

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

Schweigaardsgt. 34 C, Postboks 3720 Gamlebyen,
0135 Oslo 1. Tlf.: (02) 68 18 00. Fax: (02) 67 34 19



LANDBRUKS
SAMVIRKET

Oslo, januar 1990
\LU\oo1lu021.fo

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR
NOTAT nr 3/90

BJØRN STRØM

NORGE, EF OG EFTA

Da Norge i 1973 inngikk en handelsavtale med De Europeiske Fellesskap - EF, ble resultatet en avtale som var nokså lik tilsvarende avtaler mellom andre EFTA-land og EF.

I 1984 kom representanter for EFTA og EF sammen i Luxembourg for å drøfte erfaringene etter at alle former for overgangsordninger var avvirket. Man ble enige om at samarbeidet burde forbedres gjennom bl.a. i større grad å harmonisere tekniske standarder etc. Dette ble utgangspunktet for den såkalte Luxembourg-prosessen.

Etter initiativ fra EF-kommisjonens formann, startet man i 1989 en analyse av mulighetene for et utvidet samarbeide som bl.a også skulle omfatte alle "de fire frihetene". Dette forutsatte oppbygging av et sterkere EFTA med overnasjonale trekk. Denne prosessen omtales som "Oslo-prosessen" og det skal gjennomføres forhandlinger utover i 1990.

I dette notatet gir konsulent Bjørn Strøm en grundig oversikt over samarbeidsbestrebelsene, og hvilke målsettinger man fra norsk side legger til grunn for et utvidet samarbeide.

Notatet inngår som materiell i et kurs om internasjonale spørsmål.

Oddvar M Nordnes

i tilknytning til kull og stål unionen, kommisjon, ministerråd og parlament, ble siden smeltet sammen med de institusjoner som vi idag kjenner som EFs institusjoner.

1.2. EURATOM og Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF)

EKSF-fellesskapet fungerte - om ikke helt etter de mest vidtrekkende visjoner - fullt ut tilfredstillende. Erkefiendene Frankrike og Tyskland deltok i et fellesskap hvor den industrigren som var en nødvendighet i et hvert forsøk på opprustning ble styrt. Dette gav videre perspektiver for "de seks" - opprettelsen av et integrerende fellesskap som omfattet de fleste deler av den økonomiske virksomhet. Videre et fellesskap som var rettet mot ny teknologi innen energi-sektoren basert på atomenergi. Traktaten som ligger til grunn for opprettelsen av Det Europeiske Atomenergifellesskap (EURATOM) ble signert i Roma i mars 1957. Organisasjonens formål var flerdelt, men vektlegging av forsknings innsats for å fremme fredelig bruk av kjernekraft var sentral. Videre skulle man gjennom organisasjonen sikre sikkerhet for befolkningen og arbeidstakerne i tilknytning til kjernekraft industrien. Dessuten var oppbyggingen av nødvendige anlegg, sikre forsyningen av råstoff til kjernekraft industrien, kontroll funksjoner knyttet til anvendelse av kjernekraft, og å sikre avsetningsmuligheter oppgaver som skulle ivaretas av fellesskapet.

Opprettelsen av EURATOM må sees i sammenheng med at utviklingen av kjernekraftenergi både var kapitalintensiv og teknologi krevende. For de kontinentale stater med Frankrike, Vest-Tyskland og Italia i spissen må det ha vært bekymringsfullt at de i denne sammenheng var blitt hengende etter både USA, Storbritannia og Sovjetunionen i denne utviklingen.

Den andre traktaten fra 1957 - den egentlige "Romatraktaten" - omhandler opprettelsen av det økonomiske fellesskap. Traktaten var meget ambisiøs med hensyn til samarbeidets omfang. Intergrasjonen skulle på sett og vis omfatte de fleste felt innen

det økonomiske område. Det Europeiske Økonomiske Fellesskap, slik det ble institusjonalisert gjennom Romatraktaten, fikk en klart overnasjonal karakter, men med et mindre føderalistisk innslag enn f.eks. EKSF-traktaten.

De overordnede målsetninger som kommer til uttrykk i Romatraktaten er ønsket om en tettere sammenslutning mellom de europeiske folk, å bedre levevilkårene, å sikre en vedvarende økonomisk ekspansjon og å styrke enheten i den europeiske økonomi. Et annet sentralt mål var å gjennomføre fire nærmere definerte "friheter". Disse innebar fri bevegelse av kapital, arbeidskraft, varer og tjenester. Et annet virkemiddel for å fremme de overordnede mål var å opprette en tollunion. Videre skulle det utarbeides en felles landbrukspolitik og en felles politikk for transportsektoren. Lovgivningen i medlemsstatene skulle i størst mulig grad samordnes, og det politiske samarbeidet utvikles. Kontrahentene påla seg å nå de opptrukne målsetninger innen en 12 års periode, og dermed skulle det økonomiske fellesskapet til en viss grad være fullbyrdet i løpet av 1970.

1.3. Institusjoner og beslutninger

De tre traktatene som danner grunnlaget for EF-systemet forutsetter alle et sett av institusjoner basert på Ministerråd, Kommisjon, Parlament og Domstol. Disse institusjonene ble i 1968 slått sammen til et felles sett av institusjoner for de europeiske fellesskap.

1.3.1. EF-Kommisjonen

EF-kommisjonen er formelt valgt av Ministerrådet for en periode på fire år. Valget blir foretatt på bakgrunn av de kandidater den enkelte medlemsstats regjering foreslår. Dermed blir det reelle valget av kommisjon på mange måter avgjort av den enkelte medlemsstats regjering.

Kommisjonenens oppgave er i utgangspunktet å overvåke at traktatene overholdes. Den skal påpeke traktatsbrudd og om nødvendig bringe overtredene inn for EF-domstolen. Videre er Kommisjonen det utøvende organ i den forstand at den skal tilrettelegge og fremme utviklingen mot de mål som er fastsatt. Kommisjonen forvalter også de vedtak som er gjort, forvalter fellesskapets økonomiske midler og fonds og skal legge fram vedtaksforslag til Ministerrådet. Denne siste funksjon er vesentlig ettersom Kommisjonen har monopol på å ta initiativ til nye vedtak. Forslag framlagt av Kommisjonen kan bare endres ved enstemmighet i Ministerrådet.

1.3.2. Ministerrådet

EFs Ministerråd består av ett medlem for hver av medlemsstatenes regjeringer. Hvilke ministre som møter avhenger av saksfelt, men ved "toppmøtene" er det regjeringssjefene som møtes. For at vedtak i Ministerrådet skal være gyldig må det oppnå minst 54 stemmer. Stemmene er "vektet" etter følgende fordeling:

LAND:	ANT. STEMME:	LAND:	ANT. STEMME:
BELGIA	5	ITALIA	10
DANMARK	3	LUXEMBOURG	2
FRANKRIKE	10	PORTUGAL	5
HELLAS	5	SPANIA	8
NEDERLAND	5	ST. BRITANNIA	10
IRLAND	3	V. TYSKLAND	10
TOTALT		76	

Ministerrådet representerer medlemsstatenes regjeringer i EF. På denne bakgrunn er Ministerrådet den øverste beslutningsmyndighet i alle saker innen EF, med unntak av traktatfortolkninger hvor EF-domstolen er den øverste fortolker. Ministerrådet behandler forslag fra Kommisjonen, velger kommisjon hvert 4. år, og velger dommere til EF-domstolen hvert 6. år. Videre er det Ministerrådet

som gir Kommisjonen dens fullmakter, bortsett fra de som er nedfelt i traktatene.

