



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# Meld. St. 5

(2012–2013)

Melding til Stortinget

---

## EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU

Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk  
europapolitikk





## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>Norges avtaler med EU.</b>	
1.1	Meldingens grunnlag .....	5		<b>Muligheter og handlingsrom</b> ...	37
1.2	Norges samarbeid med EU .....	6	5.1	Innledning .....	37
1.3	Meldingens innhold .....	7	5.2	Tidlig medvirkning i politikk- og regelverksutforming .....	37
<b>2</b>	<b>Utviklingstrekk i EU</b> .....	<b>9</b>	5.3	Forvaltningen av EØS-avtalen .....	39
2.1	Et utvidet og mangfoldig EU .....	9	5.3.1	Vurdering av EØS-relevans .....	39
2.2	Endret traktatverk .....	9	5.3.2	Mulige tilpasninger ved innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen .....	43
2.3	Endrede styringsformer .....	11	5.3.3	Særlig om organer med kompetanse til å treffe bindende vedtak overfor myndigheter, foretak eller personer .....	44
2.4	Utviklingstrekk i det indre marked	11		Bruk av handlingsrom ved gjennomføring av EØS-regelverk nasjonalt .....	46
2.5	Endringer i det økonomisk-politiske samarbeidet i EU som følge av finanskrisen .....	12	5.3.4	Norsk tilnærming til overvåkings- og domstolsystemet .....	48
<b>3</b>	<b>Norges samarbeid med EU</b> .....	<b>14</b>	5.3.5	Artikkel 102-prosedyre – reservasjon og mulig suspensjon .	50
3.1	EØS-avtalen .....	14	5.3.6	Forvaltning av avtalene på justisområdet .....	51
3.1.1	Formål og innhold .....	14	5.4	Schengen-avtalen .....	52
3.1.2	Kjennetegn ved EØS-avtalen .....	16	5.4.1	Utvikling av samarbeidet på øvrige deler av justisområdet .....	54
3.1.3	Avtalens institusjonelle oppbygging	16	5.4.2	Utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid .....	55
3.1.4	EØS-avtalen og landbruk .....	19	5.5	Muligheter for norsk medvirkning	56
3.1.5	EØS-avtalen og fisk .....	19	5.5.1	Norsk deltakelse i krisehåndtering og militær kapasitetsbygging .....	58
3.1.6	Utviklingen i norsk økonomi etter inngåelsen av EØS-avtalen .....	20	5.5.2	Dialog og samarbeid .....	58
3.1.7	Norges avtaleverk med EU i et demokratisk perspektiv .....	23	5.5.3	Oppsummering .....	59
3.1.8	EØS-midlene .....	23	5.6		
3.2	Justisområdet .....	26	<b>6</b>	<b>Sentrale norske prioriteringer i europapolitikken</b> .....	<b>61</b>
3.2.1	Schengen-samarbeidet .....	26	6.1	Norsk næringsliv og verdiskaping i det indre marked .....	61
3.2.2	Samarbeid utenfor Schengen-området .....	29	6.2	Sentrale politikkområder .....	62
3.3	Det utenriks- og sikkerhetspolitiske området .....	29	6.2.1	Arbeidsliv og velferd .....	62
3.3.1	EU som utenrikspolitisk aktør etter Lisboa-traktaten .....	29	6.2.2	Energi .....	65
3.3.2	Dagens samarbeidsordninger og møteplasser .....	30	6.2.3	Miljø, klima og mattrygghet .....	66
3.3.3	Sikkerhetspolitisk samarbeid .....	30	6.2.4	Forsknings- og utdannings-samarbeid .....	67
<b>4</b>	<b>Oppfølging av St.meld. nr. 23 (2005-2006)</b> .....	<b>32</b>	6.2.5	Distrikts- og regionalpolitikk .....	69
4.1	Tydelige og tidlige politiske prioriteringer .....	32	6.2.6	Markedsadgang for norsk sjømat	71
4.2	Samordning og utnyttning av mulighetene .....	32	6.3	Norden og Europa .....	71
4.3	Gjennomføring og forvaltning av EØS-forpliktelsene .....	34	6.4	Oppsummering .....	73
4.4	Kompetanseløft .....	35			
4.5	Økt åpenhet og dialog .....	35			
4.6	Oppfølging .....	36			

<b>7</b>	<b>Sentrale virkemidler i gjennomføringen av europapolitikken ..</b>	<b>74</b>	<b>8</b>	<b>Avsluttende vurderinger .....</b>	<b>79</b>
7.1	Informasjon og kunnskap .....	74	<b>Vedlegg</b>		
7.2	Åpenhet og involvering .....	75	1	NOU 2012: 2, høringsuttalelser og øvrige innspill .....	80
7.3	EU/EØS-kompetanse i forvaltningen .....	76			
7.4	God samordning i forvaltningen ..	77			
7.5	Gjensidig ansvar for god forvaltning	78			
7.6	Oppsummering .....	78			



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# Meld. St. 5

(2012–2013)

Melding til Stortinget

---

## EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU

Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk  
europapolitikk

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 12. oktober 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning

#### 1.1 Meldingens grunnlag

---

Regjeringens grunnlag for utøvelsen og gjennomføringen av europapolitikken er EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. EØS-avtalen knytter Norge til EUs indre marked og utgjør fundamentet i norsk europapolitikk. I tråd med dette vil denne meldingen ikke drøfte alternative tilknytningsformer til EU.

Som nedfelt i Soria-Moria-erklæringene vil Regjeringen føre en aktiv europapolitikk og arbeide målrettet for å ivareta norske interesser overfor EU.

For Norge er det viktig at EØS-samarbeidet er kjennetegnet ved robusthet, fleksibilitet og gjensidig ansvar. Med robusthet menes at EØS-avtalen sikrer likebehandling og forutsigbarhet for norske aktører, samt best mulig medvirkning i EUs prosesser. Med fleksibilitet menes at det kan tas

tilbørlig hensyn til avtalepartenes varierende behov og interesser i det løpende EØS-samarbeidet. Med gjensidig ansvar menes at alle avtaleparter følger opp EØS-avtalen på en korrekt og ansvarlig måte, som sikrer samarbeidets kvalitet og effektivitet.

Norge er gjennomgående tjent med utvikling av felles regler og standarder for virksomheten i det europeiske markedet. Der regelverksutviklingen ikke er i samsvar med norske interesser, vil Regjeringen bruke alle de mulighetene og det handlingsrom avtaleverket med EU gir oss til å sikre norske interesser.

Begrepet handlingsrom kan forstås på flere måter. I denne meldingen brukes begrepet om de muligheter Regjeringen har til å påvirke hvordan norske foretak og norske borgere berøres av EØS og andre deler av samarbeidet med EU. Handlingsrom brukes således både om de muligheter

norske myndigheter har til å påvirke innholdet i regelverket, og hvorvidt og hvordan man skal gjennomføre regelverket nasjonalt. En god forvaltning av Norges avtaler med EU forutsetter en bevissthet om hvilket handlingsrom som til enhver tid eksisterer.

Meldingens hovedformål er å bidra til en god forvaltning av avtaleverket med EU. Å sikre en god oppfølging av avtaleverket, herunder best mulig bruk av handlingsrommet, er ikke minst viktig i lys av de omfattende endringene som EU har gjennomgått i de senere år. Dette gjelder både utvidelser av EU med en rekke nye medlemsland, nytt traktatverk, nye arbeidsformer og senest endringer som følge av den økonomiske krisen i Europa.

Regjeringen vil rette hovedinnsatsen i europapolitikken inn mot områder av særskilt betydning for Norge. Regjeringen vil legge til rette for åpenhet og informasjon, samt god kunnskap og forvaltningskultur i oppfølgingen av vårt avtaleverk.

Regjeringen oppnevnte ved inngangen til 2010 et bredt sammensatt forskningsbasert utvalg for å gjennomgå erfaringene med EØS-avtalen og våre øvrige avtaler med EU. Målsetningen var å etablere et best mulig faktagrunnlag om Norges avtaler og samarbeidsordninger med EU. Utvalget, ledet av professor Fredrik Sejersted, la frem sin rapport 17. januar 2012 (NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor*). Rapporten er omfattende og grundig. Den bidrar til et godt kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av europapolitikken. Hovedkonklusjoner, sluttmerknader og sammendrag av høringsuttalelser er gjengitt som vedlegg til denne meldingen. I tillegg har andre organisasjoner og miljøer bidratt til en bred debatt gjennom egne analyser av Norges forbindelser med EU og mulige alternativer til dagens tilknytningsform. Også disse er omtalt i vedlegget.

## 1.2 Norges samarbeid med EU

### *EØS-avtalens utgangspunkt*

Da Stortinget i 1992 med det nødvendige  $\frac{3}{4}$  flertall samtykket til inngåelsen av EØS-avtalen, var det for å sikre Norge deltakelse i det indre markedet som var under utvikling i EF. For Stortinget fremsto sikkerhet for likeverdig adgang til det vesteuropeiske markedet som viktig for norsk økonomi og verdiskaping. EØS-avtalen etablerte et slikt ensartet og dynamisk økonomisk samarbeidsområde.

Norge er tett sammenvevd med EU-landene, gjennom historiske og kulturelle bånd, geografisk

plassering og verdi- og rettsfelleskap. Norge har derfor valgt å utvikle samarbeidet og de avtalemessige forbindelsene med EU også på områder utenfor EØS-rammen. Det gjelder justis- og politisamarbeid, asyl- og innvandrings spørsmål og samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. I overveiende grad er samarbeidet med EU på disse områdene utviklet og styrket på norsk initiativ. Erkjennelsen av at grenseoverskridende utfordringer bare kan møtes med samarbeid, har vært ledetråden for skiftende norske regjeringers ønske, med bred støtte i Stortinget, om å utvikle samarbeidet med EU på disse områdene.

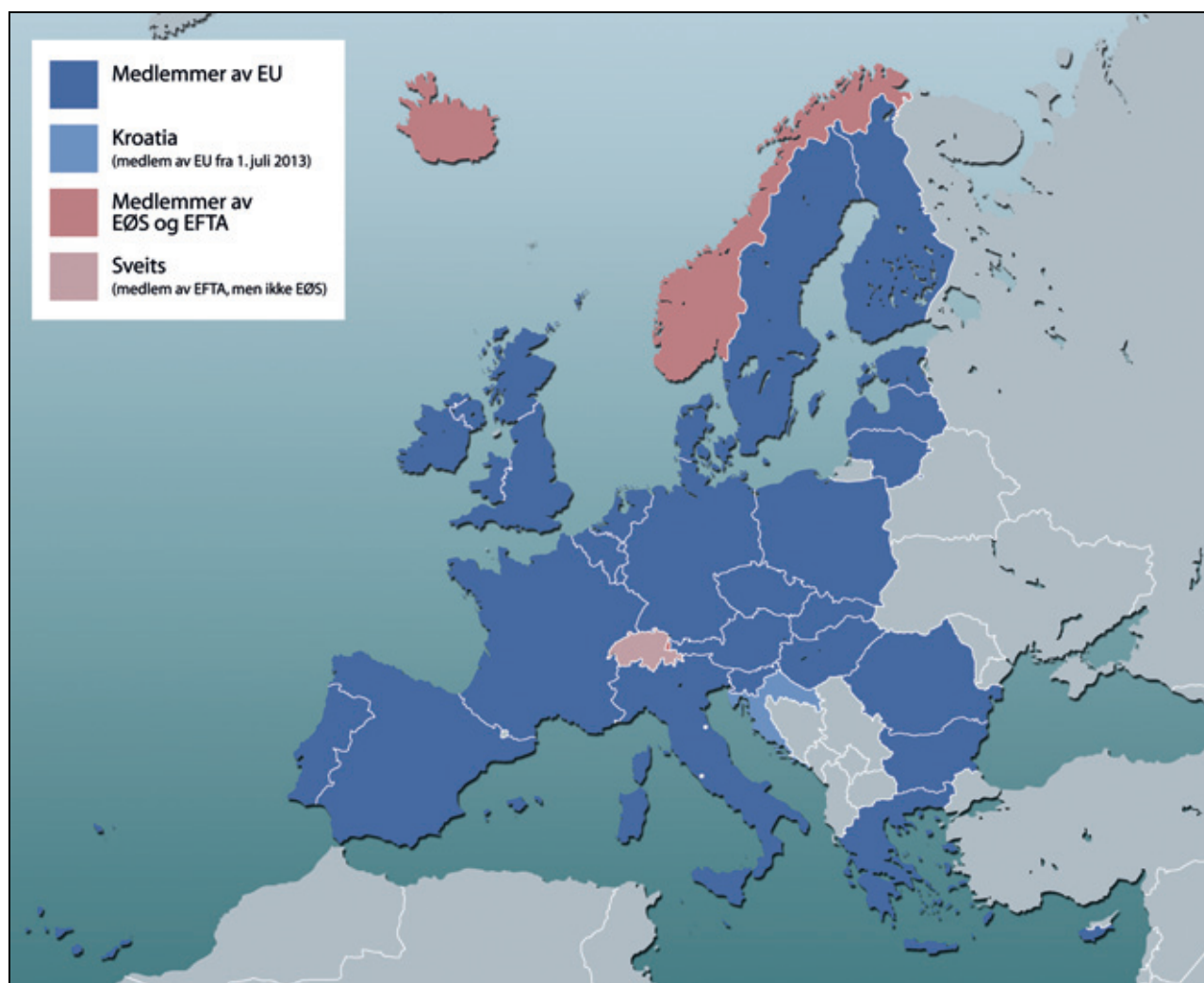
EØS-avtalen har vært i kraft i nesten 19 år og har virket i en periode som har vært preget av stabilitet og økonomisk vekst for Norge. Den har vist seg å være en robust ramme for det økonomiske samkvemmet mellom landene i EØS-området i møtet med substansielle endringer i EU-samarbeidet, særlig utvidelsene med 12 nye medlemsland og nye traktatgrunnlag i EU.

I dag preges Europa av etterdønningene av krisen som inntraff i verdensøkonomien i 2008. De fleste europeiske landene er rammet økonomisk, mange også sosialt og politisk. Norge har så langt vært skånet for de verste stormkastene. Men utviklingen i EU og landene i EØS-området er viktig for norske interesser. Det har derfor vært naturlig for Norge å bidra til å dempe virkningene av de kriser europeiske land nå gjennomlever, blant annet ved å styrke vårt bidrag til IMF's støtteordninger og å tilby bilaterale lån til naboland. Norges bidrag gjennom EØS-finansieringsmidlene og som en langsiktig og pålitelig energileverandør spiller også en positiv rolle for utviklingen i Europa.

Samtidig som EU og mange av EU-landene opplever sin verste krise på svært mange år, har det indre markedet vist seg som en robust ramme for handel og økonomisk samkvem mellom landene i EØS-området. De utfordringer EU og EU-landene sliter med i dag, har ikke bidratt til å destabilisere eller bryte opp det indre markedet.

### *EØS, EU og Norden*

EØS-avtalen knytter hele Norden sammen i et felles indre marked. Gjennom denne rammen har integrasjonen mellom de nordiske samfunnene blitt konkretisert og videreutviklet på viktige områder som nedbygging og avvikling av grensehindre, arbeidsmobilitet, velferd og sysselsetting, miljø og på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området.



Figur 1.1 Kart over EU/EØS

I dag utgjør det nordiske samarbeidet en viktig ramme for samordning overfor EU, samtidig som Norden-politikk for Norge og de nordiske landene er blitt en stadig viktigere del av europapolitikken. Det nordiske samarbeidet har på denne måten blitt en integrert del av det europeiske samarbeidet.

Også på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området har det skjedd en betydelig styrking av samarbeidet mellom de nordiske landene innenfor rammen av deres respektive EU- og NATO-medlemskap. Samarbeid om forsvarspolitik er inne i en dynamisk fase. Både opprettelsen av den nordiske militære innsatsstyrken og den nordiske solidaritetserklæringen som uttrykker landenes vilje til å komme hverandre til unnsetning ved natur- eller menneskeskapte katastrofer, digitale angrep eller terroristangrep, er et uttrykk for dette.

Det nordiske samarbeidet om utenriks- og sikkerhetspolitikk føyer seg inn i bildet av en utvik-

ling med et fordypet regionalt samarbeid i Europa. EUs og sentrale EU-lands interesse for nordområdene er økende. Både i EU og NATO er det en økende interesse for regionalt samarbeid som favner både medlemsland og ikke-medlemsland. Ikke minst i Norden og det nordlige Europa synliggjøres dette ved at alle de nordiske landene og EU møtes i de sentrale regionale samarbeidsforaene Barentsrådet, Østersjørådet, Arktisk Råd og Den nordlige dimensjon. Det nordiske samarbeidet har i kraft av sin historie og sitt brede verdifelleskap særlige forutsetninger for å bidra i en videreutvikling av slikt regionalt samarbeid innenfor en bredere europeisk ramme.

### 1.3 Meldingens innhold

I kapittel 2 foretas en gjennomgang av utviklings-  
trekk i EU de senere år. Kapittel 3 omhandler Nor-  
ges samarbeid med EU, herunder EØS-samarbei-

det, Schengen/øvrige avtaler på justisområdet og vårt samarbeid med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. I kapittel 4 gjøres det rede for målsettinger, prinsipper og gjennomføring av regjeringens europapolitikk, slik det fremgår av regjeringsplattformen og Stortingsmelding 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. Kapittel 5 omhandler Regjeringens vurderinger av muligheter og handlingsrom i forvaltningen av våre avtaler med EU på henholdsvis EØS-området, det justis- og innenrikspolitiske området<sup>1</sup> og det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. Kapittel 6 omhandler Regjeringens vurderin-

ger av enkelte politikkområder som vil bli viet særlig oppmerksomhet i vårt samarbeid med EU i tiden fremover, herunder områder av både horisontal og mer spesifikk karakter. I kapittel 7 drøftes hvordan EU/EØS-kompetansen i forvaltningen og engasjementet og kunnskapen i samfunnet forøvrig kan styrkes, samt hvordan sterkere involvering av berørte parter i europapolitikken kan oppnås. Kapittel 8 inneholder avsluttende vurderinger.

---

<sup>1</sup> Heretter omtalt som justisområdet.



## 2 Utviklingstrekk i EU

Norge har et nært samarbeid med EU og er tett vevet sammen med de europeiske landene. Utviklingen i EU er derfor viktig for norske interesser. Den har betydning for norsk økonomi, politikk og samfunnsutvikling. Den påvirker også hvordan Norge må innrette sitt europapolitiske arbeid for å ivareta våre interesser på best mulig måte.

EU er i stadig endring. Gjennom et halvt århundre er samarbeidet utviklet i omfang, dybde og intensitet, i pakt med medlemslandenes skiftende interesser og i møte med behovet for økt samordning på tvers av landegrensene.

Den globale finanskrisen og virkningene av denne har siden 2008 ført til at EU står overfor sin kanskje største utfordring noensinne. I flere land har den økonomiske krisen utviklet seg til en gjelds- og bankkrise, som igjen har ført til store politiske og sosiale utfordringer. Krisen vil fortsatt kreve anstrengelser fra landene selv og fra EU. Utfordringene handler ikke bare om målbare størrelser som statsgjeld og rentenivå. Faktorer som politisk tillit og legitimitet er like viktige.

I tillegg til å håndtere den økonomiske krisen er EU i en konsolideringsfase etter utvidelsene i 2004 og 2007. Samtidig skal nytt traktatgrunnlag gjennomføres. EUs evne til å håndtere disse overordnede utfordringene påvirker Europas og Norges situasjon og fremtid.

### 2.1 Et utvidet og mangfoldig EU

1990-årenes politiske og økonomiske omveltninger i Sentral- og Øst-Europa skapte en historisk mulighet til å virkeliggjøre visjonen fra etterkrigstiden om et fredelig og samarbeidende Europa. Antall medlemsland i EU økte fra 15 til 25 i 2004, og til 27 i 2007. En halv milliard mennesker er nå borgere i EU.

Integrasjonen innen rammen av EU har vært utviklende for økonomien og bidratt til demokratisk utvikling i de nye medlemslandene, ikke minst gjennom EUs opptakskriterier om demokrati og godt styresett. Den politiske stabiliteten kan imidlertid ikke tas for gitt. Etableringen av et fullverdig demokrati tar tid. Det omfatter ikke

bare frie valg, men også en politisk kultur med et sterkt sivilt samfunn, en uavhengig presse og et velfungerende og uavhengig rettssystem. Å oppnå dette krever fortsatt innsats fra landene selv, fra EUs institusjoner og fra resten av Europa.

Gjennom EØS-midlene bidrar Norge til å fremme samfunnsmessig og sosial utvikling i de nye medlemslandene. EØS-midlene er et solidaritetsbidrag og skal bidra til at mottakerlandene settes bedre i stand til å nyttiggjøre seg det indre marked.

Utvidelsen har gjort EU mer variert og mangfoldig. Nye land har brakt inn ulike erfaringer, tradisjoner og interesser. Med 27 medlemsland er samarbeidet blitt mer komplekst. Diskusjonen om ytterligere utvidelser av EU har derfor reist spørsmålet om EUs kapasitet og grenser. EU er imidlertid fortsatt åpen for nye medlemmer, og Kroatia vil etter planen bli medlem 1. juli 2013.

Utvidelsen og større mangfold har resultert i at det er blitt mer krevende å enes om felles løsninger. Uformelle, vekslende allianser tar ofte føringen i den enkelte sak. Samtidig fungerer systemet i stor grad. Sentrale beslutninger fattes, omfattende tiltak drøftes og vedtas. Det institusjonelle apparatet fungerer.

### 2.2 Endret traktatverk

På begynnelsen av 2000-tallet startet EU arbeidet med å reformere traktatverket som utgjør grunnlaget for EU-samarbeidet. Dette arbeidet ble sluttført med undertegning av en ny traktat på EU-toppmøtet i Lisboa i desember 2007. Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember 2009.

Bakteppet for Lisboa-traktaten var utvidelsen mot øst og et behov for forenkling og effektivisering av beslutningsprosessene. Den tidligere søylestrukturen som delte politikkområdene inn i tre deler, henholdsvis det indre marked, justisområdet og utenrikspolitikken, opphørte. Samtidig var det en målsetting å styrke Europaparlamentets og de nasjonale parlamentenes medvirkning i beslutningsprosessene.

## Boks 2.1 Endringene i Lisboa-traktaten

Lisboa-traktaten er, i likhet med tidligere traktatformer, en endringstraktat. Den erstatter ikke, men endrer de eksisterende traktatene. EUs traktater består etter Lisboa-traktaten av to traktater:

Traktaten om den europeiske union (TEU) omhandler EUs grunnleggende prinsipper og regler. Den etablerer mål, verdier, kompetanser, institusjonell struktur, forholdet til medlemsstatene og EUs borgere, kriterier for medlemskap og utmelding av EU.

Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV) - tidligere Traktaten om det europeiske felleskap - omhandler regler for EUs institusjoner og de ulike politikkområdene, med unntak av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, som er plassert i TEU.

### *Europaparlamentets økte innflytelse*

Lisboa-traktaten gir Europaparlamentet økt myndighet. *Den alminnelige lovgivningsprosedyren*, tidligere kalt medbestemmelsesprosedyren, hvor Europaparlamentet er lovgiver sammen med Rådet, omfatter nå det alt vesentlige av EUs lovgiving. Trepartsforhandlingene (trilog) mellom Parlamentets saksordførere, Rådet (ved formannskapet) og Kommisjonen er blitt det sentrale formatet for utarbeidelse av løsninger.

### *EU-domstolen og Kommisjonens rolle styrket innenfor justissamarbeidet*

Traktaten utvider EU-domstolens myndighet til å omfatte alle deler av justissamarbeidet. Tilsvarende har Kommisjonen fått utvidet sin enerett til å forelå EU-lovgivning til å gjelde de samme områdene.

### *Nasjonale parlamenters økte betydning*

De nasjonale parlamentene koples nærmere til EU-samarbeidet som voktere av nærhetsprinsippet. Prinsippet går ut på at beslutninger skal fattes så nær borgerne som mulig. Et nasjonalt parlament kan innen åtte uker etter at et EU-lovforslag er mottatt gi en uttalelse om hvorfor de anser at et forslag ikke tar hensyn til nærhetsprinsippet.

### *Nye funksjoner*

Lisboa-traktaten innebærer opprettelsen av to nye funksjoner: 1. En president for Det euro-

peiske råd (stats- og regjeringssjefene). Presidenten sitter i en periode på 2 ½ år, med mulighet for gjenvalg. Gjennom opprettelsen av Det europeiske råd som en egen institusjon og med en fast leder (for tiden Herman Van Rompuy), har man også fått et sentralt koordinerende organ med sterk gjennomslagskraft og langsiktighet. 2. Ansvarsområdet til Høyrepresentanten for utenriks- og sikkerhetspolitikk er utvidet til også å inkludere oppgavene til kommissæren for utenrikspolitikk. Høyrepresentanten er samtidig visepresident i Kommisjonen. Vedkommende (for tiden Catherine Ashton) er valgt for fem år, som øvrige kommissærer.

### *EUs utenrikssteneste*

Høyrepresentanten leder EUs utenrikssteneste EEAS – «European External Action Service». Den ble vedtatt opprettet etter Lisboa-traktaten for å bistå Høyrepresentanten i utøvelsen av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Tjenesten samler EUs utenrikspolitiske instrumenter (sikkerhet, krisehåndtering og også delvis bistand/utviklingspolitikk), selv om ansvaret for EUs økonomiske bistand fortsatt tilligger Kommisjonen.

### *Endrede stemmereglene i Rådet*

Stemmereglene i Rådet, som trer i kraft i 2014, er endret til et såkalt dobbelt flertall. Det betyr at når vedtak treffes med kvalifisert flertall, må minst 55 prosent av medlemslandene stemme for. Disse må samtidig representere minst 65 prosent av EUs befolkning. Antall områder hvor vedtak treffes med kvalifisert flertall i Rådet er også blitt utvidet til 40 nye saksområder.

### *Bortfall av søylestrukturen*

Med Maastricht-traktaten ble det etablert tre såkalte søyler som dekket ulike deler av EU-samarbeidet. Forskjellen mellom søylene var blant annet beslutningsprosedyrene. Søyle I omfattet det indre marked og det økonomiske samarbeidet, søyle II utenriks- og sikkerhetspolitikken og søyle III justisområdet. Med Lisboa-traktaten faller denne søylestrukturen bort. Dette skal blant annet gjøre det enklere å se ulike politikkområder i EU-samarbeidet i sammenheng.

Traktaten utvider også EU-domstolens myndighet til å omfatte alle deler av justissamarbeidet. Tilsvarende har Kommisjonen fått sin enerett til å foreslå EU-lovgivning utvidet til å gjelde de samme områdene. En annen viktig målsetting med traktaten var å styrke EUs utenrikspolitiske profil. Funksjonene som høyrepresentant og kommissær for utenrikssaker ble samlet i én stilling.

### 2.3 Endrede styringsformer

#### *Fremveksten av EU-byråer*

EUs byråer spiller en stadig viktigere rolle i regelverksutviklingen og i gjennomføringen av regelverk på nasjonalt nivå. Det er i dag etablert 35 byråer i EU innenfor ulike politikkområder. I tillegg er det seks såkalte forvaltningsbyråer under Kommisjonens myndighet, som forvalter ulike EU-programmer.

Byråene har ulike oppgaver og oppbygning, men også visse fellestrekk. Med unntak for forvaltningsbyråene er de etablert utenfor EUs øvrige institusjoner og er geografisk spredt i EU. Mange byråer er satt til å lede nettverk av nasjonale fagmyndigheter. Dette gjelder blant annet innenfor områder som kjemikalier, legemidler, finansielle tjenester, energi, miljø, telekommunikasjon og luftfartssikkerhet. Norge deltar i til sammen 26 av EUs byråer. Vi deltar også i en rekke tilknyttede administrative nettverk. De aller fleste EU-byråer er etablert etter inngåelsen av EØS-avtalen, og deltakelse er ikke omfattet av avtalen, men må fremforhandles i hvert enkelt tilfelle. Som hovedregel har norske representanter møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett, i de byråene vi deltar i.

Fremveksten av byråene må ses i sammenheng med økte samordningsbehov i et utvidet EU og behov for delegering av oppgaver til fagorganer. Mens byråene i utgangspunktet har hatt begrenset formell myndighet, gis de i økende grad kompetanse til å fatte beslutninger som er bindende for myndighetene eller private rettssubjekter i medlemslandene. Det er grunn til å forvente at denne utviklingen vil forsterkes ytterligere. Det er viktig for EØS-samarbeidet at EØS/EFTA-statenes fagmyndigheter kan delta i EUs organer på mest mulig lik linje med medlemsstatenes fagmyndigheter, særlig i det forberedende arbeidet. Samtidig stiller den økte rollen til EU-byråer EØS-samarbeidet overfor noen prinsipielle utfordringer, se kapittel 5.3.3.

#### *Mer sektorovergripende politikk*

EU har siden slutten av 1990-tallet utviklet et omfattende sektorovergripende samarbeid på områder som utdanning, sysselsetting, forskning, innovasjon og velferdspolitik. Dette er områder hvor medlemslandene har hovedansvaret, men hvor EU har fått en viktig koordinerende og initiierende rolle. Samarbeidet er utviklet innenfor rammen av EUs vekst og sysselsettingsstrategier: Lisboa-strategien (2000 – 2010) og dens etterfølger *Europa 2020*, som er EUs vekststrategi for dette tiåret (2010 – 2020).

De siste årene har EU lagt frem en rekke sektorovergripende strategier og lovgivningspakker. Eksempler er maritim politikk, energi- og klimapolitikk og Stockholm-programmet, som er EUs handlingsplan på justisområdet. Disse består gjerne av en kombinasjon av regelverk og mindre formelt forpliktende virkemidler.

Lisboa-traktaten fjernet det traktatmessige skillet mellom det indre marked, som EØS-avtalen er knyttet opp til, og det øvrige EU-samarbeidet. EU utvikler ofte sin politikk på tvers av dette tidligere skillet. De politiske premissene for store sektorovergripende initiativ legges i økende grad av Det europeiske råd, og ikke av Kommisjonen. Beslutningsprosessene går også raskere i mange saker. Et stort flertall av lovgivningssaker blir i dag avgjort i første behandling etter uformelle forhandlinger mellom Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet.

### 2.4 Utviklingstrekk i det indre marked

Et enhetlig indre marked er en av grunnpilarene i EU-samarbeidet. I kjølvannet av finanskrisen har utviklingen av det indre marked igjen kommet høyt opp på EUs dagsorden. En videreutvikling av det indre marked er i dag et viktig element i EUs vekst- og sysselsettingsstrategi, *Europa 2020*. Norge er gjennom EØS-avtalen en del av det indre marked og vil bli berørt av dette arbeidet.

Beslutningen om å utvikle et enhetlig indre marked ble tatt i 1985. Europa hadde da gjennomlevd flere år med økonomisk stagnasjon og høy arbeidsledighet. EU vedtok at et indre marked skulle etableres innen 1992. Det var økende investeringsaktivitet, restrukturering og modernisering i årene frem mot 1992. Det ble tatt en rekke initiativ for å videreutvikle og styrke det felles regelverket for det indre marked utover på 1990-tallet.

Etter årtusensskiftet avtok noe av oppmerksomheten på det indre marked. Mange vurderte det slik at et enhetlig marked i det alt vesentligste var oppnådd. EU konsentrerte seg om andre oppgaver, som institusjonelle reformer, gjennomføring av den økonomiske og monetære union, samt utvidelsen med nye medlemsland.

De seneste årene har det imidlertid fremstått som klart at EU på langt nær ville nå sin ambisiøse målsetting om å bli den mest konkurransedyktige, kunnskapsbaserte økonomien i verden innen 2010, som var nedfelt i Lisboa-strategien fra 2000. Mens det i en tidlig fase i det indre marked var mest oppmerksomhet rettet mot å få på plass et enhetlig regelverk på vareområdet, ble etter hvert tjenesteområdet gjenstand for økt oppmerksomhet. Dette henger delvis sammen med at tjenestemarkedene vokste langt raskere enn handelen med varer, og at potensialet for videre vekst og sysselsetting i tjenestenæringene er betydelig. Det var også en oppfatning i EU at fremme av næringsutvikling og velfungerende arbeidsmarkeder i bred forstand ikke bare måtte oppnås gjennom videreutvikling av et felles regelverk, men også ved nye samarbeidsmetoder, som åpen koordinering, gjensidig læring og finansielle insentiv. Det ble således lagt til grunn et bredere perspektiv for utviklingen av det indre marked.

Integreringen av de nye medlemslandene fra Sentral-Europa i det indre marked har vært ansett som vellykket. Mange av disse landene ser sitt medlemskap i EU som et moderniseringsprosjekt for sine økonomier. Dette bidrar til at de har blitt en pådriver i videreutviklingen av det indre marked.

Den økte vektleggingen av det indre marked ble ytterligere forsterket i kjølvannet av finanskrisen i 2008. Et velfungerende indre marked betraktes som et sentralt virkemiddel for å stimulere vekst og sysselsetting. Dette kommer blant annet til uttrykk i *Europa 2020* og i Kommisjonens handlingsplan for det indre marked, den såkalte «Single Market Act». Trenden mot en bredere tilnærming til videreutvikling av det indre marked er styrket, kombinert med målrettede regelverksforslag og større vekt på en effektiv gjennomføring av eksisterende forpliktelser. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

## 2.5 Endringer i det økonomisk-politiske samarbeidet i EU som følge av finanskrisen

I kjølvannet av den globale finanskrisen i 2008 opplevde flere euroland sviktende tillit i finans-

markedene. Årsaken var høy eller raskt økende statsgjeld, vedvarende underskudd på driftsbalansen og utsikter til svak økonomisk vekst. Krisen har gjort det tydelig at koordineringen av den økonomiske politikken i euroområdet ikke har vært god nok. Det har oppstått makroøkonomiske ubalanser både mellom euroland og internt i land. Enkel tilgang på rimelige lån og ekspansiv finanspolitikk har i noen land bidratt til en vekst i offentlige utgifter som ikke er bærekraftig.

Etter opprettelsen av det indre marked i 1992 og innføringen av en felles valuta i euroområdet i 1999 har EU etablert og videreutviklet styringsinstrumenter for å samordne den økonomiske politikken. Et sentralt styringsverktøy er Stabilitets- og vekstpakten, som trådte i kraft ved innføringen av euroen 1. januar 1999. Stabilitets- og vekstpakten skulle sikre robuste offentlige finanser og en

### Boks 2.2 De viktigste tiltakene i kjølvannet av finanskrisen er:

- To midlertidige krisefond for eurolandene, EFSF («European Financial Stability Facility») og EFSM («European Financial Stability Mechanism»), etablert i mai 2010. Samlet utlånsramme er 500 mrd. euro.
- Et permanent krisefond, ESM («European Stability Mechanism»), med en utlånsramme på 500 mrd. euro til nye utlån, som erstatter EFSF og EFSM. Eksisterende utlån under EFSF/EFSM på om lag 200 mrd. euro videreføres under den nye ordningen, noe som øker den samlede utlånskapasiteten for EU-ordningene tilsvarende.
- Store kriselån fra EU og IMF til Hellas (mai 2010), Irland (november 2010) og Portugal (april 2011). Våren 2011 godkjente landene i eurosamarbeidet og IMF et nytt lån til Hellas på 130 mrd. euro.
- Bedre samordning av finanspolitikken og skjerpet håndhevelse av Stabilitets- og vekstpakten. En overvåkningsmekanisme for å avdekke og korrigere makroøkonomiske ubalanser er også etablert. I tillegg innførte EU i 2011 det såkalte «Europeiske semester», som innebærer at EU engasjerer seg mer direkte i den løpende utformingen av den økonomiske politikken i medlemslandene, blant annet gjennom samlet drøfting på EU-nivå, før budsjettforslagene legges fram for de respektive nasjonalforsamlinger.

stabil økonomisk utvikling også etter at landene hadde innført euro. Det ble satt grenser for budsjettunderskudd (ikke over 3 prosent av BNP) og offentlig gjeld (ikke mer enn 60 prosent av BNP).

EU satte våren 2010 i gang et omfattende arbeid for å styrke den økonomiske og politiske koordineringen og spesielt den finanspolitiske disiplinen. Hensikten er å motvirke uroen i finansmarkedene, få offentlige finanser inn på et mer bærekraftig spor, styrke den økonomiske vekstevnen og stabiliteten, samt gjøre EU bedre rustet dersom liknende kriser igjen skulle oppstå.

Tiltakene innebærer at reglene for budsjett-disiplin er blitt strengere og mer forpliktende og at samarbeidet og koordineringen omfatter flere sider av den økonomiske politikken. Den største endringen er at euroområdet nå etablerer et permanent krisefond. Mens EU før statsgjeldskrisen ikke kunne gi kriselån til land i euroområdet, er traktatene nå endret slik at det er mulig. Samlet sett går endringene i retning av et tettere økonomisk-politisk samarbeid.

Det synes å være politisk enighet blant lederne i euroområdet om å ta ytterligere skritt for å styrke den økonomiske unionen. Blant tiltak som drøftes er et mer integrert rammeverk for finansiell stabilitet i euroområdet («bankunion»), der felles tilsyn med systemviktige banker, fellesordninger for rekapitalisering eller avvikling av kriserammede banker og felles innskuddsgarantiordning er blant mulige tiltak. Dersom en slik utvikling finner sted, vil det innebære ytterligere overføring av kompetanse fra nasjonale myndigheter til EU-institusjoner.

#### *Sosiale og politiske utfordringer*

Den økonomiske krisen i Europa har avdekket grunnleggende politiske og sosiale utfordringer.

Flere land i EU foretar nå strukturendringer, slik som pensjonsreformer og arbeidslivsreformer. Det vil ta lang tid å se resultatene av dette arbeidet. Samtidig er det en dramatisk utvikling i sysselsettingssituasjonen. I de hardest rammede EU-landene, som Hellas og Spania, er det i dag mer enn 20 prosent arbeidsledighet.

Økonomiske innstramminger, kutt i velferdsordninger og økt ledighet går først og fremst ut over sårbare grupper, som unge, minoriteter og de som har minst fra før. Kutt i offentlig velferd skaper større forskjeller og økende sosial marginalisering. Dette er uheldig, både i seg selv og i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Økningen i ungdomsledigheten er særlig bekymringsfull. I mange europeiske land er arbeidsledigheten blant unge under 25 år doblet eller mer siden finanskrisen slo inn i 2008. Det innebærer at store deler av en ungdomsgenerasjon ikke får jobb. Det setter de unges fremtidstro og folks tillit til det politiske systemet på en hard prøve.

Tillit er en nøkkelfaktor i et samfunns funksjonsevne, både økonomisk, sosialt og politisk. Tillit er avgjørende også for omstillingsevnen i et samfunn. Å gjenopprette tilliten, både i markedene og blant folk flest, blir en krevende og fundamental oppgave for EU og EUs medlemsland i tiden fremover.

Den politiske debatten om håndteringen av krisen har i den senere tid i større grad dreid seg om initiativ som kan stimulere den økonomiske veksten.

Norge har så langt ikke blitt hardt rammet av krisen i Europa. Det er imidlertid viktig at Norge bidrar til å dempe krisen, både som en solidaritetshandling og fordi økonomisk og finansiell stabilitet i Europa også er i norsk interesse. Norge yter omfattende bidrag til IMF's internasjonale innsats, både i Europa og andre deler av verden.

## 3 Norges samarbeid med EU

Norges samarbeid med EU er omfattende. Det har utviklet seg gradvis, spesielt i løpet av de to siste tiårene. Den mest omfattende avtalen er EØS-avtalen, som trådte i kraft i 1994. Norge har også en rekke avtaler på justisområdet, samt viktig samarbeid innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken.

