA-pilaren skal ta stilling til er de reguleringer som gjelder det indre marked. Det vil si at det er et definert virkefelt avtalen omhandler, om en ser avtalen i forhold til de områder EU utøver lovgiving og politikk på. Ved inngåelsen av EØS-avtalen besluttet EFTA-pilaren at de samstemte i prinsippene og målene EU satte seg, gjennom Enhetsakten (1987) som legger forholdene til rette for etableringen av et indre marked basert på fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft.

Utviklingen etter den prinsipielle beslutningen EFTA-landene tok ved signering av avtalen, kan sees på som rene konsekvenser av de føringene for samfunnsutviklingen EFTA valgte å dele med Unionen ved inngåelse av EØS-avtalen. Andre politiske områder som Den økonomisk- og monetære union (ØMU), felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, justis- og innenrikspolitisk samarbeid, tollunion, felles fiskeripolitikk og felles landbrukspolitikk (CAP) med mer, er derimot områder EØS-avtalen ikke tar opp i seg. Dermed er det kun de reguleringer som direkte eller indirekte gjelder organiseringen og funksjonen til det økonomiske samarbeidsområdet som er EØS-relevante. Foruten dette valgte partene å integrere en felles plattform for et samarbeid innen EØS-området på utvalgte satsningsområder, som forskning, utdanning, miljøvern, forbrukerpolitikk, kultur, sosialpolitikk, likestilling, turisme med mer (St. meld. nr 27, 2001-2002). En kan derfor se EØS-avtalen som en aksept av at politikerne innenfor EFTA og EU deler synet om at samfunnet skal bygges rundt et fritt indre marked for deltakerne i et samlet EØS-område basert på de fire frihetene. De andre nevnte politikkområdene som felles landbrukspolitikk, ØMU osv, er derimot et indre anliggende for EU.

5.2.1 EØS-lovgiving versus EU-lovgiving

I og med at EØS-avtalen er rettet inn mot et av de politiske ansvarsområdene til Unionen, er det en forholdsvis liten del av den totale lovgivingen i Unionen som er EØS-relevant. Ved signeringstidspunktet besto EØS-avtalen av 1500 rettsakter. St.meld. nr. 27 (2001-2002) presenterer en summarisk gjennomgang av utviklingen av lovverket slik:

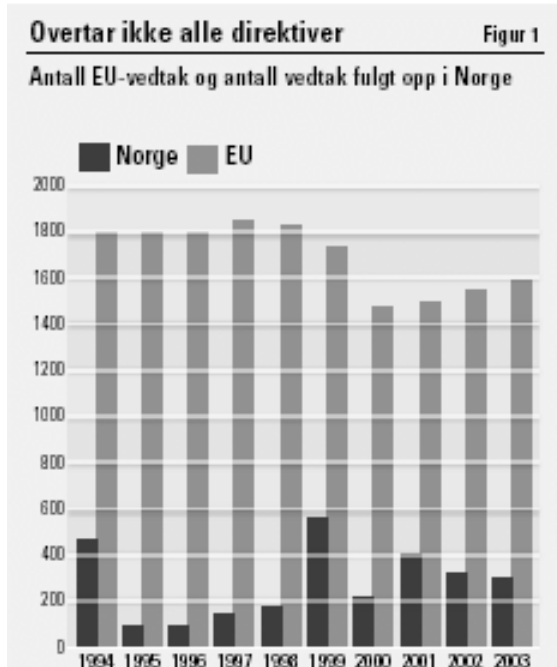
Siden EØS-avtalen trådte i kraft har det blitt integrert om lag 3988 rettsakter i avtalen. Det totale antall rettsakter som var i kraft ved utgangen av 2001 var 2681. Årsaken til forskjellen mellom antall gjennomførte og gjeldende rettsakter er at deler av regelverket stadig fornyes, erstattes eller ikke lenger er i kraft.

I 1999 vedtok EU 1731 rettsakter, i 2000 var tallet redusert til 1475 rettsakter, mens det i 2001 ble vedtatt 1496 rettsakter (kilde: EUs årsrapporter for 1999, 2000 og 2001). Om lag 40 prosent av rettsaktene er kommisjonsforordninger som i stor grad omfatter jordbrukspolitikken og veterinærområdet. Ser man på antallet vedtatte rettsakter i EU som er relevante for EØS-avtalen, utenom veterinærområdet, er tallene 226 for år 1999, 247 for år 2000 og 231 for år 2001 (kilde: EFTA-sekretariatet).

Årsakene til at ny lovgiving som er relevant for EØS-avtalen er forholdsvis liten sammenlignet med den totale lovgivingen EU formidler til sine medlemstater, er sammensatt. En årsak er selvfølgelig at det indre marked er bare ett av svært mange politiske felt som er organisert som delt ansvar mellom Unionen og medlemsstatene og/eller som Unionens eneansvar. Med andre ord er store deler av politikken og lovgivingen i EU rettet mot saksfelt som ikke gjelder de fire friheter. Særlig har den felles landbrukspolitikken en sentral plass i EU, der St.meld. nr. 27 (2001-2002) anslår at rundt 40 % av EUs rettsakter omhandler landbrukspolitikken og veterinærområdet. En annen årsak kan være at det indre marked med de fire friheter har vært et satsingsområde i Unionen over lang tid. Det er derfor grunn til å anta at arbeidet med regelverket her har kommet langt og at store deler av arbeidet med å harmonisere og regulere dette er ferdigstilt. Fortolkningen av foreliggende regelverk i EØS-domstolene er muligens derfor mer prekært en utarbeiding av nye reguleringer.

Dersom en ser utviklingen i tiden etter EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og frem til utgangen av år 2003, er mønsteret slik:

Figur 4. Andel vedtak som er EØS relevante versus totalvedtak i EU, etter år



Kilde: Mandagmorgen, nr. 14, 19.04.2004 (Utenriksdepartementet/Nei til EU)

En ser her at foruten 1994, da avtalen trådte i kraft, skiller 1999 seg ut med en veldig høy implementeringsandel i Norge i forhold til andre år i tidsperioden, uten at andelen lovgiving i EU skiller seg ut i 1999. Dette er trolig et direkte resultat av revidert vedlegg 1 til EØS-avtalen, vanligvis omtalt som Veterinæravtalen. Veterinæravtalen er ikke en juridisk forpliktelse gitt av EØS-avtalen, men derimot en politisk beslutning knyttet til EØS-avtalen. Likevel er veterinæravtalen en konsekvens av EØS-avtalen, for uten EØS-avtalen ville trolig ikke Norge ønsket å bygge ut det veterinære samarbeidet i tilsvarende omfang.

5.2.2 Veterinæravtalen

En av de mest omfattende regeltilpasningene rettet mot et saksfelt, i alle fall om en teller antall rettsakter, utgjør veterinæravtalen, innlemmet i EØS-avtalen 1. januar 1999. I utgangspunktet var veterinæravtalen lagt i Vedlegg 1 i avtalen. Over tid viste det seg at en del forhold som var holdt utenfor i det opprinnelige avtaleverket skapte problemer, særlig knyttet til grensekontroll av norsk eksport av fisk til EU-markedet. Det ble dermed tatt initiativ til å reforhandle innholdet i Vedlegg 1 for å bedre vareflyten mellom EU og Norge. Det betydde at grensekontrollen gjensidig ble åpnet mellom Norge og EU, gjennom at Norge valgte å innlemme også EU-regelverket på det området som i starten ble holdt utenfor. Dette skjedde formelt ved innlemmingen av "revidert Vedlegg 1", altså veterinæravtalen i 1999. Samlet sett betyr dette at Norge sluttet seg til deler av veterinæravtalen ved signering av EØS-avtalen,

mens utvidelsen av det veterinære virkefeltet i EØS-avtalen var et resultat av en politisk beslutning ut fra norske ønsker, og dermed ikke en juridisk forpliktelse som følge av EØS-avtalen. I behandlingen av veterinæravtalen var det dissens i regjeringen, der Senterpartiets fire ministre tok dissens (<http://tux1.aftenposten.no/nyheter/iriks/d62192.htm>).

Selv om EØS-avtalen er begrenset for EFTA-deltakerne i forhold til et eventuelt EU-medlemskap, er likevel nøkkelprinsippene for det indre marked inne. Det er ofte disse nøkkelprinsippene som gir politiske konsekvenser for utfallet i enkeltsaker. Dette blir ytterligere forsterket gjennom at avtalen er dynamisk, samt at mye av lovgivingen enda ikke er juridisk fortolket. Rekkevidden av EØS-avtalen kan derfor slå inn på felt deltakerne trodde var utenfor avtalen, dersom de politiske analysene i forkant ikke har vært tilstrekkelige. Dette gjelder både den lovgivingen EFTA-landene godtok ved inngåelse av avtalen og de nye tilføyninger som blir gjort fortløpende. De politiske konsekvensene av de juridiske forpliktelsene som ligger i EØS-avtalen kommer særlig tydelig frem i den horisontale og sektoroverskridende lovgivingen, som hhv helse og miljøreguleringer og konkurranseregler og statsstøtte. Denne lovgivingen i EØS-avtalen har slått inn på flere enkeltsaker og sektorer i Norge og vist tydelig at definisjoner og konsekvenser av prinsipp som likebehandling, etableringsrett og harmonisering får innvirkning på nasjonale politiske prioriteringer og beslutninger.

6 Regler for konkurranse og statlig overføringer i EØS

Dette kapittelet gir en mer detaljert beskrivelse av EØS-avtalens regler for konkurranse og statlig støtte. Formålet er å illustrere hvordan avtalen setter rammer for hvordan Norge, som nasjon og medlem i EØS, kan utforme sin politikk og bruke offentlig virkemidler. Konkurranseregler og regler om statstøtte er dekket i Del VI i EØS-avtalen (Artikkel 53-65), og artiklene er utdypet og presisert i protokoll 21-29.

Området er valgt fordi regelsettet er blitt fortolket slik at det har gyldighet på de aller fleste politikkområder og derfor har fått konsekvenser også på områder som i utgangspunktet ikke er dekket av avtalen. Et eksempel på dette er den grunngitte uttalelsen som ESA nylig sendte norske myndigheter vedrørende bestemmelsen i norsk fiskerilovgivning om at 50% av mannskapet på norske fiskebåter skal være norske statsborgere eller bosatt i Norge. I pressemeldingen fra ESA står det:

Fishery policy as such falls outside the scope of the EEA Agreement. However, it is settled case law that even in the fields which as such fall outside the scope of application of the EEA Agreement, EFTA states must exercise their powers consistently with EEA law. This principle entails that the exercising of Norway's powers in the fishery sector must not result in infringement of the EEA rules concerning the freedom of movement for workers.
(<http://www.eftasurv.int/information/pressreleases/2004pr/dbaFile5016.html>)

Før presentasjonen av regelverket kan det være nyttig presisere noen begreper, og trekke fram noen kjennetegn ved ulike organisering av økonomisk aktivitet. Valg av organisasjonsform gir informasjon om hvordan myndighetene ønsker å utføre intervensjoner, jmfør diskusjonen i kapittel 5.1.

6.1 Konkurranse

Begrepet konkurranse blir mye brukt i den offentlige debatt uten at det nødvendigvis blir presisert hva som legges i begrepet. En mulig definisjon kan være at en aktør er utsatt for konkurranse dersom den konkurrerer mot noen om noe. Konkurranse i et økonomisk marked vil bety at en produsent (tilbyder) konkurrerer mot andre produsenter og de konkurrerer om å tilfredsstille en eller flere etterspørres ønske om en vare eller tjeneste. Hvorvidt det utøves konkurranse i et økonomisk marked er ikke betinget av privat eiendomsrett over produksjonsmidlene. Man kan ha konkurranse mellom statlig eide foretak, og mellom statlig og private foretak.

I økonomisk teori refereres det ofte til en spesiell type konkurranse, frikonkurranse, hvor prisene bestemmes som et resultat av konkurranse mellom mange tilbydere og etterspørere. En sentral tese er i nyklassisk økonomisk teori er at (fri)konkurranse i markeder vil resultere i

den mest effektive fordeling av samfunnets ressurser, det vil si unngå sløsing. Konkurransen blir sett på som en insentivmekanisme for å skape effektivitet. For å oppnå dette resultatet må flere betingelser være oppfylt, deriblant fri etableringsrett, og like vilkår for tilbydere og etterspørere. Teorien om frikonkurranse er en konsistent påstand som har til hensikt å forklare økonomisk adferd blant rasjonelle aktører og prinsippene fra denne teorien synes å ha hatt en voksende gjennomslagskraft de senere årene.

For at produsentene skal ønske å konkurrere om kundene må det være knyttet en belønning til det å konkurrere. Denne belønningen kalles i økonomisk teori for renprofitt (profitt utover normalavkastning til arbeid og kapital). Det betyr at noen ressurser i markedet ikke utnyttes effektivt. Dersom det ikke er noen etableringshindringer i markedet (fri etableringsrett), vil produsenter ønske å etablere seg markeder hvor slik renprofitt eksisterer, og det vil føre til at belønningen til nyetablerte produsenter helt eller delvis går på bekostning av belønningen til de som allerede er etablert. Det betyr at renprofitten i markedet forventes å bli eliminert gjennom fri etableringsrett og konkurranse mellom tilbydere og etterspørere.