BESLUTNINGER SOM KAN FATTES AV EF-SYSTEMET:	
<u>Forordning</u>	EF-lov - anvendes direkte i alle medlemsstater
<u>Avgjørelse/ Beslutning</u>	Bindende for den eller de medlemsstater, bedrifter eller enkeltpersoner som den er rettet mot
<u>Direktiv</u>	Fastsetter obligatoriske retningslinjer, men overlater til medlemsstatene å innarbeide dem i deres nasjonale lovgivning
<u>Henstilling/ Uttalelse</u>	Ikke bindende beslutning (Henstillinger hjemlet i EKSF-traktaten er bindende for medlemsstatene)

1.3.3. EF-parlamentet

EF-parlamentet, eller forsamlingen som det heter i traktatene, har vært en felles institusjon fra 1958 for EKSF, EØF og EURATOM. Bestemmelsen om at Parlamentet skulle velges ved direkte valg kom derimot ikke til anvendelse før i 1979.

Det er ingen nasjonale grupper i Parlamentet. Det er de partipolitiske skillelinjer som er avgjørende for hvordan de valgte representanter forholder seg til de forskjellige parlamentsgrupper. Slik sett er det klare likhetstrekk mellom de enkelte staters nasjonalforsamlinger og EF-parlamentet hvor partigruppene blir flernasjonale. De politiske grupperinger som idag utgjør Parlamentet er som følger:

GRUPPE	1987*	1989	+/-
KOMMUNISTER	48	42	- 6
SOSIALISTER	166	182	+16
EUR. FOLKE PARTI	113	106	- 7
EUR. DEMOKRATER	66	48	-18
LIB/REFORMISTER	46	44	- 2
EUR. DEM. ALLIANSE	29	19	-10
REGNBUEKOALISJONEN	20	23	+ 3
EUR. HØYRE	16	16	0
UTEN GR. TILHØRIGHET	14	8	- 6
ANDRE	--	30	+30
TOTAL	518	518	0

*Spania og Portugal ble ikke medlemmer før 01.01.86, mens resten av repr. ble valgt i 1984 (5 års perioder).

Oppgavene til Parlamentet er å gi råd til Kommisjonen, gi råd til Ministerrådet, og debattere allmenne spørsmål. Videre har Parlamentet et særlig ansvar for å kontrollere og fatte vedtak om godkjenning av budsjettet for de såkalte "ikke-obligatoriske" utgifter. Parlamentet utøver også til en viss grad politisk kontroll overfor Kommisjonen. På samme måte som det i enkelte nasjonalforsamlinger er vanlig å ha "spørretime" er dette også tilfellet i EF-parlamentet. Det kan rettes spørsmål til Kommisjonen, til Ministerrådets formann, og det kan stilles spørsmål omkring det utenrikspolitiske samarbeidet (EPS). Parlamentet kan også vedta mistillit til Kommisjonen ved 2/3-flertall.

1.3.4. EF-domstolen

EF-domstolen er etablert som en instans som skal avgjøre tvistesporsmål mellom forskjellige aktører innenfor EF-systemet på bakgrunn av de tre traktater og andre rettskraftige vedtak som er fattet. Domstolen har 13 dommere som velges av Ministerrådet for en periode av 6 år. Det er tilknyttet domstolen seks generaladvokater og et eget sekretariat. Domstolen er lokalisert til Luxembourg.

Domstolens oppgaver er omfangsrike. Den skal dømme i tvister mellom EF og medlemslandene, mellom medlemsland, mellom EF-borgerne og EF, fortolke traktatene og andre EF-regler og avgjøre prinsipielle spørsmål vedrørende EF-retten før behandling ved nasjonale domstoler. I 1989 ble det opprettet en "hjelpedomstol" for å avlaste EF-domstolen i enkelte saker, og dermed øke den samlede doms-kapasitet.

1.4. Utviklingen mot "det indre marked"

I EFs første fase fra 1958 til 1966 var aktørene de seks opprinnelige medlemmer. Målsetningen om en tettest mulig integrasjon og økonomisk vekst stod i sentrum. Det var imidlertid uenighet om veien til integrasjon og om hva som skulle integreres. Hovedalternativene var en sektorvis integrasjon med en klar overnasjonal struktur, eller en altomfattende integrasjon med en med mindre grad av overnasjonalitet. Kull og stålfelleskapet kan betraktes som eksempel på en sektoriell integrasjon med sterke føderale (og overnasjonale) innslag. I praksis viste det seg at det var problematisk for Kommissjonen å føre en selvstendig politikk på tvers av medlemsstatenes ønsker og interesser. Derfor kom samarbeidet å bli av langt mindre overnasjonal karakter enn opprinnelig tenkt. EURATOM samarbeidet kan betraktes som et sektor-samarbeid hvor det overnasjonale innslag var svært lite synlig. EURATOM må imidlertid sees i sammenheng med "Romatraktaten" som er uttrykket for en nærmest altomfattende integrasjon, og hvor EURATOM-traktaten er skilt ut for å gi denne sektor en sær stilling innenfor samarbeid- og integrasjonsarbeidet.

EFs første store suksess som organisasjon kommer ved innførelsen av en felles landbrukspolitikk i 1962. På dette vanskelige felt lykkes det å skape en felles politikk. Det er riktignok i en situasjon som er preget av underskuddproduksjon av landbruksvarer i EF-området denne politikk blir til, og dermed stod produksjonsøkning i sentrum. Mer problematisk ville det nok vært

om bildet hadde vært preget av overproduksjon, og hvor produksjonsregulering hadde vært politikkenes innhold.

I denne perioden, 1958 - 1966, kom forholdet mellom EF-Kommisjonen og Ministerrådet snart i fokus. Bakgrunnen for dette var ulike betraktninger om hvor den enkelte institusjon hadde sin plass innenfor EF-systemet. Det ble Frankrike som i første omgang satte bremsene på det samarbeid som var under utvikling av føderal karakter. Krisen nådde sitt klimaks i 1966 da Frankrike trakk seg fra EF-organene - på samme måte som de siden skulle trekke seg ut av NATO-organene. Stridens kjerne lå i forholdet mellom den overnasjonale myndighet og medlemsstatenes suverenitet. Løsningen ble et kompromiss, Luxembourg-forliket, samme år hvor det ble oppnådd enighet om at de enkelte medlemsstater skulle kunne legge ned veto i saker hvor de følte sine nasjonale interesser truet.