### 3.1 EØS-avtalen

I likhet med de andre EFTA-landene hadde Norge en frihandelsavtale med Det europeiske fellesskap (EF) fra 1973. Den gjaldt i første rekke avvikling av toll på industrivarer. Gjennom Enhetsakten, som trådte i kraft i 1987, la EF-landene grunnlaget for et enhetlig indre marked. Formålet var å avvikle handelshindringer og gjennom felles regler etablere fritt varebytte og fri bevegelse av kapital, tjenester og personer.

Det ble i 1990 innledet forhandlinger mellom EU og EFTA-landene med sikte på å utvide det indre marked til også å omfatte EFTA-siden, i et europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS). EØS-avtalen ble undertegnet av medlemsstatene i EF og EFTA 2. mai 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994. Da besto EFTA av 7 medlemsland og EF av 12. Da Sverige, Finland og Østerrike ble medlemmer av EU i 1995, ble EU-siden utvidet til 15 land. Sveits valgte å stå utenfor EØS, og EFTA-siden i EØS ble redusert til tre land. Sveits har siden inngått egne bilaterale avtaler med EU på en rekke sektorer. Når EU utvides med nye medlemsland, blir landene også med i EØS-avtalen. Etter EUs utvidelser i 2004 og 2007 med 12 nye land består EØS i dag av 27 EU-land og 3 EFTA-land (Norge, Island og Liechtenstein). Når Kroatia blir medlem av EU i 2013, vil EØS utvides til å omfatte 31 land.

#### 3.1.1 Formål og innhold

EØS-avtalens formål er å knytte EØS/EFTA-landene til EUs indre marked gjennom et felles regelverk for fritt varebytte og fri bevegelse av personer, tjenester og kapital, samt felles konkurranseregler. EØS-avtalen skaper et ensartet økonomisk

samarbeidsområde mellom EU og EØS/EFTA-landene. Norske borgere og bedrifter skal behandles likt med EU-borgere og bedrifter i EU og omvendt innenfor avtaleområdet. Dette bidrar til å bryte ned handelsbarrierer og gi forutsigbare og like rammevilkår.

Deltakelse i det indre marked innebærer at et produkt som er godkjent i ett land, som hovedregel også er tillatt å omsette i de andre 29 EØS-landene. Utenlandske tjenesteytere har som hovedregel krav på å kunne tilby sine tjenester på lik linje med nasjonale tjenesteytere. Utenlandske investorer har, med begrensede unntak, rett til etablering og til likebehandling med nasjonale investorer.

EØS-avtalen omfatter også felles regler og krav til varer og tjenester og annen økonomisk aktivitet for å ivareta hensyn til helse og sikkerhet, miljø og forbrukerbeskyttelse. Den omfatter også nærmere samarbeid på områder som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk.

Arbeidstakere og studenter fra andre EØS-land har som hovedregel krav på likebehandling med vertslandets egne borgere. Dette gir muligheter for å arbeide og studere i EØS-området med rett til trygdeytelser og helsebehandling.

#### *Norsk deltakelse i EU-programmer*

EØS-avtalen omfatter også deltakelse i EUs programmer og andre aktiviteter på områder utenfor regelverket for de fire friheter. Norge deltar i til sammen 20 programmer på områder som forskning og innovasjon, utdanning, kultur, ungdom, miljø, folkehelse, transport og likestilling. Det gir skoleelever, ungdom, studenter, forskere, bedrifter, organisasjoner, institusjoner og myndigheter tilgang til metode- og kunnskapsutvikling som skjer innenfor rammen av EU. Programmene spiller videre en viktig rolle i politikktutviklingen i EU og er dermed også en sentral kanal for norske myndigheter.

For perioden 2007–2013 deltar Norge i en rekke nye og eksisterende programmer. Kontingenten for norsk deltakelse, inkludert byråsamar-

**Boks 3.1 De viktigste programmene Norge deltar i for perioden 2007–2013**

- EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter har som mål å bidra til å gjøre EU til verdens ledende forskningsområde. Programmet skal fremme og investere i avansert forskning i verdensklasse. EUs 7. rammeprogram for forskning utgjør ca.  $\frac{3}{4}$  av Norges totale bidrag for programdeltagelse. Norske aktører deltar på lik linje med deltakere fra EUs medlemsland. Tall fra Norges forskningsråd ved utgangen av 2011 viser at norske deltakere er med i 933 prosjekter, og at dette omfatter samarbeid med over 100 land.
- EUs program for livslang læring (LLP) skal bidra til økt utveksling, samarbeid og mobilitet mellom utdanningssystemene i Europa. Programmet består av fire sektorprogrammer; Comenius for barnehage, grunnskole og videregående, samt lærerutdanning; Erasmus for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner; Grundtvig for voksenopplæring og Leonardo da Vinci for yrkesopplæring og yrkespraksis, samt samarbeid mellom utdanningssektoren og næringslivet. Nærmere 21 000 studenter har vært på utveksling gjennom Erasmus, og norske læresteder har mottatt over 25 000 studenter. Videre har over 12 500 elever deltatt i skolesamarbeid gjennom Comenius-programmet.
- EUs rammeprogram for konkurransevne og innovasjon (CIP) har som formål å fremme konkurransevnen til europeiske bedrifter. Med små og mellomstore bedrifter som sin viktigste målgruppe støtter programmet innovasjonsaktiviteter og gir bedre tilgang til finansiering for europeiske bedrifter.



Figur 3.1 Marta Prego Nieto og Lucía Cegarra Cuquerella på utveksling ved Bjørgvin videregående skole i Bergen høsten 2011. Skolen deltar i Comenius elevutveksling.

Foto: Paul Sigve Amundsen, Senter for internasjonalisering av utdanning.

### **Boks 3.2 Politikkområder i EU som ikke omfattes av EØS-avtalen**

EUs traktatbestemmelser om en økonomisk og monetær union faller utenfor EØS-samarbeidet. EØS-avtalen omfatter heller ikke bestemmelsene om EUs handelspolitikk, EUs bistandspolitikk, EUs tollunion, den felles landbrukspolitikken, den felles fiskeripolitikken, EUs justis- og innenrikspolitikk eller EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norges samarbeid med EU på justisområdet reguleres gjennom Schengen-tilknytningsavtalen og andre avtaler. Norge samarbeider også med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området.

Handel med fisk og landbruksvarer er regulert i egne bestemmelser i EØS-avtalen. Disse bestemmelsene bygger ikke på EU-traktatens bestemmelser om den felles fiskeripolitikken og den felles landbrukspolitikken.

beid, utgjorde i 2011 ca. 207 mill. euro. I perioden 2007–2013 ligger kontingenten i gjennomsnitt på ca. 210 mill. euro årlig, stigende fra 130 mill. euro i 2007 til ca. 290 mill. euro i 2013. EØS/EFTA-statens bidrag beregnes ut fra deres BNP og uttrykkes i prosent av EUs programbudsjett, den såkalte «proporsjonalitetsfaktoren» for EØS/EFTA-statene. For 2011 er faktoren satt til 2,38 prosent, mot 2,28 prosent for 2006. Økningen skyldes relativt større økning i BNP-tallene for EØS/EFTA-landene sammenlignet med EUs medlemsland. Norges andel av kontingenten utgjorde i 2011 95,8 prosent av EØS/EFTA-statens samlede bidrag.

### **3.1.2 Kjennetegn ved EØS-avtalen**

EØS-avtalen er en dynamisk avtale. Det innebærer at den kontinuerlig oppdateres etter hvert som EU videreutvikler sitt regelverk på de områder som omfattes av avtalen. Siktemålet er at et enhetlig regelverk opprettholdes. Da avtalen ble undertegnet i mai 1992, inneholdt den 1875 rettsakter. Siden ikrafttreddelsen av EØS-avtalen er 9008 rettsakter innlemmet i avtalen (pr. 30. august 2012). Nærmere halvparten av disse er erstattet med nye rettsakter og er derfor ikke i kraft lenger. Det totale antall gjeldende rettsakter var 4445 30. august 2012. Rundt 70–80 prosent av disse rettsaktene er utfyllende bestemmelser for gjennomføring av mer overordnet regelverk.

Det indre marked baserer seg på et felles regelverk som praktiseres enhetlig i hele EØS-området. Ensartethet (homogenitet) i regelverksutviklingen er derfor et bærende prinsipp i samarbeidet. Dette gjelder både gjennomføring og håndheving.

EØS-avtalen bygger på at vedtak fattes ved enstemmighet. Det innebærer at nytt regelverk innlemmes i EØS-avtalen ved enighet mellom EU og EØS/EFTA-landene. Avtalen har regler for hvordan manglende enighet om innlemmelse av nytt regelverk skal håndteres. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

### **3.1.3 Avtalens institusjonelle oppbygging**

EØS-samarbeidet består av en EFTA-pilar og en EU-pilar, med en overbygning av felles EØS-organer. Det institusjonelle oppsettet for samarbeidet blir derfor omtalt som et to-pilarsystem. Bakgrunnen for to-pilarsystemet er at EFTA og EU fungerer etter ulike prinsipper og målsetninger. EU-landene har gjennom traktatene tildelt myndighet til felles institusjoner som treffer beslutninger på mange områder. Mange av beslutningene får i tillegg direkte virkning i EU-landene. EØS-avtalen bygger på de samme prinsippene som EFTA-samarbeidet, som er et mellomstatlig samarbeid. Det innebærer at EUs rettsakter ikke kan innlemmes i EØS før etter godkjenning i hvert EØS/EFTA-land og beslutning i EØS-komiteen. EØS/EFTA-landene må således være enige om å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen.

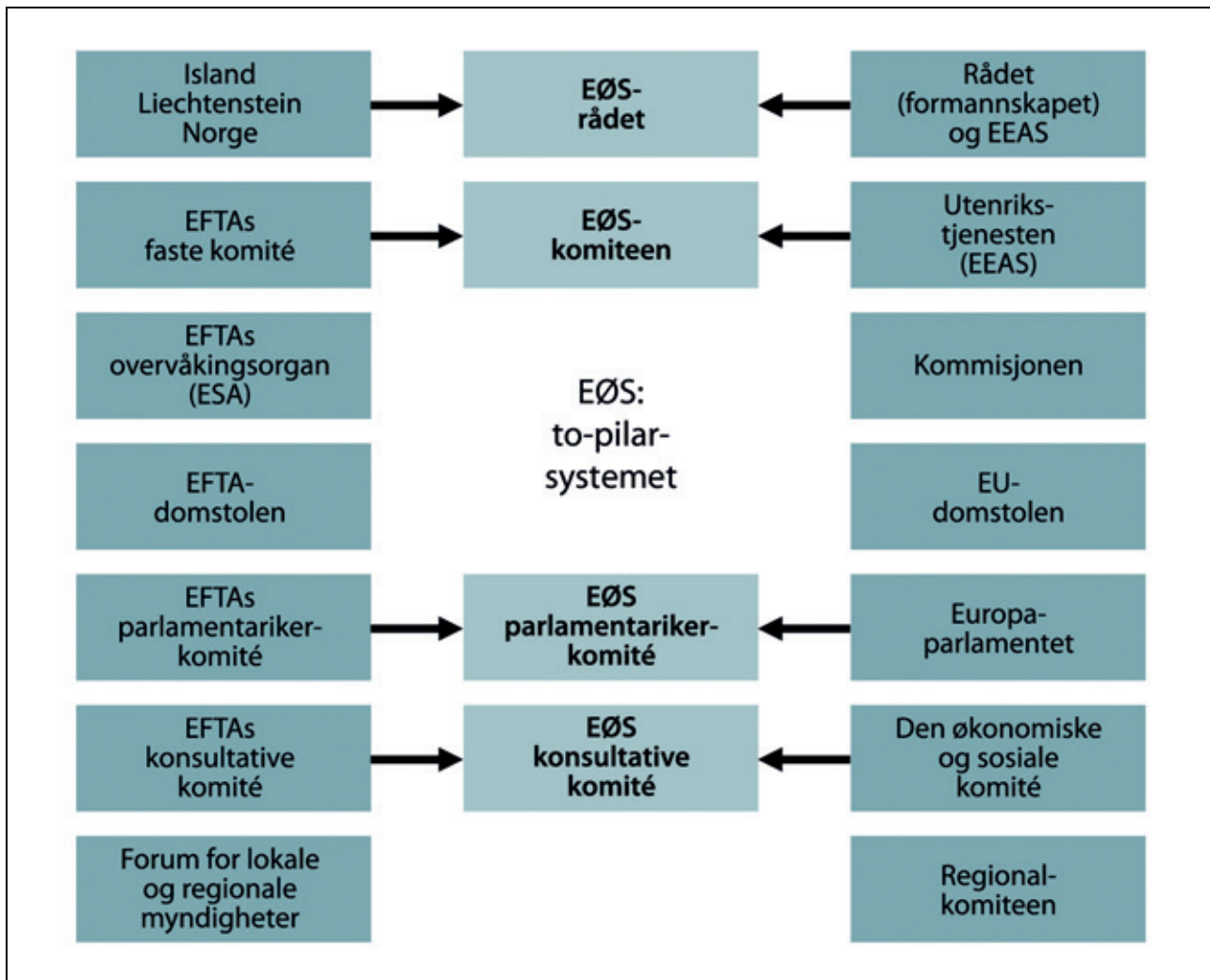
De fleste rettsaktene som vedtas i EU kan inn tas i EØS-avtalen uten samtykke fra Stortinget. Samtykke fra Stortinget kreves i henhold til Grunnloven § 26 annet ledd for rettsakter som krever ny lov eller stortingsbeslutning, eller for øvrig anses som en sak av «særlig viktighet».

#### *Nærmere om EØS-institusjonene*

EØS-rådet er det øverste organet i EØS-samarbeidet og fastlegger de politiske retningslinjer for samarbeidet. Rådet møtes to ganger i året på politisk nivå. EØS-komiteen er det felles beslutningsorganet mellom EØS/EFTA-landene og EU, og møtes normalt syv ganger årlig på embetsnivå. Komiteen har hovedansvaret for det løpende EØS-samarbeidet og treffer beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen.

Det er to rådgivende komiteer i EØS-samarbeidet, Parlamentarikerkomiteen og Den konsultative komité. I Parlamentarikerkomiteen møter representanter for EØS/EFTA-landenes nasjonalforsamlinger og representanter for Europaparla-





Figur 3.2 To-pilarsystemet i EØS

mentet. Deltakelse her gir en viktig mulighet for dialog med Europaparlamentet om EU/EØS-spørsmål. Den konsultative komité består av representanter fra arbeidslivets parter i EØS/EFTA-landene og representanter for Den økonomiske og sosiale komité i EU.

Det er også opprettet et EFTA-forum for lokale og regionale myndigheter.

EFTAs faste komité er EFTA-pilarens organ for behandling av viktige EØS-saker. Den ledes av et formannskap som går på omgang mellom de tre EØS/EFTA-landene. EFTAs faste komité møtes på ambassadørnivå.

Det finnes underkomiteer og en rekke arbeidsgrupper under EØS-komiteen og EFTAs faste komité. Disse har på sine respektive områder ansvar for faglige vurderinger av forslag til nytt EU-regelverk, og for forberedelse av beslutninger i EØS-komiteen.

EFTA-sekretariatet har en viktig støttefunksjon for EFTA-landene. Sekretariatet bistår med å

klargjøre saker for behandling i EFTAs faste komité og deretter i EØS-komiteen, og betjener underkomiteene og arbeidsgruppene. Sekretariatet holder seg kontinuerlig orientert om saker som er til behandling i EU-systemet, og som vil komme til behandling i EFTAs komitéstruktur og EØS-komiteen. EFTA-sekretariatet bistår også EØS/EFTA-landenes når det gjelder retten til deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen.

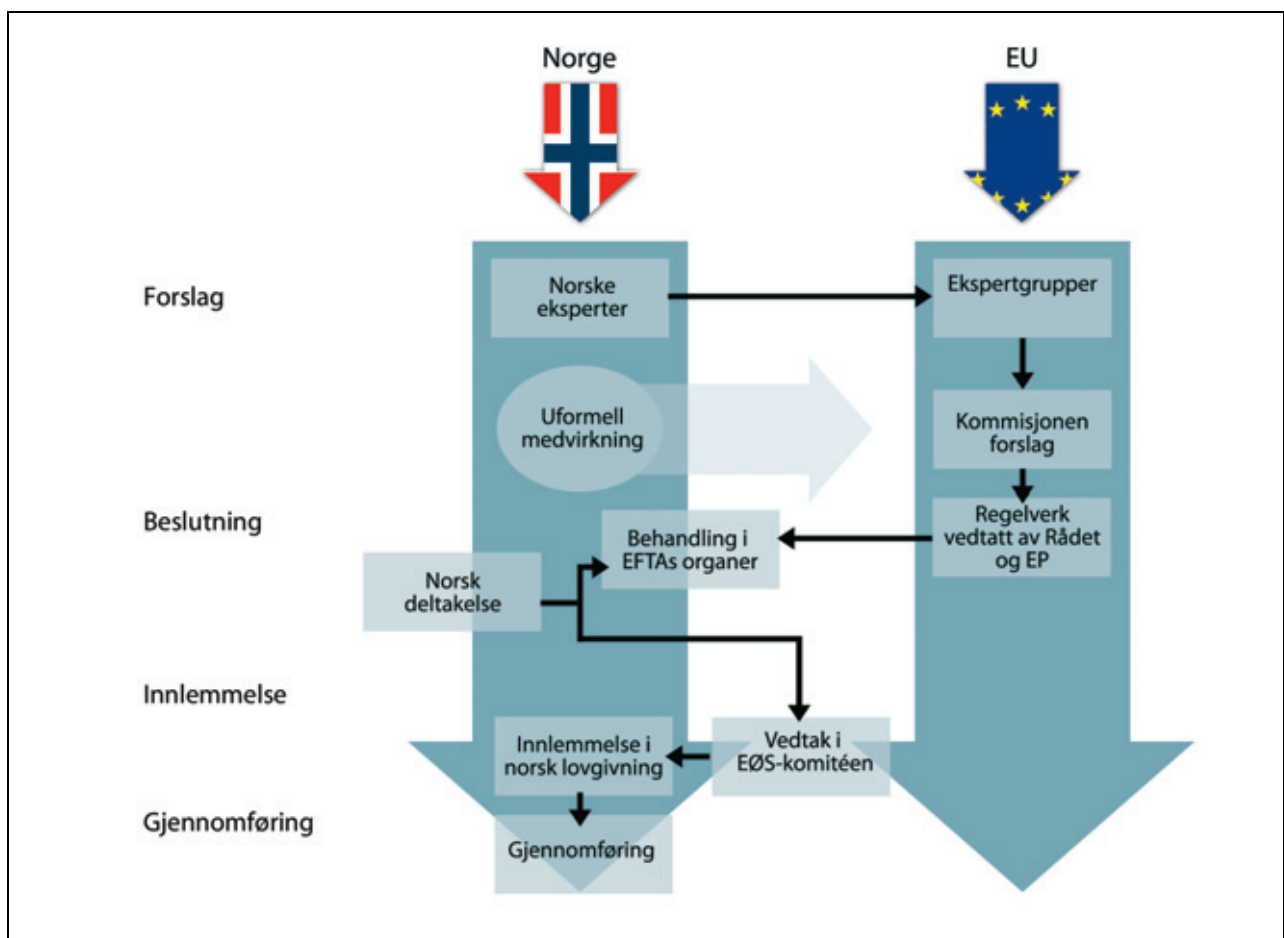
En sentral oppgave for Kommisjonen er å påse at medlemsstatene i EU etterlever sine forpliktelser etter EU-regelverket. På samme måte har EFTAs overvåkingsorgan, ESA («EFTA Surveillance Authority»), ansvaret for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/EFTA-land. Dersom ESA mener at et EØS/EFTA-land ikke har oppfylt sine EØS-forpliktelser, har organet mulighet til å innlede en traktatbruddsak. En traktatbruddsak kan i siste instans bringes inn for EFTA-domstolen.

For å oppnå en ensartet tolkning og etterlevelse av EØS-avtalen er det videre opprettet et system for domstolskontroll. På EU-siden har EU-domstolen denne kompetansen. I tråd med EØS-avtalens to-pilarsystem fastslår EØS-avtalen at EØS/EFTA-landene skal ha sin egen domstol. EFTA-domstolen har kompetanse til å behandle de søksmål som ESA reiser mot EØS/EFTA-landene for brudd på EØS-reglene. Videre kan EØS/EFTA-land reise ugyldighetssøksmål for EFTA-domstolen mot avgjørelser som er tatt av ESA. Også personer og foretak kan reise ugyldighetssøksmål, dersom ESAs vedtak er rettet til vedkommende eller vedkommende er direkte berørt av et vedtak fattet av ESA. Domstolen har kompetanse til å avgjøre tvister mellom EØS/EFTA-landene og gi ikke-bindende tolkningsuttalelser til EØS/EFTA-landenes nasjonale domstoler om tolkningen av EØS-reglene. Det er den nasjonale domstolen som velger å be om EFTA-domstolens fortolkning.

#### Deltakelse i utforming av EØS-relevant regelverk

Norges viktigste inntak til regelverksutviklingen i EU er muligheten til deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen. Denne retten er nedfelt i EØS-avtalens artikler 99 og 100. Ekspertgrupper er fora som Kommisjonen konsulterer på fritt og uformelt grunnlag i utarbeidelse av forslag til nytt regelverk. Norske eksperter deltar på lik linje med eksperter fra EU-landene. Dette gir en viktig mulighet til å medvirke i EUs regelverksutvikling på områder som omfattes av EØS-avtalen.

Komitologikomiteene er komiteer som bistår Kommisjonen i arbeidet med utfyllende regelverk. De har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Det er her regelverket for gjennomføring av direktiver og forordninger som er vedtatt av Europaparlamentet og Rådet, utarbeides. Norge har observatørstatus i disse komiteene. Komiteene som bistår Kommisjonen med gjennomføring av EUs programmer hører også inn i kategorien komitologikomiteer. Norge har observatørstatus i programkomiteer i programmer der vi deltar. EØS/EFTA-landenes rettigheter knyttet til programdeltakelse er nedfelt i EØS-avtalens artikkel 81.



Figur 3.3 Prosessen i EU og EØS

Figur 3.3 illustrerer prosessen i EU og EØS/EFTA (Norge) fra utforming av forslag til gjennomføring av vedtak. I forkant av dette har det som regel vært en lang utredningsfase, hvor Komisjonen har presentert utredninger i form av grønnbøker (høringsdokumenter), hvitbøker (dokumenter med handlingsforslag til EU på et bestemt politikkområde) og meldinger for bred konsultasjon.

### 3.1.4 EØS-avtalen og landbruk

EUs felles landbrukspolitikken omfattes ikke av EØS-avtalen. EØS-avtalen har likevel betydning for norsk matproduksjon, hovedsakelig fordi det gjennom EØS-avtalen er vedtatt et omfattende harmonisert regelverk på matområdet, blant annet for mat, dyr og innsatsvarer. Norge har et generelt unntak fra regelverket om godkjenning og bruk av plantevernmidler. Regelverket på plantehelsetilstand har heller ikke blitt innlemmet i EØS-avtalen. I tillegg inneholder EØS-avtalen regler for tekniske forhold knyttet til handel med vin (protokoll 47), bestemmelser om handel med bearbejdede landbruksvarer (protokoll 3) og bestemmelser om handel med basislandbruksvarer (artikkel 19).

Protokoll 3 etablerer et system for å utjevne forskjellene mellom EU og Norge i prisene på råvarer som inngår i bearbejdede landbruksvarer (pizza, supper, sauser mv). Varer under protokoll 3 er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer. Avtalepartene kan imidlertid anvende toll og pristilskudd for å utjevne prisforskjeller på landbruksråvarer som inngår i ferdigvarer. Hensikten er å sikre like konkurransevilkår og gi grunnlag for økt gjensidig handel.

Siden protokollen trådte i kraft, har den generelle utviklingen vært at forskjellen i råvareprisene mellom EU og Norge har økt. Handelsstatistikken viser en stabil økning av eksporten fra EU til Norge av protokoll 3-varer. Verdien av Norges import fra EU på 4 milliarder kroner i 2001 har økt til 8,3 milliarder kroner i 2011. Regjeringen mener at protokoll 3-avtalen fungerer godt og at den representerer et stabilt rammeverk både for EU og Norge.

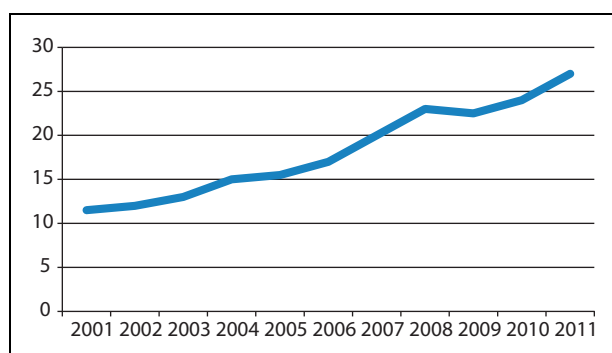
EØS-avtalens artikkel 19 forplikter avtalepartene til hvert annet år å gjennomgå vilkårene for handel med basislandbruksvarer med sikte på en gradvis liberalisering av handelen. Liberaliseringen skal skje innenfor rammen av nasjonal landbrukspolitikken, og den skal være gjensidig fordelaktig. Den første artikkel 19-avtalen ble iverksatt

1. juli 2003. Avtalen medførte økt konkurranse på det norske markedet, men samtidig også bedring av norske bedrifters eksportmuligheter til EU. Det ble i avtalen lagt spesiell vekt på eksportinteressene til våre naboland. En ny artikkel 19-avtale trådte i kraft 1. januar 2012. Norge la under forhandlingene vekt på å gi konsesjoner for landbruksvarer der det allerede var import, eller der næringsmiddelindustrien hadde et importbehov. Det ble også gitt konsesjoner på varer som kan være med på å styrke mangfoldet i det norske matmarkedet.

En rekke EU-land har eksportinteresser mot det norske matmarkedet og ønsker en liberalisering av landbrukshandelen. Det har vært en betydelig økning av eksporten av landbruksvarer fra EU til Norge de siste 10 årene. Verdien av Norges import av landbruksvarer fra EU på 11,5 milliarder kroner i 2001 har økt til 27,1 milliarder kroner i 2011, se figur 3.4. Eksporten av landbruksvarer fra Norge til EU har i samme periode vært på et stabilt nivå. Dette viser at EUs rammebetingelser er gode, og at EU-landene har konkurransedyktige vilkår på det norske markedet. Regjeringen forutsetter at en videreutvikling av handelen med landbruksprodukter skal være gjensidig fordelaktig og innenfor rammen av nasjonal landbrukspolitikken.

### 3.1.5 EØS-avtalen og fisk

Samarbeidsforholdet med EU på fiskeri- og havbrukssiden er bredt og mangeartet. Fiskeri og havbruk er i hovedsak ikke omfattet av EØS-avtalen, og EUs felles fiskeripolitikk, herunder ressursforvaltning og strukturpolitikk, får ikke anvendelse for Norge. Den nærmere grensdragningen av avtalens saklige virkeområde har vært gjenstand for dialog mellom Norge og ESA i



Figur 3.4 Total import av landbruksvarer fra EU i milliarder kroner

Kilde: Statens landbruksforvaltning.

### Boks 3.3 Det bilaterale samarbeidet med EU om fiskeriforvaltning

Det bilaterale samarbeidet med EU om fiskeriforvaltning er basert på fiskeriatvaten mellom Norge og EU av 1980, supplert med senere brevveksling av 1992 i tilknytning til EØS-forhandlingene. Partene er forpliktet til å samarbeide om forvaltning og beskyttelse av de levende ressursene i havet. Norge og EU har siden 1978 inngått årlige kvoteavtaler om fiske på fellesbestandene i Nordsjøen og Skagerrak samt gjensidige fiskemuligheter i hverandres farvann. Videre er det inngått en rekke avtaler om kontrollsamarbeid og tekniske reguleringer. Norske myndigheter har undertegnet en samarbeidsavtale med EU om fangstdokumentasjon i forbindelse med arbeidet for å motvirke ulovlig fiske.

Samarbeidet mellom Norge og EU om langsiktige tiltak for forvaltningen av viktige kommersielle bestander i Nordsjøen har utviklet seg positivt. Det er etablert langsiktige forvalt-

ningsstrategier som fastsetter rammene for bærekraftig kvotefastsettelse. Den kanskje største forskjellen mellom Norge og EU når det gjelder forvaltningspraksis er knyttet til utkast av fisk. I Norge gjelder det en generell ilandføringsplikt for all fangst, mens EU har et system hvor all fangst av fisk utover kvote og under fastsatte minstemål skal dumpes. EU er nå inne i en prosess hvor den felles fiskeripolitikken revideres, og ett av forslagene er å innføre et utkastforbud. Det systematiske utkastet av store mengder fisk er en klar utfordring for arbeidet med å sikre en bærekraftig forvaltning, og det er i norsk interesse å bidra til en endring av EUs politikk på dette området. I tråd med dette har Norge og EU blitt enige om å innføre en felles ordning med utkastforbud i hele Skagerrak fra 2013. Samarbeidet er tenkt å være en forløper til den kommende reformen i EUs felles fiskeripolitikk.

enkelte saker. Norske myndigheter har konsekvent anført at EØS-avtalens generelle regler ikke får anvendelse på fiskeri og havbruk.

Protokoll 9 regulerer handelen med fisk og fiskevarer. EU har praktisert en forståelse som innebærer at Norge behandles som et tredjeland ved at WTO-regelverket legges til grunn når det gjelder spørsmålet om adgangen til å anvende beskyttelsestiltak mot norsk fisk. Norsk laks og til dels ørret var i en årrekke gjenstand for beskyttelsestiltak fra EUs side. I juli 2008 ble daværende tiltak mot både laks og ørret avvirket, og det har senere ikke blitt iverksatt nye tiltak. EU-markedet er svært viktig for norsk sjømatnæring, som er en av Norges fremste eksportnæring. EØS-avtalen innebærer toll på en rekke viktige fiskeslag. Det er en viktig oppgave å arbeide for bedre markedsadgang til EU.

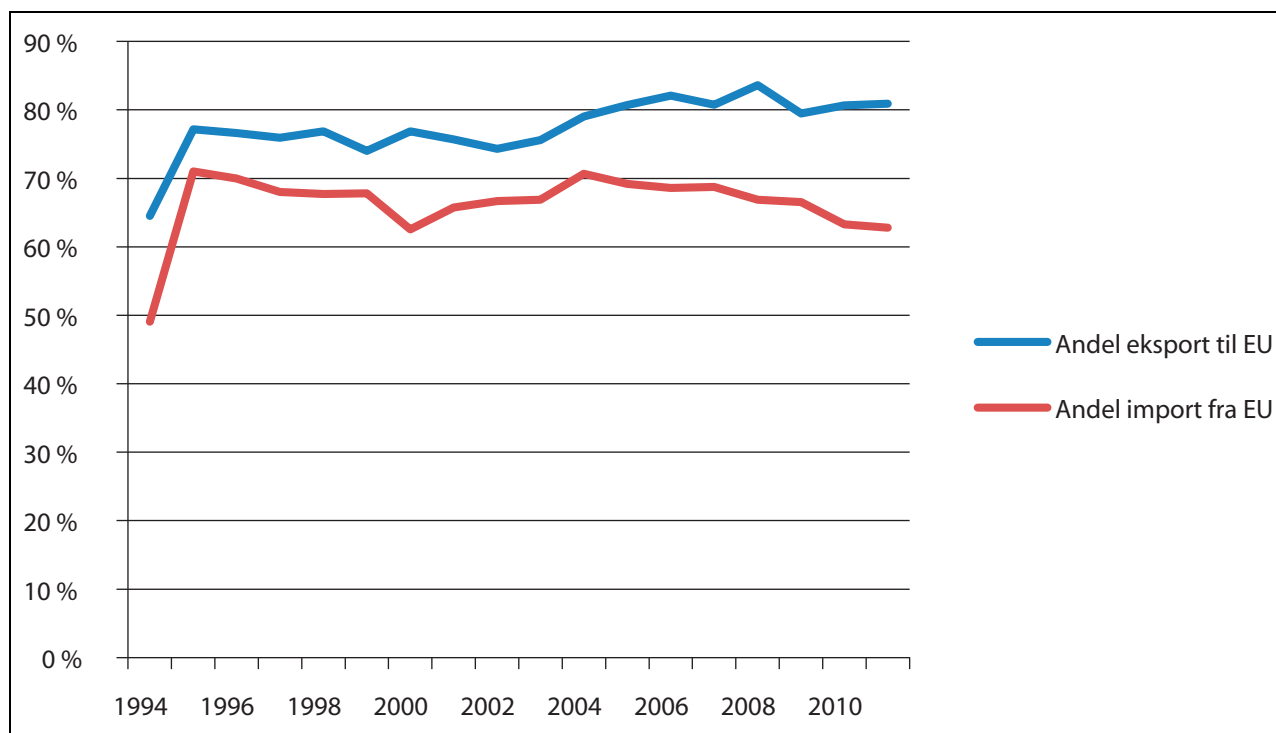
Adgangen til EU-markedet er videre regulert av kompensasjonsavtaler som innebærer at tapt frihandel med land som blir EU-medlemmer kompenseres ved ordninger som gir bedre markedsadgang til EU-markedet. I praksis innebærer slike avtaler tollfrie kvoter. Det eksisterer i dag ca. 50 tollfrie kvoter for norske produkter, noe som bidrar til et komplisert og uoversiktlig handelsregime. Det såkalte Fiskebrevet fra 1973 gir også visse tollettelser.

Deler av veterinærområdet har vært omfattet av EØS-avtalen siden dens inngåelse. Etter inngåelsen av «Veterinæravtalen», jf. St. prp. nr. 6 (1998-1999) har den omfattet hele EUs veterinære regelverk. Dette innebærer blant annet at norsk fisk og fiskeprodukter kan eksporteres til EU-markedet uten å være underlagt særskilte kontroller ved grensene.

#### 3.1.6 Utviklingen i norsk økonomi etter inngåelsen av EØS-avtalen

Norge er en liten og åpen økonomi. Internasjonal handel gir oss tilgang på varer som ikke kan produseres innenlands og mulighet til å utnytte komparative fortrinn og stordriftsfordeler i produksjonen. Norge er avhengig av et godt og robust internasjonalt rammeverk.

Norsk økonomi har hatt en god utvikling i de nærmere 20 årene som er gått etter at EØS-avtalen trådte i kraft. Den norske fastlandsøkonomien har vokst med om lag 3 prosent per år i gjennomsnitt siden 1994, mot en gjennomsnittlig vekst på 2,2 prosent for OECD-området som helhet. Yrkesdeltakelsen og sysselsettingsandelen har økt gjennom perioden, og arbeidsledigheten (AKU) har avtatt fra 6½ prosent i 1993 til omkring 3 prosent nå.



Figur 3.5 Andel eksport og import til og fra EU – totalt\*

\* Handelsområdet «EU» er EU12 i 1994, EU15 1995-2003, EU25 for årene 2004-2006 og EU27 2007-2011.

Kilde: SSB.

Flere forhold har bidratt til at Norge har klart seg bra. Gjenoppheving etter krisen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet har spilt en rolle. Det er bygd opp et godt rammeverk for styring av norsk økonomi. Kinas og andre fremvoksende økonomiers økte deltakelse i verdensøkonomien har gitt betydelige gevinster for Norge gjennom høyere priser på mange av våre eksportvarer og lave priser på mye av det vi importerer. Parallelt med dette har vi hatt stor nytte av gode og stabile samarbeidsforhold til andre land, ikke minst til våre europeiske naboer.

EUs indre marked er vårt nærmeste og viktigste internasjonale marked. EØS-avtalen gir norske arbeidstakere, bedrifter og institusjoner tilgang til dette markedet på like vilkår med deres motparter i EU-landene. Avtalen videreutvikles i takt med utviklingen av EUs indre marked. Dette innebærer at norske bedrifter også fremover vil stå overfor samme rammebetingelser som bedrifter i EU-land.

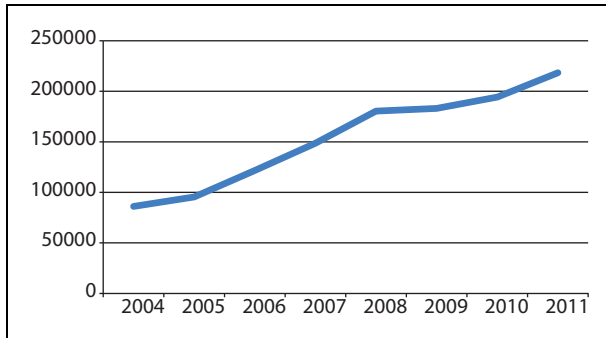
Målt i faste priser har Norges samlede eksport økt med 40 prosent siden 1994 og tilsvarte i 2010 om lag 40 prosent av BNP. Utenom olje og gass går om lag 2/3 av norsk eksport til EU-land og om lag 2/3 av vår import kommer fra EU. EUs andel av norsk eksport utenom olje og gass har gått noe ned siden 1994, mens Kina og andre fremvoksende økonomier i Asia har fått noe økt betyd-

ning. EUs andel av den totale eksporten har imidlertid økt, og utgjør nå ca. 80 prosent, se figur 3.5. Norge er ett av de EØS-landene der handel med andre EØS-land utgjør størst andel av samlet utenrikshandel, medregnet olje og gass.

I 2010 gikk om lag 2/3 av norske bedrifters direkte investeringer i utlandet til EU-land. Investorer fra EU stod for om lag 2/3 av de utenlandske investeringene i Norge.

NOU 2012: 2 peker på at det er store metodiske problemer ved å måle de økonomiske effektene av EØS-avtalen. Det er i tillegg vanskelig å isolere de økonomiske virkningene av EØS-avtalen fra virkningene av andre faktorer. Samtidig anfører Utvalget følgende (s. 356):

«Utvalget vil påpeke at virkningene av tilknytningen til EU gjennom EØS i perioden 1994-2011 er enklest å vurdere hva gjelder grensekryssende økonomisk aktivitet – for handel med varer og tjenester, arbeidsvandring, etableringer og investeringer. Her har avtalen bidratt til at handelen med varer og tjenester til og fra EU/EØS-området gjennom perioden har vokst kraftig i verdi. Den har også holdt seg relativt stabil i prosent av total utenrikshandel, selv i en periode med sterk globalisering og økt handel med land i andre verdensdeler. Videre har antallet



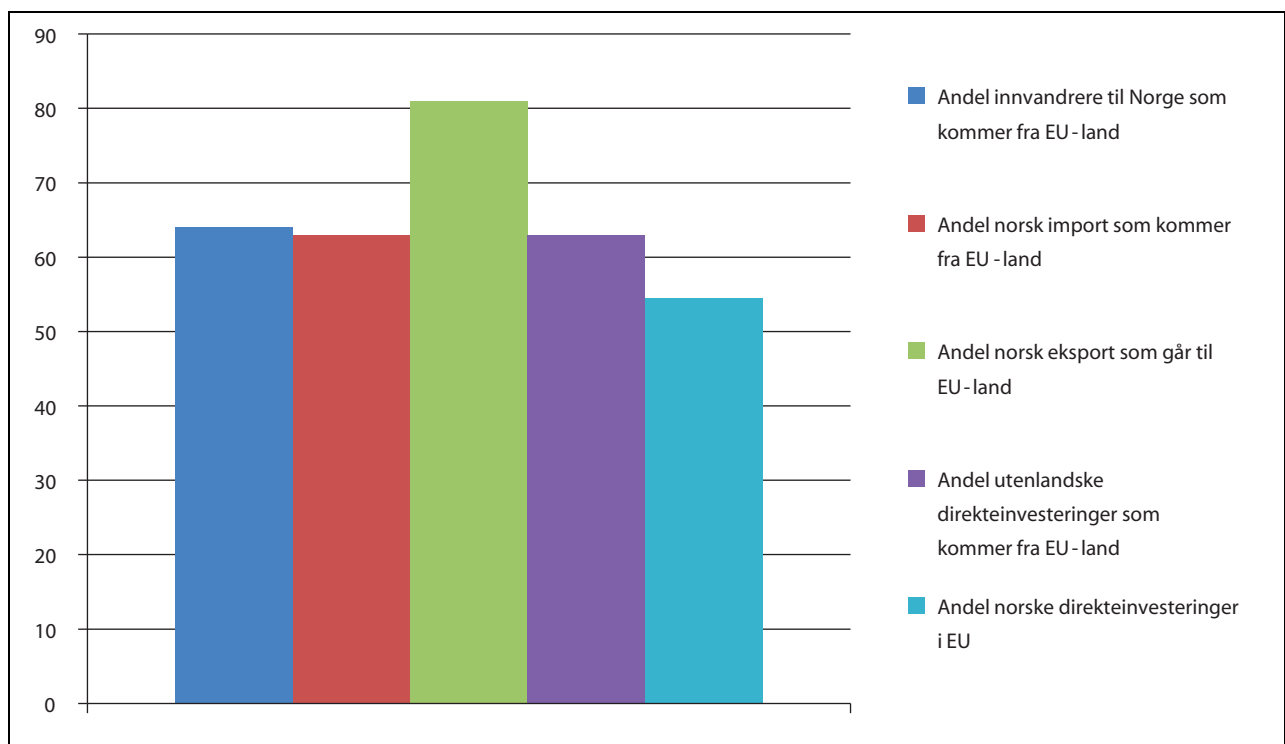
Figur 3.6 Antall sysselsatte innvandrere fra EØS-området i Norge, bosatte og de på korttidsopphold, 4. kvartal årene 2004-2011.