Dersom man anser konkurranse blant aktører i ulike markeder som den mest effektive måten å fordele ressurser på, samtidig som man har brudd på forutsetninger for at markedene skal fungere, kan konkurranseregler være med å bøte på dette. I følge norske myndigheter er konkurransereglene et verktøy for å unngå sløsing med samfunnets ressurser:

Konkurransereglenes overordnede funksjon er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Økonomisk effektivitet og virksom konkurranse er viktig for norsk næringslivs konkurransevne i forhold til utlandet. Konkurransereglene skal også bidra til like rammebetingelser i den forstand at ikke enkeltaktører kan tiltvinge seg konkurransefordeler gjennom ulovlige konkurransebegrensninger som går ut over leverandører, kunder eller konkurrenter. Effektive konkurranseregler tar derfor sikte på å beskytte samfunnet som sådan så vel som forbrukere og andre næringsdrivende. . . Konkurransen er virksom når den bidrar til å fremme målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser. (NOU 2003:12),

6.2 Det indre marked - liberalisme versus blandingsøkonomi

Markedsliberalisme er også et begrep som benyttes mye i den offentlige debatt uten at det blir presisert hva de enkelte debattanter legger i det. En tolkning av dette begrepet kan være at markedsliberalismen representerer et syn om at priser på varer og tjenester, arbeid og kapital i størst mulig utstrekning skal dannes i et marked hvor det eksisterer mange tilbydere og mange etterspørere. Markedet blir det viktigste verktøyet for å fordele samfunnets ressurser, og til å bestemme nivået på avkastning på arbeid og kapital. Eierskapet til produksjonsmidlene skal i størst mulig grad være på privat hender, og staten skal i utgangspunktet ikke ha som mål å drive med produksjonsrettet økonomisk aktivitet. Statens viktigste rolle i økonomien vil være å legge til rette for at en slik markedsøkonomi fungerer, ved å sørge for ytre sikkerhet, indre lov og orden og rettslig håndhevelse. Omfordeling (inntektsfordeling) skjer etter at markedsmechanismen har fordelt sin avkastning til arbeid og kapital.

En blandingsøkonomi er kjennetegnet ved at både private og offentlige aktører deltar i markedsrettet økonomisk aktivitet. Ordet blandingsøkonomi henspeler på at økonomien er satt sammen av elementer både fra markedsliberalismen og planøkonomien. En stor del av produksjonen foregår i et markedssystem hvor private aktører dominerer, men hvor staten både eier og driver forretningsdrift og økonomisk utjevning, både geografisk og sosialt på ulike nivåer i produksjonskjeden. De fleste vestlige industrialiserte land har etter 2. verdenskrig hatt en form for blandingsøkonomi, men hvor statens rolle som økonomisk aktør har variert.

Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet er grunnlagt på de fire friheter og like konkurransevilkår for foretak, og hvor statlig forretningsdrift er underlagt samme regler som private aktører. Man er opptatt av å la markedsmekanismen løse primære fordelingsoppgaver på tvers av landegrenser, og avtaleteksten begrenser nasjonale myndigheters muligheter til å tilgodese nasjonale foretak. Statens muligheter til å bedrive næringspolitikk (fordeling) skal skje innenfor de rammer som er gitt av konkurranseregler og reglene for statlig støtte. Man kan derfor betegne EØS som en blandingsøkonomi med liberalistiske trekk, men hvor staten fortsatt er en viktig økonomisk aktør. Ved å undertegne EØS-avtalen valgte norske myndigheter derfor et rammeverk for graden av offentlig inngripen og næringspolitikk, og dette har fått konsekvenser med hensyn til antall virkemidler og hvordan de kan utformes. Senere i kapitlet vil det bli gitt eksempler på hvordan dette har påvirket utforming av norske skatter og subsidier, men først presenteres de nevnte regelsettene i EØS-avtalen i mer detalj.

6.3 Konkurranseregler i EØS-avtalen

Konkurransereglene i EØS-avtalen er rettet mot foretak, det vil si enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet. Som tidligere nevnt har ESA utvidede fullmakter på områdene offentlige innkjøp, statsstøtte og konkurransepolitikk – tilsvarende de fullmaktene som er gitt Kommisjonen på de samme områdene. På konkurranseområdet kan ESA blant annet foreta inspeksjoner på eget initiativ.

Konkurransereglene i EØS-avtalen består av tre regelsett:

- et forbud mot konkurransbegrensende samarbeid (kartellforbudet),
- et forbud mot misbruk av dominerende stilling og
- kontroll med foretakssammenslutninger (fusjonskontroll).

Konkurransereglene har til formål å sikre like konkurransevilkår i et indre marked, og reglene gjelder både for offentlige og private foretak. Slik konkurransereglene er utformet fokuseres det på regulering av bedrifters adferd i et marked som ikke fungerer perfekt, slik at for å begrense bedriftenes muligheter til å utnytte noen form for markedsrettet makt. I artikkel 53 heter det at alle avtaler, samordnende framgangsmåter mellom foretak som *”har til formål eller virkning å hindre, avgrense eller vri konkurransen innenfor det territoriet som denne avtalen gjelder for skal være i strid med funksjonen til denne avtalen og forbudt”*. I praksis betyr kar-

tellforbudet at flere foretak ikke kan samarbeide med den hensikt å få en høyere pris en det de ville oppnådd hver for seg.³

Det er mange måter å begrense konkurransen på, og artikkel 53 nevner spesielt

- Det å fastsette innkjøps- og utsalgspriser
- Avgrense eller kontrollere produksjon, omsetning, teknisk utvikling eller investeringer
- Å dele opp markeder eller forsyningskilder
- Det å ta i bruk ulike vilkår for likeverdige ytelser overfor handelspartnere for dermed å stille disse ulike i konkurransen
- Det å gjøre inngåelse av kontrakter avhengig av tilleggsytelser som ikke har noen sammenheng med kontraktsgjenstanden.

Når det gjelder forbudet mot misbruk av dominerende stilling, omhandles dette i avtalens artikkel 54, og det tenkes i første omgang på de tilfeller hvor det foreligger naturlige monopol. Et naturlig monopol dannes dersom det i produksjonen kjennetegnes ved stordriftsfordeler. Det betyr fallende gjennomsnittskostnader ved økende volum. Eksempler på naturlig monopol i Norge er nettselskaper som står for transport av elektrisitet og kjøreveien for jernbanen. Et slikt selskap kan utnytte sin monopolstilling til å ta høyere pris en hva som ville være tilfelle dersom det eksisterte flere tilbydere av godet. En utilbørlig utnytting av sin stilling er eksemplifisert som det å

- tvinge inn urimelige forretningsvilkår
- avgrense produksjon, omsetning eller teknisk utvikling til skade for forbrukerne

i tillegg til de to siste punktene i avsnittet ovenfor.

For konkurransesaker eksisterer det bindende regler om hvordan regelverket skal praktiseres. Saksfordelingen mellom ESA og Kommisjonen avhenger av hvilket av de ovennevnte regelsettene som skal håndheves. Hovedregelen er at ESA er kompetent hvis konkurransen bare er påvirket i EFTA-markedet, mens Kommisjonen behandler saker der bare EU-markedet berøres. Dersom virkningen inntreffer på begge partenes territorier, vil Kommisjonen behandle saken, med mindre virkningen i EU er liten.

Når det gjelder foretaks sammenslutninger, sier artikkel 57 at *”slike sammenslutninger som styrker eller skaper en dominerende stilling som fører til at den effektive konkurransen blir hindret i vesentlig grad innen for det territoriet som avtalen gjelder for skal kjennes i strid med denne avtale”*. Det betyr at selskaper som i utgangspunktet har en stor andel av markedet som vil slå seg sammen for å få større markedsandeler vil måtte godkjennes, og dersom kontrollorganet finner at den strider mot artikkelens ordlyd kan fusjonen stanses. Fusjonskontrollreglene i EØS kommer til anvendelse dersom en foretaks sammenslutning når opp til terskelverdiene som er angitt i fusjonsforordningen. Er tersklene oppfylt i EU, har Kommisjonen eks-

³ Det finnes unntak fra disse reglene både i EU og Norge. I kkl § 3 står det at Kongen i statsråd skal ved forskrift

klusiv kompetanse, og er de oppfylt i EFTA, vil ESA være kompetent. Kommisjonen vil i praksis få alle saker som faller inn under avtalen, da transaksjoner som er av en slik størrelse at de faller inn under reglene om fusjonskontroll, typisk vil involvere foretak i EU. Det er etablert samarbeidsprosedyrer både for såkalt blandede saker etter forbudene og for fusjonsaker i protokoll 23 og 24.

6.4 Statsstøtte⁴

Artikkel 61 sier at statsstøtte eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, er uforenlig med funksjon i avtalen i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene. Artikkel 62 sier at alle bestående statsstøtteordninger på avtalepartenes territorium og alle planer om å innføre eller endre statsstøtte skal kontinuerlig granskes for å fastslå om de er forenlige med artikkel 61.

I sitt innhold er statsstøttebegrepet meget vidt og omfatter i prinsippet enhver økonomisk fordel. Det rammer således ikke bare rene subsidier, men også garantier eller lån på særlige vilkår, skatte- eller avgiftsfordeler, salg av offentlig eiendom til under markedspris eller offentlige investeringer på ikke-markedsmessige vilkår. Det er bare støtte til næringsvirksomhet som er omfattet av regelverket for offentlig støtte i EØS.

For at offentlig støtte skal omfattes av støttebestemmelsene i EØS-avtalen må fire vilkår være oppfylt:

1. Støtten må være gitt av staten eller av offentlige midler i enhver form (offentlig støtte)
2. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen
3. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer
4. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene (avtalepartene)

Alle fire vilkårene må være oppfylt for at støtten skal rammes av støtteforbudet. Dersom ett av vilkårene ikke er oppfylt, vil støtten ikke komme i konflikt med EØS-regelverket.

Ad 1: EØS-avtalens statsstøttebegrep omfatter offentlig støtte, både direkte og indirekte, som begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer. Som ”støtte” regnes derfor

fastsette de unntak fra §10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.

⁴ I den videre drøftingen av statstøtte er følgende rapporter og notater benyttet som kilder:

1. El-avgift og tilpasninger til ESAs nye retningslinjer for miljøstøtte, Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe, Avgitt til Finansdepartementet 19. desember 2002
2. St. meld. Nr 27 (2001-2002) EØS-meldingen

alle økonomiske tiltak som gir finansielle fordeler til bestemte bedrifter eller bestemte deler av næringslivet.

Ad 2: Det er ikke nødvendig å påvise en faktisk konkurransevridding. Det er tilstrekkelig å påvise at støttetiltaket gir en finansiell fordel som kan vri konkurransen. Offentlig støtte karakteriseres dermed ved at den gir ett eller flere foretak en økonomisk fordel, som de ellers ikke ville fått gjennom normal forretningsdrift.

Ad 3: Dette vilkåret betyr at dersom støtten er selektiv, er den i strid med avtalens intensjon. Generelle støtteordninger som er åpne for alle foretak på like vilkår er ikke omfattet av avtalens statsstøttebegrep. Dersom myndighetene benytter skjønn ved avgjørelsen av hvem som kan motta støtte og/eller støttebeløpets størrelse, vil støtten kunne være selektiv.

Vilkår 2 og 3 henger ofte sammen. Dersom man hevder at støtten er konkurransevriddende, skjer det gjerne som en konsekvens av at støtten er selektivt utformet, dvs. at den begunstiger enkelte bedrifter eller produksjonen av enkelte varer.

Ad 4: Gitt at man har konstatert at en støtteform er konkurransevriddende, er det ofte lite som skal til for å fastslå at støtteformen påvirker samhandelen. Det som er viktig å være klar over i denne forbindelsen er at vurderingene gjøres ut fra den potensielle påvirkning støtten kan medføre på konkurransen mellom aktører i andre EØS-land. Det har ingen betydning hvorvidt foretakene faktisk eksporterer sine produkter ettersom samhandelen kan være påvirket selv om støttemottakeren kun selger sine produkter innenfor et land.

Det er etablert retningslinjene for kontroll av offentlig støtte i EØS-området for å sikre en ensartet utvikling av statstøttepolitikken i EØS-området. ESA har også kompetanse til å undersøke alle eksisterende støtteordninger, og eventuelt myndighet til å pålegge tiltak som skal sikre like konkurransevilkår i EØS-området. Det kan innebære at støtteordninger som tidligere har vært godkjent innenfor gitte retningslinjer, må endres hvis ESA finner at de ikke lenger er forenlige med EØS-avtalen. ESA har mulighet til å godkjenne unntak fra det generelle forbudet som ligger i EØS-avtalen gjennom avtalens artikkel 61.3(c). Dette gjelder ”støtte som har til formål og lette utviklingen av enkelte næringsgrener og/eller på enkelte økonomiske områder forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som skader samhandelen.”