I denne første periode var Frankrike også eksponent for en restriktiv holdning overfor utvidelse av fellesskapet. Det ble lagt ned veto mot britisk medlemskap på begynnelsen av 1960-tallet, og det ble ikke åpnet for utvidelser før etter de Gaulles avgang i 1969. Den franske holdning kan oppfattes utfra ulike synsvinkler. For det første som et utslag av en restaurasjon av landets stormaktsstilling, og hvor lederskapet innenfor EF var et element i denne gjenreisning. I dette perspektivet ville utvidelse av fellesskapet til også å omfatte Storbritannia være et forstyrrende element. Videre som et produkt av den innenrikspolitiske utvikling i Frankrike. Etableringen av den 5. republikk under de Gaulle representerte en sterk maktentralisering rundt presidenten, og denne maktstilling var nært knyttet til de Gaulles person og til fransk nasjonalisme. I denne situasjon var det lite ønskelig å ha et overnasjonalt organ som kunne fatte bindende beslutninger på tvers av hva som til enhver tid ble oppfattet som franske nasjonale interesser.

Den neste perioden, 1966-1973, representerer en ny suksess med hensyn til utviklingen av EF-samarbeidet. I 1968 ble en tollunion hvor tollsatsene mellom medlemsstatene ble fjernet, og

hvor det ble innført felles tollsatser overfor tredje land ferdigstilt. Tollunionen var ufullstendig i den forstand at avgiftspolitikken ikke ble harmonisert. En tollunion representerer imidlertid en så sterk binding i landenes utenrikspolitikk at det også ble nødvendig med et samarbeid på dette område. Dette fordi en tollunion representerer en felles handelspolitikk og dermed regulerer den viktigste og mest vesentlige kontakt med ikke-medlemsland - handel med varer og tjenester. Det utenrikspolitiske samarbeidet får sin oppstart i 1970, og må sees på bakgrunn bl.a. av denne felles handelspolitikk. EFs institusjoner fikk dermed helt klart kompetanse i handelspolitiske spørsmål i forhold til omverden, noe som vi ser utslag av gjennom både norske forhandlinger, EFTA-landens forhandlinger og andre lands forhandlinger om handelsavtale med EF på begynnelsen av 1970-tallet. Det er EFs organer som har ansvaret for disse forhandlingene.

Perioden 1973 til 1986 er preget av medlemsskapsutvidelser. Antall medlemmer blir fordoblet i perioden. Den første utvidelsen fant sted i 1973 da Storbritannia, Danmark og Irland ble medlemmer av fellesskapet. Den neste utvidelsen skjer ved Hellas inntreden i 1981. Etter lange og vanskelige forhandlinger ble også Spania og Portugal medlemmer i 1986. "De seks" var i løpet av 13 år blitt til "de tolv". I disse årene er det integrasjon av de nye medlemmer og forbredelsen til å motta dem som står i fokus. På et område, fiskerisektoren, ble det utviklet en felles politikk fra 1982 som en prøveordning i ti år. Den økonomiske stagnasjon som kom først på 1970-tallet etter olje-krisen i 1973/74 virket også stagnerende for utviklingen innen EF. Den økonomisk vekst uteble, og de økonomiske problemene i EF-område slo blandt annet ut i en stor arbeidsledighet.

1986 markerer igjen et periode skifte i EFs historie. Årsaken til dette er at "Enhetsakten" ble vedtatt, hvilket var et skritt i retning av en institusjonell tilrettelegging av oppnåelsen av "Roma-traktatens" målsetning, samt en klar utvidelse av EFs myndighetsområde. Samtidig representerer "Enhetsakten" et klart brudd med "Luxembourg-forliket" ettersom det blir innført

muligheter for flertallsavgjørelser i Ministerrådet. Veto-retten blir beholdt som en sikkerhetsventil hvis noen av medlemsstatene skulle føle sine vitale interesser truet. Denne nye retningen innen EF samarbeidet tilsier en styrking av EF som en konføderal struktur, og det er institusjonenes utforming som er hovedsperren for en utvikling i føderal retning. Dette henger nøye sammen med at traktatene i sin tid ble utformet etter et konføderalt prinsipp - hvor hensynet til medlemsstatenes myndighetsområde ble innarbeidet.

"Enhetsakten" som manifest for gjennomføringen av "det indre marked" følges av en tempoplan for tiltak knyttet til prosjektet, og åpner mulighetene for videre integrasjon. Det er i forlengelsen av "Enhetsakten" og det indre marked vokst fram en erkjennelse innen EF-systemet for behovet for en ytteligere utvidelse av integrasjonens omfang. Det er i første rekke styrking av det europeiske monetære system (EMS) på veien til den europeiske økonomiske og monetære union (EMU). Det som ligger som rettesnor for denne utviklingen er "Delors-planen", som foreskriver en tre ettapers utvikling mot EMU. Det forutsettes her en form for felles sentralbank, felles økonomisk politikk og en til slutt en fullstendig økonomisk integrasjon. Dette vil i så fall være et skritt i retning føderal retning. Dette fordi en slik altomfattende økonomisk integrasjon vil medføre budsjettkontroll fra sentralt hold overfor de enkelte medlemsstater. Problemet knyttet til dette er at dagens EF-institusjoner ikke er utformet med tanke på denne type integrasjon. Det er heller ikke traktatmessig dekning for utvidelse av kompetanseområdet for EFs organer i retning av et "europas forenede stater". Før en økonomisk og monetær union kan se dagens lys må EFs myndighetsområde utvides, og de enkelte medlemsstater må akseptere denne utvidede myndighet. Signaler til nå kan tyde på problemer i enkelte stater med hensyn til en slik aksept.

2. Norge og europeisk økonomisk samarbeid

Norges deltagelse i Marshall-hjelp programmet medførte deltagelse i OEEC. Samtidig hadde Norge sluttet seg til de globale internasjonale organisasjoner som arbeidet med økonomiske og handelsmessige spørsmål. I løpet av 1950-tallet ble klart at det ikke ville være mulig å etablere et europeisk frihandelsområde hvor samtlige OEEC-land deltok. I det lengste ble det håpet at det kunne bli funnet en løsning som var akseptabel både for EKSF-landene og OEEC-medlemmene utenfor kull- og stål unionen.

Det var i 1957 ikke aktuell norsk politikk å velge tilslutning til "Romatraktaten" og medlemskap i EØF/EF. Det var flere grunner til dette. For det første var Norge ikke invitert til deltagelse. For det andre var det fra norsk side ikke aktuelt å inngå i et overnasjonalt samarbeide som det som var utformet gjennom "Romatraktaten". For det tredje tilhørte Norge "den britiske sfære", og Storbritannia hadde klargjort at det ikke ville forplikte seg til det samarbeide som ble skissert gjennom "Romatraktaten". Det er flere faktorer som her spiller inn. Norges utenrikshandel har tradisjonelt stått for en relativt stor del av den økonomiske virksomhet, og handelen med Storbritannia har vært særdeles betydningsfull. Politisk og økonomisk hadde Norge tradisjonelt lagt seg tettest mulig opp til britisk politikk. Bindingen mellom U.S.A. og Storbritannia etter 2. verdenskrig økte bare forståelsen av nødvendigheten for en atlantisk orientert politikk.