Kilde: SSB.

etableringer og omfanget av investeringer mellom Norge og EU/EØS-statene økt betydelig og medvirket til å styrke verdiskapningen i norske virksomheter både ute og hjemme. Den klareste direkte effekten er den voksende arbeidsinnvandringen fra EU og spesielt fra landene i Øst- og Sentral-Europa etter 2004.»

Store forskjeller i inntekt og levekår mellom mange av de nye medlemslandene på den ene siden og en rekke vesteuropeiske land på den andre har bidratt til høy arbeidsutvandring fra Sentral-Europa. Mange har kommet til Norge. NOU 2012: 2 påpeker (s. 323) at «EØS-avtalen har bidratt til å sikre tilgang til nødvendig arbeidskraft for norsk økonomi. Om lag 87 prosent av alle registrerte arbeidsinnvandrere i Norge i 2009 kom fra EU-land.(...) Det er grunn til å anta at innvandringen har bidratt til økt aktivitet og lønnsomhet i næringslivet, redusert lønns- og kostnadspress og større handlefrihet i den økonomiske politikken. Dette har bidratt til økt sysselsetting blant nordmenn og har trolig også bidratt til å videreutvikle produksjon i Norge som ellers ville risikert å bli flagget ut.»

Det er Regjeringens vurdering at EØS-avtalen har vært – og er – viktig for utviklingen i norsk økonomi, næringsliv og utenrikshandel. Den er en sentral del av det avtaleverket som bidrar til stabilitet og forutsigbarhet i vårt økonomiske samkvem med våre viktigste naboer og handelspartnere. Det har vært en god utvikling i norsk økonomi i de årene som har gått siden avtalen trådte i kraft.



Figur 3.7 Det økonomiske samkvemmet mellom Norge og EU

Kilde: SSB. Tallene er i prosent. Tallene for innvandring, import og eksport er fra 2011. Tallene for direkte investeringer er fra 2010.

### 3.1.7 Norges avtaleverk med EU i et demokratisk perspektiv

Det knytter seg demokratiske utfordringer til at politikk utformes og gjennomføres på internasjonalt nivå. Når det gjelder Norges avtaleverk med EU anføres det i NOU 2012: 2 (s. 835) at:

«Gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene har Norge forpliktet seg til å overta politikk og regler fra en organisasjon der man ikke er medlem og ikke har stemmerett.»

Dette innebærer samtidig at norske myndigheter ikke på samme måte som myndigheter i EU-land kan stå til ansvar for den politikk og det regelverk som vedtas i EU. Norske myndigheters ansvar er først og fremst knyttet til hvilke deler av denne politikken og regelverket myndighetene ønsker inntatt i Norges avtaleverk med EU samt hvordan myndighetene forvalter dette avtaleverket i bred forstand.

Internasjonalt samarbeid generelt og EØS-avtalen spesielt reiser viktige politiske og demokratiske utfordringer. I NOU 2012: 2 (s. 827) anføres det at:

«Forutsetningene for å realisere tradisjonelle demokratiske idealer innenfor rammene av internasjonalt samarbeid er begrenset, samtidig som mange problemer bare lar seg løse effektivt på et felles nivå».

EØS-avtalens omfang og grad av forpliktelse er større enn noe annet internasjonalt samarbeid Norge deltar i. I NOU 2012: 2 påpekes det (s. 64) at:

«(...) EØS skal være et «dynamisk og ensartet» samarbeid, som er et nøkkelbegrep for å forstå avtalen. For å sikre dette har avtalen egne institusjoner og prosedyrer for:

- Løpende overtakelse av nye relevante EU-rettsakter i EØS-avtalen
- Tilsyn og kontroll med at EFTA-statene gjennomfører og etterlever EU/EØS-retten på samme måte som i EU-statene.

Disse to elementene er det særegne ved EØS-avtalen, og det som prinsipielt skiller den fra andre folkerettslige avtaler Norge har inngått, ved siden av at den er så mye mer omfattende.»

Regjeringen ser at dette innebærer at de demokratiske utfordringene er mer fremtredende.

Samtidig er internasjonalt samarbeid nødvendig for å løse oppgaver som den enkelte nasjonal-

stat ikke kan håndtere effektivt på egen hånd. Utvalget anfører (s. 829) at:

«... enhver demokratisk styreform, selv når den fungerer som best, nødvendigvis må inneholde kompromisser – både mellom de enkelte elementene i demokratibegrepet og mellom demokrati og andre hensyn og verdier, slik som behovet for effektiv styring eller samarbeid med andre stater og organisasjoner».

Norges ressursgrunnlag og innretningen i norsk økonomi er slik at Norge er avhengig av internasjonale markeder for sin velstand og velferd. Når økonomiene internasjonaliseres, kreves et tettere internasjonalt samarbeid. Fremveksten av et slikt samarbeid i Europa er mulig gjort gjennom erkjennelsen av at det er stor grad av felles utfordringer og felles verdigrunnlag i deltakerlandene.

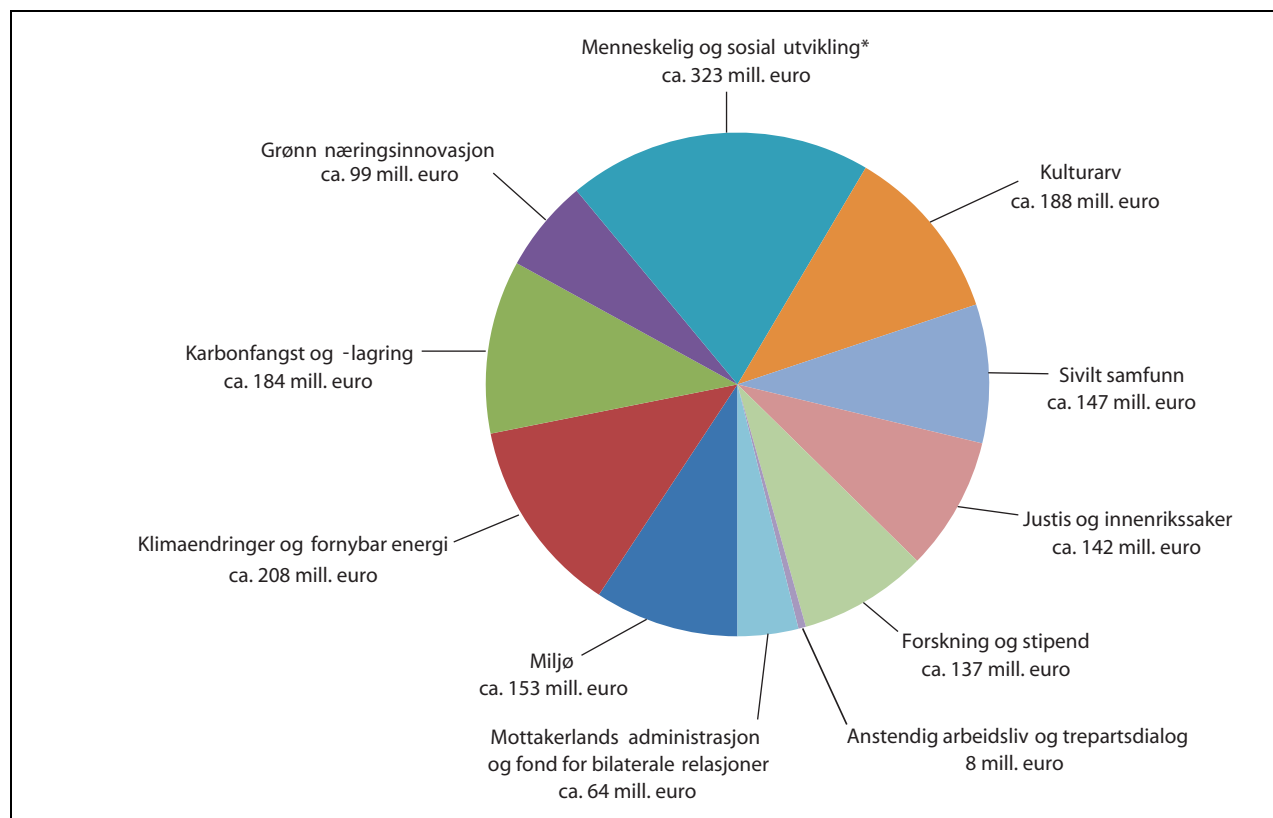
NOU 2012: 2 påpeker følgende om norsk europadebatt knyttet til de demokratiske utfordringene (s. 826):

«I norsk europadebatt finner man både de som mener at EØS-avtalen er en demokratisk katastrofe, de som mener den er trygt og godt demokratisk forankret, og de som mener den har visse demokratiske svakheter, men ikke verre enn at det er til å leve med.»

Gjennom fem stortingsperioder har stortingsflertallet og seks ulike regjeringer lagt EØS-avtalen og vårt øvrige avtaleverk med EU til grunn for norsk politikk. For Regjeringen er det avgjørende å innrette arbeidet med EØS-avtalen, samt vårt øvrige avtaleverk med EU, på en måte som ivaretar sentrale prinsipper som åpenhet, deltakelse, medbestemmelse og effektiv styring på best mulig vis. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4 om gjennomføringen av Stortingsmelding 23 og kapittel 7 om sentrale virkemidler i europapolitikken.

### 3.1.8 EØS-midlene

Norge har siden etableringen av EØS i 1994 bidratt til sosial og økonomisk utjevning i EØS. Støtten til EUs mindre velstående land gjennom ulike finansieringsordninger er siden 1994 på til sammen 3 272,5 mill. euro, hvorav 1 788,5 mill. euro utgjør forpliktelsen for perioden 2009-2014. Fra og med EU-utvidelsen i 2004 er EØS-midlene delt i to: en norsk finansieringsordning og en EØS-finansieringsordning hvor også Island og Liechtenstein bidrar. Parallelt med forhandlingene om EØS-midlene ble det ført forhandlinger om forbedret mar-



Figur 3.8 Bevilgninger 2009-14, fordelt på sektorer.

\* Menneskelig og sosial utvikling omfatter risikoutsatte barn og unge, lokal og regional utvikling, offentlig helse, likestilling, asyl- og migrasjonstiltak og grensekryssende samarbeid.

Kilde: Financial Mechanism Office

kedsadgang for sjømat. Dette er et område som det ikke er full markedsadgang for i EØS-avtalen.

Med en årlig bevilgning på 357,7 mill. euro i perioden 2009-14 er Norge gjennom EØS-midlene en viktig samarbeidspartner for mottakerlandene i EU. Regjeringen ønsker at EØS-midlene skal være med å understøtte positive utviklingstrekk i mottakerlandene, samt styrke kontaktene med Norge. EØS-midlene er et solidaritetsbidrag og skal bidra til sosial og økonomisk utjevning i EØS og til at mottakerlandene blir bedre i stand til å nyttiggjøre seg det indre marked.

Miljøvern, klimatiltak og fornybar energi er en sentral del av dette, og miljø og klima er det største satsingsområdet i perioden 2009-2014. Norge og mottakerlandene har her en gjensidig interesse. Miljøproblemene kjenner ingen landegrenser. Norge er mottaker av langtransportert forurensning fra Europa. Norge vil gjennom EØS-midlene bidra med kompetanseoverføring og kapasitetsbygging knyttet til tilsynsfunksjonen, bevaring av biologisk mangfold, hav- og vannforvaltning, kjemikalier og farlig avfall, klimatiltak og klimatilpasning. Norge vil for eksempel bidra med 184 mill. euro til satsing på CO<sub>2</sub>-håndtering i Polen, Romania og Tsjeckia. I

tillegg kommer satsinger på grønn næringsutvikling, miljøforskning og støtte til sivil samfunn.

Regjeringens mål er at EØS-midlene også skal bidra til å vise at Norge er en pålitelig partner som bidrar til overordnede europeiske mål. Gjennom EØS-midlene legges det vekt på å styrke fundamentale europeiske verdier som menneskerettigheter, demokrati, rettsstat og toleranse. EØS-midlene bidrar i en situasjon som på mange områder har preg av krise. Økonomisk og politisk stabilitet i Europa er i vår felles interesse.

Et sterkt sivil samfunn er avgjørende for et levedyktig demokrati. Minst 10 prosent av midlene under EØS-ordningen er satt av til fond for sivil samfunn. Fondene skal fremme respekt for fundamentale rettigheter og sårbare grupper. Den norske Helsingforskomiteen skal bidra til å engasjere norske frivillige organisasjoner i samarbeidet.

For å styrke innsatsen under EØS-midlene vil Europarådet delta som rådgiver i flere programmer. Europarådets kompetanse vil være særlig viktig i programmer som retter seg mot sårbare grupper som romfolket og ofre for menneskehandel og vold i nære relasjoner.



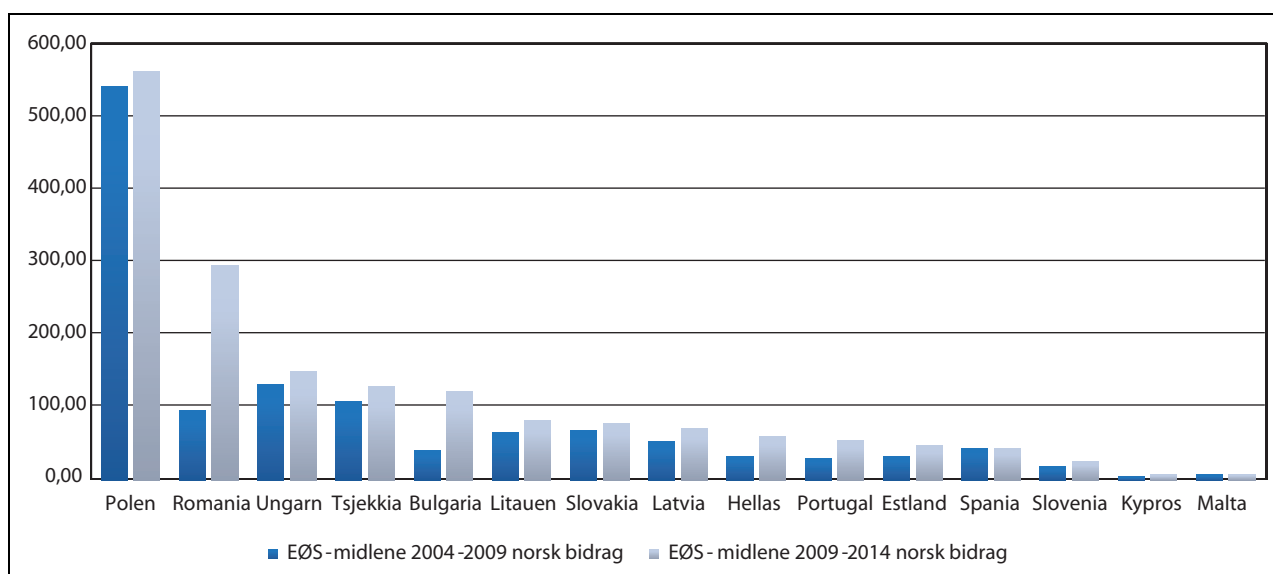


Figur 3.9 EØS-midlene. Solidarisk bidrag til sosial og økonomisk utjevning: Fondet for frivillige organisasjoner i Ungarn støttet utdanning av sosialarbeidere i tre av landets regioner. Opplæringen gjorde dem bedre i stand til å hjelpe fattige og utsatte grupper i sine lokalsamfunn.

Foto: Focal Point, Ungarn

I forrige periode med EØS-midler, fra 2004 til 2009, støttet Norge 19 prosjekter med om lag 50 mill. kroner der målet var å bedre minoriteters stilling i samfunnet. I inneværende periode fram til

2016 øker Norge denne innsatsen. Blant mottakerlandene av EØS-midler gjelder dette særlig Romania, Bulgaria, Tsjekkia, Ungarn og Slovakia. Norge kommer også til å støtte prosjekter i Spania, Polen,



Figur 3.10 EØS-midlene 2004-09 og 2009-14. Norsk bidrag i millioner euro.

Figuren viser samlede norske bidrag under hhv. EØS-midlene 2004-09 og 2009-14. Økningen fra 2004-09 til 2009-14 tilsvarer 22 prosent av årlig bidrag, etter at Bulgaria og Romania kom med fra 2007.

Slovenia, Estland og Portugal, hvor minoriteter og romfolket er målgruppe. Målet er å bidra til å bekjempe rasisme, bedre integrering, utdanning, jobbkvalifisering, tilgang til helsetjenester og styrking av juridiske rettigheter. Støtte til frivillige organisasjoner som jobber for å bedre minoriteters og romfolkets kår generelt, fortsetter også.

Utdanning og forskning er avgjørende for videre sosial og økonomisk utvikling i Europa. Forskningsfond vil bli etablert i seks land, og målet er å styrke forskningskapasiteten og bruken av forskningsresultatene i mottakerlandene gjennom samarbeid med norske institusjoner.

Flere mottakerland har også store utfordringer innen justissektoren. I et område uten indre grenser er det viktig at alle deler av justis- og politivesenet fungerer og samarbeider godt. Gjennom EØS-midlene støttes programmer for å forbedre forholdene i fengsler, bekjempe organisert kriminalitet og for å øke effektiviteten i rettsvesenet. Bekjempelse av vold i nære relasjoner og folkehelsesamarbeid er også prioritert i flere av landene.

Den høye arbeidsledigheten gir utfordringer i arbeidslivet og på arbeidsmarkedet. Gjennom et eget fond for anstendig arbeidsliv vil Regjeringen støtte blant annet strukturer for sosial dialog, antidiskriminering og likestilling på arbeidsplassen.

En bærekraftig utvikling er blant annet avhengig av konkurransedyktige bedrifter som tar ansvar for miljøet. Utvikling av ny teknologi er også viktig. Gjennom EØS-midlene skal Norge bidra til å utvikle og kommersialisere ny miljøteknologi. Det vil bli lagt stor vekt på å engasjere norske prosjektpartnere, og Innovasjon Norge vil ha en sentral rolle.

Mange europeiske land har korrupsjonsutfordringer. Det er inngått samarbeid med Transparency International om analyse av korrupsjonsrisiko i mottakerlandene. Dette bidrar til en bevisstgjøring om styrker og svakheter i egne institusjoner og kan ha en positiv effekt ut over forvaltningen av EØS-midlene.

Regjeringen la våren 2012 frem for Stortinget meldingen *EØS-midlene - Solidaritet og samarbeid i Europa*. (Meld. St. 20 (2011-2012)).

### 3.2 Justisområdet

EU-landenes samarbeid om justisspørsmål har de seneste årene gradvis blitt utviklet i dybde og omfang. Samarbeidet omfatter visum- og grense-samarbeid, samarbeid om ulovlig innvandring, asyl- og flyktningsspørsmål, innvandring, sivilrettslig samarbeid og politisamarbeid, kriminalitetsforbygging og -bekjempelse samt strafferettslig

samarbeid. Etter hvert er også problemstillinger som indre sikkerhet, terrorisme, grunnleggende menneskerettigheter og forholdet til tredjeland blitt en viktig del av justispolitikken i EU. I dag fremstår justisområdet som ett av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU.

Med Lisboa-traktaten er så godt som hele justisfeltet underlagt de samme beslutningsprosedyrer som gjelder for det indre marked. Det er imidlertid fortsatt noen unntak for enkelte områder, blant annet integrasjonspolitik, utstedelse av arbeidstillatelser, operasjonelt politisamarbeid og familierett.

EU-samarbeidet på justisområdet har som målsetting å sørge for at borgerne kan leve sine liv i et område preget av frihet, trygghet og rettferdighet. For å oppnå dette har EUs medlemsland utviklet et stadig tettere samarbeid for å bekjempe ulike former for grenseoverskridende kriminalitet. Samtidig pågår det en harmonisering av regelverk som skal sikre grunnleggende rettigheter av høy standard for alle som oppholder seg i EU.

Et sentralt mål for EU er også å bidra til stabilitet og velferd i nærområdene, det vil si i land og regioner som grenser opp mot Europa. Dette er viktig for Europas egen trygghet. Samarbeid med nabolandene om justisspørsmål skal bidra til demokratisk utvikling og respekt for grunnleggende rettigheter i EUs nærområder. Samarbeid om migrasjon står også sentralt. Disse politikkområdene blir dermed viktige elementer i EUs eksterne politikk.

Målsettingene for EUs samarbeid på justisområdet er i stor grad i tråd med norsk politikk. Samtidig er de utfordringer som EUs medlemsland stilles overfor når det gjelder grensekryssende kriminalitet, ulovlig innvandring og håndtering av flyktningstrømmer langt på vei til stede også for Norge. Fra norsk side har man sett det som hensiktsmessig å samarbeide med de øvrige europeiske land når det gjelder å løse disse utfordringene, og Norge er derfor knyttet til viktige deler av EUs samarbeid om justissaker gjennom flere avtaler og ordninger. Den viktigste av disse avtalene er tilknytningsavtalen til Schengen-samarbeidet.<sup>2</sup>

#### 3.2.1 Schengen-samarbeidet

Schengen-samarbeidet ble først etablert i 1985 mellom Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike og Tyskland, og er oppkalt etter byen i Luxembourg der avtalen ble undertegnet. Ordningen opprettet et reisefrihetsområde der personkontrollen på grensen mellom de deltagende land ble

<sup>2</sup> Heretter omtalt som Schengen-avtalen



rettet nye institusjonelle rammer for samarbeidet, og nødvendiggjorde en ny avtale mellom Norge, Island og EU. Denne tilknytningsavtalen ble undertegnet 18. mai 1999, og Norge ble operativt integrert i Schengen-samarbeidet i 2001.

Avtalen gir Norge rett og plikt til å anvende hele Schengen-regelverket. Det innebærer at avtalens regler om politisamarbeid, rettslig samarbeid i straffesaker, regler om visumarbeid og regler om personkontroll ved de ytre grensene skal gjelde for oss. Disse reglene skal samlet sett utgjøre kompenserende tiltak mot de utfordringer som knytter seg til at kontrollen er opphevet ved de indre grensene. Politiet, påtalemyndighetene og utlendingsmyndighetene er de sentrale aktørene i dette arbeidet.

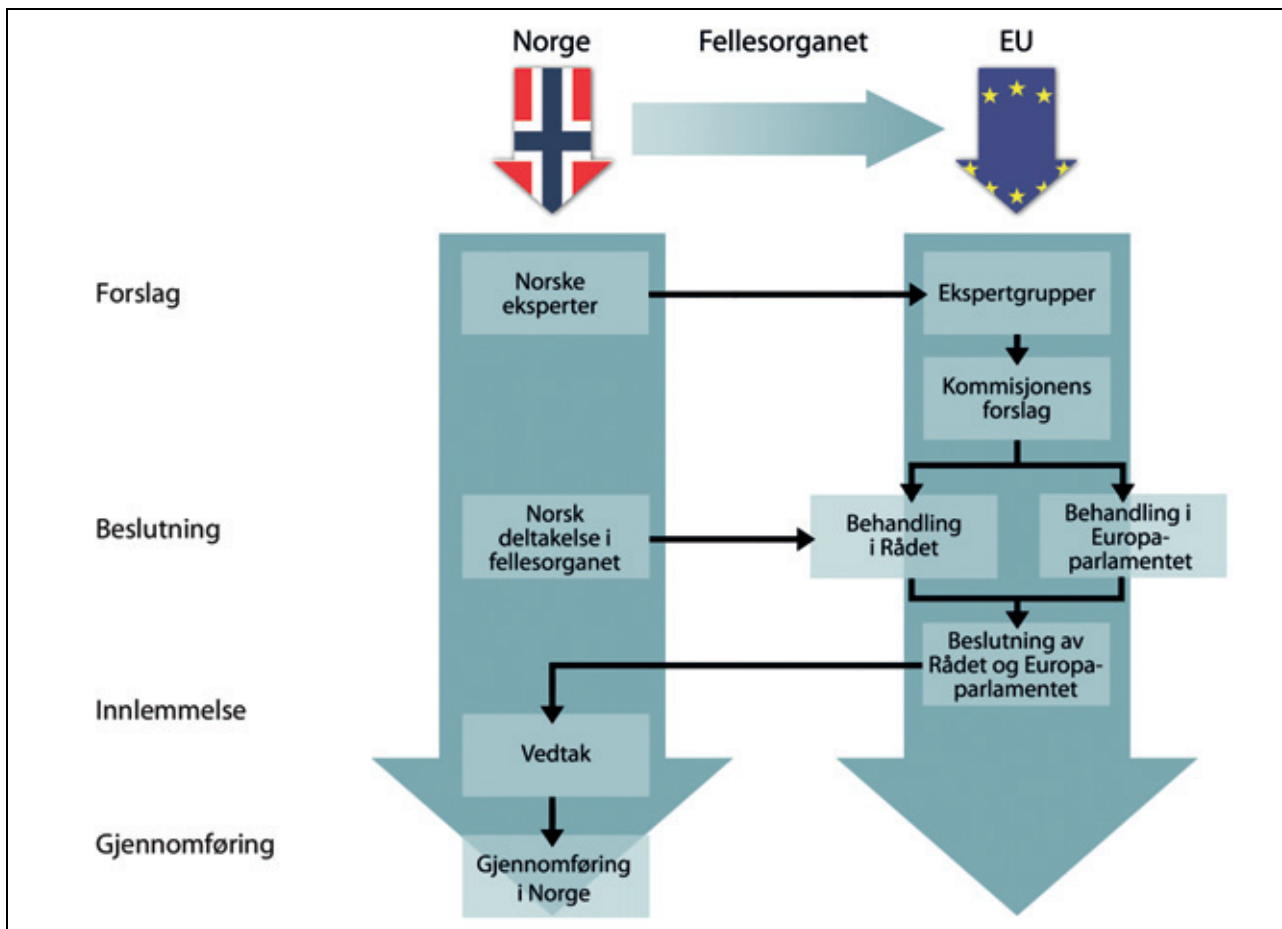
Schengen-avtalen gir Norge rett til å delta i utformingen av nye bestemmelser av betydning for gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Ved utarbeidelse av nye regler skal Kommisjonen innhente råd fra norske eksperter på samme måte som fra EU-landenes eksperter.

Norges institusjonelle deltakelse i Schengen-samarbeidet foregår i Fellesorganet, der de fire

assosierte Schengen-medlemmene Norge, Island, Sveits og Liechtenstein deltar sammen med Kommisjonen og EUs medlemsland. Gjennom Fellesorganet deltar Norge i Rådets drøftelser av alle Schengen-relevante spørsmål. Når EUs råd forbereder regler eller tiltak som faller utenfor avtalen, men som likevel kan ha betydning for samarbeidet, skal Fellesorganet informeres.

Når utformingen av nye regler har vært drøftet i Fellesorganet, treffer EU-landene det endelige vedtak i Rådet. Det er også en parallell behandling i Europaparlamentet før EUs vedtak foreligger. Norge tar på selvstendig grunnlag stilling til om EUs vedtak skal godtas av Norge. Dersom innholdet i en rettsakt gjør det nødvendig å innhente Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd, må dette gjøres før Norge kan godta rettsakten og meddele det til EU. Forutsetningen for at Norge skal beslutte å godta et vedtak fattet av Rådet og Europaparlamentet, og dermed bli bundet av det, er at avtalens bestemmelser om drøftelse i Fellesorganet har blitt fulgt.

Dersom Norge beslutter å ikke godta nytt regelverk, vil Fellesorganet i løpet av nitti dager grundig undersøke ulike måter å videreføre avta-



Figur 3.12 Prosedyrer og påvirkningsmuligheter i Schengen-relevante saker

len på. Dersom Fellesorganet ikke enes om en løsning, vil avtalen opphøre etter ytterligere tre måneder.

### 3.2.2 Samarbeid utenfor Schengen-området

Schengen-samarbeidet er et saklig avgrenset område innenfor EUs samarbeid om justissaker. Også utenfor dette feltet har Norge og EU sammenfallende utfordringer og interesser, og et gjensidig ønske om å samarbeide på mange saksområder. Det eksisterer derfor en rekke andre avtaler om samarbeid mellom Norge og EU.

Blant de viktigste av disse er avtalen om norsk tilknytning til det såkalte Dublin-regelverket, som ble inngått i 2001. Regelverket inneholder kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en Schengen- eller EU-stat. Som en del av dette samarbeidet deltar Norge i et europeisk fingeravtrykkregister, Eurodac, som skal bidra til å fastslå identiteten til de som søker asyl.

Norge inngikk en samarbeidsavtale med Euro-pol i 2001. Avtalen gir adgang til et praktisk samarbeid mellom norsk politi og Euro-pol, blant annet gjennom utveksling av informasjon og utplassering av politisambandspersonell. En tilsvarende avtale ble inngått i 2004 med Eurojust, EUs samarbeid mellom nasjonale påtalemyndigheter.

Norge er tilknyttet EUs konvensjon om gjensidig bistand i straffesaker og en protokoll til denne konvensjonen. I tillegg har Norge inngått en parallellavtale til den europeiske arrestordren. Disse avtalene er imidlertid ikke trådt i kraft per september 2012. Andre viktige tilknytningsavtaler til EUs samarbeid på justisområdet gjelder blant annet Lugano-konvensjonen, som omhandler verneting og fullbyrdelse av dommer i sivile saker, Prüm-avtalen, som gjelder forbedret informasjonsutveksling mellom ulike lands politietater, og *CEPOL*, som er et europeisk samarbeid om politiutdanning.

Norge er ikke en del av EUs asyl- og flyktningpolitikk. Samtidig er dette et område der EUs politikk og regelutvikling har konsekvenser for Norge, og hvor vi har kompetanse og ressurser å bidra med. Norge fører derfor en tett dialog med EU om asyl-, flyktning- og migrasjonsspørsmål, og forhandler sammen med Island, Liechtenstein og Sveits om deltakelse i Det europeiske støttekontoret på asylfeltet (EASO).

## 3.3 Det utenriks- og sikkerhetspolitiske området

Norges samarbeid med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området er lite formalisert og uten overgripende avtaler. Samarbeidet er likevel nært. Dette skyldes at det svært ofte er sammenfall av syn og interesser mellom Norge og EU i utenrikspolitiske spørsmål og at begge parter har gjensidig interesse av samarbeidet.

### 3.3.1 EU som utenrikspolitisk aktør etter Lisboa-traktaten

Samarbeidet i EU om den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) er i all hovedsak mellomstatlig. Avgjørelsene er basert på konsensus, og medlemslandene har kun i liten grad avgitt suverenitet til EUs institusjoner. Gjennom Lisboa-traktaten har EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk imidlertid fått en fastere ramme enn tidligere. Formålet med dette er å gjøre det lettere for EU å tale med én stemme utad og gi EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk større tyngde.

Stillingen som høyrepresentant for utenrikspolitikken ble etablert ved Amsterdam-traktaten av 1999. I Lisboa-traktaten styrkes Høyrepresentantens rolle, ved at funksjonene som høyrepresentant og kommissær for utenrikssaker samles i én stilling. Høyrepresentanten har slik fått en dobbelt rolle, som representant både for Rådet og Kommisjonen.

I etterkant av Lisboa-traktaten ble det også etablert en felles utenriktjeneste EEAS («European External Action Service»), under Høyrepresentantens ledelse. Dette er et nytt organ i EU-strukturen, som ikke er direkte underlagt verken Rådet eller Kommisjonen. EEAS skal integrere og videreutvikle funksjoner som tidligere var delt mellom Rådet og Kommisjonen.

EEAS skal bistå Høyrepresentanten i arbeidet på FUSP-området. Kommisjonen har imidlertid fortsatt ansvar for en rekke utenrikspolitiske områder. Dette gjelder humanitær bistand, utvidelsessaker, nabolikspolitikken, den felles handelspolitikken og internasjonale avtaler som berører EUs regelverk, inkludert EØS-avtalen. På en del av disse områdene har EUs utenriktjeneste fått en koordinerende rolle på vegne av Kommisjonen, eksempelvis i forvaltningen av EØS-avtalen.

Kommisjonen har lenge hatt delegasjoner i tredjeland. Disse har nå blitt del av EEAS og skal representere hele EU. Deres ansvarsområde og mandat er dermed blitt utvidet, og de har fått en sterkere rolle i politikktutforming på utenriksfel-

tet. Dette vil kunne få konsekvenser for Norge, for eksempel hva gjelder nordisk samarbeid i tredjeland.

Det viktigste virkemidlet innen den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken er vedtak om felles aksjoner og felles holdninger, samt sanksjoner mot land og regimer. Slike tiltak vedtas av EUs råd («Foreign Affairs Council») ved konsensus. Rådet eller Høyrepresentanten kan i tillegg avgi erklæringer om aktuelle hendelser, som tilkjenner EUs syn på utviklingen i et land. EU kan også vedta strengere sanksjoner mot enkeltland enn FNs sikkerhetsråd er i stand til – noe som er tilfelle hva gjelder sanksjoner mot Iran.

Samarbeidet inneholder også en sikkerhets- og forsvarspolitisk komponent, gjennom CSDP («Common Security and Defence Policy»). Den forsvarspolitiske dimensjonen i EU er definert som humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering.

EUs sikkerhetsstrategi ble vedtatt i 2003, og er en viktig del av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Sikkerhetsstrategien bygger på tre elementer: Militær krisestyring, sivil krisestyring og konfliktforebygging. Som ledd i oppfølging av sikkerhetsstrategien etablerte EU i 2006 innsatsstyrker («EU Battle Groups») for å disponere ressurser som kunne settes inn i et kriseområde på kort varsel. Hittil har EUs innsatsgrupper ikke blitt brukt, og det diskuteres nå hvordan konseptet skal videreføres.

### 3.3.2 Dagens samarbeidsordninger og møteplasser

Norge har flere avtalefestede ordninger med EU innen FUSP. Dels er dette ordninger innenfor EØS-rammen, dels er det rene bilaterale ordninger.

I tilknytning til EØS-avtalen ble det etablert en politisk dialog mellom EØS/EFTA-landene og EU. Den foregår innenfor rammen av de halvårslige møtene i EØS-rådet, der Utenriksministeren møter fra norsk side. Den politiske dialogen omfatter også møter på embetsnivå hvor Norge og de andre EØS/EFTA-landene møter utvalgte arbeidsgrupper under EEAS. Dette gjelder i dag følgende områder og organisasjoner: Afrika, Midtøsten, Vest-Balkan, Russland/Sentral-Asia, og OSSE/Europarådet. Det er også tatt initiativ fra EEAS' side om etablering av en fast halvårlig dialog om aktuelle menneskerettighetsspørsmål.

Siden slutten av 1980-tallet har det vært vanlig at Statsministeren og Utenriksministeren møter

henholdsvis regjeringssjef og utenriksminister i EUs halvårslige formannskap, som regel rett før eller tidlig i formannskapsperioden. Dette har i perioder også blitt gjennomført for Forsvarsministeren. Deltakelse her gir viktig informasjon om saker på EUs agenda og muligheter for å spille inn norske synspunkter og forslag.

Norge kan slutte seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer og felles holdninger, inkludert sanksjoner mot enkeltland, samt EUs innlegg i internasjonale organisasjoner. Dette benytter Norge seg ofte av, men det er ingen automatikk. Det vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er hensiktsmessig for Norge å slutte seg til eller ikke.

I tillegg til de avtalefestede ordningene er det også uformelle kanaler og kontakter mellom Norge og EU på mange områder av det utenrikspolitiske feltet, som Norges og EUs Nordområdepolitikk og deres engasjement i Midtøsten.

Regjeringen tar også i bruk andre internasjonale fora som indirekte kanaler overfor EU på det utenrikspolitiske området. Det tette nordiske samarbeidet internasjonalt gjør at våre nordiske naboer er gode samarbeidspartnere også i en EU-kontekst. Multilaterale møteplasser som FN-institusjonene, NATO, OSSE og OECD er også viktige som indirekte kanaler til og fora for samarbeid med EU.

Norge vil i november 2012 tas opp som deltaker i ASEM – «Asia Europe Meeting». Dette er en møteplass for statsledere og fagministre fra Europa og Asia. Toppmøtene i ASEM har en svært bred deltakelse og overgår i så måte kun av FNs generalforsamling. På europeisk side har EU det praktiske koordineringsansvaret for både EU-medlemmer og andre europeiske land. Norsk medlemskap i ASEM åpner dermed opp for en mer formalisert kontakt med EU i globale spørsmål, i tillegg til kontakt med asiatiske partnere.

I lys av at den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken i hovedsak er mellomstatlig, spiller hovedstedene en viktig rolle i politikktviklingen. Dette gjør den løpende bilaterale kontakten med enkeltland i EU viktig. Både på politisk nivå og embetsnivå finner det sted jevnlig konsultasjoner mellom Norge og andre land. I slike sammenhenger diskuteres også utenriks- og sikkerhetspolitiske emner som er relevante for Norges samarbeid med EU.

### 3.3.3 Sikkerhetspolitisk samarbeid

Deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner er et viktig element i Norges for-



Figur 3.13 Mannskap om bord i den norske fregatten KNM Fridtjof Nansen under deltakelse i EUs maritime operasjon *Atalanta* utenfor Somalia

Foto: EU NAVFOR

hold til EU på sikkerhets- og forsvarsområdet. Norge bidro til den aller første krisehåndteringsoperasjonen EU etablerte – politioperasjonen EUPM i Bosnia-Hercegovina, som ble iverksatt 1. januar 2003 og utløp 30. juni 2012. I 2004 inngikk Norge en rammeavtale med EU som regulerer Norges deltakelse i EUs militære og sivile krisehåndteringsoperasjoner. Samme år inngikk Norge også en sikkerhetsavtale om utveksling av gradert informasjon med EU.

Norge deltar i bidragsyterkomiteen for de enkelte operasjoner, noe som gir god mulighet til innflytelse. Så langt har Norge deltatt i 12 av EUs militære og sivile operasjoner. Deltakelsen har i all hovedsak vært i operasjoner på Balkan, men i de senere årene har vi også bidratt til operasjoner i Asia, Midtøsten og Afrika.