6.5 Driftsstøtte og investeringsstøtte i EØS

Selv om det generelle regelverket synes å gi få muligheter for offentlig støtte til næringsvirksomhet er det åpnet for å gi investeringsstøtte til en rekke ulike formål. Dette som motsatt til det tiltak som defineres som driftsstøtte. Støtte som gis avhengig av økonomiske bidrag fra foretaket selv, for eksempel ytelser i form av investeringer eller opprettelse av nye arbeids-

plasser, regnes vanligvis som investeringsstøtte. Driftsstøtte derimot, er støtte som ytes uten spesielle betingelser og som befriret foretaket fra utgifter de normalt ville båret i sin daglige virksomhet, eksempelvis støtte som kun bidrar til å redusere foretakets løpende kostnader. EØS-avtalens regler om offentlig støtte forbyr i utgangspunktet driftsstøtte. Det foreligger imidlertid visse unntak også fra dette forbudet i forbindelse med støtte til regional utvikling, miljøtiltak, krise og omstrukturering.

6.6 Bagatellmessig støtte

I EØS-avtalen henvises det til en forordning som regulerer offentlig støtte av såkalt bagatellmessig art (minor importance OJ C 040, 20.02.1990 side 2). Her står det at EU tillater støtte av bagatellmessig art til bedrifter ut fra følgende kriterier

- Tiltaket må være nytt
- Bedriften kan ikke ha flere enn 150 ansatte
- Bedriften kan ikke ha mer en ECU 15 mill i omsetning
- Statsstøtten kan ikke overstige 7,5 % av omsetningen
- Statsstøtten kan ikke overstige ECU 3 000 pr arbeidsplass. Dersom det er umulig å måle i støtten forhold til antall arbeidsplasser, skal ikke støttenivået pr bedrift overstige ECU 200 000.

Det første kriteriet må være oppfylt og minst ett av de andre. Det er også åpnet for å gi bedrifter med mer enn 150 ansatte et bunnfradrag tilsvarende satsen for bagatellmessig støtte, etter nærmere angitte vilkår. Dette er et virkemiddel som i sin art er driftsstøtte, og som er tillatt under gjeldene EØS-regler.

6.7 Konsekvenser for utforming av skatter og subsidier

Formålet med skatte- og avgiftssystemet er å omfordele ressurser, og en del av disse midlene går til finansiering av offentlig produksjon av varer og tjenester. EØS-avtalen omfatter i utgangspunktet ingen regler om skatte- og avgiftsharmonisering, men avtalen pålegger Norge å gjennomføre samme regelverk som EU med hensyn til de fire friheter og statsstøtte. Det betyr at det gjennom EØS-avtalen er gitt rammer for hvordan Norge kan utforme sin skatte- og avgiftspolitik. Videre er Norge forpliktet til å overholde avtalens generelle forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Formålet med ikke-diskrimineringsprinsippet er å forhindre at nasjonale myndigheter favoriserer egne borgere og foretak.

Statsstøttereglene innebærer at statlige overføringer eller ordninger - herunder skattesubsidier - som begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester, er forbudt dersom dette er konkurransevridende og påvirker samhandelen mellom EØS-landene. Eksempler kan være at norsk skattelovgivning har høyere skattesatser for utlendinger, strengere regler for fradrag for utgifter påløpt i utlandet, eller skatt på utenlandske inntekter når til-

svarende norske inntekter er skattefrie. Dette vil være forhold kan påvirke samhandelen og konkurransevilkårene mellom Norge og de øvrige EØS-stater, og kan etter en konkret vurdering anses å være i strid med EØS-avtalen. Eksempler på skatter og avgifter som er blitt påvirket av regelsettet er elektrisitetsavgiften, den differensierte arbeidsgiveravgiften og skatt på aksjeutbytte. Nedenfor vil de to førstnevnte bli presentert nærmere.

6.7.1 Den norske elektrisitetsavgiften

Den norske elektrisitetsavgiften var fram til 31.12.2003 utformet som en avgiftsplikt med unntak for industri og utvalgte former for næringsvirksomhet. ESA har akseptert at el-avgiften er en miljøavgift, noe som betyr at EØS-avtalens miljøavgiftsforordninger gjelder. Generelle unntak fra miljøavgiftene, uten at unntaket knyttes opp mot konkrete investeringer vil bli definert som driftsstøtte. Ettersom det ikke ble stilt noen krav til de næringene som var fritatt for avgiftsplikten var utforming av avgiften kjent i strid med EØS-avtalen. Det er imidlertid en åpning i statsstøttereguleringen for at man kan ha midlertidige ordninger i inntil 10 år. Fra norsk side ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle utrede elektrisitetsavgiftens utforming sett i lys av ESAs retningslinjer for miljøstøtte. Gruppen avla sin innstilling 19.12.2002.

Arbeidet dannet grunnlag for den politiske avgjørelsen om at det fra 01.01.04 ble innført en avgiftsendring hvor all næringsvirksomhet ble fritatt for avgiftsplikt. For norske myndigheter fikk dette flere konsekvenser; for det første fikk den norske stat redusert sine inntekter, for det andre ble elektrisitet gjort billigere for flere aktører, og dermed oppsto en situasjon hvor man hadde lagt til rette for økt elektrisitetsforbruk. For å bøte på denne effekten og fortsatt stimulere til overgang til alternative energikilder, satte regjeringen ned et nytt utvalg. Utvalget skulle utrede ulike modeller for elektrisitetsavgift, med det formål at deler av elektrisitetsforbruket i næringsvirksomhet skal avgiftsbelegges. En slik avgift skal etter planen gjøres gjeldende fra 01.07.2004 (St.prp. nr. 1 (2003-2004)). I revidert nasjonalbudsjett for 2004 står det følgende:

EFTAs overvåkingsorgan ESA vil trolig regne det tidligere fritaket for el-avgift for industrien som ulovlig offentlig støtte. Derfor har all næringsvirksomhet vært fritatt fra el-avgift i første halvår 2004. Regjeringen har varslet at det fra 1. juli skal innføres et avgiftssystem som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet, og har notifisert en ny el-avgiftsordning til ESA. Ordningen likner på avgiftssystemet som gjaldt fram til årsskiftet, og er tilnærmet lik el-avgiftssystemet Sverige har vedtatt å innføre fra 1. juli 2004. EUs energiskattedirektiv, som trådte i kraft 1. januar 2004, har åpnet muligheten for å innføre et slikt system.

Ordningen innebærer at næringslivet utenom industrien, samt administrasjonsbygg i industrien, betaler samme el-avgift som husholdninger på 9,67 øre pr. kWh. Industrien blir ilagt el-avgift tilsvarende minstesatsen i EUs energiskattedirektiv på 0,45 øre pr. kWh. Flere energikrevende industriprosesser kan imidlertid fritas fra minimumssatsen etter Energiskattedirektivet, og i praksis vil produksjonsprosessene i metallindustrien, sementindustrien og deler av kjemisk råvareindustri bli fritatt fra el-avgift. I tillegg søkes treforedling fritatt fra minstesatsen på 0,45 øre pr. kWh. (St.meld. nr. 2, 2003-2004)

Det kan være av interesse å vite at en avgift som er positiv selektiv kan godkjennes innenfor EØS-regelverket. Dersom bruk av en ressurs i en type produksjonsprosess medfører miljøskade, for eksempel utslipp til luft, mens annen bruk av ressursen ikke forurenses, kan avgiften uformes positivt selektiv i den forstand at man avgiftsbelegger bruk som forurenses, mens annen anvendelse er fritatt.

6.7.2 Den differensierte arbeidsgiveravgiften

Arbeidsgiveravgift er en skatt som arbeidsgiver betaler for å benytte seg av arbeidskraft i produksjon av varer og tjenester. Avgiftsgrunnlaget er utbetalt lønn og godtgjørelser. Avgiften har fram til og med 2003 vært utformet som en gradert avgiftssats avhengig av geografiske soner. Den seneste tid har det i alt vært 5 soner, hvor avgiftssatsen har vært gradert fra 14,1 prosent i sone 1 til fullt fritak i sone 5. Årsaken til at man valgte en slik utforming av arbeidsgiveravgiften var at man ønsket et virkemiddel som var rettet inn mot økt sysselsetting i distriktene. Ved å innføre redusert avgiftssats, reduserte man prisen på arbeidskraft, for derigjennom å skape rom for økt etterspørsel etter arbeidskraft. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ble sett på som lett å administrere, satsen ble avgjort av bostedskommune registrert i folkeregisteret. I tillegg var avgiften næringsnøytral, som betyr at alle næringer nøt godt av redusert avgift, dersom man befant seg i samme sone. På den andre siden kan man hevde at man favoriserte arbeidsintensive versus kapitalintensive næringer.

Ved å differensiere arbeidsgiveravgiften, subsidieres de foretak som betaler redusert sats. Det representerer dermed en tapt inntekt for staten. Ved å innføre en avgift hvor alle betaler samme sats (full sats) øker statens inntekter med det opprinnelige subsidiebeløpet alt annet like.

I følge ESA var den differensierte arbeidsgiveravgiften å tolke som driftsstøtte fra staten, og dermed i strid med statstøttereglene i EØS-avtalen. EFTA-domstolen støttet denne tolkningen i 1999, og Norge måtte endre utforming av avgiften. Som en overgangsordning ble store deler av avgiften godkjent som indirekte transportstøtte fram til 21.12.2003 (noen næringer måtte starte å betale full avgift fra 01.01.2000 uavhengig av sone). Årsaken til at transportstøtte tiltales er trolig at denne kompenserer for merkostnader for å få varene fram til (sentrale) markeder.

Da EU-kommisjonen fant den svenske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i strid med EUs konkurranseregler og statsstøtteregler i slutten av år 2000, fikk dette implikasjoner for ESAs tolkning. Kommisjonen var av den oppfatning at denne avgiftsutformingen påvirker handelen med andre EØS-land, gjennom å gi konkurransefortrinn til de aktørene med lavere avgiftssats. I september 2002 konkluderte ESA med at den korrigerende utformingen av den differensierte arbeidsgiveravgiften var i strid med EØS-avtalens regler for statsstøtte.

Norske myndigheter var opptatt av at den differensiert arbeidsgiveravgiften var en del av den norske skatte- og avgiftssystemet, og dermed ikke en del av EØS. I tillegg ble det hevdet at

avgiften var generell i utformingen ettersom alle som tilfredstilte kravet om sonetilhørighet fikk nytte godt av redusert avgiftssats. Norge vant ikke fram med sitt syn.

Hvilke muligheter har så norske myndigheter gjennom skatte-, avgift- og virkemiddelsystemet til å kompensere kostnadsøkningen dersom det skulle være et politisk mål? Effektutvalget avla en delrapport i desember 2002 om regionale og distriktpolitiske konsekvenser av differensiert arbeidsgiveravgift. I denne rapporten pekte utvalget på følgende tiltak

- Bagatellmessig støtte
- Innføring av bunnfradrag for større bedrifter tilsvarende nivået for bagatellmessig støtte.
- Kompensasjon av økte kommunale og fylkeskommunale lønnsutgifter, gjennom eget tilskudd i tilknytning til inntektssystemet.

Det betyr at man har muligheter innenfor EØS-avtalen til å subsidiere bedrifter i regioner, men ikke gjennom den differensiert arbeidsgiveravgiften.

6.8 Konsekvenser for regional støtte

EØS-meldingen forteller at hovedtyngden av EUs regionalpolitiske innsats kanaliseres gjennom strukturfondene til mindre utviklede regioner, regioner med svært lav befolkningstetthet, omstillingsregioner og landbruksregioner. EØS-avtalen omfatter ikke deltakelse i EUs strukturfondsprogrammer. Det innebærer at strukturfondene ikke har direkte virkning på norske distrikter og regioner. Men gjennom EØS-avtalen er Norge underlagt det samme regelverket for konkurranse og statsstøtte som medlemslandene i EU. ESAs retningslinjer samsvarer med de tilsvarende retningslinjene gitt av Kommissjonen. Virkningen av EØS-avtalen på norsk distrikts- og regionalpolitikk er derved indirekte ved at ESAs retningslinjer gir rammevilkår for regionalpolitisk statsstøtte.

Da Kommissjonen i 1997 vedtok nye retningslinjer for regional statsstøtte, måtte alle EUs medlemsland gjennomgå sine eksisterende ordninger for regionalstøtte. I løpet av 1999 - 2000 ble det utarbeidet nye regionalstøttekart for alle medlemslandene. Som EØS-land måtte også Norge gjennomgå tilnærmet samme prosedyre i forhold til ESA. I 1999 godkjente ESA Norges forslag til regionalt støttekart, hvor Norge er inndelt i 3 tiltakssoner A, B og C. Disse sonene danner grunnlaget for hvilke støtte og hvor høy støtte næringsvirksomhet kan motta under regional virkemiddelbruk. Sone A har det høyeste tillate støttenivået, og til sammen dekker de tre sonene 25,8 % av landets befolkning.

Da ESA skulle evaluere norske myndigheters forslag til transportstøtte, ville de ikke godkjenne støtte til kommune Herøy, Ulstein, Hareid og Aukra i Møre og Romsdal. Begrunnelsen var at disse kommunene lå utenfor de godkjente regionale støtte kartene i Norge. Transportstøtte til

disse øykommunene kunne derfor ikke godkjennes som regional støtte under retningslinjene for regional statsstøtte i EØS-avtalen.