De OEEC-land som av ulike årsaker ikke så på "Romatraktaten" og "fellesmarkedet" som et relevant alternativ for å styrke de økonomiske forbindelser til sine europeiske naboer gikk sammen og dannet frihandelsorganisasjonen EFTA. Opprettelsen av EFTA kom både som et alternativ og motstykke til EF. Utgangspunktet var å etablere et frihandelsområde for industrivarer i Europa. Noe av bakgrunnen for EFTA ligger også i at opprettelsen av EF ble betraktet som et ledd i en kontinental proteksjonisme.

2.1. EF medlemskap ?

3 ganger har Norge søkt medlemskap i EF. De to første forsøkene i 1962 og 1967 ble stoppet av fransk skepsis. Denne skepsis var ikke rettet mot norsk medlemskap, men mot den søknaden som hadde foranlediget den norske - Storbritannias. Den tredje søknaden fra 1970 resulterte i forhandlinger, et utkast til avtale, og et ikke altfor høflig norsk avslag i form av en folkeavstemning.

Mye av diskusjonen i fram mot folkeavstemningen i 1972 dreide seg om primærnæringsinteresser og distriktsinteresser. Videre var det en debatt rundt verdigrunlaget til EF - en debatt som gikk på hva man ønsket skulle være spesifikke norske verdier, og som ikke skulle la seg påvirke av internasjonale politiske og økonomiske konjunkturer. Et annet emne i diskusjonen var Norges plass i Europa og framtiden for norsk eksportrettet virksomhet. Det ble hevdet at manglende EF-medlemskap ville ha konsekvenser for den del av vår økonomiske virksomhet som skapte grunnlaget for spesifikke norske verdier som f.eks. velferdsstaten.

2.2. Handelsavtalen fra 1972-73

Ettersom Norge avviste medlemskap i EF gjennom folkeavstemningen i september 1972 ble det nødvendig å ordne handelsforbindelsene med EF-landene ved hjelp av en handelsavtale. Dette var av særlig stor betydning fordi Danmark og Storbritannia gikk ut av EFTA og inn i EF, og at disse landene på det daværende tidspunkt stod som mottakere av en stor del av norsk eksport.

Avtalen ble i all hovedsak basert på avtalene til de andre "rest-EFTA" landene. Dette fordi at disse hadde forhandlet om handelsavtaler parallelt med de medlemskapsforhandlingene der Norge var involvert. Den norske delegasjonen som skulle forhandle om en handelsavtale fikk derfor i all hovedsak forelagt seg de samme betingelsene som de andre EFTA-landene hadde oppnådd.

Grunnelementene i handelsavtalen er harmonisering av opprinnelsesregler, beskyttelsesklausuler og konkurranseregler

for EFTA og EF med hensyn til de vareslag avtalen omfatter. Videre er det bestemmelser om en tidsplan på tollavviklingen for de varer som inngår i handelsavtalen. Denne tidsplan er en detaljert beskrivelse av overgangsordninger for de enkelte produkter og produktgrupper som inngår i avtalen.

Gjennom handelsavtalen ble det etablert et europeisk frihandelsområde for industrivarer med opprinnelse enten i EFTA- eller EF land. EFTA-landene måtte endre sine kriterier for opphavsbestemmelse til en vare. Endringen i opprinnelsesreglene tok utgangspunkt i at EFTA-landene adopterte den "tollnomenklatur" som EF-landene hadde utarbeidet.

Frihandelsområde skulle være ferdig etablert innen 1.7.1977. Reduksjonen i tollsatsene skulle skje gjennom at disse ble nedjustert med 20% hvert år fram til juli 1977 av tollene pr. 01.01.1973. For endel såkalte "følsomme" varer var overgangstiden lengre. Både EF og de forskjellige EFTA-land opererte her med en egen liste over produkter hvor tollsatsene skulle avvikles over et lengre tidsrom. For disse produkttyper ville det ikke bli etablert et frihandelsområde mellom EFTA-landene og EF før i 1980 og 1984. Det ble mellomtiden innført tollfrihet for en gitt årlig kvote. Et problem som oppstod ved Storbritannias og Danmarks inntreden i EF var at det i EFTA hadde vært frihandel for endel produkter som ikke ble oppfanget av handelsavtalen eller som tilhørte EFs liste over følsomme varer. Det ble inngått en særskilt avtale for å regulere handelen for disse produkter. Hovedelementet var en gradvis oppjustering av tollsatsene for de varer som ikke falt inn under handelsavtalen. For EFs følsomme varer ble det en gradvis opptrapping av toll til et nivå der tollsatsene igjen kunne justeres ned i tråd med EFs nedtrappingsplan. Dette ble også gjort i forhold til EFTA-landenes import fra Danmark og Storbritannia.