Siden opprettelsen av EUs innsatsstyrker har Norge, sammen med Finland, Estland og Irland, vært del av en nordisk stridsgruppe ledet av Sverige. Våren 2008 og våren 2011 sto denne styrken i beredskap. Den nordiske stridsgruppen er et viktig ledd i å videreutvikle forsvarssamarbeidet i Norden, innenfor en bredere europeisk ramme. For Norges del gir dette samarbeidet også innsyn i den videre utvikling av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet innad i EU.

De bidragsytende nasjonene står fritt til å velge om de vil delta i en operasjon. Norske myndigheter vil i hvert enkelt tilfelle kunne vurdere om det er et tilstrekkelig folkerettslig grunnlag for å stille det norske styrkebidraget til disposisjon.

Norge har siden 2006 hatt en samarbeidsavtale med EUs byrå for militær kapabilitetsutvikling, EDA («European Defence Agency»). Avtalen gir Norge adgang til å delta i byråets programmer, prosjekter og andre konkrete initiativ samt å delta på styremøter i ulike formater. Gjennom jevnt økende deltakelse i byråets virksomhet har Norge blitt en viktig partner for EDA.

## 4 Oppfølging av St.meld. nr. 23 (2005-2006)

I Soria Moria-erklæringen (2005) varslet Regjeringen at den ønsket å organisere og systematisere EU/EØS-arbeidet bedre for i enda større grad å kunne fremme norske interesser overfor EU på en offensiv måte. Denne målsettingen ble lagt til grunn i St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*.

Stortingsmelding 23 har til nå vært Regjeringens styringsverktøy i europapolitikken. Meldingen omhandler arbeidsformer og organisering av europapolitikken, og presenterer en handlingsplan som skal bidra til å nå de politiske målsettingene. Handlingsplanen er fulgt opp av en egen plan med 96 tiltak. Tiltakene knytter seg til hele regelverks- og politikkkutforming fra utforming til gjennomføring av politikk. Tiltakene skal sikre tidlige politiske prioriteringer og samordning internt i Norge, sikre at forvaltningen har tilstrekkelig kompetanse, samt sikre at arbeidet med europapolitikken foregår i åpenhet og utformes i dialog med berørte parter. Alle tiltakene i planen er i dag gjennomført eller under gjennomføring.

I det følgende gjøres rede for noen sentrale tiltak i gjennomføringen av Regjeringens europapolitikk og oppfølgingen av handlingsplanen i Stortingsmelding 23.

### 4.1 Tydelige og tidlige politiske prioriteringer

---

Regjeringens europapolitikk har som et hovedformål å fremme norske interesser i Europa. Regjeringen legger vekt på å prioritere innsats i saker som er spesielt viktige for Norge. Et viktig tiltak i handlingsplanen for gjennomføringen av europapolitikken er arbeidsprogrammet for EU/EØS-saker. Det omfatter både EØS-, justis- og innenriksaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er et sentralt verktøy i arbeidet med å fremme norske interesser overfor EUs organer og medlemsland. Det gir en god oversikt over norsk europapolitikk og de EU/EØS-sakene som man til enhver tid prioriterer. Programmet oppdateres årlig og oversendes Stortinget til informasjon.

Arbeidsprogrammet utarbeides i lys av Kommisjonens og Rådets ulike arbeidsprogram, men inkluderer også saker som Norge prioriterer særskilt. Det inneholder videre omtale av enkeltsaker på EUs dagsorden der Norge kan ha spesielle behov for eller forutsetninger for å påvirke EU. Programmet er ikke en uttømmende liste over viktige saker i Norges forhold til EU. Det gir imidlertid en oversikt over saker hvor oppmerksomhet og systematisk arbeid er viktig.

Regjeringen legger også vekt på god kontakt med Stortinget i en tidlig fase. Utenrikskomiteens enstemmige innstilling til Stortingsmelding 23 fremhever betydningen av at mulighetene for tidlig involvering fra Stortingets side må utnyttes bedre, for dermed å styrke den demokratiske forankringen.

Stortinget har bedt om at Regjeringen på et tidlig tidspunkt konsulterer Stortinget og dets respektive fagkomiteer i EU/EØS-saker. Utenriksministeren gir redegjørelser om EU/EØS for Stortinget hvert halvår. Fra og med våren 2011 er det også etablert en ordning der EFTA-sekretariatet videresender Kommisjonens forslag til rettsakter som antas å være EØS-relevante til Stortinget, samtidig som forslagene sendes til berørte departementer.

Utenriksministeren har ansvaret for den løpende kontakten med Stortingets Europautvalg og samordner Regjeringens oversendelser til utvalget. I tillegg til Utenriksministeren deltar andre statsråder ved behov.

### 4.2 Samordning og utnytting av mulighetene

---

Et viktig element i regjeringens europapolitikk er å styrke samordningen i forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. Dette er viktig for å fremstå mest mulig samlet og tydelig i møter med EU og EUs medlemsland. Mange EU-rettsakter berører flere departementer, og det er en økende tendens i EU til sektorovergripende tiltak og bredere lovgivningspakker. EU utformer også i økende grad sin politikk på tvers av våre avtaler og samarbeids-





Figur 4.1 Øyvind Vessia og Tonje Haabeth er nasjonale eksperter i Kommisjonen med oppgaver knyttet til Energiprogrammet, som Norge deltar i.

Foto: Camilla Langsholt, EU-delegasjonen

ordninger. Det har derfor vært lagt vekt på å styrke bruken av forvaltningens koordineringsutvalg for EU- og EØS-saker som strategiske samordningsorganer. De underliggende spesialutvalgene har et særlig ansvar for å følge nye sektorerogripende initiativ under utvikling i EU. Dette ansvaret er ytterligere presisert for departementenes arbeid med EØS-, EU- og Schengen-saker.

Det er også tatt grep for å styrke kontakten med nasjonale eksperter i Kommisjonen. Nasjonale eksperter utlånes fra nasjonale forvaltninger til Kommisjonen eller EU-byråer for en periode på inntil fire år. EØS/EFTA-landene har siden inngåelsen av EØS-avtalen hatt mulighet til å delta i denne ordningen. Nasjonale eksperter utgjør for Norge et viktig, uformelt inntak i EU-systemet og gir anledning til økt innsikt i EUs virksomhet.

De nasjonale ekspertene er underlagt Kommisjonens instruksjonsmyndighet og skal ikke brukes av nasjonale myndigheter til å fremme nasjonale synspunkter. Samtidig er det legitimt å trekke veksler på den kompetansen som de nasjonale ekspertene har. Også mange medlemsland legger vekt på å utnytte ordningen med nasjonale eksperter.

Som ledd i oppfølgingen av Stortingsmelding 23, har Utenriksdepartementet i samarbeid med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomført en kartlegging av forvaltningens bruk av ordningen med nasjonale eksperter. Det er utarbeidet veiledende retningslinjer for rekruttering, kontakt under oppholdet og bruk av kompetansen til nasjonale eksperter etter hjemkomst. Som ledd i oppfølgingen av rapporten, har Utenriksdepartementet også siden 2008 avholdt flere seminarer og konferanser for å styrke bevisstheten om ordningen med nasjonale eksperter i forvaltningen. EU-delegasjonen i Brussel avholder jevnlig møter med de nasjonale ekspertene.

Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft, er Europaparlamentet med få unntak, sidestilt med Rådet på alle områder der EU har kompetanse til å vedta lovgivning. Europaparlamentets utvidede rolle gjenspeiles ikke i EØS-avtalen, og Norge må finne andre og mer uformelle måter å arbeide på overfor Europaparlamentet. Europaparlamentet er en mer åpen og tilgjengelig institusjon enn Rådet. Europeiske interessegrupper er en viktig informasjonskilde for Europaparlamentet, og det er også

bred kontakt med andre aktører, herunder ikke-medlemsland som Norge. Slik sett er Europarlamentet godt egnet for uformell kontakt og påvirkningsarbeid.

Som følge av Europaparlamentets økte rolle i EU har det fra norsk side blitt lagt vekt på å arbeide aktivt overfor Europaparlamentet på politikkområder av særlig betydning for Norge. EU-delegasjonen og UD følger den politiske utviklingen i Europaparlamentet og ulike sektorovergrepene saker. EU-delegasjonen og berørte departementer følger også arbeidet på de ulike fagområdene og har kontakt inn mot fagkomiteene. Kontakten med Europaparlamentet på politisk nivå øker, og innebærer blant annet deltakelse i høringer. Regjeringen legger stor vekt på at innspill og norske posisjoner i viktige saker formidles til relevante parlamentarikere, medarbeidere og komiteer i Europaparlamentet.

Den siste tiden er det også utarbeidet flere nye tiltak med sikte på mer systematisk, målrettet og tidligere handling fra norsk side. Tiltakene handler om bedre forhåndsvarsling, nyhetsvarsling, mer aktiv bruk av elektroniske tjenester, samt økt rapportering fra Europaparlamentets komitéarbeid. I tillegg legges det vekt på tilstedeværelse og rask, helhetlig rapportering fra de månedlige plenumsessjonene, kunnskapsbygging og erfaringsutveksling. Økt informasjons- og kunnskapsdeling mellom EU-delegasjonen og den øvrige forvaltningen i Norge, samt samlet og mer tilgjengelig informasjon til publikum via nettsider, søker å bidra til økt kjennskap og et mer helhetlig bilde av aktuelle saker i Europaparlamentet. Regjeringen ønsker å videreføre ordningen med en norsk nasjonal ekspert til Europaparlamentets sekretariat. Dette er omtalt i kapittel 7.3.

### **4.3 Gjennomføring og forvaltning av EØS-forpliktelsene**

Et hovedprinsipp i EØS-avtalen er at regelverket skal gjennomføres og etterleves på en ensartet måte i hele EØS-området. Norge har de siste årene skåret høyt på ESAs resultattavle for gjennomføring av vedtatt EØS-regelverk («Single Market Scoreboard»).

Det kan oppstå ulikhet i rettstilstanden mellom de to pilarene i EØS i en periode fra EU har innført nytt regelverk og til dette er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i nasjonal rett i EØS/EFTA-landene. For å ivareta avtalens mål om

homogenitet arbeider Regjeringen målbevisst sammen med våre EØS/EFTA-partnere for å unngå unødvendige forsinkelser.

Norske kommuner og fylker spiller en viktig rolle i gjennomføringen og oppfølgingen av Norges EØS-forpliktelser. De er underlagt konkurransereglene for foretak og regelverket for offentlig støtte i den grad de driver økonomisk virksomhet. Som offentlige myndigheter må kommuner og fylkeskommuner også rette seg etter regelverket om offentlige anskaffelser. På områder som vann, avløp og avfallshåndtering, hvor kommunene har ansvar for tjenesteytingen, setter EØS-regelverket en rekke krav til beskyttelse av miljø, helse og sikkerhet.

Stortingsmelding 23 legger derfor vekt på betydningen av å involvere det lokale og regionale nivået bedre i sentralforvaltningens arbeid med EU/EØS. Etablering av Europapolitisk forum for lokale og regionale myndigheter og Sametinget er et sentralt tiltak. Dette ledes av Kommunal- og regionaldepartementet og Utenriksdepartementet på statssekretærnivå, og er et forum for diskusjon og informasjonsutveksling om saker av prinsipiell betydning for lokale og regionale aktører.

I tillegg er det tatt grep for å involvere det lokale og regionale nivået bedre i arbeidet med konkrete saker. EØS-notatbasen ble opprettet i 2004 og er en database med alle EØS-notater som er utarbeidet siden opprettelsen av basen. EØS-notatene inneholder omtale og vurdering av EU-regelverk som vurderes innlemmet i EØS-avtalen. Som ledd i oppfølgingen av handlingsplanen i Stortingsmelding 23, er basen videreutviklet med en teknisk løsning som gjør det mulig å enkelt identifisere EØS-notater om rettsaker med betydning for kommuner og fylker. Formålet er å gjøre det enklere for sentralforvaltningen å involvere lokale og regionale aktører i utformingen av norske synspunkter overfor EU. Det vil også kunne styrke kvaliteten på det arbeidet som gjøres i forbindelse med nasjonal gjennomføring av regelverket.

Det er også etablert et eget EFTA-forum for lokalt og regionalt folkevalgte som et motstykke til EUs regionkomité. Forumet ble vedtatt på EFTAs ministermøte i Lugano 30. juni 2008. Det møtes jevnlig for å diskutere EFTA/EØS-saker av felles interesse samt for å føre en dialog med EUs regionkomité. Liechtenstein og Sveits deltar foreløpig ikke i forumet.

#### 4.4 Kompetanseløft

Stortingsmelding 23 lanserte et kompetanseløft, og på oppdrag for Fornyings- og administrasjonsdepartementet foretok Difi i 2008 en kartlegging av europakompetansen i forvaltningen. Kartleggingen viser at europakompetansen gradvis er blitt styrket, men at det fortsatt er rom for forbedringer. Utenriksdepartementet har som en oppfølging av kartleggingen gjennomført en rekke tiltak for å styrke og vedlikeholde EU/EØS-kompetansen i statsforvaltningen. Dette favner både egne tiltak og bidrag til opplæringstilbud i regi av Difi. Direktoratet tilbyr i dag et modulbasert opplæringsprogram om EU/EØS (Europakompetanseprogrammet), som gjennomføres i samarbeid med Utenriksdepartementet og andre departementer.

Mange departementer og etater gjennomfører også egne opplæringstiltak om EU/EØS, og da gjerne med vektlegging av sektorspesifikke temaer. Tiltak gjennomføres i egen regi eller i kombinasjon med eksterne tilbud.

Utenriksdepartementet har vektlagt tiltak som kan bidra til bedre utnyttelse av eksisterende kompetanse gjennom bevisstgjøring og synliggjøring. Det er gjennomført en rekke seminarer og konferanser for utvalgte målgrupper, blant annet for nasjonale eksperter i Kommisjonen. Utenriksdepartementet etablerte i 2011 et EU/EØS-nettverk for ledere og saksbehandlere i forvaltningen, for lettere å dele kompetansen og erfaringen som finnes i departementene og i underliggende etater. Fra samme år er det blitt arrangert årlige EØS-konferanser. Konferansen har blitt en møteplass for erfaringsutveksling og nettverksbygging for alle som arbeider med EU/EØS-saker.

#### 4.5 Økt åpenhet og dialog

Et hovedtema i oppfølgingen av Stortingsmelding 23 har vært å konsultere og trekke det lokale og regionale nivå, samt det sivile samfunn og arbeidslivets parter, mer med i EU/EØS-arbeidet. Nasjonalt er det etablert og videreutviklet flere dialogfora der europapolitiske saker drøftes utenfor sentralforvaltningen. Dialogforaene bidrar til å fremme dialog, kunnskap og debatt om utviklingen i EU og konsekvenser for Norge, og brukes også til å drøfte løpende saker av felles interesse.

##### Boks 4.1 Dialogfora for europapolitiske spørsmål

1. Europakonferansen er et årlig arrangement med høyprofilerte gjester og ledes av Utenriksministeren. Det er åpen deltakelse, og formålet er å skape debatt og øke kunnskapen om EU og Europa.
2. Nasjonalt Europaforum arrangeres som en årlig rundebordskonferanse med europapolitiske spørsmål på dagsorden. Forumet ledes av Utenriksministeren med inviterte deltakere fra ulike miljøer som politiske partier, forskningsinstitusjoner, interesseorganisasjoner og regionale myndigheter.
3. Europapolitisk forum for lokale og regionale myndigheter og Sametinget møtes to ganger i året. Forumet ledes i felleskap av Kommunal- og regionaldepartementet og Utenriksdepartementet på statssekretærnivå.
4. Europaforum for arbeidslivets parter møtes jevnlig både på politisk nivå og embetsnivå. Møtene ledes av Utenriksdepartementet.
5. Europaforum for forskning er en møteplass mellom forvaltning, beslutningstakere og forskningsmiljøer om europapolitiske spørsmål. Forumet ledes av statssekretær fra Utenriksdepartementet og møtes én gang i året.
6. Europaforum for frivillige organisasjoner er forumet for diskusjon av sentrale europapolitiske spørsmål med vekt på saker som særlig angår det sivile samfunn. Forumet møtes en gang i året og ledes på politisk nivå av Utenriksdepartementet.

Stortingsmelding 23 har bidratt til å styrke informasjonsarbeidet og dialogen med relevante miljøer på det europapolitiske området, blant annet gjennom Europaportalen og nevnte dialogfora. Dette arbeidet har blitt ytterligere styrket ved et eget informasjonsløft.

Utenriksdepartementet etablerte i 2009 prosjektet «Informasjonsløft om EØS-avtalen og Norges forhold til Europa». Hensikten med prosjektet har vært å bidra til økt bevissthet og kunnskap om EØS og Norges forhold til Europa i Norge og i EU. Det har også vært et mål å bidra til enklere, mer brukervennlig og oppdatert informasjon fra det offentlige. Prosjektet består av rundt sytti til-

tak organisert langs fire spor; utvikling av en ny Europaportal, oppdatering av EØS-notatbasen, økt medieoppmerksomhet og informasjons- og kompetansetiltak i samarbeid med utvalgte målgrupper. Blant tiltakene er egne nettsider for kommuner og fylkeskommuner på Europaportalen, mer brukervennlig EØS-notatbase og opprettelse av et eget redaktørnettverk for databasen. Høsten 2011 ble Lisboa-traktaten oversatt til norsk og publisert både på nett og papir. En oppgradert Europaportal ble lansert sommeren 2012. Portalen vil etter dette være forvaltningens sentrale informasjonskanal for EU og EØS-saker.

Et annet informasjonstiltak er EU/EØS-håndboken. Denne håndboken gir en oversikt over institusjoner og beslutningsprosesser i EU og EØS, samt retningslinjer for forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. Hovedmålgruppen er ansatte i forvaltningen som arbeider med EU/EØS-saker, men håndboken er også et hjelpemiddel for organisasjoner, partene i arbeidslivet, regional og lokal forvaltning og andre som berøres av EU/EØS. Boken oppdateres jevnlig og finnes også tilgjengelig elektronisk på Regjeringens informasjonssider om samarbeidet med EU, Europaportalen, ([www.europaportalen.no](http://www.europaportalen.no)).

Utenriksdepartementet gir også et årlig tilskudd til informasjon om europeisk samarbeid. Tilskuddet går til frivillige organisasjoner og andre ikke-kommersielle aktørers informasjonstiltak overfor norske målgrupper, slik som arrangement av kurs og seminarer og produksjon av informasjonsmateriell. Videre kan det gis støtte til reisevirksomhet i forbindelse med deltakelse i nettverksbygging med andre europeiske aktører og arbeid med saksfelt der Norge samarbeider med EU.

#### **4.6 Oppfølging**

---

Alle tiltakene som følger av handlingsplanen i Stortingsmelding 23 er i dag gjennomført eller er under gjennomføring.

En aktiv europapolitikk fordrer imidlertid at vi kontinuerlig vurderer hvordan vi best kan fremme våre interesser overfor EU. EU er i stadig endring, og vi gjør nye erfaringer i vårt europapolitiske arbeid. Regjeringen redegjør for videreutviklingen av europapolitikken i kapittel 5 - 7.

## 5 Norges avtaler med EU. Muligheter og handlingsrom

### 5.1 Innledning

Regjeringen vil føre en aktiv europapolitikk og jobbe målrettet for å ivareta norske interesser i forhold til EU og EUs medlemsland. Grunnlaget for utøvelsen av europapolitikken er EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU.

Regjeringen ønsker å bruke handlingsrommet i forvaltningen av avtalene. Det innebærer at Regjeringen ønsker å bruke de muligheter Norge har til å påvirke regelverksutviklingen i EØS og på Schengen-området. Det innebærer også at Regjeringen ønsker å bruke de muligheter som foreligger ved gjennomføring av regelverket i norsk rett. God forvaltning av Norges avtaler med EU forutsetter bevissthet og kunnskap om hvilket handlingsrom som til enhver tid eksisterer.

I dette kapittelet drøftes hvordan vi kan bruke de mulighetene som foreligger i forvaltningen av avtaleverket på EØS-området, det justis- og innenrikspolitiske området og på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. Dette er ikke minst viktig i lys av de omfattende endringene som EU har gjennomgått de senere år.

### 5.2 Tidlig medvirkning i politikk- og regelverksutforming

Norges avtaler med EU gir størst mulighet for medvirkning i politikk- og regelverksutforming i EU i en tidlig fase. Med tidlig fase menes forberedelsen av Kommisjonens forslag og de innledende diskusjonene i Rådet og Europaparlamentet. Muligheten for norsk påvirkning når prosessen nærmer seg beslutning i EU er mindre. Særlig gjelder det i EØS-samarbeidet.

På Schengen-området deltar Norge tettere i EUs politikk- og regelverksutforming. Gjennom Fellesorganet er de assosierte landene med i diskusjonene som finner sted under Rådet. Også i Schengen-saker er det viktig å spille inn norske synspunkter så tidlig som mulig, slik at de kan komme i betraktning før premisene for den videre beslutningsprosessen er lagt.

Tidlig medvirkning er videre viktig for å kunne gi en foreløpig vurdering av EØS-relevans når nytt regelverk er under forberedelse i EU. Aktiv medvirkning i tidlig fase vil også gi innsikt som gjør det enklere å avklare og benytte det handlingsrom som finnes ved gjennomføring og praktisering av regelverket i Norge.

EUs politikk- og regelverksutvikling har til dels endret seg betydelig de siste ti år - fra regelverk på enkeltområder, som i stor grad ble basert på forslagene fra Kommisjonen, til utvikling av sektorovergrepene politikk og regelverk, etter omfattende drøftelser i Rådet og Europaparlamentet. Et eksempel på dette er klima- og energipakken som ble vedtatt i 2009. Et annet viktig trekk er utviklingen av store rammereguleringer som fastlegger mål, prinsipper og premisser og deretter overlater til komiteer eller organer under Kommisjonen å videreutvikle og forvalte reglene. Slike forvaltningsregimer finnes på en rekke områder. Et tredje sentralt utviklingstrekk er at beslutningsprosessen går betydelig raskere. Mens man tidligere kunne regne med to behandlinger i Europaparlamentet og Rådet, blir de fleste sakene i dag vedtatt etter førstegangsbehandling.

Samlet er det blitt mer krevende å sikre ivaretagelse av norske interesser i regelverksutformingen. Det er derfor viktig å ha nasjonale posisjoner tidlig i prosessen og følge hele prosessen fra idéstadiet til vedtak, deretter utarbeidelse av et mulig felles regelverk for gjennomføring (komitologi) og på et senere tidspunkt mulig revisjon av regelverket. Det er spesielt i de store og viktige sakene at norske myndigheter har kapasitet til å gjennomføre et omfattende medvirkningsarbeid. Også i saker av relativt mindre betydning, eksempelvis teknisk regelverk, må EUs prosesser følges i tilstrekkelig grad for å sikre nødvendig informasjon, fange opp relevante endringsforslag og for å sikre en god gjennomføring av regelverket i norsk rett.

Norsk forvaltning har gjennomgående god kunnskap om hva som er under utvikling i EU. I tillegg er det viktig at norske myndigheter har evne til raskt å vurdere konsekvenser for Norge og omsette våre vurderinger i klare budskap som kan spilles inn i dialog med representanter fra

### Boks 5.1 Forbrukerrettighetsdirektivet

Kommisjonen la i 2008 frem forslag til nytt direktiv om forbrukerrettigheter. Man ønsket å erstatte fire direktiv med minstestandarder med ett nytt, felles direktiv som innebar totalharmomisering. Forslaget ville medført en svekkelse av norske forbrukerrettigheter på flere punkter. Regjeringen fastla tidlig en politisk plattform, med klare målsettinger: Norge ønsket et direktiv med minstestandarder. Norsk forbrukervern skulle ikke svekkes samlet sett. Det ble gitt politiske retningslinjer for innsatsen overfor EU. Norge var aktiv allerede før Kommisjonen fremmet sitt forslag. Det ble etablert en koordineringsgruppe i forvaltningen, og det var god kontakt med forbruker- og næringsorganisasjoner. Det ble utarbeidet skriftlig dokumentasjon som understøttet de norske argumentene. Det ble også avgitt en felles EFTA-uttalelse. Politisk ledelse i ansvarlige departementer var aktive i prosessen overfor EU. Det ble avholdt møter med nordiske kolleger. En norsk nasjonal ekspert var sekondert til enheten i Kommisjonen med ansvar for saken.

Europaparlamentet fremla utkast til komitéinnstilling sommeren 2010. Dette utkastet inneholdt store endringer i forhold til Kommisjonens forslag. I den forbindelse ble det gjennomført en nasjonal høring, og en ny EFTA-uttalelse ble avgitt. Etter omfattende diskusjoner vedtok

Rådet vinteren 2011 en foreløpig posisjon i saken, og saken ble sluttbehandlet høsten 2011 etter trepartsforhandlinger (Rådet, Europaparlamentet og Kommisjonen). Forbrukerrettighetsdirektivet slik det ble vedtatt var, sett med norske øyne, betydelig bedre enn det opprinnelige forslaget. Erfaringene viser at god og tidlig forankring nasjonalt, kombinert med klare synspunkter, er viktig for å nå frem i prosessen. Dette ga grunnlag for målrettet innsats, og norske analyser og synspunkter på et tidlig stadium kunne tjene som grunnlag for kontakt med aktører i EU som ikke ennå hadde en klar oppfatning. God koordinering og utveksling av informasjon nasjonalt var dessuten avgjørende for å få informasjon om hvor EUs prosess sto til enhver tid. Konkrete forslag, og ikke bare generelle kommentarer, var særlig viktige i forhold til Europaparlamentet. Under trepartsforhandlinger kan det være mulig å spille inn konkrete forslag som kan bidra til kompromissløsninger. På administrativt nivå var det kontakt med støtteapparatet til relevante medlemmer av Europaparlamentet og til sekretariatet for fagkomiteen. Erfaringen var at lang tids engasjement og deltakelse på området ga troverdighet og god tilgang til relevante aktører i EU-systemet. Noen punkter i det endelige direktivet var blitt endret i samsvar med norske ønsker og forslag.

EUs institusjoner og EUs medlemsland. Dette forutsetter god forankring på politisk nivå i berørte departementer.

Videre er det viktig å involvere berørte aktører i norsk samfunnsliv og næringsliv i forbindelse med utformingen av norske posisjoner. Det vil bidra til å identifisere norske interesser og styrke kvaliteten på det norske arbeidet.

Det er gjennom å dele erfaringer og resultater på konkrete fagområder til rett tid at Norge som ikke-medlemsland kan bli lyttet til når ny politikk og nytt regelverk utvikles. Gjennom konkret og langsiktig arbeid overfor EUs institusjoner opparbeider Norge seg troverdighet og et godt grunnlag for å kunne påvirke.

Norge bør på alle områder av betydning bidra aktivt i regelverksprosessen i EU. Mange norske innspill vil være av interesse for EU. Som regel vil det være enklere å få gjennomslag for norske innspill dersom disse oppleves som nyttige og rele-

vante for andre land. Det er viktig at Norge engasjerer seg så tidlig som mulig i EUs prosess, særlig i spørsmål som har betydning for Norge. Påvirkning overfor EUs organer med sikte på å få inn justeringer i EUs regelverk før det vedtas vil vanligvis være en mer effektiv måte å ivareta norske interesser på enn forhandling om tilpasninger i forbindelse med innlemmelse av en rettsakt i EØS-avtalen. Europaparlamentet og Rådet vedtar i økende grad endringer i Kommisjonens forslag til direktiver og forordninger. Derfor er det viktig at det norske engasjementet ikke bare gjelder Kommisjonens arbeid, men også den etterfølgende prosessen i Rådet og Parlamentet.

I kapittel 7 diskuteres hvordan EU/EØS-kompetansen i forvaltningen og engasjementet og kunnskapen i samfunnet forøvrig kan styrkes, samt hvordan man kan øke involveringen av berørte parter.

### Boks 5.2 CO<sub>2</sub>-lagringsdirektivet

Direktivet 2009/31/EF om geologisk lagring av karbondioksid (CO<sub>2</sub>-lagringsdirektivet) ble formelt vedtatt i EU i april 2009 og er en del av EUs klima- og energipakke. Direktivet etablerer det juridiske rammeverket for en miljømessig sikker lagring av CO<sub>2</sub>. Det stilles krav om etablering av en konsesjonsordning for leting etter, utbygging og overvåking av lagringssteder for CO<sub>2</sub>, tillatelse til lagring av CO<sub>2</sub>, renhetsgrad for CO<sub>2</sub>-strømmen, overvåking av lagret CO<sub>2</sub>, rapportering til myndighetene m.v. På disse punktene bygger direktivet i stor grad på regelverk som allerede var etablert i 2007 under internasjonale havmiljøkonvensjoner Norge er bundet av (OSPAR-konvensjonen for Nordøst-Atlanteren og den globale London-protokollen). Norge hadde en lederrolle i OSPAR og andre internasjonale fora som diskuterte CCS («Carbon capture and storage») fra 2002/2003. Dette var basert på erfaringene med lagring av CO<sub>2</sub> på Sleipner-feltet i Nordsjøen fra 1996. Norske myndigheter, herunder Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif), utarbeidet faglige innspill,

ledet arbeidsgrupper og var forslagsstiller, ofte i samarbeid med Storbritannia, Nederland og Frankrike. Norske myndigheter og norske fagmiljøer medvirket også aktivt til arbeidet i FNs klimapanel og deres spesialrapport om CO<sub>2</sub>-håndtering som kom i 2005. Alle disse prosessene dannet utgangspunkt for EUs arbeid med direktivet, og mange av de samme prinsippene ligger til grunn i direktivet. Da diskusjonen i EU startet rundt 2006, inntok Norge en aktiv rolle også der. Norge ble tidlig invitert inn i Kommissjonens arbeidsgruppe som forberedte regelverket. I tillegg til deltagelse fra Klif ble norsk ekspertise fra blant andre SINTEF og Veritas trukket inn. Dessuten spilte Bellona en viktig pådriverrolle i prosessen. I samarbeid med EU-land som Storbritannia og Nederland og sentrale representanter i Europaparlamentet, klarte alliansen som Norge var en del av å sikre det nødvendige flertall for å integrere CCS som tiltak i EUs klimapolitikk, og dermed også for CO<sub>2</sub>-lagringsdirektivet.

## 5.3 Forvaltningen av EØS-avtalen

Som beskrevet ovenfor har Norge og de andre EØS/EFTA-landene mulighet til å medvirke i en tidlig fase i regelverksutformingen i EU. De mer formelle prosedyrene på EFTA-siden starter imidlertid først etter at vedtak er fattet i EU. Etter at EU har vedtatt en rettsakt på et sakfelt som omfattes av EØS-avtalen, kan den formelle EØS-prosessen inndeles i forskjellige faser: Avklaring av EØS-relevans, fastsetting av vilkår ved innlemmelse i EØS-avtalen, beslutningsfasen, nasjonal gjennomføring av rettsakten, samt forholdet til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen. Regjeringen vil arbeide for god forvaltning av EØS-avtalen i alle disse fasene, samt best mulig medvirkning i EUs politikk- og regelverksutforming ved behandling av nytt regelverk.

### 5.3.1 Vurdering av EØS-relevans

Utviklingen av EU-samarbeidet de senere årene har medført at grensene for hva som omfattes av EØS-avtalen er mindre tydelige enn tidligere. Dette ble det gjort nærmere rede for i kapittel 2. Regelverksutviklingen i EU på sakfelt som omfat-

tes av EØS-avtalen er dynamisk. Det foretas en stadig videreutvikling av regelverket i tråd med endrede behov, rammebetingelser og politiske målsettinger. For å sikre et enhetlig regelverk i hele EØS-området forutsettes en tilsvarende videreutvikling av regelverket i EØS-avtalen. Dette er nedfelt i EØS-avtalens artikkel 102.

EØS-komiteen skal vurdere innlemmelse i EØS-avtalen av nye EU-rettsakter på sakfelt som omfattes av avtalen. I utgangspunktet er denne vurderingen toleddet. Det må avklares om regelverket er EØS-relevant, det vil si om det faller innenfor EØS-avtalens saklige og geografiske virkeområde, slik dette er definert i EØS-avtalens hoveddel, vedlegg og protokoller. Vurderingen tar utgangspunkt i objektive og rettslige kriterier. Kriteriene som avtalen oppstiller, er imidlertid ikke presise. Vurderingen av EØS-relevans er dermed til en viss grad skjønnsmessig. Dersom regelverket blir funnet EØS-relevant, må det deretter avklares om rettsakten etter sitt innhold kan innlemmes i EØS-avtalen slik den er, eller om det er behov for tilpasninger. En slik vurdering vil naturlig basere seg på faglige, politiske og institusjonelle hensyn.

Dersom rettsakten er bare delvis EØS-relevant, fjernes de delene av rettsakten som ikke er EØS-relevante ved en tilpasningstekst i EØS-komitebeslutningen. Det vil således bare være de EØS-relevante delene som innlemmes i EØS-avtalen.

#### *EØS-avtalens saklige virkeområde*

EØS-avtalens saklige virkeområde kan utledes av avtalens artikkel 1, som slår fast at formålet med avtalen er å opprette et enhetlig europeisk økonomisk samarbeidsområde. For å nå dette målet skal samarbeidet omfatte fritt varebytte og fri bevegelse av personer, tjenester og kapital, opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vriss og at reglene praktiseres på samme måte, samt nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk. I vurdering av rettsakter må det foretas en konkret avgrensning mot de områdene som helt eller delvis ikke er omfattet av EØS-avtalen.

Ved vurderingen av om en rettsakt faller innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, bru-

kes begrepet EØS-relevans i flere betydninger. Den snevreste betydningen angir rettsakter som etter sitt innhold forutsettes innlemmet i EØS-avtalen. Dette er rettsakter som gjelder en av de fire friheter eller områder som har betydning for gjennomføringen av de fire friheter og som må komme i tillegg for at konkurransen kan skje på tilnærmet like vilkår. Det er nærmere regulert i EØS-avtalens del II til V hvilke områder dette gjelder. Slike rettsakter kan sies å berøre det indre markedes funksjon ved å gi regler av betydning for fri bevegelse og konkurranse over landegrensene. Dersom disse rettsaktene ikke innlemmes, kan prosedyren i EØS-avtalens artikkel 102 bli iverksatt, med en eventuell suspensjon som resultat. Det redegjøres nærmere for artikkel 102-prosedyren i kapittel 5.3.6.

Den videste betydningen av begrepet EØS-relevans omfatter også aktiviteter (programmer og tiltak) utenfor de fire friheter, på de områdene som er nedfelt i artikkel 78 i EØS-avtalens del VI. Disse områdene ble gjort nærmere rede for i kapittel 3.1.1. Partene skal i henhold til EØS-avtalen styrke og utvide samarbeidet på disse områdene. Dette samarbeidet strekker seg ut over det som er nødvendig for å få det indre marked til å virke etter forutsetningene. Her bygger en innlemmelse i EØS-avtalen på at partene identifiserer en felles interesse av at EØS/EFTA-statene slutter seg til EUs samarbeid på et bestemt felt. Manglende innlemmelse vil ikke medføre iverksettelse av prosedyren i EØS-avtalens artikkel 102.

I vurderingen av en rettsakts tilknytning til EØS-avtalens saklige virkeområde legges avtalens samlede bestemmelser og intensjoner til grunn. Det inkluderer spesielt følgende faktorer:

- Om rettsakten tematisk faller innenfor de områdene som er referert i EØS-avtalens hoveddel, protokoller og vedlegg.
- Om det gis regler av betydning for fri bevegelse og fri konkurranse over landegrensene, og om markedsaktørene pålegges plikter som får økonomiske konsekvenser.
- Rettsaktens formål, det vil si om formålet gjelder områder som har betydning for gjennomføringen av det indre marked, eller om formålet er samarbeid ut over dette.
- Om rettsakten er en endring, oppfølging eller supplering av regelverk som er innlemmet i EØS-avtalen, eller om beslektet regelverk er innlemmet i EØS.
- Forutsetningene som ble lagt til grunn av Stortinget ved Norges tilslutning til EØS-avtalen i 1993, slik disse fremgår av St.prp. nr. 100 (1991-92).

#### **Boks 5.3 Om energiforsyningsikkerhet**

I St.prp. nr. 100 (1991-92) om samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen uttales det i punkt 4.10.4 (side 164) at EØS-avtalen ikke innebærer at det legges opp til en felles energipolitikk. EFs beredskapsdirektiver for å møte en oljekrise i fredstid ble diskutert særskilt under forhandlingene, og det var enighet om at disse ikke skulle være en del av EØS-avtalen, jf. proposisjonen side 164. I tråd med dette har EØS/EFTA-statene lagt til grunn at EØS-avtalen ikke omfatter energiforsyningsikkerhet. På denne bakgrunn har Norge tidligere vurdert som uaktuelt å innlemme gassforsyningsikkerhetsdirektivet (2004/67/EF) og oljeforsyningsikkerhetsdirektivet (2006/67/EF). Saken vil imidlertid kunne stille seg annerledes dersom rettsakten etter sitt innhold må sies å gripe inn i det indre markedes funksjon. El-forsyningsikkerhetsdirektivet (direktiv 2005/89/EF) er et eksempel på dette. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen på grunn av sin klare innvirkning på markedet.



Det kan også være relevant å se hen til rettsaktens hjemmelsgrunnlag. Dette vil kunne gi en indikasjon på hvilket formål rettsakten anses å ha, samt i enkelte tilfeller også dens innvirkning på det indre marked. Dette gjelder for eksempel der rettsakten er hjemlet i artikkel 114 TEUV om det indre marked.

#### *EØS-avtalens geografiske virkeområde*

EØS-avtalens geografiske virkeområde er fastsatt i artikkel 126. EØS-avtalen kommer til anvendelse på Kongeriket Norges territorium. Svalbard er unntatt fra EØS-avtalen. Norge legger til grunn at begrepet territorium skal forstås i henhold til fast praksis i folkeretten. Dette innebærer at EØS-avtalen omfatter Norges landterritorium, indre farvann og territorialfarvann, men ikke økonomisk sone, kontinentalsokkel eller det åpne hav. Det geografiske virkeområdet til EØS-avtalen anses ikke som et rettslig hinder dersom Norge etter en konkret vurdering ønsker å påta seg spesifikke EØS-forpliktelser utenfor territoriet.

En sterk saklig eller økonomisk sammenheng mellom de deler av en konkret aktivitet som skjer innenfor og utenfor territoriet, kan tilsi at Norge i en gitt situasjon velger å innlemme i EØS-avtalen rettsakter med et virkeområde som omfatter økonomisk sone eller kontinentalsokkelen. I slike tilfeller har det vært en klar forutsetning fra norsk side at utvidet geografisk anvendelse av enkelte rettsakter ikke endrer den prinsipielle forståelsen av EØS-avtalens geografiske virkeområde. I andre

tilfeller kan Norge på nasjonalt grunnlag velge å ha tilsvarende regler utenfor territoriet som det en EØS-rettsakt fastsetter innenfor territoriet.