6.9 Hjemfall

Norge har i Industrikonsesjonsloven en bestemmelse om hjemfall. Hjemfallskravet innebærer at norske vannkraftsanlegg skal leveres vederlagsfritt til staten etter 60 år dersom det eies av selskap der private interesser eier mer enn to tredjedeler, såkalt tidsbegrenset konsesjon med hjemfall. Er foretaket i offentlig eie, enten av stat, kommune eller fylkeskommune kan konsesjoner innvilges på ubegrenset tid.

Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker utgav i 1992 en brosjyre, ”Informasjon om EØS avtalen”. Der står det at

Den del av konsesjonslovgivningen for vannfall som regulerer forvaltningen av vannkraften berøres ikke av EØS-avtalen. Ordningen med offentlig eie, statens forkjøpsrett og hjemfall til staten er derfor forenelig med avtalen.

ESA mente imidlertid at lovgivningen rundt hjemfallsretten var i strid med EØS-avtalens art. 31 og 40 som omhandler hhv fri etableringsrett og fri bevegelse av kapital. I sin grunngitte uttalelse sier ESA at industrikonsesjonsloven innebærer en vedvarende restriksjon på etablering- og kapitalbevegelsesfriheten.

Industrikonsesjonsloven behandler privat og offentlig eierskap ulikt ved at private aktører rammes av tidsbegrensing og hjemfall, mens offentlig aktører ikke rammes av de samme bestemmelsene. I tillegg er loven utformet slik at en offentlig aktørs konsesjonstid i prinsippet kan komme til fradrag ved overdragelse til private aktører til tross for at den opprinnelige konsesjonen ikke inneholdt vilkår om tidsavgrensing.

Energibedriftenes Landsforbund fikk i 2002 utarbeidet en juridisk betenkning om EØS-avtalens betydning for industrikonsesjonslovens bestemmelser om tidsbegrenset konsesjon og hjemfall. Betenkningen støttet ESAs tolkning av industrikonsesjonsloven, nemlig at den var i strid med EØS-avtalens regler om fri etableringsrett og fri bevegelse av kapital. De mente også at avtalen får virkning for konsesjoner gitt etter 1. januar 1994, og staten kan omgjøre tidsbegrensende konsesjoner tildelt etter dette tidspunkt.

Betenkningen åpner også for at andre sider ved industrikonsesjonsloven muligens må endres sett i lys av EØS-rettslige forpliktelser, for eksempel ved tildeling av konsesjon ved utbygging av ny produksjonskapasitet. Kraftmarkedsdirektivet (96/92/EF) ble implementert i EØS-avtalen i 1999, og der legges det til grunn at det skal anvendes objektive, oversiktelige og ikke-diskriminerende kriterier ved tildeling av konsesjon for opprettelse av ny produksjonskapasitet (ikke mulig å diskriminere mellom private og offentlig aktører)

6.9.1 Konesjoner versus fri etableringsrett

Avtaleverket åpner for å benytte konesjoner for å ha kontroll over hvem som produserer og i hvilket omfang. EØS-avtalens artikkel 59 omhandler statseide foretak eller foretak som nasjonale myndigheter tildeler særlige eller eksklusive rettigheter. Utgangspunktet er at nasjonale myndigheter innenfor visse rammer har adgang til å tildele både statseide og andre foretak særlige eller eksklusive rettigheter, dersom tildelingen eller resultatet av tildelingen ikke strider mot EØS retten. Det betyr at avtalens alminnelige forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, konkurransereglene og statstøttereglene gjelder også for slike foretak. Videre er det en sammenheng mellom EØS avtalens art 59 og art 54 som fører til begrensninger i nasjonale myndigheters handlingsrom med hensyn til å tildele særlige eller eksklusive rettigheter til et foretak dersom slik tildeling faktisk (trolig også potensielt) bringer foretaket i posisjon hvor det etableres eller styrkes en markedsrett som kan misbrukes. Når det gjelder foretak som har til oppgave å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning skal ikke avtalen tolkes så strengt at den hindrer foretakene i å utføre de oppgaver de er pålagt (St.prop.100 (1991-1992)).

Det foreløpige resultatet i denne saken er at norske myndigheter innførte hjemfall også for offentlig eide vannkraftanlegg, og at det ble oppnevnt et utvalg som skal vurdere den fremtidige hjemfallsordningen for vannkraftverk. Utvalget ledes av advokat Tore Vestbakke fra Kristiansand, og utvalget skal etter planen legge fram sin innstilling i november 2004.

6.10 Arbeidet med ny norsk konkurranselov

EØS-avtalen har fått konsekvenser for norske myndigheters muligheter til å utforme virkemidler i nærings- og avgiftspolitikken. Noen av eksemplene som det er vist til i dette kapitlet kjennetegnes ved at norske myndigheter har hatt en annen oppfatning av EØS-regelverket enn ESA. En del av disse tolkningsforskjellene kan ha sin årsak i at Norge fram til 01.05.2004 har hatt to konkurranselover å forholde seg til. Konkurranseloven (lov 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet) og EØS-avtalens konkurranseregler (lov av 27. november 1992 nr. 109 (EØS-loven)).

Begge regelsett har hatt som formål å sørge for at økonomiske aktører gjennom sin atferd ikke hindrer eller skader en virksom konkurranse. De to regelsettene har imidlertid vært svært forskjellig utformet. Det gjelder både med hensyn til valg av reguleringsprinsipp, utforming av de materielle og prosessuelle bestemmelsene, sanksjonsreglene og organiseringen av konkurransemyndighetene (NOU 2003:12).

Behovet for en ny norsk konkurranselov ble bl.a. begrunnet ut fra de erfaringene som er gjort med den norske konkurranseloven og EØS' konkurranseregler og utviklingen i EUs og EØS' konkurransepolitikk de senere år. I tillegg var det fra Kommisjonen og ESA, kommet signaler

om at nasjonale konkurransemyndigheter i større grad bør håndheve EUs og EØS' konkurranseregler.

Ved utarbeidelse av ny norsk konkurranselov hadde det regjeringsoppnevnte utvalget flere mandater. For det første skulle de ta stilling til hvorvidt Norge fortsatt skulle ha en egen konkurranselov som i ordlyd var forskjellig fra EØS-lovverket. For det andre skulle utvalget vurdere hvorvidt norske myndigheter ved Konkurransetilsynet, skulle få hjemmel til å sanksjonere overtredelser av EØS-avtalens forbud mot hhv. konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett (desentralisert håndheving). Kompetansen til å sanksjonere overtredelser av EØS-avtalens konkurranseregler har hittil vært ESAs ansvarsområde.

Utvalget konkluderte med at en full harmonisering med atferdsreglene i EU/EØS-retten innebærer at norske konkurransemyndigheter må følge den rettspraksis som foreligger i EU/EØS-retten. Det vil derfor ikke være adgang for norske konkurransemyndigheter til å legge avgjørende vekt på lovens formål som rettskilde der det finnes regler eller rettspraksis i EØS-retten som tilsier et annet tolkningsresultat. Derfor valgte man alternativet med en ny norsk konkurranselov som trådte i kraft 01.05.2004, hvor lovens formål er formulert i § 1:

§ 1. Lovens formål

Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.

Som nevnt i kapittel 3 har EØS avtalen som formål å *„fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler med sikte på å opprette et ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde” (EØS-avtalens artikkel 1)*. Målet med EØS-avtalen er å skape et økonomisk samarbeidsområde, og like konkurransevilkår er et virkemiddel for å nå dette målet. Dette kan man se i forhold til formuleringer i EUs traktat, hvor målene for Unionen er nedfelt. Art. 3 pkt. 2 sier følgende:

Unionen gir borgerne et område med frihet, sikkerhet og retfærdighet uden indre grænser og et indre marked med fri og lige konkurrence. (Kilde: Utkast til traktat om forfatning for Europa)

Det indre marked er et mål for Unionen, og like konkurranseregler er et virkemiddel for å nå dette. Traktatens art.12 sier videre at unionen har enekompetanse til å fastlegge de konkurranseregler som er nødvendige for det indre markeds funksjon. De enkelte aktører (medlemsland) kan dermed ikke bryte konkurransereglene for derigjennom å undergrave det indre marked.

Det er vanskelig å si hvor stor vekt et formål i norsk konkurranselov tillegges dersom en tvist mellom regelverkene oppstår. Det er heller ikke klart hvor stor vekt den norske regjering legger i en slik uttalelse. I Ot. Prp. nr. 6 (2003-2004) A) Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) og B) Om lov om gjennomfø-

ring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven), finner man følgende formulering

I utvidet forstand omfatter konkurransepolitikken alle forhold som påvirker konkurransen. Dette innebærer at konkurransehensynet må tillegges vekt innenfor alle politikkområder, og at konkurranse skal være et selvstendig mål på lik linje med andre samfunnshensyn. Ot. Prp. nr. 6 2003-2004.

Det er en interessant observasjon at man i lovens tekst (og dens forarbeider) er opptatt av konkurranse som et virkemiddel for å nå en effektiv ressursutnyttelse, mens det i Ot. Prop. er åpnet for at konkurranse skal være et mål i seg selv. Det er vanskelig å se hvilke konsekvenser konkurranse som selvstendig mål vil ha i praktisk politikk. Skal man ta det bokstavelig vil det bety at konkurranse blir et mål på linje med lav arbeidsledighet og lav inflasjon og høy ressursutnyttelse. Både økonomisk teori, og slik formuleringer i EUs traktat og EØS-avtalen er tolket her, anser konkurranse som et virkemiddel (tro på konkurranse som et insentivmekanisme) for å nå et mål.

6.11 Oppsummering

EØS-avtalen skal legge til rette for et ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde, hvor personer og foretak er aktører. Avtalen er innrettet på at disse aktørene skal kunne opptre i henhold til et ensartet regelverk innenfor EØS. Det gir grunnlag for å si at samarbeidet er regelstyrt, og regelverket utvides og endres i takt med EUs lovgivning. Formålet med dette kapittelet har vært å vise hvordan disse reglene som følger av avtalen setter rammer for hvordan norske myndigheter kan utforme sine virkemidler, også på områder som i utgangspunkt ikke er dekket av avtalen.

EØS-avtalen fordrer et høyt kunnskapsnivå om avtalens virkemåte og utforming. Eksemplene i dette kapittelet har vist at det er vanskelig både for Regjering, Storting og byråkrati å ha kjennskap til rekkevidden av avtaletekst og tilhørende regelverk. I kapittel 5 siteres advokaterne Arnesen og Graver, hvor de påpeker at Regjeringen og forvaltningen, som representant for den norske stat i EØS, har et vesentlig ansvar for å sikre utviklingen av avtalens regler og sikre at norske synspunkter blir gjort gjeldene i forhold til utvikling av nytt regelverk.

I Norge har det offentlige (staten, kommunene og fylkeskommunene) hatt et omfattende eierskap i næringer og sektorer som politisk har vært vurdert som viktige for nasjonen. Eksempler på dette er produksjon og salg av elektrisitet, telefon, postvesen og kringkasting. Dette er sektorer hvor det offentlige har vært en dominerende økonomisk aktør, og i enkelte tilfelle monopolist, inntil for få år tilbake. En typisk utvikling i disse sektorene har vært at man først skiller tjenesten ut fra forvaltningen og over til offentlig forretningsdrift, og deretter til statsforetak, eller aksjeselskap hvor det offentlige eier hele eller deler av aksjekapitalen. Dersom man i tillegg til denne omorganiseringen fjerner etableringshindringer og gir de nye tilbyderne like konkurransevilkår som den etablerte virksomheten, har man valgt å konkurranseutsette

virksomhet som tidligere var preget av en eller få offentlige aktører. Det at man åpner for konkurranse på områder som tradisjonelt har vært dominert av offentlige monopoler betyr ikke at man fraskriver seg muligheten for å ha offentlig forretningsdrift i ulike sektorer, men konkurransereglene setter begrensninger på hvordan forretningsdriften kan utøves.

For nasjoner hvor statlig forvaltning har omfattet et betydelig innslag av forretningsdrift, samtidig som virksomheten har hatt fordelings politiske mål, vil den type regelverk som her er presentert føre til store omstillinger. Store omstillinger betyr også ofte store omstillingskostnader. En mulig forklaring på hvorfor flere og flere land ser ut til å velge en slik utvikling, selv om det medfører store omstillingskostnader, kan være at de respektive lands politiske ledelse har tiltro til konkurransen som insentivsystem.

Som alle internasjonalt forpliktende avtaler, begrenser EØS-avtalen norske myndigheter frihet til å utforme politikk. Det som skiller EØS-avtalen fra annet internasjonalt samarbeid er at den omfatter de fleste samfunnsområder, særlig næringslivet, og at den gjennomføres gjennom et så omfattende og dynamisk regelverk.

7 Innflytelse

I dette kapitlet skal vi se på noen forskjeller mellom et EU-medlemskap og EØS-avtalen med hensyn til vår påvirkningsmulighet. Med påvirkningsmulighet snakker vi her om i hvilken grad Norge har mulighet til å øve innflytelse på utfallet av arbeidet i EU med regelverk, det vil si direktiver og forordninger, som blir gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen.