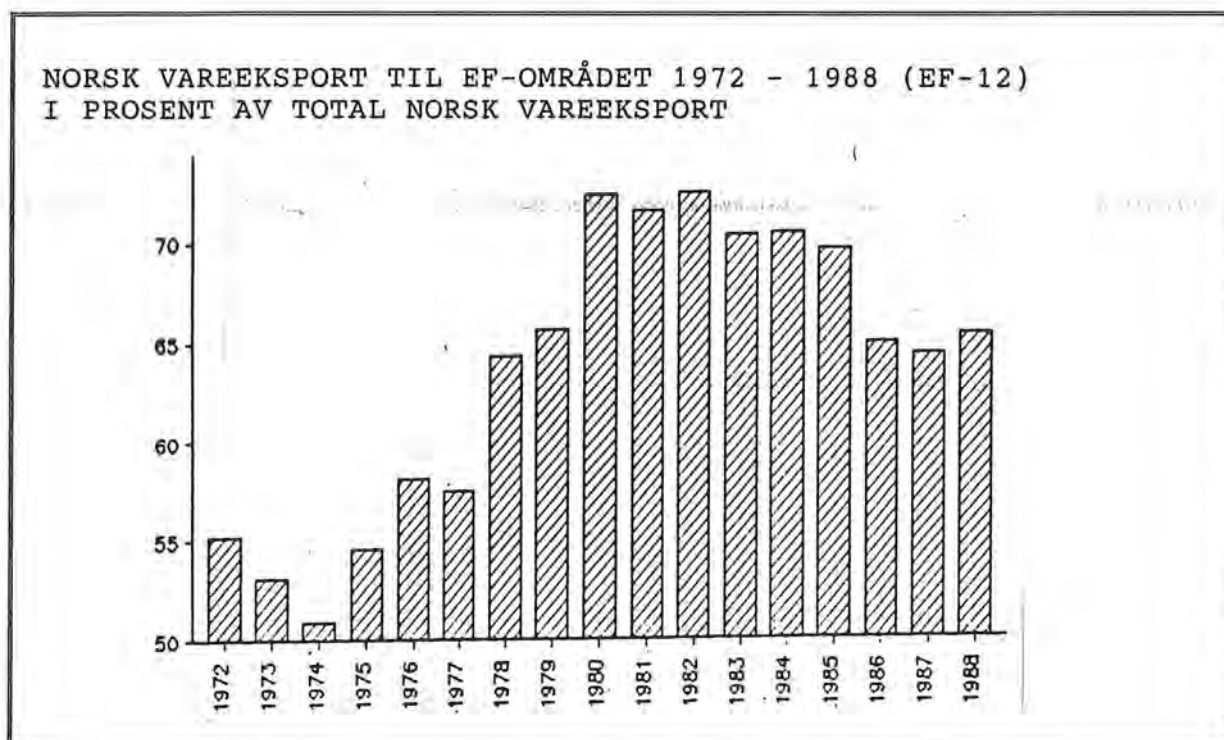
2.2.1. Fiskebrevet og jordbruksbrevet

Et spørsmål som stod sentralt i forhandlingene om handelseavtalen var knyttet til fiskerisektoren. Fisk og fiskeprodukter ble av EF betraktet som landbruksvarer. For Norge var dette problematisk i forhold til at det ikke var ønskelig å knytte handel med landbruksvarer inn i avtalen. Dette var forøvrig også politisk umulig tatt i betraktning debatten før folkeavstemningen. Island hadde i sine forhandlinger om en handelsavtale fått en særskilt protokoll om fisk og fiskeprodukter. Islands argumentasjon hadde vært basert på GATTs regelverk om at en handelsavtale av denne karakter måtte omfatte "den vesentlige delen av samhandelen". For Norges del var dette mer problematisk ettersom fisk og fiskeprodukter ikke utgjorde en så stor andel av handelen med EF at denne argumentasjonen kunne aksepteres.

Gjennom en brevveksling mellom den norske forhandlingsdelegasjonen og EFs forhandlingsledelse ble det tilveiebragt en overenskomst. I et brev til EFs delegasjon ble det fra norsk side innrømmet nedsatt toll på endel landbruksprodukter fra EF. De produkter det her dreide seg om var vin og endel hagebruksprodukter. Dette er siden blitt betegnet som "landbruksbrevet". EF på sin side innrømmet Norge preferansetoll på endel fiskeprodukter, samt tollfrie kvoter. Dette var et resultat både Norges Fiskarlag og Regjeringen sa seg meget fornøyd med. Konsekvensene av fiskebrevet var at de opprinnelige EF-medlemmene måtte redusere sine tollsatser på en rekke norske fiskeprodukter drastisk.

2.3. Samhandelen Norge - EF

Det som er kjennetegnet for eksport av norske varer til EF-området fra 1972 til 1988 er at den er økt både målt i løpende kroner og som andel av vår totale vareeksport. Dette er tilfellet til tross for at det justeres for medlemsskapsutvidelser og beregnes på bakgrunn av EF-12.



Vi ser at den samlede andel norsk eksport til EF-området var synkende i de første årene etter 1972. Dette kan være et resultat av den økonomiske krise som preget næringslivet etter "prishoppet" på olje i forbindelse med OPEC-aksjonen i 1973-74. Denne aksjonen hadde som kjent sin bakgrunn i konflikten i Midt-Østen mellom de arabiske oljeeksporterende landene og Israel .

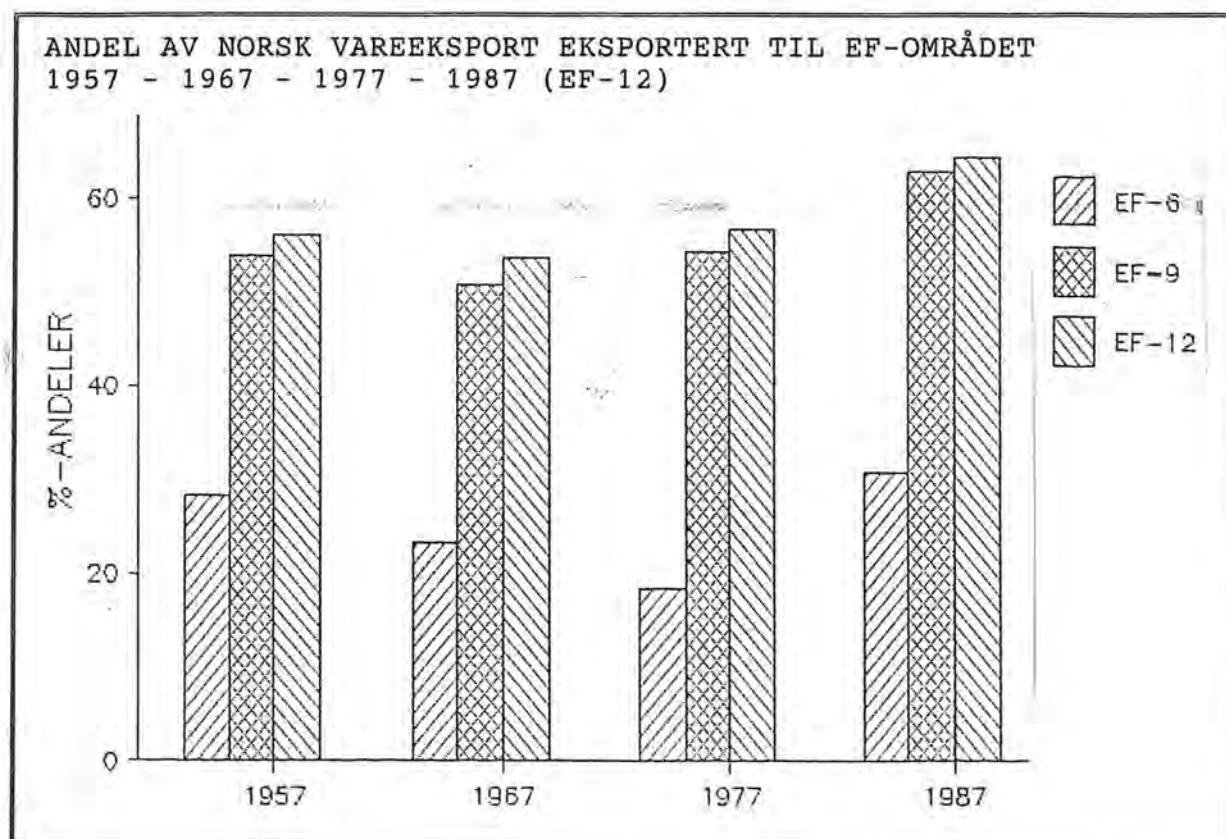
Fra og med 1978 er imidlertid den andelen av norsk vareeksport som går til EF-området økende, og stabiliserer seg på rundt 70% av vår totale eksport. Det utslagsgivende for denne økningen er i første rekke eksporten av olje og gass. Fallet i oljeprisen i 1986 gir seg som utslag at verdien av vår eksport til EF sett i forhold til verdien av vår totale eksport avtar til rundt 65%. Dette viser i store trekk at den økningen som har funnet sted med hensyn til hvor stor andel av den norske vareeksporten EF mottar er et resultat av at EF-området er den viktigste mottaker av norsk olje og gass. Dermed er det ikke sagt at eksporten av andre varer har avtatt i volum, men verdien av den mer tradisjonelle eksporten har mistet endel av sin relative betydning i forhold til eksport av olje og gass. Handelstatistikken viser med all tydelighet at Norge er blitt en eksportør av petroleumsprodukter.