#### *Nærmere om det som skiller samarbeidet utenfor de fire friheter fra rettsakter av betydning for de fire friheter*

EU-regelverk knyttet til de fire friheter reguleres av EØS-avtalen del II til V, og innlemmes i et av EØS-avtalens vedlegg. Samarbeid utenfor de fire friheter der det i utgangspunktet ikke foreligger noen rettslig forpliktelse til å samarbeide innenfor rammen av EØS-avtalen, reguleres av EØS-avtalen del VI. Slikt samarbeid innlemmes normalt i EØS-avtalen gjennom protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter. Innlemmelse av en rettsakt i protokoll 31 vil skape samme forpliktelsesnivå som innlemmelse i et vedlegg, i den forstand at Norge vil være folkerettslig forpliktet til å overholde rettsaktens bestemmelser. EØS-avtalens artikkel 7, som gjelder forpliktelsen til å gjennomføre rettsakter i statenes interne rettsorden, gjelder også for rettsakter som innlemmes i protokoll 31. Det er imidlertid flere forskjeller mellom innlemmelse av en rettsakt i et vedlegg og i protokoll 31. De viktigste forskjellene er:

*Presedensvirkninger:* Ved innlemmelse av en rettsakt i et vedlegg vil man normalt formode at senere regelverk på samme felt også skal innlemmes i avtalen. Dette må legges til grunn selv om nye rettsakter på samme felt, herunder endringsrettsakter, formelt må underlegges en ny og selv-

### **Boks 5.4 Havstrategidirektivet**

EU vedtok i 2008 et havstrategidirektiv (2008/56/EF) som pålegger medlemsstatene å utarbeide marine strategier (forvaltningsplaner) for å sikre god miljøstatus i landenes havområder. Overordnede kriterier for god miljøstatus bestemmes av EU, og disse kriteriene tilpasses og presiseres gjennom arbeid i de regionale havmiljøkonvensjonene og nasjonalt. Strategiene skal inneholde blant annet en vurdering av miljøtilstanden, presisering av miljømål, overvåkningsprogram og tiltak for å sikre god miljøstatus. Direktivet regulerer ikke andre aktiviteter som kan berøres av slike tiltak, for eksempel fiskerier, transport og petroleumsaktivitet. Norge har gjennom de siste årene lagt grunnlaget for en helhetlig havmiljøpolitikk basert på en økosystemtilnærming som også direktivet legger

opp til, og den norske modellen har vært en viktig inspirasjonskilde for direktivet. Norge oppfylder i praksis de kravene direktivet setter om utvikling og gjennomføring av havstrategier. EØS-avtalens geografiske virkeområde går ut til territorialgrensen, jf. artikkel 126 i EØS-avtalen. Direktivet fastsetter sitt virkeområde til yttergrensene for nasjonal jurisdiksjon, det vil si inkludert økonomisk sone og kontinentalsokkelen. Det går derfor utover EØS-avtalens geografiske virkeområde. Regjeringen besluttet i 2011 at havstrategidirektivet ikke skal innlemmes i EØS-avtalen med begrunnelse at direktivet i hovedsak går utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde. Det ble også besluttet ytterligere å styrke det allerede gode samarbeidet med EU knyttet til forvaltning av havområdene.

stendig vurdering før det tas stilling til EØS-relevans. En innlemmelse i protokoll 31 setter ikke samme presedens, ettersom det i utgangspunktet her ikke foreligger noen rettslig forpliktelse til å samarbeide innenfor rammen av EØS-avtalen. Partene vil da stå friere til å vurdere om man ønsker å videreutvikle samarbeidet.

*Gjennomgående tilpasninger:* EØS-avtalens protokoll 1 om gjennomgående tilpasninger, herunder arbeidsfordelingen i EFTA-pilaren av oppgaver som Kommisjonen utfører i EU-pilaren, gjelder kun for rettsakter i EØS-avtalens vedlegg og kommer følgelig ikke til anvendelse for protokoll 31. Dersom det er ønskelig å regulere dette, må dette avtales særskilt.

*Overvåking og tvisteløsning:* Det følger av artikkel 79 nr. 3 at EØS-avtalens del VII (bestemmelser om organene) kun får anvendelse for protokoll 31 når dette er uttrykkelig fastsatt. Dette innebærer blant annet at ESA og EFTA-domstolen i utgangspunktet ikke gis noen rolle i dette samarbeidet. Reglene om tvisteløsning (herunder 102-proseduren) kommer heller ikke til anvendelse. Eventuelle tvister vil måtte håndteres gjennom konsultasjoner mellom avtalepartene i tråd med avtalens intensjoner. Dersom man for eksempel ønsker at en rettsakt innlemmet i protokoll 31 skal omfattes av overvåkningsordningen, må dette avtales særskilt.

Regjeringen legger vekt på at rettsakter av betydning for gjennomføringen av de fire friheter, bør innlemmes i et vedlegg, mens rettsakter som regulerer samarbeid utenfor de fire friheter bør innlemmes i protokoll 31. Dette er i tråd med intensjonene i EØS-avtalen, bidrar til å klargjøre forutsetningene for samarbeidet i det enkelte tilfellet og sikrer generelt en mest mulig ryddig og forutsigbar forvaltning av samarbeidet.

#### *Utfordringer i vurderingen av EØS-relevans*

I de fleste tilfeller lar det seg enkelt fastslå om en rettsakt er EØS-relevant. For enkelte rettsakter er imidlertid vurderingen av EØS-relevans mer krevende. Som omtalt i kapittel 2 vedtar EU i økende grad rettsakter som faller delvis innenfor og delvis utenfor EØS-avtalen. Dette skyldes dels EUs mer sektorovergrepende måte å samarbeide på, dels bortfallet av søylestrukturen og dels endringer i EUs konkrete traktatverk over tid. Den opprinnelige parallelliteten mellom EUs traktatbestemmelser og EØS-avtalen utviskes gradvis. Dette bidrar til å gjøre fastsetting av EØS-relevans mer krevende. Det kan også være komplisert å vurdere i hvilken grad en rettsakt påvirker det indre mar-

ked. Her kan det være saklig uenighet mellom partene.

Innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen forutsetter enstemmighet. Det finnes ingen bestemmelser i EØS-avtalen om juridisk tvisteløsning dersom det skulle oppstå uenighet mellom partene om EØS-relevansspørsmålet. Man vil derfor være henvist til å komme frem til en politisk løsning. Dersom det dreier seg om regelverk som EU-siden mener skal innlemmes, kan utfallet bli at EU igangsetter prosedyrene i EØS-avtalen artikkel 102, med eventuell suspensjon av berørt regelverk som resultat.

Vurdering av EØS-relevans er en faglig og rettslig vurdering som må utøves innenfor rammen av avtalens grunnleggende forutsetninger og prinsipper. Det er imidlertid også et element av skjønn i vurderingen. Partenes prioriteringer og

#### **Boks 5.5 Om artikkel 194 TEUV**

Med Lisboa-traktaten ble det i TEUV artikkel 194 inntatt en hjemmel for utforming av en helhetlig europeisk energipolitikk, samt en hjemmel for utforming av et europeisk regelverk i energisektoren. EU gis her hjemmel til å vedta regelverk for energisektoren for å sikre energimarkedets funksjon, sikre energiforsynings sikkerheten i EU, fremme energieffektivitet og -sparing, samt å utvikle fornybare energikilder og bygge ut infrastruktur. Med denne hjemmelen har EU fått utvidede fullmakter på følgende områder:

1. Energiforsynings sikkerhet generelt (tidligere kun alvorlige forsynings sikkerhetsproblemer)
2. Infrastruktur (tidligere i utgangspunktet kun retningslinjer for infrastruktur)
3. Energieffektivitet generelt (tidligere kun knyttet til miljø)

Dette kan vanskeliggjøre EØS-relevansvurderingen for rettsakter gitt i medhold av denne bestemmelsen, ettersom hjemmelen nå favner så mange formål. Det vil trolig vedtas flere rettsakter som er ment å ivareta flere formål, der ett kan falle utenfor EØS-avtalens virkeområde (slik som forsynings sikkerhet), mens andre kan falle innenfor (slik som å sikre energimarkedets funksjon). Det vil også trolig komme flere rettsakter der ikke alle bestemmelsene kan anses EØS-relevante.

målsettinger for EØS-samarbeidet kan i noen grad påvirke hvilke hensyn som tillegges størst vekt i vurderingen av EØS-relevans.

Alle nye rettsakter underlegges en selvstendig vurdering før det tas endelig stilling til EØS-relevans. Normalt vil det imidlertid ved innlemmelse av en rettsakt i et vedlegg være naturlig at senere regelverk på samme felt også skal innlemmes i avtalen, enten dette dreier seg om en revisjon av det opprinnelige regelverket, relatert regelverk eller utfyllende regelverk. Etter norsk syn vil det imidlertid ikke være en forpliktelse til å innlemme etterfølgende regelverk utenfor de fire friheter, selv om det er valgt å innlemme den opprinnelige rettsakten i et vedlegg istedenfor protokoll 31.

Det er i praksis viktig å sikre rimelig konsistens og sammenheng i hva som innlemmes i EØS-avtalen og hva som holdes utenfor. Dette er nødvendig for å sikre et fornuftig samarbeid og forutsigbarhet for berørte aktører.

For å unngå uklarhet er det naturlig å tydeliggjøre at når regelverk og annet samarbeid utenfor de fire friheter innlemmes i EØS-avtalen, så er ikke dette noe partene er rettslig forpliktet til å gjøre. I en situasjon hvor EUs regelverksutforming er mer sammensatt enn tidligere, og hvor grensen mellom EØS-relevante elementer og elementer som faller utenfor EØS-avtalen kan være mer utydelig, er betydningen av klarhet i hva som er forutsetningene for samarbeidet i det enkelte tilfellet enda viktigere. I vurderingen av om og hvordan en rettsakt bør innlemmes, vil Regjeringen også søke å unngå uønskede presedensvirkninger. I en slik vurdering må det også tas hensyn til at det kan være vanskelig å overskue videreutvikling av regelverk på et gitt område.

Regjeringen legger til grunn at EØS-forpliktelsene kun kommer til anvendelse på territoriet. Dersom det i spesielle tilfeller er aktuelt å gi regelverket utvidet geografisk anvendelse i norsk økonomisk sone eller på kontinentalsokkelen, er det Regjeringens forutsetning at dette ikke endrer utgangspunktet om at EØS-avtalens geografiske virkeområde er begrenset til Norges territorium.

Regjeringen vil søke å oppnå at en foreløpig vurdering av EØS-relevans skjer tidligst mulig når EU behandler nye forslag til rettsakter. Dette er viktig for å kunne fremme norske vurderinger og synspunkter til EU på en hensiktsmessig måte.

### 5.3.2 Mulige tilpasninger ved innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen

Hovedprinsippet i EØS-avtalen er at regelverket skal gjennomføres og praktiseres på samme måte

i hele EØS-området. Dette er vesentlig for å sikre et enhetlig regelverk, likeverdige konkurransevilkår og forutsigbarhet for foretak og borgere. Tilpasninger i form av unntak og vesentlige overgangsperioder er i utgangspunktet i strid med dette hovedprinsippet. Samtidig vil det når særskilte behov tilsier det, være naturlig å søke tilpasninger ved en innlemmelse av regelverket i EØS-avtalen.

Det aller meste av nytt EU-regelverk innlemmes i EØS-avtalen uendret. Samtidig åpner avtalen for at partene kan enes om materielle tilpasninger ved innlemmelse i EØS-avtalen. I slike tilfeller vil også det generelle ønsket om et enhetlig regelverk inngå i den politiske vurderingen. Materielle tilpasninger kan dreie seg om saklige eller geografiske avgrensninger, institusjonelle justeringer, overgangsordninger eller unntak. Slike tilpasninger kan være særlig aktuelle dersom bare deler av regelverket er EØS-relevant, hvis regelverket inneholder institusjonelle løsninger som må tilpasses to-pilarsystemet i EØS-avtalen, eller der de faktiske forhold i Norge nødvendiggjør det. Det kan også i enkelte tilfeller være aktuelt der regelverket innebærer en endring i norsk politikk som anses som problematisk.

EUs mer sektorovergripende tilnærming i utformingen av regelverk, bortfall av søylestrukturen og nye reguleringsmetoder kan gjøre det mer aktuelt med tilpasninger i form av saklige avgrensninger og institusjonelle justeringer ved innlemmelse i EØS-avtalen.

I enkelte tilfeller kan det være behov for en felleserklæring eller for å avgi en ensidig erklæring ved innlemmelse av regelverket i EØS, for å presisere eller avgrense hvordan partene mener at regelverket skal forstås. En felleserklæring vil gi uttrykk for partenes felles forståelse av regelverket, mens en ensidig erklæring bare vil gi uttrykk for Norges forståelse.

Det er få overgangsordninger og unntak til rettsaktene som er innlemmet i EØS-avtalen. Dette henger dels sammen med at EØS/EFTA-statene har sett seg tjent med et mest mulig felles regelverk, og har derfor i liten grad ønsket å ha et avvikende nasjonalt regelverk. Det skyldes også at EU er restriktive med å akseptere overgangsordninger og unntak, ut fra et ønske om størst mulig homogenitet i hele EØS-området. Spørsmålet om materielle tilpasninger ved innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen må også ses i sammenheng med det handlingsrom Norge måtte ha ved nasjonal gjennomføring av EØS-regelverk. Selv om Norge ikke skulle få gjennomslag for ønsket om en tilpasning ved innlemmelse i EØS-avtalen,

### Boks 5.6 Nærmere om unntak fra EUs regelverk

Ved inngåelsen av EØS-avtalen fikk Norge enkelte tilpasninger og unntak ved innlemmelse av EU-regelverk, blant annet fjernsynsdirektivet, skadeforsikringsdirektivet og regelverket for plantevernmidler. Videre ble det på kjemikalieområdet oppnådd overgangsordninger for å kunne opprettholde et høyt beskyttelsesnivå. Norge bidro gjennom faglige innspill i EUs regelverksarbeid sterkt til at beskyttelsesnivået i EUs regelverk nærmet seg det norske, slik at behovet for unntak falt bort. Det finnes også unntak som er oppnådd etter inngåelse av avtalen. Et eksempel på dette er tunneldirektivet, som gir adgang til andre sikkerhetstiltak enn nødutganger. I NOU 2012: 2 refereres det til at Norge totalt har fått unntak i 55 rettsakter, Island i 349 rettsakter og Liechtenstein i 1056 rettsakter (pr. juni 2011). Hoveddelen av disse unntakene er på vare- og transportområdet. Årsaken til denne betydelige forskjellen mellom EØS/EFTA-landene skyldes i hovedsak at en del rettsakter av geografiske og andre grunner ikke er relevante for Island og Liechtenstein, samt for Liechtensteins del også landets bilaterale avtaler med Sveits.

kan det i en del tilfeller være mulig å ivareta norske interesser i måten regelverket gjennomføres på nasjonalt.

### 5.3.3 Særlig om organer med kompetanse til å treffe bindende vedtak overfor myndigheter, foretak eller personer

EU vedtar i økende grad regelverk som gir byråer og tilsynsorganer ny kompetanse til å fatte beslutninger som er bindende for myndigheter, foretak eller personer i medlemslandene. Dette reiser spørsmål av rettslig og politisk karakter, herunder forholdet til EØS-avtalens to-pilarsystem og Grunnloven.

Begrepet «to-pilarsystem» refererer til at EØS-samarbeidet er organisert i to separate pilarer: EFTA-pilaren og EU-pilaren, jf. nærmere omtale i kapittel 3.1.3. Dette gjenspeiles i EØS-avtalens del VII om institusjonelle bestemmelser. Prinsippet er at myndighetsutøving overfor en EØS/EFTA-stat skal skje ved et EØS/EFTA-organ.

Der Kommisjonen, EUs byråer eller tilsynsorganer har kompetanse til å fatte beslutninger som er bindende for myndigheter, foretak eller personer i EU, må det for EFTA-statene dermed tas stilling til om og hvordan tilsvarende kompetanse skal utøves i EFTA-pilaren. Dette kan skje ved at man velger å gi tilsvarende kompetanse til ESA, at det skal fattes tilsvarende vedtak i EØS-komiteen, eller at kompetansen skal tillegges nasjonale myndigheter i EØS/EFTA-statene. I utgangspunktet er det bare på konkurranseområdet at EØS-avtalen gir ESA eksplisitt myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning for foretakene. EØS-avtalen og Stortingets forutsetninger for godkjenning av avtalen i 1993 kan imidlertid ikke sies å utelukke begrenset myndighetsoverføring på andre områder, så lenge Norge aksepterer dette i det enkelte tilfellet. EØS-avtalen åpner også for at to-pilarsystemet kan fravikes ved at det gjøres særskilte tilpasninger. Dette åpner for at man i særskilte tilfelle kan beslutte å la EUs byråer eller tilsynsorganer få kompetanse til å fatte vedtak som binder EØS/EFTA-statene, eller har direkte virkning overfor rettssubjekter i EØS/EFTA-statene.

Enten det vurderes å legge myndighet til et organ på EU-siden eller til et organ på EØS/EFTA-siden, må forholdet til Grunnlovens regler om traktatinnngåelse avklares. Grunnloven bygger på en forutsetning om at myndigheten som den omhandler, i utgangspunktet skal utøves av norske statsorganer. Utgangspunktet er derfor at overføring av myndighet til å utøve lovgivende, forvaltningsmessig eller dømmende myndighet med direkte internrettslig virkning i Norge er i strid med Grunnloven og således må skje etter reglene om grunnlovsendring i Grunnloven § 112. Alternativt kan overføring i enkelte tilfeller skje med Stortingets samtykke etter Grunnloven § 93, som blant annet forutsetter  $\frac{3}{4}$  flertall og at overføringen skjer til en sammenslutning som Norge er tilsluttet.

Etter sikker konstitusjonell praksis kan avtaler om myndighetsoverføring som anses som «lite inngripende», inngås på samme måte som ordinære traktater, jf. Grunnloven § 26. Grunnloven § 26 gir selv ingen veiledning om vurderingen av når myndighetsoverføring er å anse som lite inngripende. Vurderingen av hva som kan aksepteres, må prinsipielt ta utgangspunkt i den enkelte kompetansebestemmelsen i Grunnloven som det er tale om å gripe inn i (§§ 3, 49, 75, 88, 90 m.fl.).

Praksis, i første rekke slik den er kommet til uttrykk i forbindelse med Stortingets behandling av tidligere saker, vil gi veiledning om hvor grensen går. Etter praksis er relevante momenter ved

### Boks 5.7 Felles regler for sivil luftfart og spørsmål om bøteleggingskompetanse til ESA

Forut for innlemmelse av forordning (EF) nr. 216/2008 om felles regler for sivil luftfart ble forholdet til Grunnloven vurdert. Forordningen gir Det europeiske flysikkerhetsbyrå (EASA) hjemmel til å anmode Kommisjonen om å ilegge nasjonale selskaper bøter og tvangsmulkt for brudd på vilkår i EASAs regelverk og individuelle tillatelser. For å ivareta EØS-avtalens to-pilarstruktur var det nødvendig med en tilpasningstekst som ga EFTAs overvåkningsorgan, ESA, denne kompetansen for selskaper i EØS/EFTA-statene. En slik tilpasningstekst måtte imidlertid også vurderes opp mot Grunnlovens krav til Stortingets samtykke til overføring av slik kompetanse til ESA.

Justisdepartementets lovavdeling kom i sin tolkningsuttalelse av 18. januar 2010 til følgende konklusjon:

«...[O]verføring av kompetanse til å ilegge sanksjoner med direkte virkning overfor norske foretak, [må] i utgangspunktet anses som et relativt omfattende inngrep i norsk forvaltningsmyndighet. På den annen side har myndighetsoverføringen et begrenset saklig virkeområde ved at den bare vil få betydning for virksomheter som har eller får utstedt sertifikater fra EASA, i dag bare fire norske foretak. Det er tilsynelatende heller

ikke politisk omstridt at EASA, i tillegg til den eksisterende muligheten til å trekke sertifikater tilbake, bør kunne få andre sanksjonsmidler til rådighet for mer nyanserte og proporsjonale reaksjoner på regelverksbrudd, noe som vil være til fordel for EASAs arbeid med å ivareta flysikkerhet. På denne bakgrunn er vi tilbøyelig til å anta at myndighetsoverføringen etter forordning (EF) 216/2008 artikkel 25 totalt sett er såpass »lite inngripende« at den vil kunne innlemmes i EØS-avtalen med Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd. Som nevnt innledningsvis vil imidlertid Stortingets syn på grunnlovsvurderingen ha betydning i tvilstilfeller.»

På denne bakgrunn ble forordningen innlemmet i EØS-avtalen. Det ble tatt konstitusjonelt forbehold, som innebærer at Stortingets samtykke til innlemmelse av forordningen må innhentes før forordningen kan tre i kraft for EØS/EFTA-statenes vedkommende. Til beslutningen ble det også inntatt en ensidig erklæring fra EFTA-staten om at det å gi ESA bøteleggingskompetanse i denne konkrete saken ikke innebar at man var forpliktet til en tilsvarende løsning i liknende saker i fremtiden.

vurderingen bl.a. arten av den myndigheten som det er aktuelt å overføre og omfanget av myndighetsoverføringen, herunder om overføringen gjelder et bestemt og avgrenset saksområde. Det har videre betydning om overføringen er basert på gjensidighet og likeverdig deltakelse. I praksis er det også lagt vekt på i hvilken grad norske myndigheter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen. Det legges også vekt på arten av de samfunnsmessige og politiske interesser som berøres gjennom myndighetsoverføringen.

Selv om det hittil i de fleste saker er funnet løsninger som har gjort det mulig å innlemme slikt regelverk i EØS-avtalen, skaper utviklingen med økt bruk av byråer utfordringer for to-pilarsystemet i EØS-avtalen. I visse tilfeller har man valgt å fravike det alminnelige utgangspunktet om et to-

pilarsystem, enten fordi EUs samarbeid ikke alltid lar seg passe inn i det tradisjonelle to-pilarsystemet eller fordi det av ressursmessige eller andre hensyn ikke har vært ansett naturlig at ESA skal gis tilsvarende kompetanse som Kommisjonen.

Det er viktig for Norge å ha mulighet til å delta i den premisslegging for regelverksutvikling som foregår i EUs byråer og tilsyn. Gitt EUs utvikling og nye former for samarbeid, vil man i et økende antall tilfeller kunne stå overfor en situasjon hvor deltakelse fra EFTA-siden forutsetter at man aksepterer nye løsninger. Samtidig må EU-siden forholde seg til at EØS/EFTA-landene deltar i det indre marked under andre institusjonelle og rettslige forutsetninger enn EU-landene, og at dette legger føringer på løsningene som velges.

Regjeringen legger til grunn at et balansert og velfungerende samarbeid forutsetter en pragma-

tisk tilnærming fra alle avtalepartene. Man må søke å oppnå praktiske løsninger som ivaretar EØS-avtalens institusjonelle oppbygging, ønsket om rettshomogenitet og nasjonale interesser på best mulig måte. Regjeringen vil vurdere hvilke konsekvenser fremveksten av EU-byråer og tilsyn har for deltakelse, prosesser og politikktutforming i Norge, og hvilken tilnærming som best kan ivareta norske interesser i arbeidet opp mot disse organene.

### 5.3.4 Bruk av handlingsrom ved gjennomføring av EØS-regelverk nasjonalt

I tråd med EØS-avtalen artikkel 3 forutsettes det at norsk rett er i samsvar med EØS-forpliktelsene. Det slås fast at statene skal treffe alle tiltak som er egnet til å oppfylle forpliktelsene etter EØS-avtalen, og avholde seg fra å treffe tiltak som kan sette avtalens formål i fare. Dette omtales som det alminnelige lojalitetsprinsippet i EØS. Prinsippet gjelder gjennomføring av rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen. Det gjelder også for norsk lovgivning på områder som er omfattet av EØS-avtalen, men som ikke er regulert i egne rettsakter. Den norske lovgivningen må være i tråd med de alminnelige bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel. Dette gjelder for eksempel bestemmelsene om fri bevegelighet av varer, personer og tjenester over landegrensene, med mindre EØS-retten gir hjemmel for unntak.

Med dette utgangspunktet har myndighetene handlingsrom til å ivareta en rekke hensyn. For direktiver har myndighetene i utgangspunktet mulighet til å velge hvordan disse på best mulig måte kan gjennomføres i norsk rett. Da kan norske verdimesige, politiske og økonomiske hensyn legges til grunn innenfor rettsaktens rammer. Graden av handlingsrom vil variere avhengig av måten direktivets bestemmelser er utformet på. Der direktivet er meget klart og presist og gir lite rom for fortolkning og skjønn, vil det være vanskelig å avvike særlig fra direktivets ordlyd. Der direktivet kun gir en mer generell beskrivelse av reglene som forutsettes gjennomført i nasjonal rett, eller uttrykkelig slår fast at statene kan fra-vike direktivets bestemmelser på den ene eller annen måte, vil man stå adskillig friere ved gjennomføringen. Her bør man også velge en gjennomføring i tråd med norsk lovgivningstradisjon, noe som vil gjøre det enklere for dem som berøres av lovgivningen å forstå og fortolke den. Videre er det på områder hvor det gjerne brukes minimumsdirektiver, slik det ofte er tilfellet for

eksempel på miljøområdet, mulig å fastsette strengere nasjonale krav, noe som gir et betydelig handlingsrom.

Størst handlingsrom har man i utgangspunktet på områder som ikke er regulert i egne rettsakter. Da er det de alminnelige bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel som kommer til anvendelse. En stor del av den offentlige regulering av samfunnet berører de fire friheter (fri bevegelighet av varer, tjenester, personer og kapital), og EØS-retten gir anledning til å ivareta viktige hensyn i den forbindelse. En restriksjon i utøvelsen av en av de fire friheter vil være lovlig dersom den er begrunnet i allmenne hensyn, og disse hensynene ikke kan ivaretas like effektivt med mindre inngripende virkemidler (proporsjonalitetsprinsippet).

### Boks 5.8 Pengespillpolitikk

Stortinget har besluttet at visse tjenester som er av særlig samfunnsmessig betydning kun skal tilbys av staten, det vil si en offentlig etat eller et heleid statlig selskap. Dette omfatter blant annet pengespill. I Norge har Norsk Tipping enerett til å tilby de største pengespillene, for eksempel Lotto og sportsspill, mens Norsk Rikstoto kun kan tilby spill knyttet til trav og galopp. I 2003 utvidet Stortinget denne retten til også å gjelde spillterminaler.

Pengespill er et område som berøres av EØS-regelverket. Etter 2003 ble det reist to rettssaker om dette i EFTA-domstolen. I den ene saken klaget automatbransjen staten inn for ESA, og tok ut stevning for en norsk domstol. Bransjen hevdet at utvidelsen av den norske ordningen til også å forby private spilleautomater var i strid med EØS-avtalen. I den andre saken hevdet det internasjonale pengespillselskapet Ladbrokes at de norske enerettsordningene (Norsk Rikstoto og Norsk Tipping), samt at det kun var ideelle norske organisasjoner som kunne tilby visse typer spill, var i strid med EØS-avtalen. Staten fikk fullt medhold i begge saker. Ladbrokes-saken verserte for norske domstoler i mange år, men ble tilslutt trukket. I mellomtiden hadde EU-domstolen avsagt en dom i en tilsvarende portugisisk sak, som slo fast at nasjonale myndigheter har et stort handlingsrom når det gjelder statlige enerettsordninger i pengespillsektoren. EØS-avtalen åpnet således for en videreføring av de norske enerettsordningene.

### Boks 5.9 Hjemfall

ESA anførte i juni 2001 at konsesjonsloven av 1917 brøt med EØS-avtalens bestemmelser (art. 31 og 40) om etableringsfrihet og likebehandling av norske og utenlandske selskaper, når bare norske offentlige institusjoner kunne få evigvarende konsesjon. Det norske svaret tok utgangspunkt i at hjemfallsordningen var en del av nasjonal forvaltning av naturressurser og derfor utenfor EØS-avtalens virkeområde. Fra norsk side ble det videre påpekt at konsesjons-systemet med tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall er ledd i den statlige forvaltningen av eiendomsretten til vannkraftressurser, og at avtalen i tråd med artikkel 125 ikke på noen måte skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten. ESA fastslo statens rett til å avgjøre om en naturressurs skulle utnyttes eller ikke og at statene var i sin fulle rett til å forvalte egne ressurser. Imidlertid måtte forvaltningen skje i samsvar med EØS-avtalens bestemmelser. Diskriminering på grunnlag av nasjonalitet var et sentralt element i dette spørsmålet. Ved EØS-avtalens inngåelse endret Norge hjemfallsordningen slik at norske private aktører og aktører fra andre EØS-land ble behandlet likt. Norske offentlige aktører ble imidlertid fortsatt begünstiget med evige konsesjoner og fritak for hjemfall. Indirekte skapte dette, i følge ESA, en forskjellsbehandling av utenlandske aktører. EFTA-domstolen slo i juni 2007 fast at forskjellen i regulering for offentlige og private eiere av

vannkraft utgjorde en indirekte diskriminerende restriksjon på EØS-reglene om fri etablering og kapitalflyt. Problemet ifølge EFTA-domstolen var ikke hjemfallsinstituttet og det statlige eierskapet som sådan, ei heller at ordningen innebar nasjonale restriksjoner. Systemet for offentlig eierskap måtte imidlertid være helhetlig og konsistent for at det skal begrunne restriksjoner. Avgjørelsen i EFTA-domstolen medførte at norske myndigheter måtte finne andre løsninger for å sikre hjemfallsinstituttet. Her lå samtidig spiren til en ny løsning. Dommen kunne etterleves ved å styrke det offentlige eierskapet. Regjeringen vedtok med umiddelbar virkning 10. august 2007 en provisorisk anordning i medhold av Grunnloven § 17 for å rette opp i situasjonen etter avgjørelsen fra EFTA-domstolen. Formålet med anordningen var å sikre at landets vannkraftressurser skal tilhøre allmennheten og forvaltes til det felles beste. Etter anordningen om offentlig eierskap ville det ikke lenger bli gitt konsesjoner til private for erverv av vannfall og kraftverk. Det ville derimot være mulig for private aktører å eie inntil en tredjedel av kapitalen og stemmene i et offentlig selskap som eier vannfall. Den provisoriske anordningen ble senere avløst av lovendringer vedtatt høsten 2008, jf. Ot.prp. nr. 61 (2007-2008). Våren 2009 gjorde Stortinget ytterligere lovvedtak som åpnet for utleie av vannkraftanlegg i perioder på inntil 15 år, jf. Ot.prp. nr. 66 (2008-2009).

Minst er handlingsrommet når området er regulert av en forordning som er innlemmet i EØS-avtalen. Det følger av EØS-avtalen artikkel 7 at en forordning må gjøres til en del av norsk interne rettsorden. Dette er forstått slik at forordningene skal gjennomføres i nasjonal rett ord for ord, normalt ved at det i lov eller forskrift fastsettes at forordningen (i EØS-tilpasset form) skal gjelde som norsk lov.

Antall forordninger har steget de senere år. EUs omfattende regelverk for henholdsvis kjemikalier (REACH) og mattrygghet som er inntatt i EØS-avtalen, er viktige eksempler her. I det siste har man også sett en tilsvarende utvikling på finansmarkedsområdet. Etter finanskrisen i 2008-2009 har EU i økende grad tatt i bruk forordninger for regulering på dette området for å sikre mest mulig rettslig ensartethet. Tidligere har EUs

rettsakter på finansmarkedsområdet i stor grad vært gitt i form av direktiver – gjerne minimums-direktiver – der medlemslandene i stor utstrekning har hatt et nasjonalt handlingsrom ved gjennomføring i nasjonal rett. Denne utviklingen understreker betydningen av å bruke de påvirkningsmuligheter som foreligger i en tidlig fase av regelverksutforming i EU.

Norsk politikk og målsettinger vil ofte kunne nås gjennom ulike former for reguleringer, hvor noen enklere vil være forenlige med EØS-retten enn andre. Både sentrale og lokale myndigheter bør være seg dette bevisst. Det er flere forhold som påvirker handlingsrommet, blant annet måten den nasjonale reguleringen utformes på, hvilke hensyn den skal ivareta og hvordan den begrunnes.

### **Boks 5.10 Skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner**

Ordningen med skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner har eksistert siden 2000 og har stor betydning for norske organisasjoner. Ordningen innebærer at skatteyttere kan kreve fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner som er på mer enn 500 kroner pr. organisasjon pr. år. Grensen oppad er 12 000 kroner til sammen. I 2009 fastlo EU-domstolen at en tilsvarende ordning i Tyskland var i strid med EU-retten. ESA kom med en grunnlagt uttalelse overfor Norge samme år. Her fremholdt ESA at ordningen var i strid med EØS-avtalen og at regelverket derfor måtte endres. Årsaken var at den norske fradragsordningen var begrenset til kun å gjelde frivillige organisasjoner med sete i Norge, og ikke frivillige organisasjoner i et annet EØS-land. ESA mente dette ikke var forenlig med EØS-avtalens regler om fri flyt av kapital. Norges alternativ var enten å avskaffe ordningen eller endre skattereglene slik at skattefradraget inkluderte frivillige organisasjoner med sete i en annen EØS-stat. Regjeringen besluttet å endre skattereglene, slik at alle organisasjoner som oppfyller visse krav blir behandlet likt innenfor EØS-området. Saken viser at det kan være rom for å videreføre og ivareta norske ordninger innenfor EØS, så lenge disse likebehandler norske og utenlandske organisasjoner og ikke diskriminerer på bakgrunn av nasjonalitet.

Dersom den nasjonale reguleringen ikke forskjellsbehandler på grunnlag av nasjonalitet eller opprinnelse, kan den etter EØS-retten begrunnes i langt flere allmenne hensyn enn om den er direkte diskriminerende. Dette gjelder for eksempel miljøhensyn, forbrukerhensyn, distriktshensyn og sosiale hensyn i tillegg til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen. Det er viktig å tydeliggjøre hvilke hensyn som begrunner ordningen, i forarbeidene og på annet vis. Det innebærer normalt at man må presisere hvilke hensyn som ivaretas, at ordningen må være egnet til å ivareta disse hensynene og at hensynene ikke kan oppnås like effektivt med andre virkemidler som i mindre grad kan begrense samhandelen innen EØS.

Mye av EØS-regelverket er av teknisk karakter. Det vil da være rent faglige og tekniske hen-

syn som bestemmer hvordan regelverket gjennomføres i Norge. Når Norge har viktige interesser å ivareta, vil Regjeringen legge vekt på å bruke handlingsrommet for å oppnå dette.

For å se hvilket handlingsrom EØS-retten gir er det avgjørende at forvaltningen har meget god kunnskap om EØS-retten, EØS-regelverket og tilhørende domstolpraksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen. Regjeringen vil derfor legge vekt på å videreutvikle den EØS-faglige og EØS-rettslige kompetansen i forvaltningen, samt sikre gode rutiner for å bruke handlingsrommet på en aktiv og hensiktsmessig måte.

Før EU-rettsakter innlemmes i EØS-avtalen, må det foreligge oversettelser av disse til norsk. Det er på tidspunktet for innlemmelse tilstrekkelig med uoffisielle oversettelser, men senere må disse gjennomgå en grundig revisjon før de gjøres offisielle. For å sikre korrekt gjennomføring nasjonalt må oversettelsen av rettsaktene ha høy kvalitet. Dette er viktig både for norske myndigheter, næringslivet og andre berørte som skal forholde seg til det aktuelle regelverket. Den vedvarende økningen i regelverket som innlemmes i EØS-avtalen, har medført en betydelig økning i oversettelsesarbeidet. Regjeringen vil sørge for at oversettelsesarbeidet gis prioritet.

### **5.3.5 Norsk tilnærming til overvåkings- og domstolsystemet**

EU-retten er et dynamisk rettssystem, der EU-domstolen gjennom sin rettspraksis har en aktiv rolle i utviklingen. For å sikre ensartethet skal EØS-retten som utgangspunkt utvikle seg tilsvarende. EFTA-domstolen og EU-domstolen utvikler rettstilstanden i EØS når de uttaler seg om forståelsen av EØS-regelverk. På samme måte vil avgjørelser fattet av EFTAs overvåkingsorgan, ESA, kunne ha betydning for hvordan EØS-regelverket skal praktiseres. Avgjørelsene fra domstolene og ESA vil dermed kunne få betydning for utviklingen i norsk rett på de områder som er omfattet av EØS-avtalens virkeområde.

Statene er gitt mulighet til å påvirke disse avgjørelsene og derigjennom rettsutviklingen i EØS. Det er særlig i to typer saker at Norge har slik påvirkningsmulighet: For det første ved å forsvare norsk syn i saker der det bestrides at Norge har fulgt EØS-retten på et gitt område (traktatbruddsaker). For det andre er det en påvirkningsmulighet i saker der EFTA-domstolen og EU-domstolen uttaler seg om hvordan EØS-retten er å forstå, enten ved at domstolene gir såkalte tolkningsuttalelser eller ved at EFTA-domstolen behandler



traktatbruddsaker mot andre stater. Norge kan i begge tilfeller gi innlegg som redegjør for norsk forståelse av EØS-retten.

EØS/EFTA-statene og ESA har også kunnet tre inn (intervenere) i saker mellom EUs medlemsstater og EUs institusjoner for EU-domstolen på EØS-rettens område, for eksempel i saker der Kommisjonen går til sak mot EU-land med påstand om traktatbrudd. Fra 2010 har EU-domstolen lagt til grunn en ny praksis, der EØS/EFTA-statene og ESA ikke lenger har slik intervensjonsadgang. Fra norsk side er det sterkt ønskelig med en slik adgang, og EØS/EFTA-statene og ESA har tatt saken opp med EU-siden, både i EØS-komiteen og i EØS-rådet. Regjeringen vil fortsatt arbeide for å få gjennomslag i dette spørsmålet.

EFTA-domstolen forela i desember 2011 et forslag om visse institusjonelle endringer av domstolen for EØS/EFTA-statene. Forslaget var begrunnet i et ønske om ytterligere å styrke domstolens kompetanse og status, for derigjennom å øke dens legitimitet.

Det ble foreslått å endre avtalen om overvåkingsorganet og domstolen (ODA-avtalen) på tre

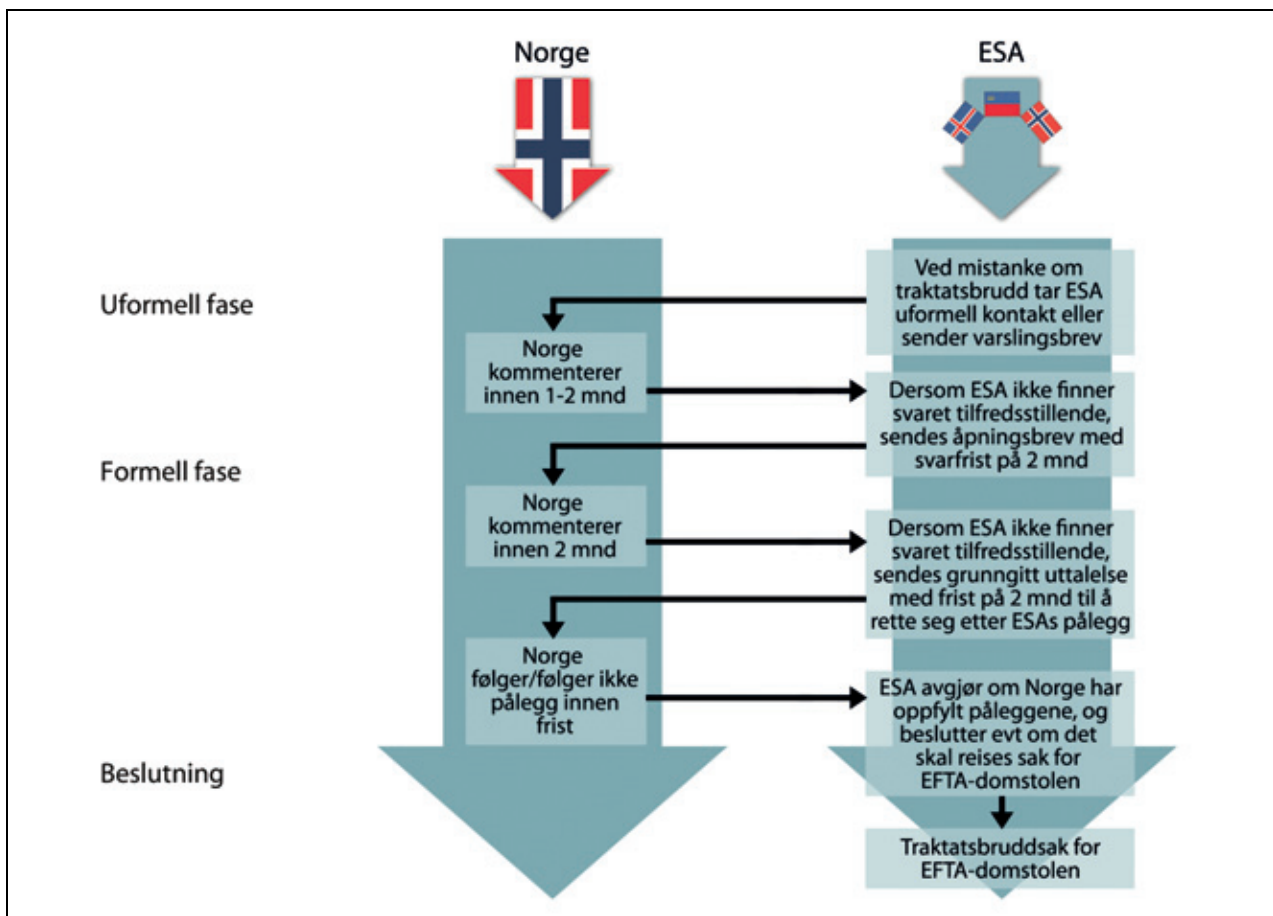
punkter; å åpne mulighet for å tilkalle ad hoc-dommere for å utvide antallet dommere i viktige saker, å etablere et panel for å vurdere kompetansen til søkere til dommerstillinger, samt å opprette et generaladvokatembete i EFTA-domstolen.