Bakgrunnen for denne drøftingen er påstanden om at Norge må forholde seg til beslutninger som tas i EU, uten at den norske stat er med på beslutningsprosessen. Denne påstanden kan eksemplifiseres gjennom følgende redaksjonelle oppslag i Aftenposten 21. november 2003, i forbindelse med Jaglands lansering av boken: Ti teser om Norge og EU.

En av Jaglands ti teser er at Norge er i ferd med å bli en vasallstat utenfor EU fordi EØS-avtalen krever at stadig flere EU-vedtak blir inkorporert i norsk lov uten at vi har mulighet for å påvirke vedtakene. Det er derfor Jagland mener det haster å bli medlem for å ivareta norsk suverenitet.

EØS-avtalen er som tidligere nevnt avgrenset til den delen av EU-samarbeidet som omhandler det indre markedet, og politikkområder som ikke direkte dreier seg om de fire friheter, men som likevel har betydning for konkurranseforholdet innenfor det indre markedet. Gjennom måten EØS-avtalen er oppbygd er Norge sikret mot en suverenitetsavståelse som et EU-medlemskap ville innebåret. Norsk suverenitet blir gjennom EØS-avtalen opprettholdt fordi EØS-organene fatter beslutninger ved enstemmighet, og fordi lovgivningsmyndigheten ikke overføres til EU-organer, men må gjennomføres i norsk rett ved lov eller forskrift. I siste instans har Norge rett til å reservere seg mot lovverk som kommer fra EU (den såkalte vetoretten). Denne muligheten har likevel ikke blitt benyttet av noe EFTA-land så langt.

7.1 Beslutningsprosessen i EU og EØS

I Stortingsmelding nr. 27 (2001-2002) beskriver regjeringen beslutningsprosessen i EU og EØS som firedelt. I første del, utredningsfasen, hvor forslag til nye rettsakter blir utarbeidet av Kommisjonen, beslutningsfasen i EU – hvor rettsaktene blir vedtatt i Rådet og i Parlamentet, innlemmelsesfasen – hvor rettsaktene blir innlemmet i EØS, og til slutt gjennomføringsfasen – hvor innlemmede rettsakter blir gjort gjeldende i form av norske lover eller forskrifter.

7.1.1 Utredningsfasen

Siden mye av grunnlaget for hvordan regelverket blir utformet skjer i første fase – altså utredningsfasen, er det her mulighetene til påvirkning av regelverket er størst. Det er Kommisjonen som tar initiativet til nye rettsakter og utformer utkast til disse, enten etter eget initiativ eller fordi medlemsstater har signalisert et ønske. Kommisjonen sender så utkastet til rettsakter videre til komiteer eller ekspertgrupper, som jobber videre med saken.

Det er i hovedsak to typer komiteer som arbeider i forhold til beslutningssystemet. Den ene typen er de såkalte ekspertkomiteene, som arbeider i utredningsfasen av nye direktiver, eller i forbindelse med større regelverksgjennomganger av eksisterende direktiver. Disse er satt sammen av fagfolk fra de ulike landene som har interesse i saken. Selv om den enkelte representant er valgt ut fra sin faglige ekspertise, fungerer vedkommende normalt som representant for sitt lands nasjonale interesser (Statskonsult 2001). EFTA-landenes mulighet til deltakelse er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 99. Den andre typen komiteer er komitologikomiteene, eller forvaltningskomiteene. Disse er delegert myndighet av Kommisjonen, og arbeider med enkeltvedtak, utfyllende regelverk eller endringer av allerede eksisterende direktiver. EFTA-landenes deltakelse er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 100. Hjemmelen gir adgang til deltakelse i arbeidsgrupper under komitologikomiteene, men i praksis deltar EFTAs representanter i komiteene også, men som observatør. I tillegg til ekspertkomiteene og komitologikomiteene, har EFTA-landene også representasjon i blant annet EUs vitenskapskomiteer. Arbeidet som skjer i disse komiteene har imidlertid mindre direkte virkning på regelverksutformingen og vil derfor ikke bli drøftet videre her.

Parallelt med Kommisjonens og komiteenes arbeid med regelverk, diskuteres de samme sakene i arbeidsgrupper i EFTA-pilaren. Disse arbeidsgruppene kan også utarbeide skriftlige kommentarer som kan oversendes Kommisjonen, Rådet eller Parlamentet, alt etter hvor i prosessen saken ligger. Gruppene kan også invitere representanter for Kommisjonen til å legge fram Kommisjonens syn.

Etter at ekspertgruppene har behandlet sakene og Kommisjonen har vært i kontakt med berørte parter, innarbeides de synspunktene i lovforslagene som Kommisjonen mener kan styrke lovforslagene og deres mulighet til å bli vedtatt av de lovgivende organene (Rådet og Parlamentet). Men før forslaget vedtas formelt i Kommisjonens kollegium og oversendes til Rådet og Parlamentet, sendes forslaget ut på høring til alle Generaldirektoratene.

7.1.2 Beslutningsfasen

Beslutningsfasen i EU starter når Kommisjonen sender forslaget over til Rådet og Parlamentet. I følge EØS-avtalen skal Norge som EFTA-land også få oversendt forslaget samtidig som dette skjer. I denne fasen har ikke Norge noen offisielle kanaler inn hvor påvirkningsarbeid kan utføres. Påvirkningsarbeidet overfor Rådet må derfor først og fremst skje i forhold til kontakt med representanter fra enkeltland. Medbestemmelsesprosedyren, som benyttes mye på saksfeltet som angår det indre marked, går ut på at Rådet og Parlamentet må komme til enighet om innholdet i rettsaktene. EFTA-landene har ikke noen formelle kanaler inn mot Parlamentets arbeid i disse sakene, men det har heller ikke EU-landene, da Parlamentet skal opptre uavhengig av nasjonale myndigheter. Men siden Parlamentets arbeid er mer åpent enn Rådets, så har EFTA-landene større mulighet for å drive påvirkningsarbeid overfor dette forumet enn overfor Rådet. I denne fasen er likevel EFTAs viktigste oppgave å holde seg orientert om utviklingen i saken, og dersom det er ønskelig - øve innflytelse på den måten som

anses mest hensiktsmessig ut fra forutsetningene om at EFTA ikke har noen formell kanal inn i beslutningssystemet.

I EØS-avtalens artikkel 99 nr. 3 og 4 er det lagt opp til en kontinuerlig samrådsprosess mellom EFTA og EU i beslutningsfasen. Tanken var her at man skulle diskutere synspunkter på forslagene, og mulige endringer, parallelt med at dette ble diskutert i EUs beslutningsorganer. Dette til tross, slås det fast i St. meld. 27 (2001-2002) at det ikke foregår noen kontinuerlig samrådsprosess med EU før de fatter sine vedtak. I praksis informerer Kommissjonen EFTA om utviklingen i forhandlingene i Rådet, og svarer på spørsmål. I EØS-komiteens underkomiteer diskuteres derfor først og fremst problemstillinger knyttet til innlemmelse av vedtak som allerede er gjort.

7.1.3 Innlemmelsesfasen

Når vedtak er gjort i EU-systemet, blir rettsaktene oversendt norske fagmyndigheter av EFTA-sekretariatet, og i løpet av 5 til 8 uker må norske fagmyndigheter ta stilling til om norsk regelverk må endres. Når rettsaktene er behandlet av EFTA-landenes fagmyndigheter og andre ansvarlige myndigheter, utarbeider EFTA-sekretariatet et utkast til beslutning for EØS-komiteen. Hvis et av EFTA-landene ber om en mer omfattende tilpasningstekst eller overgangsordning, må denne oversendes Rådet, og eventuelt Europaparlamentet dersom beslutningen omfattes av medbestemmelsesprosedyren, for eventuell godkjenning. En overgangsordning vil innebære at det landet som ber om det får en lengre periode til å tilpasse regelverket sitt. En tilpasningstekst vil gi landet en mulighet til å få godkjent en noe annen regelverksutforming enn tenkt, forutsatt at den likevel dekker opp intensjonene i det angjeldende direktivet. Det er her Kommissjonen som legger fram EFTA-landenes innstilling for Rådet og Parlamentet, ikke EFTA-landene selv. Utkastet til EØS-komiteebeslutninger blir oversendt for klarering i EØS-komiteens underkomiteer og i Kommissjonen. I Norge blir alle beslutninger også forelagt Stortingets EØS-utvalg før EØS-komiteen fatter sin formelle beslutning, og EUs regelverk kan innlemmes i EØS-avtalen.

Siden samme regelverk skal iverksettes samtidig i hele det indre markedet, er det et tidspress i innlemmelsesfasen. Likevel varierer tidsbruken fra 12 uker til fem-seks år, når det gjelder EU-regelverk der EFTA-landene (eller for den saks skyld medlemslandene i EU) har sterke interesser. Eksempler på direktiver det har tatt lang tid å innlemme er gassmarkedsdirektivet, barnematdirektivet og patentdirektivet. Patentdirektivet verserte mellom Parlamentet og Kommissjonen i ti år før det ble endelig vedtatt i 1998 med mer enn 50 endringer.

7.1.4 Gjennomføringsfasen

Etter at innlemmelsesfasen er avsluttet, må rettsaktene gjennomføres i de nasjonale lovverkenne. Dette arbeidet startes gjerne før den endelige beslutningen i EØS-komiteen, men har ikke det skjedd, må det senest gjøres når en EØS-relevant rettsakt er klarert av EFTA-landenes myndigheter. Også i denne fasen kan det være forhold som forpurrer regelverket fra å bli satt i

funksjon. Det før nevnte patentdirektivet kan igjen tjene som et eksempel. Fristen for å innarbeide direktivet i nasjonal lovgivning gikk ut i 2000. Dette til tross, har direktivet enda ikke blitt innarbeidet i det nasjonale regelverket i flere land. I 2003 ble åtte EU-land stevnet av EU-kommisjonen fordi de nektet å innføre dette direktivet (Aftenposten 14. 07. 2003).

7.2 Påvirkningsarbeidet i de ulike fasene

I dette delkapitlet vil vi drøfte hvilke påvirkningsmuligheter EFTA-representantene har i forhold til EØS-relevante rettsaker i de ulike fasene av beslutningsprosessen.

7.2.1 Påvirkning i utredningsfasen

I St. meld. 27 (2001-2002) oppgis det at norske eksperter deltar i om lag 120 ekspertkomiteer. Antallet komitologikomiteer oppgis i EUs budsjett, og i 2000 var det 181 komiteer som arbeidet med regelverk knyttet til EØS. EFTA-landene var representert i 93 av disse som observatører. Den viktigste årsaken til at antallet komiteer med EFTA-deltakelse ikke er høyere, er at store deler av landbrukspolitikken er holdt utenfor EØS-avtalen. Svært mange av komiteene arbeider med landbruksrelatert regelverk.

Den norske rollen som observatør i komitologikomiteene, har i noen grad blitt trukket fram som en ulempe for vår mulighet til å påvirke regelverksutformingen. Det varierer her en del hvordan disse komiteene ledes. I Statskonsults undersøkelse framgår det av intervjuer med et utvalg av ledere for disse komiteene, at de i mange tilfeller føler seg som annenrangs deltakere. I noen sammenhenger får de ordet helt til slutt, av og til blir de plassert ved eget bord, og i noen tilfeller mottar de heller ikke sakspapirer. I samme undersøkelse fra Statskonsult er det også referert til intervjuer med ledere i disse komiteene. Det kommer fram at dette i noen grad skjer. Det blir imidlertid pekt på at årsaken i stor grad bunner i praktiske hensyn, og ikke representerer et ønske om at EFTA-representantene ikke skal bidra i diskusjonene (Statskonsult 2001). Likevel fører nok disse ordningene til at EFTA-representantene selv inntar en mer forsiktig rolle enn kanskje nødvendig. På en annen side er vanlig praksis i komitéarbeidet at lederen foretar en ”høring” av deltakerstatenes representanter i møtet. Sedvanen er da at representantene tar ordet ut fra anseelsen og størrelsen på landet de representerer.

Som nevnt deltar EFTA-landenes eksperter på lik fot med EUs i ekspertkomiteene og i arbeidsgruppene under komitologikomiteene. Det er likevel her stor forskjell på hvordan de ulike norske representantene oppfatter sin rolle. I utgangspunktet er disse komiteene satt sammen av fagpersoner som skal bidra med faglige synspunkter. Likevel er det gjengs oppfatning at representantene skal fremme synspunkter på vegne av sitt lands myndigheter. Dette gir representantene flere muligheter til å vinkle sin deltakelse, da man både skal spille inn nasjonale interesser, samtidig som man skal bidra generelt i debatter på bakgrunn av den ekspertisen man besitter.

Det påpekes blant annet av Statskonsult (2001) at de norske representantene er tilbakeholdne, både i møtene og utenfor møtene. Mange bygger i for liten grad opp et kontaktnett som kan gi dem mer informasjon og bedre mulighet for selv å påvirke andre. I tillegg er det enkelte ganger tilfeldig hvem som blir valgt ut til å representere Norge, og til tider er det for hyppig utskifting av representantene. Det er også et problem at det er en tendens til at representantene arbeider på et lavere nivå enn representantene fra EU-landene.