ENKELTE VARESLAGS ANDEL AV VAREEKSPORTEN TIL EF (%)

VAREGRUPPE:	1972	1974	1978	1982	1986
FISK OG FISKEPROD.	6.98	4.34	3.78	2.61	4.91
OLJE OG OLJE-PRODUKTER	2.51	5.59	26.97	41.15	29.25
GASS	.00	.06	13.50	26.68	28.95
PAPIR OG PAPP	8.27	9.24	4.24	2.65	3.63
METALLER (IKKE JERN OG STÅL)	26.73	17.46	9.77	6.30	9.27

Norsk eksport til EF-område må ikke utelukkende sees i lys av perioden etter 1972 og etableringen av handelsavtalen. Den norske samhandelen med de land som i dag utgjør EF har tradisjoner og røtter som strekker seg langt tilbake. Handel mellom nasjoner er som regel et produkt av geografisk nærhet, kultur og tradisjoner - og at der er kommunikasjonsforbindelser mellom partene. Ser vi på utviklingen over en lengre periode kan vi bemerke at den er relativt stabil når vi ser på hele EF-området. Andelen av norsk vareeksport til EF-området i 1957, 1967, 1977 og 1987 er relativt stabil - de fire årene ligger innenfor intervallet 55 - 65 prosent av vår totale vareeksport.

Ser vi så på hvordan denne eksporten fordeler seg innen EF-området kan vi også betrakte utviklingen mer som et uttrykk for stabilitet enn som radikal endring. Vi ser at Storbritannia framstår som den viktigste konsument av norske varer, og det er dels på denne bakgrunn vi må forstå de tre norske søknadene.



NORSK EKSPORT TIL EF-OMRÅDET: FORDELT PÅ LAND

LAND:	1957	1967	1977	1987
BELGIA/ LUXEMB.	6 %	4 %	2 %	2 %
FRANKRIKE	8 %	5 %	6 %	8 %
ITALIA	5 %	5 %	3 %	4 %
NEDERLAND	7 %	5 %	7 %	11 %
V. TYSKL.	24 %	23 %	15 %	23 %
DANMARK	10 %	15 %	11 %	8 %
STORBRIT.	36 %	36 %	52 %	42 %
IRLAND	(1) %	(1) %	(1) %	1 %
HELLAS	1 %	2 %	2 %	(1) %
SPANIA	2 %	2 %	1 %	1 %
PORTUGAL	1 %	1 %	1 %	1 %

3. EFTA - EF: Luxembourg-erklæring, Oslo-prosess og EFTA-strategi

EFTA-samarbeidet er som tidligere nevnt fundert på fri handel med industrivarer med opphav innen frihandelsområdet. Fra 1960 til 1966 var hovedgjøremålet for organisasjonen å påse at tollavviklingen for industrivarer holdt den fastsatte tempoplan. Da EF-landene økte tempoet i tollavviklingen, gjorde EFTA-landene det samme. Videre ble det arbeidet for å nedbryte import kvoter og eksport restriksjoner.

EFTA og EFTA-landenes forhold til omverden er preget av forholdet til EF og land i grensesonen mellom Øst og Vest. I 1961 ble det inngått en assosieringsavtale med Finland. Finland fant ikke å kunne bli fullt medlem på dette tidspunkt, til det var forbindelsene - både handelsmessig og politisk - til naboen i Øst for tette. Samme år søkte Storbritannia og Danmark om medlemskap i EF, og Norge gjorde det samme året etter. Det er interessant å merke seg at alt etter 2 år etter undertegningen av Stockholm-konvensjonen søker 3 av kontrahentene medlemskap i EF. Disse søknadene ble imidlertid stoppet av den franske president Charles de Gaulle, hovedsaklig av grunner som må forklares på bakgrunn av fransk innenrikspolitikk og franske utenrikspolitiske interesser. I 1967 søkte Norge, Danmark og Storbritannia for andre gang om medlemskap i EF, og ble på nytt avvist. Forhandlinger om betingelserne for medlemskap kommer først i gang etter de Gaulles avgang i 1969, og etter ny søknad fra Storbritannia, Danmark, Irland og Norge.

I 1972 trakk Danmark og Storbritannia seg tilbake fra EFTA-samarbeidet for sammen med Irland å bli medlem i EF fra 1. januar 1973. De resterende EFTA-land inngikk handelsavtaler med EF samtidig som det ble inngått avtaler om overgangsordninger ved Danmark og Storbritannias tiltredelse i de europeiske fellesskaper.

Fra 1984 er i praksis frihandel mellom EFTA og EF innført for industrivarer ved at de siste overgangsordningene løper ut. Dette blir markert ved et felles EFTA-EF ministermøte i Luxembourg i

april samme år. Dette møtet er opphavet til Luxembourg-erklæringen hvor ministrene forplikter seg til å intensivere det økonomiske samarbeidet mellom EFTA og EF for å etablere et europeisk økonomisk rom (EES- european economic space). Dette ledet i sin tur til "Oslo-prosessen" som ble innledet gjennom EFTA-toppmøtet i Oslo i mars 1989.

3.1. Luxembourg-erklæringen

I 1984 var de siste hindringer og overgangsordninger i forhold til EFTA-landenes handelsavtale med EF avviklet. EFTA- og EF-landenes handelsministre kom sammen i Luxembourg i april 1984 for å drøfte viderutvikling av samarbeide. Møtets slutterklæring åpner for samarbeid på en rekke områder mellom EFTA og EF. Det er stor bredde med hensyn til de sektorer som nevnes som potensielle samarbeidsområder, og hvor noen områder ligger nært knyttet til handelspolitikk og handelsavtalene, mens andre områder ligger klart utenfor det handelspolitiske. Denne erklæringen danner basis for arbeidet mot et europeisk økonomisk rom (European Economic Space - EES) som består av EFTA- og EF-området

LUXEMBOURG-ERKLÆRINGENS HOVEDINNHOLD:**OMRÅDER SOM I SÆRLIG GRAD MÅTTE BEARBEIDES FOR
Å UTVIKLE SAMARBEIDET**

- harmonisering av standarder.
- avvikling av tekniske handelshindringer
- forenkling av grensekontroller
- opprinnelsesregler
- avvikling av urimelig handelspraksis
- statlige støtteordninger som strider mot frihandelsavtalene.