Regjeringen har så langt ikke sett behov for å gjøre endringer i domstolens institusjonelle oppbygning. EFTA-domstolens forslag er til vurdering i de tre EØS/EFTA-statene.

#### Traktatbruddsakene

Det er ESA som etter EØS-avtalen er gitt i oppdrag å overvåke EFTA-statenes gjennomføring av EØS-avtalen. Dette kan ESA gjøre på eget initiativ eller på bakgrunn av en klage fra en privat part.

Det har vært uenighet mellom ESA og Norge om tolkning av EØS-avtalen i en rekke enkeltsaker. I noen av disse har ESA fått gjennomslag for sitt syn, mens Norge har vunnet frem i andre. Erfaring tilsier at god dialog med ESA er viktig for å vinne frem med norsk syn. Dialogen bør innledes før ESA eventuelt åpner en formell sak mot Norge. Dette sikrer at Norge på et tidlig tidspunkt blir gjort oppmerksom på eventuelle vurderinger



Figur 5.1 Om ESAs arbeid

fra ESAs side. For å ivareta norske interesser må det videre legges stor vekt på at ESA får all relevant informasjon så tidlig som mulig, og at det norske synet støttes opp av solid og konsekvent argumentasjon. Det er viktig med tett samordning mellom berørte departementer i prosessene med ESA. Utenriksdepartementet, øvrige berørte departementer og Regjeringsadvokaten involveres etter nærmere retningslinjer i sakene med ESA. Det er også faste rutiner for foreleggelse av ESA-saker for regjeringen.

Regjeringen legger vekt på å sikre best mulig samordning mellom berørte departementer og Regjeringsadvokaten. På denne måten vil man kunne sikre en grundigst mulig opplysning av saker på et tidlig stadium og sikre en mest mulig konsistent argumentasjon.

I saker der det ikke lar seg gjøre å komme til enighet med ESA, vil Regjeringen benytte muligheten til å få saken fremlagt for EFTA-domstolen for avgjørelse dersom dette vurderes som hensiktsmessig.

#### *Tolkningsuttalelser fra EFTA- og EU-domstolen*

Ved de såkalte prejudisielle foreleggelsene ber en nasjonal domstol om at EU-domstolen eller EFTA-domstolen gir sin fortolkning av EU/EØS-retten. EU-domstolen og EFTA-domstolen uttaler seg kun om de EU/EØS-rettslige forhold. Det er den nasjonale domstol som treffer endelig avgjørelse i saken.

Norge har adgang til å gi innlegg i alle foreleggelsessaker for EFTA-domstolen og i alle foreleggelsessaker for EU-domstolen som faller innenfor EØS-avtalens virkeområde.

Som en fast ordning oversender Utenriksdepartementet til berørte departementer de prejudisielle foreleggelsene som kan ha EØS-relevans. Ansvarlig departement vurderer om staten bør benytte seg av adgangen til å gi innlegg for å bidra til en regelforståelse som er mest mulig i tråd med Norges interesser. Det er Regjeringsadvokaten og Utenriksdepartementet som er prosessfullmektig for staten i disse sakene.

Saksbehandlingen for domstolene er i hovedsak skriftlig, og det legges betydelig arbeid i denne delen av prosessen. Det er også vanlig at det avholdes en kort muntlig høring etter at de skriftlige innleggene er innkommet. Dersom det åpnes for muntlig høring, kan også andre parter enn de som har gitt skriftlig innlegg gi muntlige innlegg. I saker der det i første omgang er konkludert med at det ikke er behov for norsk skriftlig innlegg, men der det så kommer frem informasjon

eller påstander i de øvrige skriftlige innleggene som Norge bør kommentere, kan det være en løsning å anmode om at det avholdes muntlig høring og avgi et innlegg da.

I tilfeller der andre EØS-stater har like ordninger eller lik forståelse av rettsakten som det Norge har, vurderes det om det skal etableres kontakt og eventuelt også, der det er naturlig, argumentasjonen skal samordnes.

Den norske erfaringen med å gi innlegg for EU-domstolen viser at norske innlegg blir vurdert på lik linje med medlemsstatenes innlegg. Det er kvaliteten på innlegget og styrken i argumentasjonen som avgjør om man vinner frem med sitt syn. Det er naturlig nok vanskelig å måle i hvor stor grad et innlegg har påvirket domstolen i dens endelige avgjørelse, særlig når det er flere stater som har fremmet lignende argumenter. Det finnes imidlertid flere eksempler på at domstolen har bygget direkte på den norske argumentasjonen, også i saker der Norge har resonnert annerledes enn andre aktører.

Det samme gjelder for EFTA-domstolen. Det er ofte færre som gir innlegg for EFTA-domstolen enn for EU-domstolen, og det er desto større behov for at Norge bidrar til å belyse saken og forsøke å påvirke avgjørelsen slik at den blir best mulig sett med norske øyne.

Regjeringen mener at Norge aktivt bør benytte seg av muligheten til å gi innlegg i prejudisielle saker for å redegjøre for vår fortolkning og regelverksforståelse i saker som er av betydning for Norge. Norge bør som hovedregel gi innlegg i prejudisielle saker for EFTA-domstolen. Videre bør Norge gi innlegg i prejudisielle saker for EU-domstolen av særlig betydning for tolkningen av EØS-avtalen på områder som er viktige for Norge.

### **5.3.6 Artikkel 102-prosedyre – reservasjon og mulig suspensjon**

Dersom det er uenighet mellom avtalepartene om nytt EU-regelverk skal innlemmes i EØS-avtalen, kan prosedyrene i artikkel 102 i EØS-avtalen om reservasjon og mulig suspensjon komme til anvendelse. Det følger av bestemmelsen at partene skal bestrebe seg på å komme til enighet. Det er den part som ønsker innlemmelse av den aktuelle rettsakten i EØS-avtalen, som bestemmer om og når en artikkel 102-prosedyre iverksettes. En slik beslutning er ikke betinget av at det først er foretatt en forutgående reservasjon fra den andre part. Den kan også bygge på at den ene part mener at det brukes uforholdsmessig lang tid på innlemmelse av rettsakten i EØS-avtalen.

Siden EØS-avtalens ikrafttredelse har prosedyrene i artikkel 102 blitt igangsatt to ganger. Første gang i 2002 var knyttet til Liechtenstein og Hvitvaskingsdirektivet. Andre gang i 2007 var knyttet til Island/Liechtenstein og regelverk for fri bevegelse av personer. I begge tilfeller mente EU-siden at det tok for lang tid å innlemme regelverket i EØS. Partene kom etter en nærmere dialog til enighet, og rettsaktene ble innlemmet i EØS-avtalen.

Norge har reservert seg mot EUs 3. postdirektiv, men EU har så langt ikke iverksatt noen artikkel 102-prosedyre.

Etter en iverksettelse av artikkel 102-prosedyren har EØS-komiteen seks måneder til rådighet for å finne en løsning. Partene plikter å bestrebe seg på å løse konflikten. Komiteen skal undersøke alle muligheter for at avtalen skal kunne virke tilfredsstillende. Dersom partene ikke kommer frem til enighet, og dersom EØS-komiteen ikke treffer beslutning om noe annet, vil en del av EØS-avtalen midlertidig settes ut av kraft (suspenderes). Det er åpning for at man likevel ikke trenger å gå til dette skrittet, dersom partene er enige om det. I praksis vil det være opp til EU-siden om bruk av reservasjonsretten fra en EFTA-stat skal føre til at deler av avtalen settes midlertidig ut av kraft eller ikke.

Det følger av artikkel 102 (5) at det er «den berørte del av vedlegget» der rettsakten skulle ha vært innlemmet som skal settes ut av kraft. Det vil etter norsk syn kun være den direkte berørte del av det aktuelle vedlegget som eventuelt vil kunne suspenderes. Dette fremgår av artikkel 102 (2) og (5) lest i sammenheng. EØS-avtalen definerer imidlertid ikke nærmere hva som skal anses som den direkte berørte del av vedlegget. Dersom det skulle oppstå uenighet mellom partene om hvilke rettsakter som blir berørt, vil man være henvist til å komme frem til en politisk løsning. I praksis vil det være vanskelig å vurdere på generelt grunnlag hvor omfattende en suspensjon vil kunne bli. Dette må sees i lys av den konkrete situasjonen.

Erfaringene med anvendelsen av artikkel 102 er, som det fremgår over, begrenset. Etter at prosedyren er iverksatt og fristen på seks måneder er utløpt uten at partene er kommet til enighet, følger det av bestemmelsen at suspensjon vil innrette uten et forutgående vedtak i EØS-komiteen. Ved inngåelsen av EØS-avtalen slo imidlertid avtalepartene fast (i «Agreed Minutes Ad Article 102(6) EEA in the Final Act to the EEA Agreement») at omfanget og ikrafttredelsen av en midlertidig suspensjon skal bli tilfredsstillende offentliggjort. Det må således foretas en form for stad-

festing av suspensjonen som sørger for tilstrekkelig rettslig forutsigbarhet for de aktørene som måtte bli berørt av suspensjonen.

Formålet med artikkel 102 er å sikre at EØS-avtalen fungerer etter sitt formål. De prosessuelle reglene i bestemmelsen er utformet med tanke på dette. Selv om det ikke er oppnådd enighet om innlemmelse av en rettsakt i EØS-avtalen, og deler av avtalen eventuelt vil kunne bli satt midlertidig ut av kraft, skal EØS-komiteen fortsette sine bestrebelser på å komme til enighet om en gjensidig godtagbar løsning, med det siktemål at suspensjonen kan avbrytes så snart som mulig.

Bruk av reservasjonsretten må bygge på en avveining mellom norske interesser i den aktuelle saken og risikoen for og mulige konsekvenser av eventuelle motreaksjoner fra EU. Norge er gjennomgående tjent med utvikling av felles regler og standarder for virksomheten i det europeiske markedet. Erfaringene har vist at relevante rettsakter er blitt akseptert av Norge. Like fullt er reservasjonsretten en integrert del av avtalen. Den er en nødvendig mekanisme for de tilfeller hvor tungtveiende interesser taler for å reservere seg. Regjeringen vil vurdere å bruke reservasjonsretten hvis særlig viktige hensyn trues av rettsakter som planlegges innlemmet i EØS-avtalen.

#### 5.4 Forvaltning av avtalene på justisområdet

Justisområdet har utviklet seg til et stadig viktigere samarbeidsområde for EU. Det gjelder først og fremst innad i EU, der en viktig målsetning er å sikre EU-borgernes frihet og trygghet. Grenseoverskridende kriminalitet, i sine mange former, gjør det nødvendig med et effektivt internasjonalt politisamarbeid. Også de utfordringer som Europa står overfor knyttet til flyktningstrømmer og ulovlig migrasjon krever internasjonalt samarbeid. Felles yttergrense og et indre reisefrihetsområde forutsetter at alle deltakerne anvender og gjennomfører det felles regelverket på en effektiv og forsvarlig måte. Justispolitiske virkemidler er også viktige elementer i EUs eksterne politikk.

Norge deltar i viktige deler av EUs samarbeid på justisområdet. Som Schengen-medlem er vi avhengig av at regelverk og tiltak som er knyttet til kontroll av den felles yttergrensen gjennomføres effektivt i hele Schengen-området.

Også andre deler av EUs samarbeid på dette området påvirker oss i større eller mindre grad. Det har derfor vært norsk politikk å søke en bred

deltakelse i EUs samarbeid på justisfeltet, og å bidra aktivt til at dette samarbeidet fungerer godt.

Norges viktigste tilknytning til EU-samarbeidet på justisområdet er vår deltakelse i Schengen-samarbeidet og alle dets praktiske sider. Avtalen gir oss adgang til å delta i Rådets behandling av rettsaker og tiltak på alle nivåer, både på ekspertnivå, høyere embetsnivå og ministernivå. Regjeringen vil bygge videre på Schengen-samarbeidet.

Norge har dessuten inngått flere avgrensede avtaler som knytter oss til andre deler av EUs justissamarbeid. Dette er avtaler om samarbeid med Europol, CEPOL og Eurojust, gjensidig bistand i straffesaker, tilgang til andre lands politiregistre (Prüm), tilknytning til den europeiske arrestordre og deltakelse i EU-byråer (jf. kapittel 3.2.2). I tillegg deltar Norge i EUs samarbeid om terrorbekjempelse gjennom CTG - «Counter-Terrorism Group». Dessuten deltar Norge i Dublin-samarbeidet, som har regler om hvilket land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad.

På justisfeltet opplever norske myndigheter at det er gode muligheter for samarbeid og dialog med EU på områder der vi har erfaring og kompetanse. Dette skjer også der vi ikke har avtaler som knytter oss til EUs regelverk. Et eksempel på dette er asyl- og flyktningområdet. Norge er en verdifull partner for EU når det gjelder utvikling av asylsystemer i flere medlemsland og tredjeland.

#### 5.4.1 Schengen-avtalen

Norges avtale om deltakelse i Schengen-samarbeidet gir oss rett til å ta del i diskusjonene i Rådet om nytt regelverk. Gjennom Fellesorganet deltar Norge og de øvrige assosierte Schengen-medlemmene (Island, Liechtenstein og Sveits) i EUs forhandlinger. Dette stiller samtidig krav til behandlingen av Schengen-saker nasjonalt, ikke minst behovet for å utvikle og forankre norske posisjoner. Det gjelder både på et tidlig stadium og frem til EU treffer endelig vedtak.

##### *Schengen-relevans*

Når Kommisjonen utarbeider utkast til nye rettsaker på justisområdet, må den ta stilling til om forslagene er Schengen-relevante eller ikke. Svaret på dette spørsmålet vil være avgjørende for om rettsaktene skal drøftes i Fellesorganet og kunne bli bindende for Norge.

I henhold til vår Schengen-avtale skal avtalens prosedyrer benyttes for behandlingen av alle rettsaker som endrer eller bygger videre på

eksisterende Schengen-regelverk. I de fleste tilfeller vil det være klart om et forslag til ny rettsakt faller innenfor eller utenfor denne definisjonen. Enkelte ganger kan det innebære en vanskelig vurdering, for eksempel fordi noen deler av en rettsakt bygger videre på Schengen-regelverk, mens andre deler ikke gjør det.

Uenighet om Schengen-relevans har primært oppstått der Norge har ønsket å knytte seg til samarbeidsområder som Kommisjonen eller noen av medlemslandene mener faller utenfor Schengen-avtalen. Slike utfordringer har gjennomgående blitt løst ved at Norge har inngått separate avtaler med EU på de respektive områdene.

Dersom en rettsakt blir ansett som Schengen-relevant og behandles i tråd med prosedyrene i avtalen, vil Norge bli underrettet når rettsakten er endelig vedtatt i EU. Norge skal ta stilling til om den aktuelle rettsakten skal godtas og gjennomføres i norsk rett. Spørsmål om Schengen-relevans må derfor avklares før behandlingen i Rådets arbeidsgruppe starter, slik at Norge har mulighet til å delta og påvirke innholdet i de rettsakter vi senere blir bundet av.

Noen rettsakter ligger i grenseområdet mellom Schengen-avtalen og EØS-avtalen. Det er også mulig å tenke seg at en rettsakt kan falle inn under virkeområdet til begge avtalene. Norge og EU må da bli enige om hvordan Norge skal knytte seg til den aktuelle rettsakten. Hittil har partene i slike tilfeller funnet løsninger som ivaretar norske hensyn. Problemstillingen har betydning også for andre land. Sveits er ikke med i EØS, mens Storbritannia og Irland ikke deltar i Schengen-samarbeidet.

##### *Særlig om horisontale rettsakter*

Vurderingen av Schengen-relevans er blitt mer krevende i takt med EUs institusjonelle utvikling. Justisområdet er ikke lenger definert som en egen søyle i EU-samarbeidet. Etter Lisboa-traktaten har EU i all hovedsak fått et ensartet beslutningssystem som anvendes på alle typer rettsaker, også innenfor justisområdet. Det legger blant annet til rette for vedtakelse av horisontale rettsakter som får virkning på flere ulike politikkområder. Noen av disse områdene kan være Schengen-relevante, mens andre ikke er det. Andre rettsakter kan inneholde enkelte bestemmelser som isolert sett er Schengen-relevante, mens de øvrige bestemmelsene ikke er det. Slike rettsakter kan gjøre det vanskelig å anvende definisjonen på Schengen-relevans slik den følger av vår tilknytningsavtale.

Vår erfaring så langt har vist at EU i enkelte tilfeller har definert Schengen-relevans noe snevrere enn det vi gjør på norsk side. Bortfallet av søylestrukturen vil kunne medføre at vi får flere tilfeller der det er uenighet om Schengen-relevans enn vi har hatt til nå. Et effektivt samarbeid om grensekontroll krever deltakelse fra alle berørte parter, og samarbeidet med EU på dette området preges generelt av vilje til å finne løsninger innenfor rammen av vår tilknytningsavtale. Regjeringen vil søke å ha en tett kontakt med Kommisjonen for å sikre at de assosierte Schengen-landenes interesser tas i betraktning når nye lovforslag utarbeides.

#### *Fellesorganets betyding*

Norge deltar i EUs drøftelser av Schengen-relevante rettsakter i Rådet gjennom Fellesorganet. Norge og de øvrige assosierte land kan riktignok ikke stemme på noe nivå av behandlingen, og deltar ikke i den formelle vedtakelsen av rettsaktene. I praksis har det imidlertid vist seg at dette er av mindre betydning i forhold til muligheten for å påvirke andre land gjennom effektiv og helhetlig argumentasjon.

Det viktigste påvirkningsarbeidet innenfor Schengen skjer tidlig under behandlingen i rådsstrukturen, det vil si i arbeidsgrupper og komiteer under Rådet, umiddelbart etter at Kommisjonen har fremlagt forslag til en rettsakt. Her deltar medlemslandene, inkludert Norge, med sine eksperter på de respektive områder. Gjennomslagskraften for de ulike land avhenger her i høy grad av kompetanse og argumentasjon, og Norge har samme muligheter som medlemslandene til å fremme sine syn.

På Schengen-området deltar norske politikere og norsk forvaltning direkte i diskusjonene på alle nivåer under Rådet, på lik linje med EUs medlemsland. Dette medfører et behov for å arbeide på en annen måte enn under våre andre avtaler med EU. Norge må fortløpende utvikle posisjoner forut for drøftelser av relevante rettsakter i Fellesorganet. Dette medfører et behov for jevnlig politisk forankring av de norske standpunkter, og bidrar til engasjement og oppmerksomhet fra politisk ledelse i berørte departementer.

På grunn av ulik norsk medvirkning i de forskjellige prosessene kan det være vanskelig å trekke paralleller fra påvirkningsarbeidet i Schengen over til EØS-avtalen. Likevel er den felles lærdommen at tidlig og god politisk forankring vil være nødvendig dersom man fra norsk side skal få gjennomslag for sine synspunkter.

Regjeringen vil legge vekt på å bruke handlingsrommet innenfor Schengen gjennom å utvikle nasjonale posisjoner som kan fremmes på et tidlig stadium i behandlingen av relevante saker i Brussel.

#### *Gjennomføring i Norge*

Etter at nytt Schengen-regelverk er vedtatt, vil Norges handlingsrom ved gjennomføring av forpliktelsene blant annet avhenge av om rettsakten er et direktiv, en forordning eller et vedtak. I mange tilfeller vil man ha et visst handlingsrom, ikke minst dersom rettsakten oppstiller felles minstekrav.

På Schengen-området må man fra norsk side allerede tidlig i Fellesorganets behandling av aktuelle saker løfte frem viktige nasjonale hensyn. Det er på Schengen-området ingen etterfølgende muligheter for tilpasninger, verken hva gjelder innhold eller tid for ikrafttredelse. Slike behov på norsk side må ivaretas når rettsakten behandles i Rådets arbeidsgrupper og komiteer. Dette krever tydelige nasjonale posisjoner og politisk forankring.

#### *Overvåkings- og domstolsystemet innenfor Schengensamarbeidet*

Normalt skjer det ikke noen personkontroll ved de indre grensene mellom Schengen-landene. Derfor er samtlige land avhengige av at alle iverksetter og gjennomfører Schengen-regelverket på en effektiv måte. Schengen-samarbeidet var opprinnelig et mellomstatlig samarbeid, og det er fortsatt medlemslandene som har hovedansvaret for den løpende evaluering av medlemmenes gjennomføring av Schengen-regelverket. Norges, Islands, Liechtensteins og Sveits' praktisering av regelverket evalueres på samme måte.

I tillegg har Kommisjonen sin generelle kompetanse til å overvåke EUs medlemslands gjennomføring av regelverket, og EU-domstolen har nå fått ordinær domsmyndighet også i Schengensaker og det øvrige justisområdet.

Schengen-avtalen er en bilateral avtale mellom Norge og EU. EFTA-organene har ingen rolle i Schengen-sammenheng. Det betyr at verken ESA eller EFTA-domstolen har kompetanse til å avgjøre rettslige spørsmål som måtte oppstå om Norges gjennomføring av Schengen-avtalen. Ved uenighet om praktiseringen av regelverket må eventuelt avtalens tvisteløsningsmekanisme iverksettes.

Schengen-avtalen gir imidlertid Norge rett til å gi innlegg for EU-domstolen i saker fra nasjonale domstoler i EU-landene om tolkningen av Schengen-regelverket. Denne adgangen gjelder ikke saker mellom Kommisjonen og EUs medlemsstater. Det innebærer blant annet at Norge ikke vil kunne gi innlegg i saker som anlegges mot Kommisjonen om spørsmålet om avgrensningen av begrepet Schengen-relevans.

Norge har hittil ikke benyttet seg av adgangen til å gi innlegg i Schengen-saker. Regjeringen vil benytte seg av denne muligheten, både i prinsipielle saker og i spørsmål som vil kunne ha direkte betydning for Norges praktisering av regelverket.

#### *Parlamentarikersamarbeid*

I en felleserklæring til Schengen-avtalen åpnes det for parlamentarikersamarbeid mellom Norge og Europaparlamentet i Schengen-saker. Erfaringen med parlamentarikersamarbeidet under EØS-avtalen har vist at dette er en nyttig kanal til Europaparlamentets arbeid med EØS-saker. Regjeringen antar at dette også vil kunne være tilfelle i Schengen-saker. Så langt har ingen av avtalepartene tatt de nødvendige skritt for å gjennomføre et slikt samarbeid. Det er opp til Stortinget å vurdere om samarbeidet med Europaparlamentet også bør omfatte Schengen-saker.

#### **5.4.2 Utvikling av samarbeidet på øvrige deler av justisområdet**

Regjeringen har en uttalt målsetting om å føre en aktiv europapolitikk på justisområdet, også på områder som faller utenfor Schengen-rammen, jf. Meld. St. 9 (2009-2010) *Om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*, hvor blant annet utfordringer og samarbeid knyttet til ulovlig innvandring drøftes. Et styrket samarbeid på politi- og strafferettsområdet vil være gunstig i et kriminalitetsforebyggende og -bekjempende perspektiv. Videre vil et styrket samarbeid på sivilrettens område bidra til gjennomføringen av det indre marked.

Norge har i dag et formelt samarbeid med EU på deler av justisområdet utenfor Schengen-Dublin- og EØS-samarbeidet.

På enkelte områder, for eksempel innen asylområdet, har Norge på selvstendig grunnlag utformet et regelverk som i stor grad samsvarer med EUs regler.

På områder der Norge og EU har en gjensidig interesse i et tettere samarbeid, og formålet er å skape gjensidige rettigheter og plikter mellom

partene, vil det måtte inngås formelle avtaler. Noen slike avtaler er kommet i stand som følge av at det innenfor EU ikke har vært full enighet om hvorvidt en konkret rettsakt har vært Schengen-relevant. I andre tilfeller kan avtaler være inngått fordi Norge og EU av ulike grunner har hatt felles interesse i å utvikle samarbeidet videre.

Forhandlinger om slike enkeltavtaler er erfaringsmessig tidkrevende. Etter at Sveits og Liechtenstein sluttet seg til Schengen-samarbeidet, er også disse landene blitt invitert til å delta i forhandlinger om å koble seg til områder utenfor Schengen-samarbeidet. Fordi EU ønsker mest mulig identiske avtaler med hvert av de fire assosierte landene, vil dette kunne komplisere eventuelle forhandlingsprosesser ytterligere.

I NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor* uttaler utvalget at Norges tilknytning til EUs justispolitikk samlet sett framstår som lite tilfredsstillende. Utvalget anbefaler at norske myndigheter sonderer mulighetene for å få på plass en helhetlig rammeavtale for Norges tilknytning til EUs justissamarbeid som kan dekke både Schengen, de andre områdene som Norge i dag er tilknyttet, og eventuelle øvrige områder som partene måtte bli enige om. Også Rådskonklusjonene fra EUs utenriksministre i desember 2010 tar opp spørsmålet om en mer enhetlig ramme rundt Norges avtaler med EU.

Etter regjeringens syn vil en helhetlig rammeavtale som dekker både Schengen-regelverket, andre någjeldende avtaler og øvrige områder ikke være i norsk interesse. Som nevnt ovenfor gir Schengen-avtalen de assosierte stater rett til deltakelse i Rådets drøftelser gjennom Fellesorganet, noe andre tilknytningsavtaler ikke gjør. Videre vil behovet for samarbeid og tilknytningsavtaler kunne variere fra område til område innenfor EUs justissamarbeid.

Det kan imidlertid være grunn til å se nærmere på muligheten for å forenkle prosessene dersom Norge skulle være interessert i å knytte seg til deler av EUs regelverk på justisområdet utenfor Schengen-samarbeidet. Det er særlig deler av EUs sivil- og strafferettslige samarbeid som vil kunne være aktuelle for et slikt samarbeid. På det sivilrettslige området har det eksistert et omfattende nordisk samarbeid, som er blitt vanskeligere som følge av de nordiske landenes ulike tilknytningsform til EU. Når det gjelder strafferett og politisamarbeid har Norge allerede inngått enkelte avtaler.

Det *sivilrettslige* samarbeidet omfatter i første rekke lovgivning som regulerer gjensidig anerkjennelse av rettslige og administrative beslutnin-

ger. Det er også hjemmel for å utvikle tiltak for grenseoverskridende forkynning av dokumenter, lovvalsregler, bevisopptak og tilgang til rettssystemet. Det åpnes i en viss grad for regelverk som harmoniserer nasjonal lovgivning, men hovedvekten er lagt på prosessuelt samarbeid basert på medlemsstatenes nasjonale lovgivning. Det er blant annet vedtatt regelverk om konkurs, enklere inndrivning av småkrav og ubestridte krav, forkynning av dokumenter i andre stater, bevisopptak i andre stater, erstatning for voldsofre m.m.

Norge er tilknyttet Luganokonvensjonen om anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer, en parallellkonvensjon til EUs Brusselordning om det samme. Vi har også bedt om forhandlinger om tilknytning til EUs regelverk om forkynning av dokumenter og bevisopptak. Dette er til behandling i Kommisjonen.

Det *strafferettslige* samarbeidet bygger også på prinsippet om gjensidig anerkjennelse, og det gis hjemmel for regelverk om anerkjennelse av alle typer rettslige beslutninger og om behandling av jurisdiksjonskonflikter. EUs traktater gir også hjemmel for harmonisering av nasjonal lovgivning, både på straffeprosessens og på strafferettens område. Det kan utarbeides tiltak for å understøtte medlemsstatenes arbeid med forebygging av kriminalitet. Det er også regler om Eurojust og om opprettelse av en EU-påtalemyndighet.

Det er vedtatt underliggende regelverk på dette feltet, for eksempel den europeiske arrestordre, som forenkler utleveringsprosedyrene, regler om bevisopptak og anerkjennelse av bevis opptatt i andre stater, anerkjennelse og gjennomføring av varetektsurrogater, prøveløslatelse, soningsoverføring, innkreving av bøtestraffer og bruk av visse tvangsmidler i etterforskningen. Det er også vedtatt regler om informasjonsutveksling fra nasjonale strafferegistre.

Schengen-avtalen har enkelte bestemmelser om strafferettslig samarbeid. Mesteparten av dette samarbeidet ligger imidlertid utenfor denne avtalen. Norge har inngått en parallellavtale til den europeiske arrestordre, en avtale om gjensidig bistand i straffesaker og en tilknytningsavtale til Eurojust.

EUs *politisamarbeid* omfatter hovedsakelig informasjonsinnsamling og informasjonsutveksling. Norge er tilknyttet deler av dette samarbeidet gjennom Schengen-avtalen. Det er også inngått en parallellavtale til Prüm-beslutningene, og tilknytningsavtaler til Europol og CEPOL.

Norge er på mange måter i samme situasjon som EUs medlemsstater når det gjelder bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet. Et mer

omfattende samarbeid med EU på politi- og strafferettsviden vil kunne bidra positivt til kriminalitetsbekjempelse i Norge.

Det vil være nyttig å avklare muligheten for å kunne fremforhandle avtaler med EU på områdene som er nevnt ovenfor på en raskere måte enn i dag. Dette vil ikke medføre noen forpliktelse for noen av partene til å inngå nye avtaler, men vil kunne gjøre en eventuell forhandlingsprosess enklere.

Regjeringen vil sondere muligheten for å etablere en forståelse med EU som gjør at Norge på konkrete områder vil kunne inngå nye avtaler med EU på en raskere og enklere måte enn i dag, når begge parter er interessert i det.

## 5.5 Utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid

Norsk utenrikspolitikk er tuftet både på ivaretagelsen av klare nasjonale interesser og på erkjennelsen av at Norge har et ansvar i en stadig mer globalisert verden. I St.meld. nr. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter*, presenterte Regjeringen hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk.

EU har som mål å bli en mer enhetlig utenrikspolitisk aktør, og dette får betydning også for vårt samarbeid. Våre nordiske naboer Sverige, Danmark og Finland er EU-medlemmer, og det samme gjelder de fleste av våre nærmeste allierte i NATO. Norge og EU-landene har felles grunnverdier og vurderinger og har ofte like målsettinger. Dette gjelder på kjerneområder som menneskerettigheter, demokratiutvikling, engasjementspolitikk, klima og miljø. EU støtter opp om den internasjonale rettsorden og har en uttalt målsetning om å bidra til global sikkerhet, fred og utvikling. Norge er tjent med et EU som kan være tydelig i utenrikspolitikken når vi har felles interesser. Det er også ofte i Norges interesse å samarbeide nært med EU i utenrikspolitikken for å oppnå tyngde og gjennomslagskraft internasjonalt.

Som omtalt i kapittel 3 har det blitt tatt flere grep for å videreutvikle EUs felles utenrikspolitikk, blant annet etableringen av EUs utenrikstjeneste EEAS, som har gitt EUs utenrikspolitikk en mer helhetlig organisatorisk ramme. EEAS har en særlig viktig rolle i utøvelsen av Høyrepresentantens ansvar på FUSP-området. Høyrepresentanten og EEAS er derfor viktige dialogpartnere for Norge på utenriksfeltet. Imidlertid er det fremdeles sentrale saksområder som fortsatt hører inn under Kommisjonen.

Samarbeidet med EU skjer oftest på områder der vi har sammenfallende interesser og der partene oppfatter hverandre som relevante aktører. Norges mulighet til å få brakt våre synspunkter inn til EU avhenger av at vi bringer med oss erfaringer, kompetanse og nettverk som gir merverdi. Solide norske erfaringer på ett område kan fungere som en døråpner overfor EU på andre områder. Dette danner et utgangspunkt for hvordan vi opprettholder og videreutvikler de møteplassene vi har med EU på utenriksområdet.

Fraværet av formelle avtaler på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet har ikke vært til hinder for fordypning av samarbeidet på en rekke utenrikspolitiske saksfelt der Norge og EU har funnet det å være i tråd med våre respektive interesser. Samtidig har Norge et utenrikspolitisk handlingsrom i vårt samarbeid med EU som Regjeringen vil bruke.

### 5.5.1 Muligheter for norsk medvirkning

Norge oppfattes ofte av EU som en viktig samarbeidspartner med sammenfallende interesser og et globalt engasjement. Et eksempel er klimaforhandlingene i Durban i 2011, hvor EU fremstod som en ledende kraft i forhandlingene, i allianse med de minst utviklede landene og øystatene. Norge var en viktig støttespiller for EU i disse diskusjonene.

På klimaområdet har Norge internasjonalt tatt på seg et særlig ansvar for klimafinansiering, for skogdimensjonen, og ved å være pådriver for høyere ambisjoner om utslippsreduksjoner i tråd med målet om å begrense global oppvarming til to grader. Dette vil fortsatt være viktige interesseområder i forholdet til EU regionalt og som strategisk partner i de globale forhandlingene. Norge og EU samarbeider både formelt og uformelt i de globale klimaforhandlingene, og har ofte sammenfallende posisjoner. Samspillet mellom Norge og EU i klimaforhandlingene er fruktbart, og Norge kan erfaringsmessig, gjennom tett dialog med EU, påvirke EUs forhandlingsposisjoner. Det er spesielt gunstig for forhandlingsdynamikken at Norge som ikke-medlem har større grad av frihet til å fremme saker hvor EU av interne årsaker må opp tre mer bundet. Norge og EU samarbeidet godt om å sikre en avtale i Durban som innebar en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen, samt fremforhandling av en juridisk bindende avtale for perioden etter 2020 hvor alle land bidrar, og en arbeidsplan for større utslippskutt også før 2020. Det er felles syn på at den framtidige avtalen må bli en ambisiøs klimaavtale, som kan begrense

global oppvarming til under to grader, og hvor land bidrar ut ifra sin kapasitet.

Kravet til konsensus internt gjør at EUs evne til å reagere raskt og fleksibelt i aktuelle situasjoner kan være begrenset. I slike tilfeller har Norge spillerom til å målbare synspunkter som mange EU-land kan være enige i, men ikke alltid kan forfølge like aktivt utad i de tilfeller der EUs medlemsland bruker tid på å samle seg om felles posisjoner. Dette har vi erfart både når det gjelder fredsprosessen i Midtøsten og i EUs politikk overfor Myanmar. På disse feltene er Norge en aktør EU lytter til. Samtidig kan Norge oppfattes av mange partnerland og mottakerland av internasjonal bistand som en mer fleksibel aktør enn EU.

Nordområdene er Regjeringens viktigste strategiske prioritering i utenrikspolitikken. Det er derfor i norsk interesse å ha tett dialog med EU om utviklingen i nord. Gjennom EUs nordlige dimensjon er Norge, sammen med Island og Russland, i tett dialog med EU om nordområdepolitikken. EU har siden 2008 arbeidet med utvikling av en felles politikk for Arktis. Norske myndigheter har ført en tett dialog om nordområdene med EU-institusjonene. Fra norsk side har det vært viktig å vektlegge informasjon og tilkjenneivelse av norske synspunkter på de mest sentrale problemstillingene. Disse er knyttet til de etablerte rettslige rammer som gjelder i nord, som FNs Havrettskonvensjon, og til viktigheten av å bevare Arktis som en fredelig region preget av samarbeid og gjensidig respekt for plikter og rettigheter, herunder urfolks situasjon i regionen. Det har vært viktig for Regjeringen å vise at Norge er en ansvarlig forvalter av miljø og sikkerhet i nord.

Regjeringen har signalisert klar vilje til å samarbeide med EU om arktiske spørsmål. EU anerkjenner Arktisk Råd som det sentrale politiske samarbeidsforum i Arktis og har derfor søkt om observatørstatus i rådet. Dette ventes avklart på ministermøtet i Arktisk Råd i mai 2013. Regjeringen har åpent og konsekvent støttet Kommisjonsens søknad.

Forholdet til Russland er et annet område av viktighet for Norge. Norge har et konstruktivt og pragmatisk samarbeid med Russland som nabo-land, bygd på felles interesser. Spesielt i nordområdespørsmål er det nær dialog. Avtalen mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barents- og Polhavet ble undertegnet i 2010 og trådte i kraft i 2011. Den har skapt grunnlag for forsterket samarbeid i nord mellom våre to land. Også for EU er forholdet til Russland





Figur 5.2 EUs høyrepresentant for utenrikssaker og sikkerhetspolitikk, Catherine Ashton, besøkte Oslo og Svalbard for samtaler om utviklingen i Arktis og nordområdene i mars 2012. Her er hun i samtale med sysselmann Odd Olsen Ingerø under solfesten i Longyearbyen 8. mars.

Foto: Lars-Erik Hauge, EU-delegasjonen

viktig, og det har betydning for Norge at EU og Russland har et velfungerende samarbeid.

For Regjeringen er utviklingen også i andre deler av Europa utenfor EØS-området høyt prioritert, en prioritering vi deler med EU. EU definerer landene på Vest-Balkan som del av det europeiske prosjektet, og arbeider for å styrke både kandidatlandenes og de øvrige landenes utsikter til EU-medlemskap. For Norge er det viktig å støtte felles europeiske anstrengelser for stabilisering og utvikling på Vest-Balkan. Norges innsats på Vest-Balkan følger en bred internasjonal tilnærming som tar sikte på å støtte Balkan-landenes mål om integrasjon i euroatlantiske strukturer (EU og NATO).

Norge og EU har et nært samarbeid og et tungt engasjement på Vest-Balkan. Vi har i vesentlig grad sammenfallende interesser. Norge er anerkjent for sin innsats, og er en etterspurt aktør av EU blant annet innen utviklingen av justissektoren og uavhengige kontrollorganer. Det er en prioritert oppgave både for Norge og EU å styrke koordineringen av bistanden til regionen. Norge inviteres jevnlig til konsultasjoner med EU om

Vest-Balkan, og i tillegg har Norge konsultasjoner på embetsnivå med EUs hovedsteder om Vest-Balkan. Dette er eksempler på godt politisk og praktisk samarbeid mellom Norge og EU.