I tillegg er det ofte ikke et tilstrekkelig utbygd apparat hjemme i Norge hvor representanten kan koordinere mellom de ulike avdelingene i vedkommendes arbeidssted eller mellom departement og direktorat. I hvor stor grad det finnes et godt system, avhenger noe av hvilke saksområder det dreier seg om. De departementene som har høy deltakelse i EØS-arbeidet har bygd opp bedre systemer enn de som i mindre grad deltar i EØS-arbeidet. Representantene har ofte heller ikke med seg et klart mandat for hva som forventes oppnådd med komitédeltakelsen. Av og til skyldes nok dette at arbeidet i komiteene oppleves som teknisk, men av og til kan det vise seg å være mye politikk i tekniske detaljer. Statskonsult (2001) skriver videre at mens det forventes at representantene skal ivareta norske politiske interesser, så gis det fra politisk hold ikke klare føringer for arbeidet. Det forventes at representantene selv holder seg informert om hva som til en hver tid er de norske standpunktene.

En studie fra LOS-senteret i Bergen, viser til mange av de samme forholdene (Nei til EU 2000). Det kommer her blant annet fram at den norske statsforvaltningen har svakere kontakt med regjeringen og den politiske ledelsen enn i de andre nordiske landene. Videre påpeker de at kontakten med interesseorganisasjonene også er dårligere utviklet i Norge. Også LOS-senteret påpeker at styringssignalene fra politisk ledelse ofte er fraværende eller svært generelle, noe som medfører:

[...] embetsverket blir politisert i den forstand at dei sjølv ofte må utforme nasjonale standpunkt i EU/EØS-saker. Dette demokratiske underskotet er til stades i alle dei nordiske landa, men kjem tydelegast til syne i Norge. Etterspørselen etter styring er ofte større enn det tilbodet som kjem frå politiske leiarar.

Kilde: Per Lægred, forskningsleder ved LOS-senteret i BT 24.09.1999.

Det har i den senere tid vært mye fokus rundt norske representanters rolle i EUs komiteer og arbeidsgrupper som jobber med regelverksutforming. Under overskriften ”Juniorer kjemper Norges sak i Brussel” skriver Ukebrevet Mandagmorgen følgende:

Spillet om Norges tilknytning til EU gjør at vi skusler bort viktige muligheter til å delta i det politiske samarbeidet med EU og EØS. Deltakerne i forberedende ekspertkomiteer jobber uten mandat eller politisk oppfølging. Det finnes ingen koordinerende funksjon eller strategi for hva som skal prioriteres i samarbeidet med EU. Tilfeldighetene avgjør om det sendes av gårde toppfolk eller juniorer for å fremme Norges syn i Brussel.⁵

⁵ Ukebrevet Mandagmorgen nr. 14, 19. april 2004.

Mandagmorgen legger vekt på de samme årsaksforholdene som er nevnt over når de forklarer hvorfor de norske representanter ofte ikke lykkes i å påvirke EU i forhold til norske nasjonale interesser. Blant disse er at Norge kommer for sent inn i prosessene, og da er allerede mye av resultatet låst. Representantene som sendes av gårde er ofte på lavere nivå enn EU-landenes representanter, uten tilstrekkelig innsikt og heller ikke et klart mandat. I tillegg er norske politikere for lite interessert i hva som skjer i samarbeidet mellom Norge og EU, samt at de i liten grad er interessert i å følge opp de norske utsendingenes arbeid i Brussel.

Frode Veggeland, forsker ved NILF og tilknyttet ARENA, er inne på de samme forholdene i en kronikk i Aftenposten⁶. Han mener at svakhetene ved det norske påvirkningsarbeidet i komiteene skyldes den svake koblingen mellom den prinsipielle EØS-debatten på politisk nivå, og det daglige EØS-arbeidet som hovedsakelig er delegert til tjenestemenn på lavere nivåer i departementer og direktorater. Han peker på tre mulige årsaker til mangelen på kobling.

- EØS-arbeidet er teknisk komplisert og uoversiktlig, og taper derfor i konkurransen om å komme på den politiske dagsorden. I den grad en sak viser seg å bli politisk viktig, kommer dette frem for sent til at tjenestemennene kan gjøre en god jobb i utredningsfasen, siden brannalarmen da gjerne går når saken kommer over i beslutningsfasen.
- Norske myndigheter har tradisjon for å gi embetsverket handlefrihet, da det er tillit til at de vil følge opp politiske målsetninger. I EØS-spørsmål er imidlertid politikerne nødt til å komme på banen langt tidligere enn hva som er vanlig i den norske beslutningsprosessen, da det er svært vanskelig å få gjort noe med en sak når den først er vedtatt av EU.
- Den tredje mulige årsaken er at den manglende koblingen skyldes et bevisst politisk valg, enten fordi de politiske myndighetene ikke ønsker en debatt om problemene med EØS-avtalen, eller fordi de ikke ønsker å bruke tid og ressurser på et område de antar at vi uansett vil ha liten innflytelse over.

Det er mye som tyder på at Norge har mye å hente på å koordinere og prioritere høyere arbeidet som skjer i utredningsfasen. Så lenge dette arbeidsområdet ikke settes høyere på dagsorden, vil norske myndigheter få en unødvendig begrenset innflytelse på regelverksutformingen i EU/EØS. Dette er et problem som Norge og de andre EFTA-landene drar med seg videre i de andre fasene i beslutningsprosessen, da mye av fundamentet – eller slik situasjonen er i dag kanskje heller mangel på fundament – for det videre arbeidet legges nettopp her.

7.2.2 Påvirkning i beslutningsfasen

Samordningsarbeidet mellom EU- og EFTA-pilarene starter formelt i beslutningsfasen. Dette arbeidet tar imidlertid form av å være orientering fra Kommisjonen om hvordan arbeidet går i Rådet, og er i mindre grad et sted der EFTA-landenes synspunkter blir hørt og får en innvirkning på beslutningene som tas i EU. Dette er i og for seg en naturlig følge av at saken er sendt

⁶ Norge og EU: Tilpasning uten styring? Kronikk publisert i Aftenposten 23.11.1999.

ut av Kommisjonen og over til Rådet og Parlamentet, som er de lovgivende organene i EU. Dette innebærer at Kommisjonen ikke lenger har den samme muligheten til å påvirke innholdet i regelverksutformingen.

Dette betyr likevel ikke at hele løpet er kjørt. Den tidligere norske representanten i EFTA-sekretariatet og sekretær for EØS-komiteen, Paal Frisvold, hevdet i et foredrag for NHO 4. mai 2004, referert i Nationen og i Dagsnytt 18, at de norske representantene må bli mindre konfliktsky i kampen for våre nasjonale interesser overfor EU. Han hevder videre at siden alt går gjennom Utenriksdepartementet, så søker Norge først og fremst fred og harmoni. Hans utgangspunkt er dermed at det ligger muligheter for å påvirke også i beslutningsfasen. Problemet slik Frisvold ser det, er at siden Norge må tale med én stemme, og denne stemmen er Utenriksdepartementets, så vil de være tilbøyelige til å prioritere de sakene som anses for å være av høy interesse og dempe ned de andre.

Når Sponheim har problem med at EU vil forby pakkegassen som brukes for norske matvarer, kan ikke statsråden ringe til Kommisjonen i Brussel. Han må først overbevise Utenriksdepartementet om at dette er en viktig nasjonal interesse. Men for Norge er det olje, gass og fisk som er viktig. Utenriksdepartementet vil nødige bruke opp sin politiske ammunisjon på saker som ikke er virkelig store.⁷

7.2.3 Påvirkning i innlemmelsesfasen

Problemet med påvirkning i innlemmelsesfasen ligger i hovedsak i tidspresset, samt i hvor stor grad det er gjort en god jobb allerede i de to foregående fasene, da det i EØS-systemet forutsettes at innholdet og betydningen allerede er kjent for norske myndigheter. EU har nå allerede fattet vedtak, og det forutsettes at EFTA-landene skal innlemme regelverket så raskt som mulig i avtalen. Det har i flere sammenhenger vært pekt på at dersom det skal være mulig å gjøre noe i denne fasen, innebærer det at man må ha god kjennskap til saksområdet fra de to foregående fasene. Alternativene for politisk påvirkning i denne fasen er ikke knyttet til ordlyden i EUs regelverk, men til hvordan – og hvorvidt – innholdet skal innarbeides i EØS-avtalen.

Alle vedtak i EØS-komiteen må forelegges Stortingets EØS-utvalg. EØS-utvalget er imidlertid under et sterkt tidspres, og dersom det stilles spørsmål ved en sak, vil det ofte ikke være tid til å innhente svar før saken må behandles ferdig. Vanligvis er behandlingen i EØS-utvalget eneste folkevalgte behandling av EØS-rettsaker i Norge. Men dersom EØS-rettsakten i henhold til grunnlovens paragraf 26 andre ledd krever lovendring, medfører budsjettvedtak eller er av spesiell viktighet, så må Stortingets samtykke innhentes. Avtalen gir EFTA-landene 6 måneder på å innhente forfatningsmessig godkjenning dersom dette er et krav. Det er imidlertid få rettsaker som krever innhenting av Stortingets godkjenning. Stortingsmelding nr. 27 (2001-2002) viser en oppstilling av rettsaker fra 1994 – 2001, og andelen av rettsaktene som har vært stortingsbehandlet har variert fra 2 – 6 prosent årlig.

⁷ Nationen, 5. mai 2004.

Det er i denne fasen det vil være aktuelt å benytte den såkalte vetoretten, eller reservasjonsretten som er den riktige benevnelsen. Dette er fordi EFTA-landene ikke kan hindre at EU vedtar rettsakter som er gjeldende for det indre markedet, men det er en åpning for at EFTA-landene kan reservere seg mot at disse gjelder innenfor EØS. Dersom et av EFTA-landene reserverer seg, vil rettsakten heller ikke være gjeldende for de øvrige EFTA-landene selv om disse landene ikke ønsker unntak. Det har vært hevdet at det i realiteten ikke er noe alternativ for Norge å bruke reservasjonsretten, fordi en er forpliktet til å innarbeide EUs rettsakter som gjelder det indre markedet, og fordi reservasjon derfor vil innebære en undergraving av avtaleverket. Fra EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og fram til i dag har ikke reservasjonsretten vært benyttet. Fra motstanderne av bruk av reservasjon påpekes det at EU enten vil kunne si opp avtalen, slik det er mulig å gjøre i henhold til artikkel 127 med 12 måneders varsel, eller at EU kan velge å søke kompensasjon fra EFTA-landene. Skeptikerne til å benytte vetoretten er her oppatt av at EFTA-siden er uforholdsmessig svak i forhold til EU-siden, og at dette derfor vil komme til å koste dyrt.

Det har vært mye diskusjon rundt konsekvensene av å benytte reservasjonsretten. Petter Graver og Ulf Sverdrup ved forskningsprogrammet ARENA, drøfter i en kronikk i Aftenposten 17. januar 2001 hvilken betydning et norsk veto vil få for EØS-avtalen. De hevder at det ikke er noen grunn til å overdramatisere virkningene av et norsk nei til et direktiv. Selv om EØS-avtalen kan sies opp av en av avtalepartene (altså enten EU- eller EFTA-pilaren), krever det for EUs del at det er et enstemmig vedtak i EUs råd. Det er imidlertid lite sannsynlig at samtlige EU-land vil stemme for en oppsigelse på bakgrunn av at EFTA reserverer seg mot ett direktiv. Saken kan komme i et annet lys dersom EFTA-landene gjør det til en vane å reservere seg mot regelverk (Graver og Sverdrup 2001).

Dersom et av EFTA-landene reserverer seg, vil det innebære rent juridisk at EFTA-landene ikke ville ha felles regelverk med EU på det angjeldende området. Dette er jo også nettopp hensikten med å reservere seg. At regelverket på området ikke er felles, innebærer imidlertid ikke at eksempelvis Norge kan forby import av varer som tilfredsstillende EUs regelverk, men ikke det norske. Dersom dette skal gjøres må Norge få godkjenning ut fra forhold som nevnes i avtalens artikkel 13, blant annet vernet av liv og helse, befolkningens sikkerhet med mer. For omsetning av produkter vil derimot norsk lov være gjeldende for aktørene på det norske markedet. Politisk vil det sannsynligvis føre til at Norges forhold til EU blir vanskeliggjort, og at Norge vil bli nødt til å gi kompensasjon overfor EU på andre områder. Hvordan EU vil vurdere behovet for kompensasjon, vil sannsynligvis avhenge av hvor god begrunnelsen for unntaket er ut fra intensjonene i avtalens artikkel 13 (Graver og Sverdrup 2001).