**OMRÅDER HVOR SAMARBEID VAR PÅKREVD INNEN FORSKNING
OG UTVIKLING**

- telekommunikasjon
- informasjonssystemer
- nye audiovisuelle media
- bevegelse av europeiske forskere.

ANDRE OMRÅDER FOR SAMARBEID OG KONSULTASJONER

- transport
- landbruk
- fiske
- energi
- arbeidsvilkår
- sosial beskyttelse
- kultur
- forbrukerbeskyttelse
- miljøspørsmål
- turisme
- intellektuell eiendomsrett.

3.2. Luxembourg-utspillet og Oslo-møtet

Jacques Delors, presidenten for EF-kommisjonen, kom i en tale i Strasbourg i januar 1989, inn på forholdet mellom EFTA og EF. Innholdet i Delors budskap var i hovedtrekk at EF ønsket EFTA-landene velkommen til samarbeid på basis av Luxembourg-erklæringen. Videre ble det i talen pekt på de alternativer EFTA-landene måtte forholde seg til.

Et punkt ble gjort helt klart i Delors tale: EF og "det indre marked" baseres på en tollunion. Spørsmålet som Delors stiller, og lar stå ubesvart, er om EFTA-landene er forberedt på å underkaste seg den felles handelspolitikk som en tollunion også vil kreve av disse som ikke-medlemmer. Videre stiller han spørsmål om EFTA-landene er villig til å innarbeide i sin lovgivning de regler som må til for å sikre "de fire friheter" - og som en konsekvens de beslutninger som fattes av EF-domstolen. Spørsmålsstillingen refererer seg dessuten til forholdet til statsstøtte og til sosiale forhold. Delors understreket imidlertid at mulighetene ville endre seg hvis EFTA styrket sin organisasjon. Da ville rammen for samarbeidet hvile på to pilarer - EFTA-organisasjonen og EF-organisasjonen. Hvis dette ikke var mulig ville man være nødt til å la samarbeidet basere seg på EFs regler og lover.

DELORS ALTERNATIVER FOR UTVIKLINGEN AV
EF-EFTA SAMARBEIDET

- videreutvikling av frihandelsområdet for industrivarer
- integrasjon mellom EFTA og EF på basis av tanken om tollunion
- styrking av EFTA i retning av større overnasjonalitet og et bipolært samarbeid EF - EFTA ("to-søyle samarbeide")

EFTAs regjeringssjefer svarte på Delors utspill gjennom erklæringen fra EFTA "toppmøtet" i Oslo i mars 1989. Innholdet i erklæringen er i all hovedsak basert på målsetningen om økt

økonomisk integrasjon mellom EFTA og EF. Erklæringen er meget tilbakeholden med å konkretisere virkemidler for denne integrasjon. "Oslo-erklæringen" dekker i hovedsak de områder som er dekket gjennom "Luxembourg-erklæringen", men hvor viljeserklæringen er løftet opp på regjeringssjefsnivå. Oslo-møtet er forsiktig i å omtale det som i Delors tale var et viktig punkt - institusjonaliseringen av samarbeidet. Det heter imidlertid i erklæringen at:

"Vi gir vårt positive svar til Delors initiativ og erklærer oss rede til sammen med EF å undersøke måter for å oppnå et mer strukturert fellesskap med felles beslutningsprosesser og felles administrative institusjoner med sikte på å gjøre vårt samarbeid mer effektivt".

3.3. EFTA - EF prosessen

For å realisere de mål som er skissert i Luxembourg-erklæringen og på "Oslo-møtet" ble det satt i verk et målrettet arbeide for å kartlegge eventuelle problemer. Arbeidet innrettet seg særlig på det forhold at EF skulle gjennom en prosess som skulle lede til virkeliggjøring av "det indre marked" i 1993.

Proessen kan deles inn i flere områder og nivåer. For det første er det et område som vi kan benevne som teknisk standardisering - i utgangspunktet kanskje det mest uproblematiske. For det annet er det harmonisering - utforming av nasjonal lovgivning slik at den er rimelig ensartet i hele EF - EFTA område. Det tredje område er utforming av institusjonelle løsninger - forsøk på å finne prosedyrer og institusjoner for å overvåke EØS/EES avtalene når de er etablert. Når det gjelder tilpasning via EFTA er det tre nivåer hvor det fattes beslutninger. For det første det nasjonale nivå - hvor standarder må vurderes, lovforslag utarbeides og vedtas, og nasjonale standpunkt utformes. Det neste nivå er å samordne EFTA landens nasjonale standpunkt - finne en felles plattform som samtlige EFTA-land kan se seg tjent med. Det siste - og avgjørende nivå - er når EFTA-landene setter seg til forhandlingsbordet med representanter for EF-Kommisjonen. Det er i disse forhandlinger at utformingen av EØS/EES endelig blir

gjort - og det er evnen til "å gi og ta" i disse forhandlinger som vil bli avgjørende for i hvilke grad de enkelte aktører har nådd sine mål.

NORSKE MÅL FOR EF-EFTA PROSESSEN

- Full adgang for norsk næringsliv til EFs indre marked
- Fjerning av opprinnelsesregler for EFTA-eksport til EF-land
- Avskaffelse av bruk av anti-dumping tiltak for handel innenfor EØS
- Fri adgang til eksport av fiskeprodukter til EF-land.
- Felles konkurranseregler i EØS, slik at konkurransen mellom de ulike landenes bedrifter kan skje på et mest mulig likt grunnlag.
- Sikre høyere standarder og ambisjoner på det sosiale- og distriktspolitiske område, samt i miljøvernarbeidet.
- Full deltakelse i EF-samarbeidet på områder som miljøvern, forskning og utvikling, sosiale spørsmål, utdanning og forbrukerspørsmål
- Opprettelse av EFTA-organer som kan sikre at EFTA blir en effektiv samarbeidspartner i EØS.

3.4. Fundamentalt Forbedret Frihandelsområde (F.F.F.) ?

En vellykket EFTA-EF prosess forutsettes å skape et europeisk økonomisk område som er fundamentert på et "fundamentalt forbedret frihandelsområde" (FFF). Det som skal kjennetegne dette arrangementet er at frihandelsbegrepet skal omfatte hovedområdet for "de fire friheter":

- fri bevegelse av varer
- fri bevegelse av kapital
- fri bevegelse av tjenester
- fri bevegelse av arbeidskraft

Det eneste unntak som er skissert i forhold til disse friheter er knyttet til landbrukssektoren hvor det ikke er ønskelig å tilpasse seg EFs landbrukspolitikk eller trekke landbruksvarer i generell forstand inn under frihandelskonseptet. Videre skal selve EØS bli et langt mer dynamisk instrument med klare fastlagte prosedyrer og beslutningsmekanismer for å håndtere framtidige problemer.

FFF vil medføre at det blir ensartede konkurranseregler for f.eks offentlige innkjøp, tjenesteytende sektor i EF og EFTA-land må i større grad enn i dag vente konkurranse fra nye hold, bygge og anleggsbransjen vil i større grad bli internasjonal og vi vil få økt grad av europeiske konserndannelser. Vi kan si at det som var planen for EFs "indre marked" også vil gjøre seg gjeldene i EFTA-område.