Endringsprosessene i Nord-Afrika i kjølvannet av den arabiske våren har medført et langt sterkere engasjement fra både Norge og EUs side, både politisk og i form av bistand. EUs nye strategi for nabolikspolitikk i sør og øst fra mai 2011 er unionens langsiktige svar på den politiske utviklingen i nabolikene, spesielt i sør. Målet er at nabolikspolitikken skal bidra til å fremme bærekraftig stabilitet gjennom varige demokratiske endringer og inkluderende økonomisk utvikling i EUs sørlige nabolik. Forholdet til EU skal ikke bare handle om markedstilgang og integrasjon, men om oppslutning om felles, demokratisk verdigrunnlag. Fra EUs side vektlegges også gjennomføringen av tiltak på migrasjonsområdet (blant annet returavtaler og kontrolltiltak).

Norske målsetninger i regionen sammenfaller i stor grad med EUs: Fremme av demokrati, økonomisk utvikling, rettsstat og godt styresett. Dia-

logen med EU om naboskapspolitikken verdsettes av begge parter. Norge og EU benytter også mange av de samme samarbeidspartnere i regionen, herunder FN-systemet, Verdensbanken, Europarådet og Den europeiske utviklingsbanken EBRD. Det er nyttig for Norge og EU å kunne utveksle politiske vurderinger av utviklingen i regionen når det gjelder engasjement og bistand til de demokratiske reformprosessene. Det er derfor i norsk interesse å bli invitert til flere fora der naboskapspolitikken diskuteres.

På andre, mer overgripende utenrikspolitiske temaer, som menneskerettigheter, demokratiutvikling, humanitære spørsmål og utviklingspolitikk, har Norge også et sterkt engasjement. Innenfor disse områdene er EU en vesentlig aktør - ikke minst fordi EU er verdens største giver av utviklingshjelp, med om lag 60 prosent av det totale bistandsvolumet globalt. I internasjonale fora har Norge ved flere anledninger sluttet seg til EU-posisjoner (for eksempel vedrørende Paris- og Accra-erklæringene om effektivisering av utviklingshjelpen). EUs prioriteringer innen utviklingspolitikken har over tid gradvis nærmet seg norske prioriteringer. Norge har ved flere anledninger vært invitert til de uformelle utviklingsministermøtene og har spilt en aktiv rolle på disse.

Også på menneskerettighetsfeltet er EUs rolle som aktør under utvikling. EU er inne i en prosess for å tiltre Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og EUs utenriktjeneste spiller en stadig viktigere koordinerende rolle for EUs posisjoner i FNs Menneskerettighetsråd. EU vedtok i juni 2012 et nytt strategisk rammeverk for menneskerettigheter og demokrati, som beskriver EUs fornyede politikk for å fremme menneskerettighetene innen rammen av sine eksterne relasjoner. Blant EUs prioriteringer er fremme av ytrings, religions- og livssynsfrihet, kamp mot alle former for diskriminering, samt fortsatt arbeid for avskaffelse av dødsstraff på verdensbasis, noe som også sammenfaller med norske prioriteringer. Det er vedtatt en rammeplan for å gjennomføre strategien, og det er utpekt en EU-spesialrepresentant for menneskerettigheter. Det er første gang EU utpeker en ikke-geografisk spesialrepresentant for et tverrgående fagfelt.

På menneskerettighetsfeltet er det multilateralt helt avgjørende å opptre med tyngde, og EU bidrar mye her. Samtidig kan Norge som står utenfor EU opptre som brobygger mellom ulike grupper av land, og slik bidra til å skape koalisjoner som sikrer bredere internasjonal støtte til viktige initiativ.

### 5.5.2 Norsk deltakelse i krisehåndtering og militær kapasitetsbygging

Norges deltakelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner har gjennom de siste 10 år vært en viktig faktor i det nære samarbeidet på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området.

Deltakelse i EUs operasjoner gir et viktig grunnlag for aktiv dialog med EU om sentrale sikkerhetspolitiske spørsmål. Gjennom deltakelsen gjør vi oss relevante og får innsikt og påvirkningsmuligheter. Det skjer ute i felten der vi er til stede, og det skjer på mer overordnet nivå i formelle og uformelle sammenhenger i Brussel.

I Afghanistan bidro Norge til EUs politioperasjon fra 2007 til 2012 med en større kontingent enn flere av EUs medlemsland. Dette ga Norge medbestemmelse i operasjonens disposisjoner.

EU er blitt mer imøtekommende overfor Norge og andre tredjeland når det gjelder deltakelse i krisehåndteringsoperasjoner. Blant annet åpnet EU, på oppfordring fra Norge, opp for tredjelandsdeltakelse i den sivile operasjonen i Irak (EUJUST Lex Irak), som bistår irakiske myndigheter med å bygge opp strafferettskjedene. Som første tredjeland deltar Norge nå i operasjonen. Tilknytningen til EU i denne operasjonen gir oss et helt annet tilfang av informasjon enn om vi skulle operert alene. I tillegg ville det vært en langt større sikkerhetsmessig utfordring å operere alene.

Norge har et betydelig engasjement for å avhjelpe situasjonen på Afrikas Horn – humanitært og politisk. Det samme har EU. Vi blir nå oftere invitert til dialog om operasjoner som er på planleggingsstadiet, der vi tidligere først fikk formell informasjon etter at en beslutning om iverksettelse var tatt. Dette har vi merket det siste året da EU i større grad enn tidligere har konsultert Norge om planleggingen av operasjonen på Afrikas Horn som skal bistå landene med maritim kapasitetsbygging. Dette gir mer tid og bedre grunnlag for å vurdere om vi ønsker å delta i en operasjon når den iverksettes.

For å sikre en helhetlig og strategisk tilnærming overfor EU er det tett samarbeid mellom de norske aktørene som er engasjert innenfor det felles sikkerhets- og forsvarspolitiske området (Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet).

### 5.5.3 Dialog og samarbeid

Regjeringen arbeider for å videreutvikle de samarbeidsarenaer vi har med EU, for å sikre at de er

relevante og robuste. Den norske EU-delegasjonen i Brussel har en viktig rolle, både som tilrettelegger, kontaktskaper og lyttepost for vårt samarbeid med EU. Det er etablert et godt nettverk både med EEAS, Kommisjonen og øvrige aktører, som medlemslandenes representasjoner.

Som nevnt i kapittel 3 har Kommisjonens tidligere delegasjoner i tredjeland nå blitt EUs utenriksstasjoner, med utvidet arbeidsområde og mandat. Det er i norsk interesse å videreutvikle kontakten og samarbeidet med EUs delegasjoner i tredjeland, både for å stå sammen i relevante saker og for å kunne ha dialog om våre utenriks-tjenesters vurderinger og syn i landene de opererer i.

Regjeringen ønsker å se nærmere på hvordan vi effektivt kan presentere vår utenrikspolitikk og våre budskap på ulike EU-arenaer. Deltakelse på disse arenaer forutsetter klare prioriteringer fra norsk side, samt et budskap som også er av interesse for EU. Det kan gjøres gjennom orienteringer overfor EUs ulike arbeidsgrupper, samt Europaparlamentet, på områder hvor Norge har faglig ekspertise. Dette har vi blant annet gjort vedrørende Midtøsten i forkant av møter i giverlandsgruppen som koordinerer internasjonal bistand til den palestinske selvstyremyndigheten, og som ledes av Norge («Ad Hoc Liaison Committee», AHLC).

Som nevnt i kapittel 3 har Norge mulighet til å slutte seg til EUs sanksjoner overfor tredjeland, noe vi ofte gjør. Regjeringen ønsker å se nærmere på muligheten for å knytte Norge tettere til prosessene før, under og etter EUs beslutninger om tiltak. Dette er viktig for å sikre en mest mulig ensartet og dermed mest mulig effektiv gjennomføring av sanksjonene i de tilfeller der Norge velger å slutte opp om EUs tiltak.

Regjeringen vil fortsatt legge betydelig vekt på den bilaterale kontakten med EUs medlemsland, siden hovedstedenes rolle fortsatt er sentral i utformingen av medlemslandenes posisjoner i utenrikspolitikken. For norske interesser innebærer dette at norske utenriksstasjoner i disse landene fortsatt er et vesentlig element i norsk utenrikspolitikk.

## 5.6 Oppsummering

Regjeringen er opptatt av å bruke de muligheter og handlingsrom EØS-avtalen og våre øvrige avtaler med EU gir for å fremme norske interesser på en best mulig måte.

Regjeringen vil:

- Fortsette videreutviklingen av en aktiv europapolitikk langs de linjer som er trukket opp i St. meld. nr. 23 (2005-2006).
- Bidra til at EØS-avtalen fortsatt sikrer likebehandling og forutsigbarhet for norsk næringsliv og andre aktører som opererer i det indre marked. Hovedprinsippet i EØS-avtalen er å sikre et enhetlig regelverk. Norge er normalt tjent med dette og vil arbeide på europeisk nivå for et enhetlig regelverk i tråd med norske interesser.
- Bidra aktivt i utformingen av regelverket for det indre marked, sikre at norske interesser formuleres og fremmes tidlig og tydelig, samt verne om vår mulighet til å påvirke regelverksutformingen i EU på alle stadier, i tråd med EØS-avtalens forutsetninger.
- Sikre at en foreløpig vurdering av EØS-relevans foretas tidligst mulig når EU behandler nytt EU-regelverk. Dette er viktig for å kunne fremme norske interesser på en effektiv måte. I vurderingen av om, og hvordan, en rettsakt bør innlemmes i EØS-avtalen, vil Regjeringen også søke å unngå uønskede presedensvirkninger.
- Søke tilpasninger ved innlemmelse av regelverk i EØS-avtalen når vi har viktige interesser å ivareta eller særlige forhold tilsier dette. En eventuell bruk av reservasjonsretten må bygge på en avveining mellom norske interesser i den aktuelle saken og risikoen for og mulige konsekvenser av eventuelle motreaksjoner fra EU. Regjeringen vil vurdere å bruke reservasjonsretten hvis særlig viktige norske interesser trues av rettsakter som planlegges innlemmet i EØS-avtalen.
- Arbeide for å sikre gode og pragmatiske løsninger for norsk tilknytning og deltakelse i EUs byråer og tilsyn, med utgangspunkt i de rammer og prosedyrer som er nedfelt i Grunnloven, i to-pilarsystemet i EØS-avtalen og i Schengen-avtalen.
- Forsvare norsk syn i saker overfor ESA og EFTA-domstolen, og aktivt fremme vårt syn i saker for EFTA- og EU-domstolen av særlig betydning for tolkningen av EØS-avtalen på områder som er viktige for Norge.
- Aktivt benytte den adgangen Norge har til å gi innlegg for EU-domstolen i saker fra nasjonale domstoler i EU-landene om tolkningen av Schengen-regelverket, særlig i prinsipielle saker og der avgjørelsen vil kunne ha direkte betydning for Norges praktisering av regelverket.

- Bygge videre på Schengen-samarbeidet gjennom å medvirke aktivt i utviklingen av nye Schengen-relevante rettsakter.
- Verne om og bruke de rettigheter til medvirkning som våre tilknytningsavtaler på justisområdet gir oss.
- Bidra til at samtlige Schengen-medlemmer er i stand til å gjennomføre de forpliktelser som følger av avtalen.
- Aktivt medvirke til å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet i Europa.
- Undersøke muligheten for å etablere en forståelse med EU som vil gjøre det raskere og enklere for Norge å knytte seg til avgrensede deler av EUs sivilrettslige, strafferettslige og politimessige samarbeid når det er gjensidig interesse for dette.
- Videreutvikle det tette samarbeidet med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet på områder av strategisk betydning for Norge og på felter der vi sammen kan gi positive bidrag til internasjonalt samarbeid, som i nordområdene, demokratibyggning og menneskerettigheter, klima og miljø, internasjonal bistand og freds- og forsoningsarbeid.

## 6 Sentrale norske prioriteringer i europapolitikken

Norge har sammensatte og mangesidige interesser knyttet til samarbeidet med EU. Norske interesser er særlig knyttet til områder der Norge er omfattet av EUs politikk- og regelverksutforming, og til videreutviklingen av det indre marked. Mer indirekte berøres Norge også av EUs politikk på områder som ligger utenfor vårt avtaleverk.

Regjeringen vil arbeide for å ivareta norske interesser i hele bredden av Norges forbindelser med EU. Samtidig er det viktig å konsentrere den politiske innsatsen for å oppnå resultater. Nedenfor gjøres rede for noen sentrale områder som vil bli viet særlig oppmerksomhet i tiden fremover.

En mer omfattende gjennomgang av norske prioriteringer og interesser vil fremgå av det årlige arbeidsprogrammet for EU/EØS-saker. Regjeringen vil videreutvikle arbeidsprogrammet slik at det i større grad fremstår som et strategisk verktøy.

### 6.1 Norsk næringsliv og verdiskaping i det indre marked

Gjennom EØS-avtalen får norske bedrifter, arbeidstakere og forbrukere adgang til det indre marked på samme vilkår som borgerne og bedriftene i de øvrige 29 EØS-statene. Slik er det norske markedet utvidet fra 5 til rundt 500 millioner innbyggere. Utviklingen i EU på dette området er derfor av stor betydning for norsk økonomi.

Regjeringen vil søke å påvirke utviklingen av nytt EU/EØS-regelverk og gjennomføre regelverk på en slik måte at det legger til rette for norske borgere og bedrifters deltagelse i det indre marked. Et felles regelverk skaper forutsigbarhet og likeverdige konkurransevilkår for alle som opererer i det indre marked.

I kjølvannet av finanskrisen har utviklingen av det indre marked igjen kommet høyere opp på den politiske dagsorden. I et Europa som er preget av virkningene av den globale finanskrisen, betraktes det indre marked som et viktig redskap for å skape ny økonomisk vekst. Det kommer tydelig frem i *Europa 2020*. I april 2011 la Kommisjonen i lys av dette frem en melding om en hand-

lingsplan for det indre marked, den såkalte «Single Market Act», som identifiserer satsingsområder med særlig vekstpotensial. En fordypning og revitalisering av det indre marked vurderes som særlig viktig for små og mellomstore bedrifters vekstmuligheter.

I forbindelse med utarbeidelse av denne meldingen gjennomførte Kommisjonen en omfattende konsultasjonsprosess. Norge deltok i denne prosessen. Som ledd i dette gjennomførte Regjeringen en åpen dialog med representanter for norsk nærings- og organisasjonsliv. Regjeringen ønsker å videreføre denne dialogen med berørte parter i utformingen av norske bidrag til utviklingen av det indre marked.

En ny melding om det indre marked ble fremmet av Kommisjonen i juni 2012. Den inneholder en rekke forslag til en bedre forvaltning av det indre marked. Det foreslås blant annet en mer effektiv gjennomføring av regelverk, en hurtigere behandling av overtredelsessaker og økt bruk av elektronisk forvaltning. Kommisjonen oppfordrer også alle statene til å etablere et indre markeds-senter som skal være et nasjonalt kompetansesenter for det indre marked. Det vil videre bli opprettet et europeisk nettverk for sentrene. Regjeringen vil vurdere om det skal opprettes et indre markeds-senter også i Norge.

På flere områder er det viktigere å gjennomføre allerede etablerte regler enn å utvikle nytt regelverk. For norsk næringsliv og verdiskaping er det viktig at reglene gjennomføres nasjonalt til rett tid og på en måte som sikrer et velfungerende indre marked. God kunnskap om hvilke rettigheter og plikter aktørene har i det indre marked er også viktig for at mulighetene kan utnyttes best mulig. Regjeringen vil arbeide for at aktørene får informasjon om sine rettigheter og bistand til å ivareta disse på en effektiv måte. På den måten kan de positive effektene av EØS-avtalen øke. Et virkemiddelapparat som ivaretar disse behovene inngår i forvaltningen av det indre marked. Det samme gjør systemer for samarbeid mellom myndighetene i EØS-statene.

Høsten 2012 vil Kommisjonen legge frem ytterligere forslag til styrking av det indre mar-

ked, i form av en «Single Market Act II». Regjeringen har gitt uttrykk for sin prinsipielle støtte til dette arbeidet, og har i den forbindelse særlig vektlagt god forvaltning av det indre marked, systematisk nedbygging av handelshindre, styrking av den sosiale dimensjon, styrking av forbrukerrettigheter og utvikling av det digitale indre marked.

#### *Bankvesen og finansielle tjenester*

Regulering av bankvesen og finansielle tjenester utgjør en økende del av regelverket for det indre marked. Dette henger ikke minst sammen med finanskrisen. EU har nylig vedtatt omfattende nye kapitalkrav for forsikringsforetak og nytt regelverk innenfor verdipapiriområdet. Videre har Kommisjonen fremmet forslag om nye kapitalkrav for banker og verdipapirforetak, et nytt direktiv om innskuddsgarantiordninger, felles regler for omstrukturering og forvaltning av banker i krise, samt en forordning om innsidehandel og markedsmissbruk. Det aller meste av dette anses EØS-relevant.

I 2011 opprettet EU nye tilsynsorganer på finansområdet. Et nytt systemrisikoråd har ansvar for makroovervåking, det vil si overvåking av systemrisiko i hele det europeiske finansmarkedet. Tre nye tilsynsbyråer har ansvar for tilsyn på mikronivå, det vil si tilsyn med enkeltinstitusjoner, innen henholdsvis bankområdet, forsikrings- og pensjonsområdet og verdipapiriområdet. Det er ennå ikke avklart hva slags tilknytning Norge vil ha til disse tilsynene, jf. kapittel 5.3.3. EU har senere også lagt frem planer om en bankunion med blant annet felles regulering av og tilsyn med store banker med virksomhet i flere land, samt en felles innskuddsgarantiordning for slike banker.

Norge ønsker å bidra til utvikling av gode felles internasjonale regler og rammebetingelser for finansnæringen. Dette er viktig for å redusere risikoen for kriser og sammenbrudd. Samtidig kan en harmonisering av regelverket redusere det nasjonale handlingsrommet. Norske myndigheter legger vekt på at regelverket medvirker best mulig til solide finansinstitusjoner.

EUs økte bruk av tilsynsbyråer reiser problemstillinger i forhold til EØS-avtalens to-pilarsystem og Grunnlovens bestemmelser om myndighetsavståelse, jf. omtalen i kapittel 5.3.3. Det fremstår ikke som aktuelt å bygge opp tilsvarende kompetanse på finansområdet i EFTA-institusjonene. Så lenge Norge ikke kan delta fullt ut i de nye finanstillingsbyråene i EU, er det klare begrensninger på muligheten for å underlegge

norske rettssubjekter finanstillingsbyråenes beslutningskompetanse. Kontakten med EU så langt har vist at det er vanskelig å oppnå mer enn avgrenset observatørstatus i de europeiske finanstillingsbyråene for norske myndigheter. Det kan bli krevende for norske myndigheter ikke å ha samme deltakelse i de europeiske finanstillingsbyråene som EU-landene, og særlig de andre skandinaviske landene. Denne type utfordring vil kunne øke med den foreslåtte bankunionen i EU. Disse utfordringene drøftes med EU-siden.

## **6.2 Sentrale politikkområder**

### **6.2.1 Arbeidsliv og velferd**

For Regjeringen er det avgjørende å videreføre den norske arbeidslivsmodellen. Dette innebærer videreføring av trepartssamarbeidet og mulighet til effektiv håndhevelse av norske regler knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Hovedtrekkene i den norske modellen for lov- og avtaleregulering, lønnsdannelse, partssamarbeid og arbeidsmarkedspolitik er videreført siden 1994. Hovedbildet i perioden 1994–2012 i Norge har vært en positiv utvikling i investeringer, sysselsetting, lønns- og arbeidsvilkår og det kollektive avtaleverket. Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene er styrket. Norge har et velorganisert arbeidsliv der de fleste er fast ansatt og har skriftlig arbeidsavtale. Andelen midlertidig ansatte er lav sammenlignet med mange land i Europa. Den norske samfunnsmodellen, hvor trepartssamarbeidet er en grunnplanke, består.

Norge er blant de land som i forhold til folketallet har hatt størst arbeidsinnvandring fra EØS-området siden utvidelsen av EU/EØS i 2004 og 2007. Dette har sammenheng med stor etterspørsel etter arbeidskraft og et høyt lønnsnivå i Norge. Arbeidsinnvandringen har bidratt vesentlig til veksten i produksjon og sysselsetting, ikke minst i distriktene, og har dermed også bidratt til sikringen av norsk velferd.

Samtidig har den økte arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen i 2004 ført til økte utfordringer med å sikre et anstendig arbeidsliv uten sosial dumping i Norge. Regjeringen har grepet fatt i disse utfordringene med en rekke tiltak, blant annet gjennom to handlingsplaner mot sosial dumping. Disse omfattende tiltakene, som for eksempel solidaransvar tilknyttet allmenngjøringsordningen, har kunnet gjennomføres innenfor rammen av EØS-avtalen. Tiltakene har for øvrig forsterket innsatsen mot bransjer som også i

lang tid før 2004 hadde uløste problemer med useriøsitet, som renholdsbransjen. For en mer omfattende redegjørelse for innsatsen mot sosial dumping vises det til Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* og til NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor*, kapittel 16.

Med fortsatte til dels store forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom EØS-landene må det påregnes at arbeidsinnvandring med tilknyttet risiko for lavlønnskonkurranse og omgåelser av regelverk vil fortsette. Omfanget av arbeidsinnvandringen framover vil avhenge blant annet av arbeidsmarkedsutviklingen i Norge i forhold til andre land, som igjen vil påvirkes blant annet av den økonomiske utviklingen i Europa i lys av finans- og gjeldskrisen. I økonomiske nedgangstider kan faglige rettigheter komme under press. Dette har Regjeringen stått imot. Regjeringen vil i samarbeid med partene i arbeidslivet fortsette innsatsen mot sosial dumping og useriøsitet i norsk arbeids- og næringsliv med uforminset styrke framover.

Norge er gjennom EØS-avtalen koblet til EUs sosiale dimensjon, som er basert på felles minimumsregler for arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter. Slike regler har på flere områder styrket rettighetene også for norske arbeidstakere.

For å balansere motstridende hensyn og interesser i arbeids- og tjenestemarkedet har EU vedtatt regelverk som utsendingsdirektivet (1996) og vikarbyrådirektivet (2008). EU-domstolen har de

siste årene behandlet flere saker med betydning særlig for fri bevegelse av tjenester og fri etableringsrett. Noen av dommene, ofte omtalt som «Laval-kvartetten», er omstridte. De illustrerer hvordan arbeidslivspolitiske stridsspørsmål i EU og EØS i betydelig grad avgjøres gjennom rettsapparatet, med virkning også for Norge. Også nasjonale domstoler, ESA og EFTA-domstolen har en premissgivende rolle på dette området. Det har vært uenighet mellom Norge og ESA knyttet til krav vedrørende fastsetting av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Det har også vært rettslig prøving av enkelte sider av forskriften om allmenngjøring av tariffavtalen i skips- og verftsindustrien.

Regjeringen vil arbeide for at nye EU-regler ikke legger hindringer i veien for tiltak som Norge har innført eller har planer om, for eksempel som en del av handlingsplanene mot sosial dumping. For Norge er det særlig viktig å sikre lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere som deltar i grenseoverskridende etablering eller tjenesteteyting, og å beskytte kollektive rettigheter, herunder streikeretten.

Det er ikke grunn til å forvente omfattende nytt EU-regelverk på arbeidslivsområdet. Kommisjonen fremmet imidlertid i mars 2012 forslag til et håndhevingsdirektiv for å korrigere svakheter og mangler ved gjennomføringen av utsendingsdirektivet. Hensikten er å styrke kontrollen og motvirke urettferdig konkurranse og sosial dumping. Regjeringen er i prinsippet positiv til en styrking av håndhevingen av rettighetene til utsendt arbeidskraft, samtidig som en har merknader til direktivforslaget.

Samtidig ble det også foreslått en forordning (Monti II) hvor siktemålet er å fjerne usikkerheten knyttet til utøvelsen av kollektive rettigheter som har oppstått etter EU-dommene. Utkastet til forordningen fastslår at den nasjonale streikeretten og retten til fri bevegelse av tjenester skal være likestilte. Dette forslaget møtte betydelig motstand i mange EU-land. Kommisjonen besluttet i september 2012 å trekke forslaget. Regjeringens holdning er at det er uaktuelt å innføre regelverk som innsnevrer streikeretten.

Deltakelse i arbeidslivet gir opptjening til mange velferdsgoder og -ytelser. Det vil være rettigheter både for den enkelte arbeidstaker og for deres familiemedlemmer. Dette gjelder utenlandske arbeidstakere på lik linje med norske.

EØS-avtalen har regler om at trygdeytelser som hovedregel skal utbetales uavhengig av hvor den som er medlem i trygdeordningen eller vedkommendes familiemedlemmer er bosatt. Inn-

### **Boks 6.1 Regjeringens initiativ for å sikre et anstendig arbeidsliv**

Innenfor rammene av EØS-retten har Regjeringen tatt en rekke initiativ for å sikre et anstendig arbeidsliv, herunder:

- Servicesenter for arbeidsinnvandrere i Oslo, Stavanger og Kirkenes
- ID-kort i byggenæringen
- Innsynsrett for tillitsvalgte
- Plikt til å informere om allmenngjøringsforskrifter og å påse at disse blir fulgt (påseplikt)
- Krav om norske arbeidsvilkår også i kommunale anbud – ILO 94
- Solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjorte tariffavtaler
- Regionale verneombud i hotell/restaurant- og renholdsbransjen
- Godkjenningsordning og ID-kort i renholdsbransjen

tekstordningene i folketrygden er tilpasset det høye lønns- og kostnadsnivået i Norge, og vil slik være meget gunstige når de kan brukes i utlandet. For bosatte i Norge er ytelsene i hovedsak slik utformet at deltakelse i arbeidslivet er attraktivt. Dette insentivet svekkes dersom ytelsene blir utbetalt i land med et lavere kostnadsnivå. Den registrerte eksporten utgjør likevel en liten andel av de samlede utgiftene som kanaliseres gjennom Arbeids- og velferdsetaten. I tråd med økt arbeidsinnvandring til Norge og økende mobilitet av personer mellom Norge og andre EØS-land, er imidlertid denne andelen økende. Muligheten for eksport av ytelser vurderes når ulike ordninger utformes. Regjeringen overvåker dessuten situasjonen nøye for å unngå at ordningene blir misbrukt.

Brochmann-utvalget ble oppnevnt av Regjeringen i 2009 for å vurdere de elementene i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av en økende migrasjon. Utvalget leverte sin innstilling i 2011, jf. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Blant annet som en del av oppfølgingen av utvalgsinnstillingen er det igangsatt et internt arbeid i Arbeidsdepartementet med sikte på å foreta en helhetlig gjennomgang av gjeldende regelverk for medlemskap i folketrygden og eksport av folketrygdens ytelser. I den forbindelse skal man se på det aktuelle regelverket for de ulike pensjonsytelsene, som alderspensjon og uførepensjon, midlertidige ytelser som sykepenger og dagpenger, samt øvrige former for kontantytelser fra folketrygden. Videre skal man se på regelverket for eksport både til EØS-land, land Norge har inngått trygdeavtale med og land uten slik avtale. Formålet med arbeidet er blant annet å gi grunnlag for en best mulig forståelse av utfordringer knyttet til økt mobilitet over landegrensene, rettslig handlingsrom og å avdekke eventuelle behov for justeringer.

Regjeringen arbeider bredt overfor EU for å fremme norske syn og interesser på hele arbeidslivs- og velferdsområdet. Norge deltar i ulike arbeidsgrupper, ekspertgrupper og møter innenfor EFTA/EØS, for eksempel på området fri bevegelighet av arbeidstakere, helse, miljø og sikkerhet og arbeidsrettsfeltet. Norge deltar også aktivt i relevante arbeidsgrupper og komiteer innenfor en nordisk ramme, hvor EU/EØS-rettslige emner står på dagsorden. Der de nordiske land har felles interesser, samarbeider vi med våre naboland. Flere EU-land har i likhet med Norge vært skeptiske til deler av Kommisjonens arbeid knyttet til regelverksutvikling innenfor arbeidslivs- og velferdsområdet. Det ligger derfor godt til rette for

fortsatt felles innsats med likesinnede land for å påvirke utviklingen i ønsket retning.

Rettigheter i arbeidslivet ivaretas også gjennom andre internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av, blant annet flere menneskerettskonvensjoner og konvensjoner på arbeidslivets område. Det vises blant annet til NOU 2001: 4 s. 36-41, som gir en framstilling av de folkerettslige rammene på den kollektive arbeidsrettens område.

#### *Samarbeid for å møte grenseoverskridende helsetrusler og helseberedskap*

Ivaretagelse av helse, velferd og beredskap er viktige målsettinger i internasjonalt samarbeid. De siste årene har beredskapen vært satt på prøve i situasjoner av svært ulik karakter og omfang. Alvorlige hendelser som terrorangrepet mot regjeringkvartalet og Utøya 22. juli 2011, katastrofen i Japan i mars 2011, vulkanutbruddet på Island i 2010 og pandemien i 2009 har stilt nye krav til samfunnsikkerhet og beredskap og viser behovet for både nasjonalt og internasjonalt samarbeid.

Norge samarbeider i dag med EU på helseområdet, blant annet i EUs «Health Security Committee», EUs senter for forebygging og kontroll av sykdommer (ECDC) og EUs myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA). Samarbeidet omfatter informasjonsutveksling, samt forebygging, overvåking, analyse, varsling og reaksjonsformer ved hendelser som kan innebære grenseoverskridende helsetrusler. Dette samarbeidet er særlig viktig for å bidra til at nasjonale tiltak og planer i tilstrekkelig grad koordineres med våre naboland og verden omkring. Gjennom samarbeid kan en også dra nytte av andre lands erfaringer og løsninger.

#### *Norges samarbeid med EU på sikkerhets- og beredskapsfeltet*

Norges tilknytning til EU på samfunnsikkerhetsområdet reguleres først og fremst gjennom EØS-avtalen. Norge har deltatt aktivt i Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering. EUs samordningsmekanisme er et system for å respondere på hendelser i og utenfor Europa. EUs «Monitoring and Information Center» (MIC) har som hovedoppgave å overvåke potensielle og pågående kriser, motta og distribuere forespørsler om bistand, samt fasilitere og koordinere medlemsstatenes tilbud om støtte. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap forvalter oppfølgingen og arbeidet i mekanismen på vegne av Jus-



tis- og beredskapsdepartementet, og har ansvaret som nasjonalt kontaktpunkt for henvendelser fra både NATO og MIC.

EUs samordningsmekanisme har de siste årene utviklet seg betydelig, særlig på det operative planet. Fra å være en beredskapsordning for hendelser internt i Europa er mekanismen nå en relevant og etterspurt ressurs ved naturkatastrofer også utenfor Europa. Oppmerksomheten er også rettet mot å sikre nær koordinering mellom sivil beskyttelse og humanitær bistand, i tillegg til områder som kritisk infrastruktur, miljøforurensning, større ulykker mv.

Som ledd i sin handlingsplan mot terrorisme har EU startet et arbeid for å regulere og begrense tilgangen til eksplosiver og kjemiske stoffer. Norge har fulgt prosessen tett, og de foreslåtte tiltakene faller innenfor EØS-avtalen.

### 6.2.2 Energi

Som en stor nettoeksportør av energi står Norge i en særstilling i EØS-området. Vi vil kunne ha andre interesser, ressurser, behov og muligheter enn andre land. Regjeringen legger stor vekt på å forvalte Norges interesser på en slik måte at energiressursene skal komme hele den norske befolkningen til gode.

EUs reguleringer og politikk på energiområdet er blitt langt mer omfattende med årene, særlig som følge av ønsket om et mer integrert indre marked. Samtidig har EU ikke utfordret nasjonalstatenes rett til å råde over egne energiressurser, og medlemslandenes energipolitikk er fortsatt forskjellig og preget av nasjonale forhold. Gjennom EØS-avtalen har Norge gjennomført det alt vesentligste av EUs regelverk på energiområdet knyttet til det indre marked.

Med Lisboa-traktaten har EU fått hjemmel for utvikling av en mer helhetlig energipolitikk, og ambisjonene om en felles politikk er styrket. Ressursforvaltningen er fortsatt et nasjonalt ansvar i Lisboa-traktaten. I klima- og energipakken fra 2007 vedtok EU de såkalte 20-20-20 målene (20 prosent fornybarandel i EU totalt, 20 prosent CO<sub>2</sub>-reduksjoner og 20 prosent forbedring i energieffektivitet), mål som senere er fulgt opp med ulike rettsakter. Som en oppfølging av disse målene vedtok EU i mars 2011 en handlingsplan for energiområdet frem mot 2020. Handlingsplanen er i utgangspunktet ikke en del av EØS, men den inneholder saker som følges opp gjennom EU-regelverk som kan være EØS-relevant. Det vil derfor være i norsk interesse å følge tett med i oppfølgingen av EUs energihandlingsplan.

I energiveikartet frem mot 2050, som har vært drøftet i EUs råd i 2011–2012, fremholdes følgende hovedmål for energipolitikken: Sikker, bærekraftig og konkurransedyktig energiforsyning. De langsiktige strategivalg EU vil ta frem mot 2050 er av betydning for Norge som stor leverandør av olje og gass til EU, samtidig som vi er en del av det indre energimarked. Veikartet fokuserer på behovet for å kutte CO<sub>2</sub>-utslippene med 80-95 prosent frem mot 2050, men stiller også opp forsyningssikkerhet og redusert importavhengighet som tilleggsmotiver for å gjennomføre en omlegging av energisystemet. EUs satsing på mer fornybar energiproduksjon må ses i dette lys. Hvilket omfang dette kan få frem mot 2050 er vanskelig å anslå i dag, men det synes klart at det vil øke. Økt fornybar produksjon i EU vil innebære en noe mer uforutsigbar og uregelmessig produksjon, noe som stiller økte krav til fleksibilitet i resten av kraftsystemet. Vannkraft og gass vil her kunne bli viktig og kan åpne nye muligheter for Norge.

Mer enn 60 prosent av gassen og mer enn 80 prosent av oljen EU bruker er importert. Siden EU importerer store mengder energi, er det ikke tilstrekkelig å utvikle et felles indre energimarked. Relasjonene til land utenfor EU er også viktige for å oppnå EUs hovedmål for energipolitikken. Norge er i dette bildet en viktig partner for EU.

Norge har stor betydning for EU både når det gjelder naturgass, elektrisitet og olje. Naturgass fra Norge dekker om lag 20 prosent av EUs forbruk av naturgass. Norge er derved viktig for EUs energiforsyningssikkerhet. Samtidig er Norge som eksportnasjon avhengig av velfungerende og forutsigbare markeder for å få avsetning på energien vi selger. Politikken i EU berører norsk energisektor både direkte gjennom EØS-regelverket og indirekte gjennom virkningen av EUs energipolitikk på gass- og kraftmarkedene. Dette er spesielt viktig med tanke på gass. Indikasjoner fra EU om at naturgass har en langsiktig plass i den fremtidige europeiske energimiksen er i dette bildet av stor betydning.

Norge har i lang tid vært en integrert del av EUs indre kraftmarked. Det norske strømmettet har en rekke fysiske lednings- og kabelforbindelser til resten av Norden og Nederland. Det arbeides med å realisere to nye forbindelser de nærmeste årene, i første omgang til Tyskland og deretter til Storbritannia.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge fullt ut i det indre energimarkedet. På områdene energieffektivisering, fornybar energi og i arbeidet med

nye energiteknologier har Norge samarbeidet nært med EU innen rammen av EØS-avtalen, blant annet gjennom aktuelle EU-programmer. Norge har en klar interesse av å medvirke i EUs regelverksutvikling og programmer. EU-regelverket på energiområdet er viktig for Norge siden vi på dette området har sterke økonomiske interesser. Det fordrer god oppfølging i alle faser, fra tidlig påvirkning til arbeidet med EØS-tilpasninger og gjennomføring i Norge.

EUs målsetting er et fullt ut fungerende energimarked i 2014. Markedsåpning og økt integrasjon av energimarkedene i EU har skjedd gjennom tre energimarkedspakker, den siste vedtatt i 2009. Regjeringen vil arbeide for at Norge kan delta mest mulig på lik linje med EU-land i de organer og felles strukturer som blir bygd opp i Europa, innenfor de rammer som EØS-avtalen setter. Norge deltar som observatør i EUs grensehandelskomité og i Kommisjonens fora for regulatorer og medlemsstater, Firenze forum (elektrisitet) og Madrid forum (gass).

På teknologiområdet deltar Norge i EUs 7. rammeprogram for forskning og teknologi, samt i styringskomiteen og i undergrupper innenfor SET-planen («Strategic Energy Technology Plan»), som legger føringer for det fremtidige forsknings- og teknologisamarbeidet i EU. Sentralt fremover blir arbeidet med norsk tilknytning til det nye rammeprogrammet for forskning og innovasjon som skal starte opp i 2014 – *Horisont 2020*. Norge deltar også i aktuelle initiativ og samarbeid med EU innen karbonfangst og -lagring («Carbon Capture and Storage», CCS).

Norge har en god dialog med EU på energiområdet. Komplementært til EØS-avtalen ble det i 2002 etablert en regelmessig energipolitisk dialog med EUs energikommisær. Denne har gjennom ti år vært en viktig kanal for å ta opp saker av særlig viktighet for forholdet mellom Norge og EU. Energidialogen med Kommisjonen har vært et viktig instrument og har bidratt til en økt forståelse av EUs politiske prosesser på energiområdet så vel som Norges energisituasjon. Dialogen omfatter spørsmål knyttet til sentrale temaer som energiinfrastruktur, energiutvikling frem mot 2050, naturgass, fornybar energi og det indre marked. Regjeringen legger stor vekt på samarbeid med EU på energiområdet og ser i denne sammenheng energidialogen som svært betydningsfull.

### 6.2.3 Miljø, klima og mattrygghet

De store miljøutfordringene går på tvers av landegrensene og krever forpliktende samarbeid og felles regler. Norge og EU bygger miljøpolitikken på samme grunnleggende prinsipper og legger til grunn at hensynet til miljø skal være en del av politikken på andre områder. I EØS-avtalen er det slått fast at Norge og EU har samme siktemål; et høyt beskyttelsesnivå og et bedre miljø. Det har derfor siden inngåelsen av EØS-avtalen vært et politisk ønske om et tett og forpliktende samarbeid med EU i miljøpolitikken, og store deler av EUs regelverk på miljøområdet er innlemmet i EØS-avtalen. Norge deltar derfor aktivt og bredt i utvikling av felles miljøregler i EU. Deltakelse er i tillegg viktig for å sikre kunnskapsutvikling og effektiv gjennomføring i norsk rett.

Regelverket på miljøområdet i EU har utviklet seg vesentlig siden inngåelse av EØS-avtalen. I dag utvikles det i større grad rammedirektiver og sektorovergrepene virkemidler og mål. I likhet med regelverket på andre politikkområder må også miljøregelverket underlegges en selvstendig vurdering av bl.a. EØS-relevans og konsekvensene for Norge av en eventuell innlemmelse, jf. nærmere omtale i kapittel 5.

Norge skal fortsette å være et foregangsland i miljø- og klimapolitikken og arbeide for ambisiøse og forpliktende internasjonale miljøavtaler. Norge samarbeider med EU for å få på plass ambisiøse klimamål internasjonalt og kostnadseffektive, markedsbaserte virkemidler for reduserte klimagassutslipp i EØS-området. Videreutviklingen av det europeiske kvotehandelssystemet vil være særlig viktig for Norge. Ved utvidelsen av kvotesystemet i 2013 vil om lag 50 prosent av våre klimagassutslipp være omfattet. I EU diskuteres en ytterligere innstramning av kvotemengden. Norge støtter et slikt tiltak. Norge vil samarbeide med EU om strengere krav til kjøretøyer og mer miljøvennlig drivstoff for å få ned utslippene i transportsektoren, jf. klimameldingen (Meld. St. 21 (2011–2012)). Arbeidet i EU med disse spørsmålene er viktig for å redusere utslippene også i Norge.