7.2.4 Påvirkning i gjennomføringsfasen

I gjennomføringsfasen er det ikke lenger mulig å drive direkte påvirkningsarbeid. Vi har allerede nevnt at forhaling av innarbeidingen av EU-lovgivningen i nasjonal lovgivning er en

metode som benyttes i EU-systemet. EUs mål er at alle land til enhver tid skal ha innført 98,5 prosent av EU-direktivene i nasjonal lovgivning. Av EU-landene er det Tyskland og Frankrike som ligger dårligst an med hensyn til innføringsgraden. Per januar 2004 manglet disse landene 3 prosent av direktivene i sin nasjonale lovgivning, mens Norge bare manglet 0,5 prosent (Aftenposten 21.01. 2004). I tillegg til ren forhaling av innarbeidingen, er det også mulig å gå til domsstolene for å finne ut av regelverkets lovlighet. Igjen kan patentdirektivet tjene som eksempel. Nederland gikk sak i EF-domsstolen i 2001, fordi landet mente at direktivet måtte oppheves fordi det var utilstrekkelig hjemlet og i strid med FN-konvensjonen om biologisk mangfold. Nederland tapte imidlertid på alle punkter (Aftenposten 14.07. 2004), og som vi allerede har nevnt har åtte EU-land valgt å forpurre innføringen, noe som har ført til at saken fortsatt ikke er avsluttet. Her er det også verd å merke at Norge i utgangspunktet var mot direktivet av de samme grunner som blant annet Nederland, men valgte likevel å innarbeide direktivet i nasjonal lovgivning etter at Nederland tapte sin sak. Norge kunne altså reservert seg mot patentdirektivet, noe EU-landene ikke hadde mulighet til.

7.3 Oppsummering

Innledningsvis stilte vi spørsmål ved i hvilken grad Norge har innflytelse i EU, forstått som påvirkningsmulighet i forhold til det regelverket som får gyldighet i Norge som en konsekvens av vår deltaking i det indre markedet gjennom EØS-avtalen. Det er imidlertid ikke mulig å måle innflytelse, og det er heller ikke mulig å være sikker på hvilken utvikling Norge ville hatt enten uten EØS-avtalen, eller med et EU-medlemskap, som er de to alternativene til EØS-avtalen.

Likevel har vi i dette kapitlet vist at norske myndigheter har mulighet til å påvirke utfallet av forslag til rettsaker. Blant annet Statskonsult har gjennom flere rapporter vist til at det i utredningsfasen er et uutnyttet potensial for påvirkning. Her er det vist til at Norge skusler bort mulighetene gjennom å ikke drive et aktivt påvirkningsarbeid, med medarbeidere på et tilstrekkelig høyt nivå, med å utforme mandater for representantene, og med tilstrekkelig kontakt og samarbeid mellom faginstanser og personer på politisk nivå her hjemme. I tillegg er det vist til at Norge, gjennom å samordne påvirkningen gjennom Utenriksdepartementet for områder som ligger under de ulike fagdepartementene, prioriterer bort spørsmål som oppfattes som mindre viktige enn andre. Det er også vist til at reservasjonsretten ikke har vært benyttet en eneste gang i løpet EØS-avtalens historie. Konsekvensene ved å benytte denne har etter all sannsynlighet blitt overdrevet, og dermed har denne muligheten til å påvirke lovgivning som blir gjeldende for Norge ikke blitt benyttet.

Spørsmålet som så reiser seg er hvordan situasjonen ville vært dersom Norge hadde vært medlem i EU. Det er allerede vist til at Norge i så fall ville blitt bundet av EUs regelverk på områder innenfor det indre marked som er holdt utenfor EØS, som felles landbrukspolitikk og fiskeripolitikk. Det vil si at også EUs regelverk på områdene som faller utenfor det indre mar-

kedet ville ha blitt gjort gjeldende for Norge. Beslutningsprosessen ville fortsatt vært den samme, og utfordringene i arbeidet med nytt regelverk ville teknisk sett arte seg likt dagens EØS-situasjon. Videre ville denne situasjonen kreve en prioritering av ressurser til arbeid innenfor de politikkområdene EØS-avtalen ikke dekker. På områdene avtalen ikke dekker blir det langt vanskeligere å sammenlikne EØS-situasjonen med en annen tilknytningsform, da Norge ikke har deltatt på disse feltene.

Regelverksutformingen for det indre markedet har i hele EØS-avtalens historie vært fattet ved flertallsavgjørelser. I tilfeller der det har oppstått tvister internt i EU, om legitimiteten for beslutningene, er dette blitt gjenstand for domsavgjørelser i EF-domstolen. Dette illustrerer først og fremst den overnasjonale dimensjonen i EU-samarbeidet.

Muligheten til å avvise EØS regelverk som er politisk uønsket fra EFTA-pilaren, har i teorien vært til stede, men tilbakeholdenhet og interesseavveininger har til nå virket modererende i forhold til å benytte denne muligheten.

En slutning som uansett trekkes omkring spørsmålet om innflytelse, er at både innenfor EØS og EU forutsetter systemet en aktiv politikk på alle nivåer i statsforvaltningen, dersom en ønsker å oppnå politisk påvirkning over saksutvikling og saksutfall innenfor regelverksutformingen.

8 Internasjonalt handlingsrom

I internasjonal politikk er utgangspunktet for samhandling mellom stater basert på en tanke der en suveren stat er den høyeste rettsmakten i forhold til sine borgerer og omverden. Videre er en suveren stat i internasjonal rett bare underlagt den internasjonale samhandlingen den deltar i frivillig. Realismen, en politiske teori som ofte blir benyttet i analyser av internasjonal politikk, betegner det internasjonale systemet som et system der nasjonalstatene er hovedaktørene, og der det er et fravær av en overnasjonal myndighet (anarki). Relasjonene mellom statene er makt og interesser basert på frivillig deltakelse og normer utviklet over tid.

I EU som er en kombinasjon av mellomstatlig- og overnasjonalt samarbeid, har medlemstaterne gitt fra seg denne suvereniteten på de politiske felt som er definert som ansvarsområdene til Unionen, eller fellesskapspolitikk. Det vil si at på en rekke sakfelt er det Unionen som representerer den enkelte medlemsstat i internasjonale forhandlinger og EU-25 er dermed én aktør, som forhandler- og inngår eller aviser internasjonale avtaler. Handelspolitikk som WTO-forhandlinger, fiskeripolitikk som fiskeritavtaler og kvoteforhandlinger, samt landbrukspolitikk er eksempler på områder EUs medlemsstater har frasagt seg sin suverene rettighet til å ta stilling til og fremme forhandlingsposisjoner i internasjonale fora. I disse forhandlingene betyr det at Unionen binder sine medlemstater ut fra det mandatet Unionen har fått av sine medlemsstater. På disse områdene kan altså posisjonene til Unionen bli avgjort, uten at enkeltmedlemmer kan fraskrive seg resultatet. De har heller ikke myndighet til å fremme egne posisjoner i forhandlingene, da de formelt ikke er representert annet enn gjennom Unionens deltagelse. Denne avgrensingen av suverenitet på den internasjonale arena er på generell basis fremstilt slik i St.meld. nr. 40, 1993-1994:

EFs internasjonale handleevne, det vil si den mulighet EF har til å inngå traktater med tredjeland og internasjonale organisasjoner, har stor praktisk betydning ettersom det skjer en omfattende internasjonal regulering på mange av EFs områder. De grunnleggende traktatene inneholder en del bestemmelser som uttrykkelig gir EF slik myndighet til å inngå traktater. Dessuten har EF-domstolen i flere avgjørelser slått fast at der hvor EF har myndighet til å gi regler som gjelder innad i Fellesskapet, kan EF også inngå traktater utad på vegne av medlemslandene. St.meld. nr. 40, 1993-1994, s. 361).

Som EFTA-land i EØS-avtalen er Norge ikke underlagt denne avgrensingen av nasjonal suverenitet. Det betyr at Norge i prinsippet står fritt i alle internasjonale forhandlinger, og kan derfor ikke bindes av andre avtaler enn de landet selv godtar frivillig. Norge står også fritt til å fremme forslag i alle internasjonale fora landet er representert i, da landet er en selvstendig forhandlingsenhet i for eksempel WTO-forhandlingene.

8.1 Suveren forhandlingsrett

Norges tilgang til å inngå avtaler, føre forhandlinger og ta selvstendige standpunkt i internasjonale fora er et tveegget sverd. I mange tilfeller er dette uomtvistelig positivt, men i tilfeller der Norge har sammenfallende interesser med EU, kan det antas at Norge som en del av blok-

ken ville hatt en sterkere forhandlingsposisjon enn de har alene. Som EØS-land må Norge i slike tilfeller satse på alliansebygging for å sikre seg støtte fra tunge internasjonale aktører for å få gjennomslag. Den frie taleretten og forhandlingsretten forutsetter uansett at Norge ikke er medlem i EU, for EØS-avtalen legger ikke noen begrensninger på Norges suverene mandat internasjonalt, slik et medlemskap vil gjøre. Generelt gir den frie posisjonen mange muligheter for både Norge og for utviklingen i internasjonale forhandlinger, da flere stemmer i forhandlinger i seg selv er viktig. Som en suveren stat gir det Norge et stort sett av valgmuligheter i internasjonale fora. Norge kan avstå å signere avtaler landet regner som prinsipielt betenkelig, en står fritt til å bygge allianser på tvers av maktblokker for å få støtte for sin posisjon, eller legge frem alternative forslag. I tillegg kan en innta en meklerrolle for eksempel mellom u-land og i-land, eller mellom USA og EU for å finne løsninger når forhandlinger ikke har fremdrift. Ut fra denne innfallsvinkelen gir EØS-avtalen et stort handlingsrom på mange områder i det internasjonale samfunnet, i forhold til et EU-medlemskap som begrenser dette handlingsrommet. I internasjonale fora er EUs medlemsland ofte ikke representert som selvstendig aktører, retten til uttalelser og å fremme forslag er avgrenset, samt at de blir underlagt det resultatet Unionen fremforhandler på de feltene EU-organene er tildelt myndighet. I dag er Unionens internasjonale mandat avgrenset til definerte politiske områder som handel, toll, fiskeri, landbruk, mens når det gjelder forhold knyttet til miljø, forurensing med mer, er kompetansefordelingen mellom Union og medlemsstatene noe uklar.

Utenriks- og sikkerhetspolitikken er prinsipielt fortsatt medlemsstatenes eget politiske felt og forhandlingsansvar i internasjonale fora. Den noe uklare definisjonen av når Unionen har eneansvar internasjonalt, samt at ved FN-avtaler må nasjonalstater signere avtalene, gjør at det til tider er et stridsspørsmål i Unionen om hvor stor kompetanse Unionen har til å binde medlemsstatenes talerett og hvilke vedtak Unionen har rett til å ta på vegne av medlemsstatene. I forslaget til grunnlovstraktat er denne striden løst ved at det er foreslått uomtvistelig at Unionen får eneansvaret for å inngå internasjonale avtaler (artikkel 12). Dette er en sterk formulering som styrker det overnasjonale innslaget og svekker medlemsstatenes suverenitet i betydelig grad.

I det følgende vil noen eksempler på at den frie forhandlingsretten og taleretten til Norge har ført frem, bli presentert. I flere av disse eksemplene har Sverige og Danmark parallelt fått merke sin manglende frihet i forhandlinger, ved at EU har valgt enn annen posisjon enn de selv har fremmet. Sverige og Danmark har dermed satset på at Norge også taler deres sak i noen av disse forhandlingene.

8.1.1 Multilaterale forhandlinger

I en rekke situasjoner har Norges selvstendige posisjon ført frem i internasjonale forhandlinger gjennom at Norge har lagt frem alternative løsninger i prinsipielt viktige saker. Nei til EUs årbok 2003 viser til miljøkonferansen i Rio de Janeiro (1992) der Norge la frem forslag om en

konvensjon av radioaktivt avfall på vegne av Danmark som ikke fikk støtte for sine synspunkter i EU.

I 1995 la Norge frem et forslag om å forby eksport av farlig avfall fra i-land til u-land som en del av arbeidet innenfor Basel-konvensjonen. Forslaget kom også på vegne av Danmark og Sverige som var på linje med standpunktet til Norge. Men Danmark og Sverige var bundne av EUs posisjon om at et slikt forbud ikke var ønskelig. Forslaget fra Norge om et forbud mot dumping av farlig avfall i u-land er dermed et resultat av at Norge hadde en selvstendig stemme, mens stemmene til Danmark og Sverige var nedstemte i Ministerrådet. I følge Seierstad (2002) ytret først Sverige og Danmark ønske om å fremme forslaget ved siden av EUs offisielle posisjon, men fikk da tilbakemelding om at de i så tilfelle ville bli saksøkt i EF-domstolen, for brudd på EUs traktatgrunnlag. Forslaget som Norge fremmet om forbud mot denne type eksport ble vedtatt senere innenfor Basel-konvensjonen.

I de årelange forhandlingene om Cartagena-protokollen innenfor FN, om reguleringer av den biologiske utviklingen innen genmodifiserte organismer (GMO), patenter på levende organismer med mer sto USA og EU for prinsippet om full frihandel med GMO-produkter, Norge og en rekke u-land fremmet krav om et ”føre var prinsipp”, krav om merking og nasjonal lovgivingsmyndighet innenfor områdene regulert i Cartagena-protokollen. I Montreal (2000) vant etter hvert en rekke av kravene fra u-landene og Norge frem, og EU valgte til slutt å støtte disse kravene.