For landbruksnæringen i Norge er det et problemkompleks i forbindelse med FFF og EFTA-EF prosessen man skal være særlig oppmerksom på. I utgangspunktet betraktes ikke landbruk som et område som skal omfattes av tilpasningen til EF. Det som imidlertid kan vise seg er at den prosess som skal lede fram mot FFF vil kreve at landbruket trekkes inn, enten:

- direkte i form av en avtale hvor importvernet mot EF-produkter avvikles eller reduseres i bytte mot tilsvarende innrømmelser fra EF på andre områder.

- indirekte i form av økt samhandel med bearbeidede landbruksprodukter (ferdigmat, etc.) som medfører mindre industriell etterspørsel etter norsk produserte produkter.

Årsaken til at en større åpning for handel med jordbruksprodukter mellom Norge og EF kan bli aktuell er at det er handel med jordbruks- og fiskeprodukter av varehandelen som ikke er med i frihandelsavtalen fra 1973. Disse produktene omfattes av et "jordbruksbrev" og "fiskebrev" i tilknytning til avtalen. Vi kan si at Norge gav EF ensidige konsesjoner på landbruksprodukter, mens EF gav Norge tilsvarende konsesjoner på fiskerisiden.

Ettersom Norge ønsker større markedsadgang på fiskerisiden må det finnes et område hvor Norge kan gi EF konsesjoner i de forhandlinger som vil konkretisere seg i løpet av 1990-91.

EF-EFTA-prosessen har blitt bearbeidet gjennom fem arbeidsgrupper som avleverte sine arbeider i løpet av sommeren/høsten 1989. EFTA-landene har på grunnlag av dette arbeidet utformet sine målsetninger. Forhandlinger med EF skal opptas tidlig i 1990, men hvor tidsperspektivet etter de første drøftelser med EF er langt mer uspesifikt enn det som var EFTA-landene ønske, nemlig et ferdigforhandlet EØS i løpet av 1990.

EF ser ut til å ha bedre tid med hensyn til EØS. Dette er naturlig sett i forhold til arbeidet med å realisere "det indre marked" som EF må prioritere. For EF er det tidsnok å ha klart EØS-konseptet slik at det kan tre i kraft i begynnelsen av 1993.

Utviklingen i Øst-Europa kan ha en innvirkning på EØS-prosessen som er to-sidig og til dels motstridende. På den ene side stiller utviklingen Vest-Europa overfor en utfordring med hensyn til å medvirke til økt økonomisk og politisk kontakt i hele Europa. Dette krever at Vest-Europa er kommet fram til rammer for en slik kontakt. På den annen side vil EF møte de største utfordringene fra Øst-Europa. Dette fordi fellesskapet representerer de fleste og største landene i Vest-Europa, de har en felles handelspolitikk, og et utenrikspolitisk samarbeide. Dermed kan noe av den kapasitet som skulle ferdigstille EØS måtte kanaliseres i retning av øst-europeiske spørsmål.

Den store utfordringen Europa står overfor blir å finne rammer for samarbeid på tvers av etterkrigstidens internasjonale system. "Det europeiske hus" må få et fundament, et fundament som kan tåle både deltagelse fra områder med "frie bevegelser", blandingsøkonomier, og fra øst-stater med en tilnærmet utviklingsøkonomi.

Beslutninger som kan fattes av EF - systemet :

Forordning: EF-lov - anvendes direkte i alle medlemsstater.

**Avgjørelse/
beslutning:** Bindende for den eller de medlemsstater, bedrifter eller enkeltpersoner som den er rettet mot.

Direktiv: Fastsetter obligatoriske retningslinjer, men overlater til medlemsstatene å innarbeide dem i deres nasjonale lovgivning.

**Henstilling/
Uttalelse:** Ikke bindende beslutning (Henstillinger hjemlet i EKSF-traktaten er bindende for medlemsstatene).

Enkelte vareslags andel av vareeksporten til EF (%) :

	1972	1974	1978	1982	1986
Fisk og fiske- produkter	6,98	4,34	3,78	2,61	4,91
Olje og olje- produkter	2,51	5,59	26,97	41,15	29,25
Gass	0,00	0,06	13,50	26,68	28,95
Papir og papp	8,27	9,24	4,24	2,65	3,63
Metaller (ikke jern og stål)	26,73	17,46	9,77	6,30	9,27

Norsk eksport til EF-området, fordelt på land.

	1957	1967	1977	1987
Belgia/ Luxemb.	6 %	4 %	2 %	2 %
Frankrike	8 %	5 %	6 %	8 %
Italia	5 %	5 %	3 %	4 %
Nederland	7 %	5 %	7 %	11 %
Vest-Tyskland	24 %	23 %	15 %	23 %
Danmark	10 %	15 %	11 %	8 %
Storbritannia	36 %	36 %	52 %	42 %
Irland	(1) %	(1) %	(1) %	1 %
Hellas	1 %	2 %	2 %	(1) %
Spania	2 %	2 %	1 %	1 %
Portugal	1 %	1 %	1 %	1 %

Luxembourg-erklæringens hovedinnhold:

Områder som i særlig grad måtte bearbeides for å utvikle samarbeidet

- harmonisering av standarder.
- avvikling av tekniske handelshindringer
- forenkling av grensekontroller
- opprinnelsesregler
- avvikling av urimelig handelspraksis
- statlige støtteordninger som strider mot frihandelsavtalene.

Områder hvor samarbeid var påkrevd innen forskning og utvikling

- telekommunikasjon.
- informasjonssystemer.
- nye audiovisuelle media
- bevegelse av europeiske forskere

Andre områder for samarbeid og konsultasjoner

- | | |
|-----------------|------------------------------|
| - transport | - sosial beskyttelse |
| - landbruk | - kultur |
| - fiske | - forbrukerbeskyttelse |
| - energi | - miljøspørsmål |
| - arbeidsvilkår | - turisme |
| | - intellektuell eiendomsrett |

Norske mål for EF-EFTA prosessen

- Full adgang for norsk næringsliv til EFs indre marked
- Fjerning av opprinnelsesregler for EFTA-eksport til EF-land
- Avskaffelse av bruk av anti-dumping tiltak for handel innenfor EØS.
- Fri adgang til eksport av fiskeprodukter til EF-land.
- Felles konkurranseregler i EØS, slik at konkurransen mellom de ulike landenes bedrifter kan skje på et mest mulig likt grunnlag.
- Sikre høyere standarder og ambisjoner på det sosiale- og distriktspolitiske område, samt i miljøvernarbeidet.
- Full deltagelse i EF-samarbeidet på områder som miljøvern, forskning og utvikling, sosiale spørsmål, utdanning og forbrukerspørsmål.
- Opprettelse av EFTA-organ som kan sikre at EFTA blir en effektiv samarbeidspartner i EØS.