Et annet eksempel som kan settes direkte i forbindelse med handel med GMO-produkter, er FN-konvensjonen om biologisk mangfold. Som en konsekvens av at globale patenter på levende organismer er innført blant annet gjennom TRIPs-avtalen i WTO har tilgangen til frø og planter blitt kraftig svekket og kostbar for mange bønder i u-land. I forhandlingene om konvensjonen om biologisk mangfold delte Norge igjen posisjon med mange u-land. Posisjonen var å sikre at noen frø og planter ble vernet mot monopolisering gjennom patent. For å demme opp for noen av skadevirkningen ved patent på levende organismer er det derfor gjennom FN konvensjonen om biologisk mangfold opprettet et multilateralt system som skal søke å sikre en fortsatt mulighet for en fri tilgang til noen plantegenetiske ressurser også for fremtiden. Formålet med dette er å sikre jordbruksproduksjonen for fremtiden. På de plantegenetiske ressursene som kommer fra det multilaterale systemet er det ikke lov å ta patenter, eller sikre seg andre intellektuelle opphavsretter. Likevel er nok virkemidlet med å bygge opp en plantebank begrenset. Selv om systemet i noen grad kan motvirke den kontrollen industriland og multinasjonale selskaper skaffer seg over verdens artsmangfold gjennom patenter, er systemet forholdsvis svakt. Hovedsvakheten med systemet er at det er svært få jordbruksplanter som inngår i ressursbanken. Systemet har så langt sikret fri bruk på 35 matvareplanter og 29 fôrplanter. Alle andre planter er altså ikke sikret gjennom FN-konvensjonen (Andersen, R. 26.11.2001). Likevel var det av stor prinsipiell betydning at noen u-land sto imot USA og

EUs posisjoner, og som førte til at EU, som i Montreal, valgte å snu og tiltre konvensjonen. USA har valgt å ikke signere FN-konvensjonen om biologisk mangfold.

Den saken hvor Norges frie forhandlingsrett har vært tydeligst og fått størst oppmerksomhet er likevel knyttet til FNs toppmøte om bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002. I slutterklæringen var det lagt inn et forbehold om at fremtidige miljøavtaler ikke måtte være i konflikt med handelsregimet som utvikles i WTO. Dermed ville internasjonale handelsregler få forrang fremfor miljømessige forhold. De fleste statene i Johannesburg støttet dette, både velstående land fra Nord, og fattige land fra Sør. Norge og Etiopia, sammen med en rekke NGO (ikke-statlige organisasjoner) innenfor miljøvernbevegelser og bistand/utviklingsorganisasjoner så imidlertid denne formuleringen som et massivt nederlag for fortsatt satsing på internasjonalt miljøvern. Etter lange statlige forhandlinger fikk etter hvert Norge og Etiopia bredere støtte for sitt syn, blant annet fra land i Gruppe 77 og til slutt også fra EU. Formuleringen om å underordne miljøavtaler handelsreguleringer ble dermed strøket fra slutterklæringen. Selv om kampen mellom miljøvern og frihandel ikke er avsluttet, ble nederlaget for internasjonalt miljøvern i hvert fall utsatt for en tid. Organisasjonen "Friends of the Earth" (Europa) refererer til dragkampen mellom statlige handelsinteresser og miljøvernorganisasjonene i Johannesburg på følgende måte:

Despite worldwide pressure from civil society groups at the World Summit for Sustainable Development (WSSD) in Johannesburg in September 2002, governments made no progress towards protecting the status of Multilateral Environmental Agreements [MEAs] versus trade rules. In one of the WSSD's most significant negotiating battles, a number of countries (notably Ethiopia, Norway, some Caribbean countries and Switzerland) supported by a global network of NGOs, succeeded in preventing the retention of text that would "ensure WTO consistency" in the relationship between trade, environment and development (para 91 of the WSSD Programme of Action). Nevertheless, governments failed to secure the status and autonomy of MEAs specifically, leaving negotiations on this issue to the WTO.

(http://www.foeeurope.org/publications/MEA_paper_Nov_2002.doc)

8.1.2 Bilateral forhandlinger

Rollen som EØS-land, men ikke EU-medlem gir Norge full forhandlingsfrihet i bilaterale forhandlinger, som i multilaterale forhandlinger. Som kyststat er forhandlinger om fordeling av fiskeressurser særlig viktig for Norge. Norge har delte fiskebestander med en rekke land, som Russland og noen EU-land. I fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland er Den norsk-russisk fiskerikommisjon sentral. Her blir fordelingen av fiskerettigheter og kvoterstørrelse fastsatt og fordelt mellom Norge og Russland. Ved et eventuelt medlemskap ville EU erstatte Norge i den nåværende "norsk-russiske fiskerikommisjonen", som en direkte følge av Den felles fiskeripolitikken i EU med fiskeressursene i felleseie. Dermed vil fordeling og kvotefastsetting være et bilateralt forhandlingsområde mellom Russland og EU og ikke mellom Norge og Russland. Tilsvarende forhandler Norge i dag med EU om de bestander som er delt mellom Norge og ulike EU-land i Nordsjøen, og ikke det enkelte land som sonen er opprettet rundt. Dermed er det EU som har ansvaret for de forvaltningsrettighetene som i utgangspunktet ble tildelt kyststatene gjennom FNs Havrettstraktat av 1982.

8.2 Delegert forhandlingsmandat

Ut fra utgangspunktet i internasjonale forhandlinger, der relasjonene blir bygd gjennom den enkelte stats frivillige deltakelse i ulike internasjonale fora, blir alliansebygging et viktig virkemiddel i forhandlinger mellom stater som har fellesinteresser på et saksområde. For Norge med sitt suverene mandat, men også som et lite land med begrenset makt, er alliansebygging en vanlig strategi. EU satser også på alliansebygging, men på en rekke felt har de 25 medlemsstatene valgt å frasi seg sitt suverene forhandlingsmandat ved å overføre myndigheten til EUs organer som da forhandler som en aktør på vegne av alle medlemsstatene. På denne måten blir EU-blokken en svært tung aktør på den internasjonale arena. Det å delegere myndigheten til Unionen, kan oppsummeres som en fordel for statene i de saker medlemsland har sammenfallende interesser med den posisjonen Unionen har mandat til å forhandle om. Om det derimot er interessekonflikt mellom EUs posisjon og et medlemsland er det selvsagt problematisk at et land har delegert fra seg sin forhandlingsrett og talerett internasjonalt, samtidig som de vil bli bundet av resultatet Unionen velger å innta.

For Norge har den selvstendige forhandlingsposisjonen vært fruktbar ved flere anledninger de siste årene, som vist ovenfor. Samtidig har Danmark og Sverige blitt pålagt å følge EUs prioriteringer, selv om EUs posisjonen avvek fra den de selv ønsket å fremme. Dette var tilfellet i for eksempel forhandlingene om Basel-konvensjonen, der de også ble nektet å fremlegge et forhandlingsforslag. I andre sammenhenger kan det selvsagt være en fordel å tilhøre en maktblokk i internasjonale forhandlinger.

For Norge kan det tenkes at gråsonetvisten er et slikt eksempel. Gråsonen er et havområde i Barentshavet, der Norges og Russlands økonomiske soner er overlappende. Striden står om hvilken delelinje som skal legges til grunn for å trekke opp grensen for havområdet med tilhørende kontinentalsokkelen mellom landene. Norge står på deling etter en midtlinje mellom landene, mens Russland krever en sektorlinje (en rett linje fra fastlandet til nordpolen). Grensetvisten har pågått siden 1974 og er et juridisk spørsmål om hvilke prinsipp som skal gjelde ved deling av overlappende soner i havområder. Politisk og økonomisk gjelder saken både forvaltningsrettighetene over fiskeressursene og råderetten over de forventede olje- og gassressursene på sokkelen. Det er mulig at dersom Norge blir medlem i EU-blokken er gråsonetvisten et eksempel der Norge kan dra nytte av å formelt tilhøre en stormakt og dermed kunne presse Russlands standpunkt mot et mer gunstig utfall for Norge/Unionen.⁸

⁸ Et mer gunstig utfall er her ment rent geografisk der det norske standpunktet om trekking av delelinjen ville få mer gehør. Andre forhold som tap av forvaltningsrettigheter for fisk, rettighetene til petroleumforekomster, det politiske forholdet mellom Norge og Russland som naboland med mer er det da ikke tatt hensyn til.

Litteratur

Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, uoffisiell kortversjon i norsk omsetjing frå Stortinget.

Arnesen, F. og Graver, H. P. (2000): Rettslige sider ved Norges EU-rettede avtaler, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Rapport nr. 19, Oslo.

Claes, D. H. og Tranøy, B. S. (eds.). (1999): Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen, Faktabokforlaget, Oslo.

Effektutvalget (2002): Regionale og distriktpolitiske konsekvenser av differensiert arbeidsgiveravgift. Undervegsrapport fra Effektutvalget, Oslo.

ESA (1999): Norwegian areas eligible for regional aid authorised by the EFTA Surveillance Authority, PR (99)22, <http://eftasurv.int/information/pressreleases/1999pr/>

ESA (1999): EFTA Surveillance Authority clears proposal new regulations on the Norwegian scheme of regionally differentiated social security contributions, PR(99)12
<http://eftasurv.int/information/pressreleases/1999pr/>

ESA (2003): The EFTA Surveillance Authority decides to open a formal investigation procedure with regard to State aid in the form of regionally differentiated social security contributions and direct transport aid in Norway, PR(03)13,
<http://eftasurv.int/information/pressreleases/2003pr/>

ESA (2003): The EFTA Surveillance Authority decided today to approve a three-year phasing out period in tax zones 3 and 4 for the geographically differentiated social security contributions in Norway, PR(03)32, <http://eftasurv.int/information/pressreleases/2003pr/>

ESA (2004): The EFTA Surveillance Authority decided today to approve the major part of a notified direct transport aid scheme in Norway, PR(04)04,
<http://eftasurv.int/information/pressreleases/2004pr/>

ESA (2004): Reasoned opinion sent to Norway regarding a discriminatory provision in the Fisheries Act concerning crew on fishing vessels, PR(04)09,
<http://eftasurv.int/information/pressreleases/2004pr/>

EU-kommisjonen: Information from the Commission – Notification of an aid scheme of minor importance, Official Journal C 040, 20/02//1990, 31990Y0220 (01).

Finansdepartementet (2002): EI-avgift og tilpasninger til ESAs nye retningslinjer for miljøstøtte. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe, avgitt til Finansdepartementet 19. desember 2002.

Friends of the Earth Europe (2002): *After Doha and Johannesburg: Dispute over Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and Trade Rules: What Next?* FoEE commentary on the EC position, November 2002.

Friden, J.A. og Lake, D.A. (1996): "International Politics and International Economics" i Roe Goddard, C. m.fl. (eds), *International Political Economy: State-Market Relations in the Changing Global Order*, Lynne Rienner, New York.

Gilpin, R. (1996): "The Nature of Political Economy, i Roe Goddard, C. m.fl. (eds), *International Political Economy: State-Market Relations in the Changing Global Order*, s. 25-33, Lynne Rienner, New York.

Gjønnnes, A. D. og Knudtzon, S. (1992): *EØS-håndboken: Hva næringslivet bør vite om EØS-avtalen*, Universitetsforlaget, Oslo

Hagtvet, B. (2001): "Politikkens selvstendighet" Signert i Aftenposten 18.06.2001.

Mandagmorgen (2004): Ukebrevet, nr 14, 19. april 2004.

Marx, K. and Engels, F. (1996): Excerpts from *Capital and Communist Manifesto*, i Roe Goddard, C. m.fl. (eds), *International Political Economy: State-Market Relations in the Changing Global Order*, Lynne Rienner, New York.

Nei til EUs årbok (2000): *Omkamp nå?*, Nei til EU, Oslo.

NOU 2003:12: *Ny konkurranselov*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Ot. Prp. nr. 6 (2003-2004) A) Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) B) Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven), Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Regjeringens Informasjonsutvalg for Europasaker (1992): *Informasjon om EØS avtalen*.

Seierstad, D. (2003), *Nei til EUs årbok (2003): Hvis EU er svaret... hva er da spørsmålet*, Nei til EU, Oslo.

Smith, A. (1996): Excerpts from *The Wealth of Nations*, i Roe Goddard, C. m.fl. (eds), *International Political Economy: State-Market Relations in the Changing Global Order*, s. 25-33, Lynne Rienner, New York.

Statskonsult (2001): Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer, Rapport 2001:15, Oslo.

Statskonsult (1998): Håndbok i EØS-arbeid. Utforming og gjennomføring av regelverket i EU og EØS. Direktoratet for forvaltningsutvikling, Oslo.

St.meld. nr. 12 (2000-2001): Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.

St.meld. nr. 27 (2001-2002): Om EØS-samarbeidet 1994-2001.

St.meld. nr. 40 (1993-1994): Om medlemskap i Den europeiske union.

St.prp. nr. 1 (2003-2004): Statsbudsjettet medreknet folketrygden, Finansdepartementet.

St.prp. nr. 2 (2003-2004): Revidert nasjonalbudsjett 2004, Finansdepartementet.

St.prp.100 (1991-1992): Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om det europeiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2.mai 1992. Utenriksdepartementet.

Landbrukets **Utredningskontor**

Schweigaardsgt. 34C
Pb 9347 Grønland
N-0135 OSLO
Tlf: 22 05 47 00
Fax: 22 17 23 11
E-post: lu@landsam.com
<http://www.utredningskontoret.no>