I tråd med føre-var-prinsippet er Norge på miljøområdet opptatt av å videreutvikle EUs kjemikalierregelverk slik at nye stoffer risikovurderes, herunder nano-materialer og hormon-hermere, samt at samlet påvirkning («cocktail-effekter») blir tatt bedre hensyn til. Norge er også opptatt av å styrke regelverket for importerte artikler (importert til EØS-området). Norge vil spille en aktiv rolle i videreutviklingen av EUs kjemikalierregelverk,

REACH, både fordi det er en del av EØS-avtalen og får direkte virkning på norsk kjemikaliepolitikk, og fordi det gir mulighet for gjennomslag for norske forslag om å heve ambisjonsnivået i Europa. I den nåværende økonomiske situasjonen er det viktig å støtte opp om og arbeide for videreutvikling og forbedring av REACH. REACH bidrar videre til å heve globale standarder ettersom også land utenfor Europa tilpasser seg dette regelverket. Norske myndigheters arbeid overfor EU i forbindelse med utformingen av REACH er et godt eksempel på aktivt norsk påvirkningsarbeid både i forberedelsesfasen, vedtaksfasen, samt i oppfølgingsfasen hvor rammeverket kontinuerlig skal bygges ut med nye stoffer.

På avfallsområdet er det betydelig frihet ettersom EUs regelverk er et minimumsregelverk, noe som innebærer at landene kan gå lenger i sine nasjonale regelverk. Et eksempel er regelverk knyttet til returordningen for elektrisk og elektronisk avfall som nå er revidert i EU. Norske erfaringer og kunnskap på avfallsområdet gir grunnlag for å påvirke og utøve innflytelse på utformingen av EUs regelverk, og EUs reviderte regelverk går nå i retning av de norske reglene. Norge har lenge hatt en høy profil på dette området med offensive innspill gjennom hele prosessen, både gjennom skriftlige innspill på politisk nivå og møter med embetsverket.

Et viktig interesseområde for Norge er hav- og vannforvaltningen i EØS-området. Norge har i denne sammenhengen et særlig ansvar som forvalter av store havområder og som forvalter i nordområdene. Både forvaltningsplanene for havområdene og forvaltningsplanene etter vannforskriften er viktige redskaper for å se ulike belastninger på naturen i sammenheng. Norge har vært et foregangsland i utviklingen av helhetlige forvaltningsplaner for havområdene, og EUs havstrategidirektiv er i stor grad bygd opp etter samme modell. Regjeringen besluttet i 2011 at havstrategidirektivet ikke skal innlemmes i EØS-avtalen, med den begrunnelse at direktivet i hovedsak går utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde. Det ble også besluttet ytterligere å styrke det allerede gode samarbeidet med EU knyttet til forvaltning av havområdene. Gjennomføringen av vanddirektivet i EØS og EU-landenes gjennomføring av havstrategidirektivet, så vel som reformarbeidet i EUs felles fiskeripolitikk betyr i denne sammenheng mye.

I EU utarbeides overordnede strategier for klima- og miljøpolitikken gjennom såkalte veikart og miljøhandlingsprogrammer. I 2012 skal EU enes om en ny strategi i form av et syvende miljøhandlingsprogram. Strategien vil legge viktige

føringer for miljø- og klimapolitikken i EØS-området det kommende tiåret. EUs veikart for ressurs effektivitet er et virkemiddel i EUs arbeid med å fremme en grønn økonomi og en bærekraftig ressursutnyttelse. Veikartet inneholder en rekke initiativ og forslag til nye rettsakter. Aktuelle tema er avfall som ressurs og verdien av økosystemtjenester, samt miljøkrav i offentlige anskaffelser. Norge har særlige erfaringer med bruk av miljøavgifter og med integrasjon av miljøhensyn i de ulike sektorene i økonomien.

Det sektorovergripende arbeidet skal prioriteres høyt da nytt miljø- og klimaregelverk primært vil komme i form av sektorovergripende initiativ, slik som maritim arealplanlegging og revisjon av luftregelverket. Norge vil fortsatt samarbeide i nordisk sammenheng på alle nivåer for å søke allianser og få til koordinerte innspill i beslutningsprosessene.

#### *Mattrygghet*

Matområdet omfatter i antall den desidert største andelen av rettsakter innenfor EØS-avtalen. Norge har mange felles interesser og i stor grad en felles verdiplattform med EU på matområdet, for eksempel interessen i å sikre et høyt beskyttelsesnivå for forbrukerne og god kontroll med alle ledd i matproduksjonskjeden. Regelverket er under konstant videreutvikling og revisjon. Det er derfor fortsatt nødvendig å ha stor oppmerksomhet på matområdet. Aktiv norsk deltagelse og medvirkning i regelverksutviklingen i EU vil bli vektlagt. Det skal arbeides for å sikre helsemessig trygg mat, og særlig legges vekt på forebygging ved å se miljø, innsatsvarer, dyrehelse og folkehelse i sammenheng. Det er viktig å bruke det nasjonale handlingsrommet som EØS-avtalen gir, slik at Norge får et fleksibelt regelverk på matområdet på linje med de øvrige EØS-landene. Det må vises aktsomhet når ny teknologi tas i bruk og fokuseres på produksjonsmetoder som anses som trygge. En restriktiv GMO-politikk vil bli videreført.

#### **6.2.4 Forsknings- og utdannings samarbeid**

En helhetlig politikk for internasjonalisering av forskning og utdanning er avgjørende for å sikre kvalitet, økt konkurranseevne, tilgang til kunnskapsproduksjon og for å styrke samarbeid om samfunnsutfordringer og innenfor politikkområder som er viktige for Norge. Deltakelse i EUs programmer for forskning og teknologisk utvikling og for utdanning er i dag viktige virkemidler i denne sammenhengen. EUs forskningsprogram



Figur 6.1 Den norske bedriften Pharmaq har sammen med det svenske selskapet Isconova fått støtte av blant annet EUs Eurostarsprogram for utvikling av ny laksevaksine. Programmet Eurostars gir støtte til forskningsutførende små og mellomstore bedrifter.

Foto: Kjetil Malkenes Hovland

er det største programmet Norge deltar i under EØS-avtalen. Det utgjør nær 70 prosent av Norges samlede bidrag til EUs programsamarbeid.

Norge har deltatt i EUs rammeprogrammer for forskning og i utdanningsprogrammene siden henholdsvis 1980- og 1990-tallet. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge på lik linje med EUs medlemsland. Norge er observatør i de fleste av de komiteene som forvalter programmene og i andre rådgivende organer, og blir regelmessig invitert til uformelle ministerrådsmøter.

Behovet for felles forskningsinnsats på prioriterte politikkområder har ført til at samarbeidet om forskning på tvers av grensene i Europa har blitt styrket. Gjennom Lisboa-traktatens artikkel 179 har EU-landene forpliktet seg til å arbeide for gjennomføringen av det europeiske forskningsområdet, ERA. ERA beskrives som et åpent forskningsområde med fri flyt av kunnskap innenfor det indre marked – en «femte frihet». ERA er nærmere omtalt i boks 6.2.

EUs forskningsprogrammer har blitt viktige mekanismer for konkrete tiltak i utviklingen av

ERA. I Kommisjonens forslag til strategisk rammeverk for finansiering av forskning og innovasjon (*Horisont 2020*), fra i 2014, er ERA-utviklingen også en sentral del. Deltakelse i ERA og deltakelse i EUs forskningsprogrammer må derfor ses i sammenheng.

*Horisont 2020* består av tre hovedsatsninger: Grensesprengende forskning, globalt ledende næringsliv og forskning for å møte store samfunnsutfordringer. *Horisont 2020* skal danne grunnlag for innovasjon og politikktutvikling på en rekke sektorer, og for å møte felles samfunnsutfordringer knyttet blant annet til miljø og klima, energi, helse og matsikkerhet, transport og samfunnsikkerhet.

Norges andel av programbudsjettet beregnes på grunnlag av Norges BNP i forhold til EU-landenes. Kommisjonens forslag til programbudsjett for perioden 2014–2020 er på om lag 88 mrd. euro. Det har vært utfordrende for Norge å få tilbake prosjektmidler tilsvarende det vi betaler inn i programmet, selv om norske forskningsmiljøer hevder seg godt og medvirker til politikktutviklingen i

### Boks 6.2 Om ERA

I 2000 lanserte Kommisjonen konseptet om et europeisk forskningsområde, ERA. Formålet var å skape et rom for fri fly av kunnskap gjennom samarbeid og integrering av forskningspolitikken i Europa. Utviklingen av ERA dreier seg derfor om å legge til rette for en mer integrert forskningspolitikk på europeisk nivå, og om hvordan Europa kan løfte felles prioriteringer og utfordringer i felles satsinger. Konkrete eksempler på dette er felles forskningsinnsats på Europas havområder i et eget program og samarbeid om å bygge og drive en storskala forskningsinfrastruktur for forskning på karbonfangst og -lagring. I 2007-2008 ble ideen om ERA videre konkretisert i fem områder for videre utvikling og samarbeid i det europeiske forskningslandskapet: Felles forskningsprogrammer («Joint Programming Initiatives», JPI), politikk for arbeidsvilkår og karriereutvikling for mobile forskere, felleseuropeiske forskningsinfrastrukturer, politikk for kunnskapsoverføring og formidling av forskningsresultater og internasjonalt forskningssamarbeid med land utenfor Europa. Gjennom Lisboa-traktaten har EU-landene forpliktet seg til å arbeide for å gjennomføre ERA. Norge deltar i ERA, både gjennom konkrete programsatsinger og gjennom deltakelse i rådgivende komiteer og samarbeidsorganer. Deltakelsen gir oss mulighet til å fremme satsinger på områder som er politisk viktige for Norge (for eksempel det marine og maritime, klima og energi, helse og mat).

EU innenfor områder som miljø, klima, polar-spørsmål samt marin og maritim sektor. Videre satser helsefaglige miljøer i økende grad på EU-forskningen, og Norge deltar aktivt i flere felles programinitiativ om utfordringer i helsepolitikken. Prosjektmidlene man får tilbake er imidlertid bare en del av de fordelene Norge har av deltakelse i dette samarbeidet. De norske forskningsmiljøene bygger verdifulle nettverk og får tilgang til den samlede kunnskapen som utvikles i prosjektene de deltar i. Fortsatt norsk deltakelse i programsamarbeidet må vurderes både i et samfunnsmessig, næringsmessig, budsjettmessig og bredere utenrikspolitisk perspektiv. *Horisont 2020* vil bli ytterligere omtalt i den varslede stortingsmeldingen om forskningspolitikken.

Det politiske rammeverket for neste periode med utdannings- og forskningsprogram er basert på EUs vekststrategi *Europa 2020*.

EUs nye program for utdannings-, opplærings- og ungdomsfeltet, *Erasmus for alle*, er bredere og større i omfang enn det eksisterende utdanningsprogrammet. EUs utgangspunkt for utformingen av *Erasmus for alle* er å styrke sammenhengen mellom utviklingen av opplæringspolitikk og utdanningsprogrammet på EU-nivå, fra barnehage til voksnes læring. Programmet skal også bidra til en kunnskapsbasert økonomi i EU – blant annet gjennom å skape et solid grunnlag for innovasjon i samfunnet. Det er et nytt fokus på å styrke partnerskap mellom opplæringssektoren og arbeidslivet. Programmet skal fremme innovasjon, entreprenørskap, vekst og sysselsetting, i tillegg til aktivt medborgerskap, demokratiutvikling og flerkulturell forståelse i Europa. I tillegg har det nye utdanningsprogrammet en større og tydeligere internasjonal dimensjon, og skal fremme samarbeid også utover Europas grenser.

Regjeringen vil følge prosessene i EU tett og komme tilbake til Stortinget om Norges deltakelse i *Erasmus for alle* og *Horisont 2020* når programmene er vedtatt i EU.

Regjeringen vil følge med på utviklingen av ERA og sørge for godt samarbeid om prioriterte politikkområder.

### 6.2.5 Distrikts- og regionalpolitikk

Regjeringens målsetting med distrikts- og regionalpolitikken er å sikre likeverdige levevilkår, å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, samt å medvirke til verdiskaping, arbeidsplasser og velferd der folk bor.

Norge har et relativt lavt folketall, og bosettingen er spredt. Samlet sett har Norge høy befolkningsvekst, høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og et høyt velstandsnivå. Den positive befolkningsveksten i mange kommuner de senere årene forklares i høy grad av innvandring.

Det finnes imidlertid regioner i Norge som har betydelige utfordringer. Dette er hovedsakelig knyttet til befolkningsnedgang (aldrende befolkning og utflytting) og fravær av arbeidsmuligheter. Den innenlandske nettoflyttingen i retning sentrale regioner skyldes blant annet at det i større grad finnes arbeidsplasser som er attraktive for unge i sentrale områder. Sammenliknet med det øvrige Norden og resten av Europa må imidlertid utfordringene sies å være moderate.

Samspillet mellom by og distrikt i Norge er preget av at naturgitte ressurser og produksjon i

### Boks 6.3 Differensiert arbeidsgiveravgift

Den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er et viktig distriktspolitisk virkemiddel. Ordningen innebærer at arbeidsgivere i distriktene betaler en lavere avgift enn arbeidsgivere i sentrale strøk. Landet er delt inn i soner, og det er ulike satser i de forskjellige sonene. De støtteordningene som eksisterte da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, måtte meldes inn til EFTAs overvåkingsorgan ESA, for godkjenning. Differensiert arbeidsgiveravgift ble av Norge ikke ansett for å være offentlig støtte og dermed ikke meldt inn. ESA var ikke enig i denne vurderingen, og startet i 1995 granskning. I 1997 vedtok ESA at deler av avgiftsreduksjonen måtte anses å være offentlig støtte og påla Norge å endre reglene. Norske myndigheter tok saken opp for EFTA-domstolen i 1999. Norge tapte, men domstolen slo fast at ordningen med soner og satser i all hovedsak kunne videreføres, men med de endringene ESA hadde vedtatt. På bakgrunn av en sammenlignbar sak

på EU-siden krevde ESA i 2002 at Norge foretok ytterligere justeringer i ordningen. Med bred støtte fra alle partier fikk Norge Islands og Liechtensteins støtte for å benytte en unntaksklausul i ODA-avtalen og videreføre deler av den differensierte arbeidsgiveravgiften, det vil si null-satsen i Finnmark og Troms. ESAs beslutning ble derved satt til side. I 2004 gjennomførte Kommisjonen en ny revisjon av retningslinjene for regionalstøtte. Norge arbeidet tett sammen med Sverige og Finland for å få til ønskede justeringer i retningslinjene. I 2005 vedtok Kommisjonen å åpne for støtte til regioner med lav befolkningstetthet, for å forhindre fraflytting. Resultatet ble at Norge kunne gjeninnføre den differensierte arbeidsgiveravgiften fra 2007. Det har vært bred politisk enighet om ordningen i Norge, og det er en prioritert oppgave for norske myndigheter å sikre at dagens ordning kan videreføres etter neste revisjon av retningslinjene for regionalstøtte i 2013.

hovedsak er lokalisert i mindre sentrale regioner. Hovedkontorer for bedrifter med nasjonale og internasjonale markeder er lokalisert i de store byene, sammen med den største delen av offentlig forvaltning. Videre er den eksportrettede delen av norsk økonomi for en stor del lokalisert i kyst-Norge. Den norske økonomien, preget av råvarer og eksport, er avhengig av gode og stabile internasjonale rammebetingelser i utenrikshandelen. Internasjonale rammebetingelser har derfor stor betydning også for norsk distrikts- og regionalpolitikk.

Den økonomiske veksten i landet de senere år skyldes i stor grad det bedre bytteforholdet mellom varer som olje og fisk som Norge eksporterer, og importerte forbruksvarer. Markedstilgang og den økonomiske utviklingen hos våre handelspartnere er to sentrale forhold som påvirker den norske økonomien generelt. De har på grunn av den norske økonomiens innretning også stor betydning for distrikts- og regionalpolitikken.

Koblingen mellom regional utvikling i Norge og utviklingen i resten av Europa er blitt stadig tydeligere i senere år. I deler av norsk næringsliv og offentlig sektor er det mangel på arbeidskraft. Innvandring av arbeidskraft bidrar derfor positivt til næringsutviklingen og til produksjon av offentlige tjenester. Etter EUs utvidelse med landene i

Sentral-Europa har Norge hatt stor arbeidsinnvandring fra EU. I tillegg til Sverige kommer arbeidsinnvandrerne særlig fra de baltiske landene og Polen. Et spørsmål fremover vil være hvordan denne arbeidsinnvandringen utvikler seg, samt hvilke følger en eventuell returnigrasjon vil få for norske lokalsamfunn og norsk næringsliv.

En målsetting med distrikts- og regionalpolitikken er som nevnt å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. For å nå dette målet ønsker Regjeringen å stimulere den lokale og regionale vekstkraften i områder med relativt lav økonomisk vekst, lang avstand til markedet, ensidig næringsstruktur og stagnasjon eller nedgang i folketallet.

Norske regionale utfordringer er delvis forskjellige fra utfordringene i EUs regioner. I Norge er velstanden jevnt fordelt, men lav befolkningstetthet og store avstander utgjør utfordringer for næringslivet i perifere regioner. Det er i Norges interesse å fortsatt kunne føre en kraftfull politikk for å møte de utfordringene som norske regioner står overfor. Sentrale virkemidler med distrikts- og regionalpolitisk formål, og som berøres av EØS-avtalen, er den distriktsrettede investeringsstøtten og ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Det er viktig for Norge å

beholde muligheten til å kunne støtte opp under næringsutviklingen og dermed befolkningsutviklingen i tynt befolkede områder gjennom slike støtteordninger. Videre er det av stor betydning for norsk distrikts- og regionalpolitikk at den økonomiske og sosiale utviklingen i EU er positiv, da dette gir et godt grunnlag for norsk eksport.

Regjeringen vil følge EUs prosesser med betydning for det norske nasjonale handlingsrom for å føre en aktiv og målrettet distrikts- og regionalpolitikk. Av særlig betydning er EUs konkurranseregulering, og da spesielt regelverket for offentlig støtte og regionalstøtte. Regelverket for offentlige anskaffelser er av stor betydning for kommuner og fylker i rollen som offentlige innkjøpere og stiller store krav til kompetanse og ressurser. I forbindelse med en pågående revisjon i EU av direktivene om offentlige anskaffelser vil det også foretas en gjennomgang av det norske regelverket. Det vil bli nedsatt et offentlig utredningsutvalg som vil gjennomgå den særnorske delen av anskaffelsesregelverket, og herunder vurdere nivået på nasjonal terskelverdi og behovet for nasjonale prosedyreregler ut over det som følger av Norges internasjonale forpliktelser. Kommunesektorens og næringslivets erfaringer med regelverket vil være viktig i dette arbeidet.

Norge har fått aksept for at støtte til næringsutvikling gjennom regional investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift kan gis med begrunnelse i lav befolkningstetthet og befolkningsnedgang. EUs regelverk endres med visse mellomrom. Regjeringen vil søke å delta på formelle og uformelle arenaer for å diskutere og innhente informasjon om utviklingstrekk innen feltet.

Regjeringen vil videre benytte den nordiske rammen som diskusjonsarena og for å søke samarbeid med land som har lignende distrikts- og regionalpolitiske utfordringer som Norge. Erfaringer har vist at samarbeidet innen Norden er av stor betydning for muligheten til å bli hørt og for informasjonsinnhenting i EU.

Regjeringen vil også bidra til læring og utvikling i distriktene og regionene gjennom deltakelse i utviklingsprogrammer i samarbeid med EUs medlemsland. Gjennom det europeiske regionale samarbeidet, Interreg, har norske deltakere fått nye impulser om løsninger på konkrete problemstillinger, fra næringsutvikling til miljøutfordringer. Norsk kommunesektor, forsknings- og konsulentmiljøer, privat næringsliv og offentlige institusjoner har gjennom dette samarbeidet fått utvidet sine nettverk, blitt tilført kunnskap om ulike tilnærminger til regionalt utviklingsarbeid og opp-

nådd resultater som er bedre enn hva en kunne oppnådd alene.

### 6.2.6 Markedsadgang for norsk sjømat

Norge er en viktig samarbeidspartner for EU når det gjelder forvaltningen av levende marine ressurser. Norge og EU befinner seg i et gjensidig avhengighetsforhold både når det gjelder forvaltning av felles ressurser. Norge er EUs viktigste leverandør av sjømat, EU er Norges viktigste marked. EU er markedet for omtrent 60 prosent av norsk sjømateksport målt i verdi, mens Norge leverer den største andelen av EUs sjømatimport (20 prosent). Dette forholdet gjenspeiles også i total fangstmengde, der Norge alene har en årlig fangst på rundt 2,5 millioner tonn, mens EUs 27 medlemsstater har en årlig fangst på rundt 5 millioner tonn (2011-tall, kilde: Eurostat).

Norge er en av verdens ledende fiskerinasjoner, og norsk fiskeri- og havbruksforvaltning er høyt respektert i EUs institusjoner. Norge er dermed en viktig partner for EU når det gjelder å løse felles utfordringer og fremme felles interesser innen forvaltning av havressurser. Samarbeidet baserer seg på felles prinsipper om hvordan man skal møte noen av de viktigste utfordringene innen bærekraftig forvaltning av levende marine ressurser. Det er i begge parter interesse å videreføre og videreutvikle dette samarbeidet.

Markedsadgangen for norsk sjømat til EU er ikke tilfredsstillende, og over tid har det utviklet seg et komplekst system med over 50 bilaterale tollkvoter, samtidig som EU opprettholder toll på viktige fiskeslag. EU har ved flere anledninger iverksatt restriksjoner på import av norsk fisk. Norske myndigheter vil arbeide videre for å forbedre markedsadgangen for sjømat fra Norge til EU.

## 6.3 Norden og Europa

Det er mange eksempler på hvordan det nordiske samarbeidet har bidratt inn i det europeiske samarbeidet og satt sitt fotavtrykk på løsninger som er utviklet i en europeisk ramme. Dette gjelder ikke minst i sosial- og helse spørsmål, innen likestilling, arbeidsmiljø, miljøvern, kraftforsyning og spørsmål om åpenhet og innsyn.

Det er en prioritert oppgave for Regjeringen å styrke de kontakter og den informasjonsutveksling som skjer gjennom det nordiske samarbeidet rettet mot EU og Europa på et bredt spekter av saksområder. Regjeringen ønsker å bidra til fortsatt nært og fortrolig nordisk samarbeid om aktu-

elle europeiske spørsmål og vil aktivt anvende bilaterale forbindelser og nettverk. Fra norsk side har vi for eksempel dratt særlig nytte av et nært samarbeid med EU-formannskapene når disse har vært nordiske, senest dansk formannskap våren 2012. Det er i denne forbindelse viktig at saker til behandling i EU og EØS, og som er av fellesnordisk betydning, drøftes i en nordisk ramme på et tidlig tidspunkt. Gjennom nordisk samarbeid kommer Norge tettere inn på EUs regelverksutvikling enn det som ellers ville vært mulig. Mye av dette samarbeidet er rettet mot hva Norden kan bidra med i form av innspill og faglig dokumentasjon til regelverksutviklingen i EU, samt mot å støtte opp under arbeidet med globale konvensjoner. Samtidig er det også viktig med tidlig varsling i saker hvor de nordiske landene ikke har felles interesser.

Norge har i sitt formannskap i det nordiske regjeringssamarbeidet i Nordisk Ministerråd i 2012 valgt å sette søkelyset på velferdsstaten i et nordisk perspektiv. Et viktig bakteppe for valget av dette temaet var den aktuelle situasjonen i Europa, preget av ettervirkningene av finanskrisen, gjeldskrisen og de økonomiske, sosiale og politiske utfordringer EU og en rekke EU-land står overfor. Samtidig har den økonomiske situasjonen i Europa og dens virkninger også satt sitt preg på Norden. De nordiske land kan bringe erfaringer og politiske løsninger over landegrensene inn i det europeiske samarbeidet som konkrete bidrag til politikktutformingen i Europa. Slik veves nordisk og europeisk politikktutvikling tettere sammen i en prosess der dialog og erfaringsutveksling står sentralt.

I et europeisk perspektiv har Norden etter Regjeringens oppfatning også et godt utgangspunkt for å utvikle seg til en foregangsregion. Ikke minst gjelder dette grønn vekst, som innebærer at økonomisk vekst og utvikling skjer innenfor naturens tålegrenser. Som formannskap i det nordiske regjeringssamarbeidet i Nordisk Ministerråd er Regjeringen også opptatt av å ha fokus på samspillet mellom utdanning, forskning og innovasjon, grønn vekst og bærekraftige helse- og velferdsordninger.

Norden bør på områder der det ligger til rette for det, kunne utvikle samarbeidsmodeller og løsninger som senere kan gjennomføres i EU og EØS-området. På energiområdet har for eksempel de nordiske landene deregulert sine kraftmarkeder lenge før de øvrige europeiske landene, og har i Norden utviklet kraftbørsen Nord Pool. Det

har også vist seg positivt med et institusjonalisert nordisk samarbeid på ulike områder innenfor rammen av Nordisk Ministerråd. Kanskje særlig for små land ligger det stor nytteverdi i å utvikle slike møteplasser for tett kontakt med hverandre, for å lære hverandre og andre miljøer å kjenne. Også dette vil kunne bidra positivt inn mot samarbeidet i EU og EØS.

#### *Grensehindre og mobilitet*

Ett av kjerneområdene i samarbeidet innenfor Nordisk Ministerråd er arbeidet med å fjerne grensehindre mellom de nordiske landene. Fri flyt av arbeidskraft, varer og tjenester er en forutsetning for et velfungerende felles arbeidsmarked. Under det nåværende norske formannskapet står arbeidet med å fjerne grensehindre og unngå at nye oppstår sentralt. Det jobbes aktivt med å kartlegge eksisterende hindre, og å unngå at nye skal oppstå som følge av nytt EU-regelverk.

#### *Norden, det internasjonale samfunnet og Europa*

Det tette nordiske samarbeidet som finner sted i internasjonale fora og prosesser gjør våre nordiske naboer til nære samarbeidspartnere også i en EU-kontekst. Tett nordisk samarbeid om internasjonale og sikkerhetspolitiske spørsmål, for eksempel i FN, utgjør et viktig supplement til samarbeidet som finner sted mellom Norge og EU-landene innenfor rammen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Videreutviklingen av samarbeidet mellom NATO og alliansens partnerland, herunder de nordiske partnerlandene, blant annet i Afghanistan, Libya, overfor Syria og andre land omfattet av den arabiske våren, gir viktige nordiske innganger til det europeiske samarbeidet. Også nordisk engasjement i freds- og forsonings-spørsmål, for eksempel i Myanmar, utgjør verdifulle tilskudd til det europeiske utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet.

Norden har særlige fortrinn ved at de nordiske landene gjennom mange år har utviklet stabile demokratiske institusjoner og fremmet menneskerettigheter, ikke minst kvinners rettigheter. Derfor ønsker mange land å lære av de nordiske lands erfaringer. De nordiske landene har parallelle budskap og samme verdigrunnlag og virkemidler, og styrker dermed hverandres posisjoner.

Regjeringen vil legge frem en melding til Stortinget om nordisk samarbeid høsten 2012.



## 6.4 Oppsummering

---

Regjeringen vil:

- Bidra til et velfungerende indre marked som gir gode rammebetingelser for norsk næringsliv, verdiskaping og velferd. Som ledd i dette legges det vekt på en god dialog med berørte parter i Norge.
- Bruke de muligheter og handlingsrom som EØS-avtalen gir ved gjennomføring av EØS-regelverk i Norge, for å bidra til et velfungerende indre marked og ivareta den norske arbeidslivsmodellen, næringslivets behov og hensynet til norsk verdiskaping.
- Sikre videreføring av den norske arbeidslivsmodellen. Dette innebærer videreføring av trepartssamarbeidet, sikring av lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i møtet med grenseoverskridende etablering og tjenesteyting, og å beskytte kollektive rettigheter, herunder streikeretten.
- Samarbeide med EU om helsesikkerhet og samfunnssikkerhet.
- Medvirke til velfungerende og forutsigbare energimarkeder i Europa og ivareta norske interesser i forbindelse med politikk- og regelverksutviklingen i EU knyttet til spesielt naturgass, elektrisitet, olje og fornybar energi. Det legges vekt på en videreføring av energidialogen med EU.
- Videreføre et tett og forpliktende samarbeid med EU i miljøpolitikken. Dette innebærer å ivareta norske miljøinteresser og medvirke til en god miljøpolitikk i Europa.
- Arbeide for at EUs nye programmer for 2014–2020 gis en innretning som er i tråd med norske syn og prioriteringer, spesielt på områdene utdanning og forskning. Norsk deltakelse i det nye forsknings- og innovasjonsprogrammet (*Horisont 2020*) må vurderes ikke bare ut fra de forsknings- og innovasjonspolitiske aspektene, men også i et samfunnsmessig, næringsmessig, budsjettmessig og bredere utenrikspolitisk perspektiv.
- Arbeide for videreføring av en aktiv distrikts- og regionalpolitikk innenfor EØS-rammen. Det er spesielt viktig at støtte til næringsutvikling gjennom regional investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift fortsatt kan gis med begrunnelse i lav befolkningstetthet og befolkningsnedgang.
- Arbeide for bedre markedsadgang for norsk sjømat på EU-markedet og videreutvikle samarbeidet om felles forvaltning av havmiljøet og levende marine ressurser.
- Bidra til utvikling av et godt europeisk regelverk for finansnæringen og solide finansinstitusjoner og derved redusere risikoen for kriser og sammenbrudd.
- Bidra til et fortsatt nært og fortrolig nordisk samarbeid om aktuelle europeiske spørsmål. Det legges vekt på at saker som er til behandling i EU og EØS, og som er av fellesnordisk betydning, drøftes i en nordisk ramme på et tidlig tidspunkt.
- Videreutvikle det årlige arbeidsprogrammet for EU/EØS-saker til et strategisk verktøy i europapolitikken.

## 7 Sentrale virkemidler i gjennomføringen av europapolitikken

Regjeringen fører en offensiv europapolitikk basert på målsettingene nedfelt i Regjeringsplattformen og Stortingsmelding 23 (2005-2006). Regjeringen legger vekt på at utforming av norske synspunkter i størst mulig grad skal være basert på åpne og inkluderende prosesser. Det vil både kunne øke kvaliteten på norske posisjoner og bidra til økt politisk bevissthet om saker under utvikling i EU. Styrking av kompetansen i forvaltningen og mer systematisk dialog med berørte parter vil være sentrale virkemidler. Regjeringen ønsker videre å styrke det demokratiske grunnlaget for utformingen av norsk europapolitikk gjennom økt engasjement og debatt om EU og EØS. Bedre informasjon og kunnskap om Norges avtaler med EU i det norske samfunnet står sentralt i denne sammenheng.

### 7.1 Informasjon og kunnskap

Regjeringens mål er å føre en åpen europapolitikk, som inviterer til debatt og dialog. Vårt forhold til våre europeiske partnere og det europeiske fellesskapet gjennom vårt avtaleverk berører de fleste deler av det norske samfunn.

Regjeringen vil arbeide for mest mulig åpenhet i EU/EØS-prosessene. Tilrettelegging av informasjon om viktige EU/EØS-prosesser vil bli gitt prioritet. EØS-notatbasen vil bli videreutviklet, og det vil bli etablert en notatbase for saker på justisområdet.

De internettbaserte informasjonskanalene vil stå sentralt. Oppdatering og fornying av Europaportalen har vært et sentralt tiltak under Regjeringens informasjonsløft om EØS-avtalen og Norges forhold til EU, og dette vil videreutvikles fremover. Den oppdaterte portalen ble lansert i juli 2012. Det har vært en målsetning at den nye Europaportalen skal utgjøre en samlet kilde til informasjon om Norges samarbeid med EU. Dette innebærer at relevant EU/EØS-informasjon fra både departementene og fra den norske EU-delegasjonen i Brussel nå er samlet på ett nettsted.

Nettportalen har også blitt mer brukervennlig. Innholdet er en kombinasjon av bakgrunnsinformasjon og dagsaktuelle saker og rettes mot flere ulike målgrupper, deriblant forvaltning, interesseorganisasjoner, næringsliv, skoleelever og studenter.

God informasjon er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å sikre oppmerksomhet og politisk debatt om viktige EU/EØS-spørsmål. Regjeringen vil bidra til at informasjonen tilrettelegges på en slik måte at det stimulerer til den brede debatten som er viktig for å sikre gode demokratiske prosesser.

Europaportalen vil ha en egen side for nye initiativ som kommer fra Kommisjonen. Slike initiativ oversendes fra Kommisjonen til EFTAs organer, og Regjeringen vil gjøre dem tilgjengelige for offentligheten via nettportalen, for derigjennom å legge til rette for at norske aktører på et så tidlig stadium som mulig skal ha tilgang til nye initiativ fra EU-siden.

Debattene omkring folkeavstemningene om medlemskap i 1972 og 1994 viste et betydelig folkelig engasjement om spørsmål knyttet til vårt samarbeid med EU. Kunnskapsnivået var høyt og deltagelsen bred.

Regjeringen mener det er viktig for norske interesser at norske borgere har kunnskap om vårt samarbeid og våre avtaler med EU.

En ny generasjon har kommet til etter siste folkeavstemning i 1994. I en undersøkelse utført av NOU 2012: 2 og Sentio i mai 2011 om det norske folks kunnskap om EU og Norges avtaler med EU oppga særlig de unge at de hadde dårlig kunnskap<sup>3</sup>. Både NOU 2012: 2 og et stort antall av høringsuttalelsene til NOUen oppfordrer til økt satsing på kunnskap om våre avtaler med EU for de unge. Kunnskap om EU/EØS ligger innenfor formålsbeskrivelsen i dagens læreplan i samfunnsfag, og innenfor kompetansemålene på 7. og 10. trinn og i vg. 1. Regjeringen vil støtte opp om skolens arbeid slik at læreplanmålene nås. Det er viktig at norsk ungdom har tilgang til oppdatert

<sup>3</sup> NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor*, s. 284



Figur 7.1 En oppgradert Europaportal ble lansert sommeren 2012. Den nye portalen skal utgjøre en samlet kilde til informasjon om Norges samarbeid med EU.

og nøytral informasjon. Regjeringen vil derfor legge til rette for at det utformes informasjonsmaterieell som kan benyttes til støtte i skolens undervisning.

### Norsk europaforskning

Norsk forskning om europeisk integrasjon og dens virkninger har siden 1990-tallet vært omfattende og internasjonalt anerkjent. Norsk europaforskning har bidratt til norsk samfunnsdebatt, til utdanning på ulike nivåer og til å styrke europapolitikkens kunnskapsgrunnlag. I lys av den betydning utviklingen i EU og europeisk integrasjon har for Norge på et bredt spekter av områder, vil Regjeringen fortsette å bidra til et godt europaforskningsmiljø i Norge. Det er viktig at resultatene av forskningsprosjektene gjøres allment tilgjengelige.

## 7.2 Åpenhet og involvering

Det er en klar målsetting for Regjeringen at berørte parter i samfunnet involveres i myndighetenes arbeid med EU/EØS-saker på et tidlig tidspunkt. Regjeringen ser det som viktig å innhente kunnskap om hvordan privatpersoner, organisasjoner, næringsliv og det lokale og regionale forvaltningsnivået blir berørt av nye initiativ fra EU. Regjeringen understreker også den betydning det har at berørte parter, gjennom deltakelse i europeiske paraplyorganisasjoner, har tilgang til informasjon og påvirkningsmuligheter som er viktige for å fremme felles interesser.

Som det er gjort rede for i kapittel 4, har Regjeringen iverksatt flere tiltak for å trekke berørte parter mer inn i EU/EØS-arbeidet. Det er blant annet etablert en rekke dialogfora, der aktuelle europapolitiske saker drøftes. Dette arbeidet vil bli ytterligere styrket.

EUs beslutningsprosess foregår hurtig, og Kommisjonens forslag endres ofte under behandlingen i Rådet og Europaparlamentet. Det er samtidig et klart mål at berørte parter i det norske samfunnet gis anledning til å fremme sine vurderinger og synspunkter i god tid før EU fatter vedtak med potensiell betydning for Norge. Det er også viktig å innhente synspunkter fra faglig og rettslig ekspertise utenfor forvaltningen, samt fra berørte parter, i spørsmålet om hvordan EØS-regelverk bør gjennomføres i nasjonal lov og rett i konkrete EU/EØS-saker.

### 7.3 EU/EØS-kompetanse i forvaltningen

Arbeidet med EU/EØS-saker krever innsikt i EUs politikk og regelverk på det enkelte fagområde. Det krever også kunnskap om institusjoner og beslutningsprosesser i EU og EØS. Videre er det viktig med EU/EØS-rettslig kompetanse, språkkunnskaper, innsikt i møtekultur og evne til å bygge nettverk. Solid kompetanse er nødvendig for å kunne medvirke aktivt fra norsk side i en tidlig fase. Det er også viktig for å kunne bruke handlingsrommet nasjonalt ved gjennomføring av EØS-regelverk. Behovet for god EU/EØS-kompetanse gjelder ikke bare sentralforvaltningen med underliggende etater, som har ansvar for den løpende oppfølgingen av samarbeidet. Det gjelder også det regionale og lokale forvaltningsnivået som har et vesentlig ansvar for å praktisere regelverket i tråd med våre EØS-forpliktelser. Videre er det viktig med god EU/EØS-kunnskap hos berørte aktører i næringsliv og samfunn i bred forstand. Det vil bidra til å identifisere og fremme norske interesser på en best mulig måte.

#### *Opplæringstilbudet*

Det er bygget opp mye EU/EØS-kompetanse i forvaltningen, men det er rom for videreutvikling. En kartlegging utført av Difi i 2008 viser at kunnskapen er særlig god blant medarbeidere som har arbeidet lenge med EU/EØS-relaterte spørsmål. Samtidig er kompetansen til en viss grad knyttet til enkeltpersoner, noe som gjør virksomhetene sårbare ved utskiftninger. Difis undersøkelse viser også at kunnskapen om EU/EØS er gjennomgående svak blant medarbeidere som ikke er direkte involvert i arbeidet, inkludert på ledernivå. EU/EØS griper inn i de fleste samfunnsområder og er en gjennomgående dimensjon ved nesten hele forvaltningens virksomhet. Det er derfor viktig med

generell kunnskap om EU og EØS for alle ansatte i forvaltningen. En videreutvikling av opplæringstilbudet bør finne sted innenfor de strukturer som allerede er utviklet. Regjeringen vil arbeide for at grunnleggende EU/EØS-kunnskap integreres i opplæringen på alle nivå i forvaltningen. EU/EØS-kunnskap vil inngå i den generelle opplæringen for alle nytilsatte og for nye ledere i staten.

God bruk av handlingsrommet nasjonalt ved gjennomføring av regelverk forutsetter solid kunnskap om EU/EØS-rettslige forhold blant de som arbeider med dette i departementer og etater. Det er i dag ingen systematisk opplæring i EU/EØS-rett for jurister og andre medarbeidere med ansvar for EØS-regelverk. Regjeringen vil derfor styrke og systematisere opplæringstilbudet i EU/EØS-rett. Dette kan gjøres ved å utvikle Difis Europakompetansprogram med en modul på dette området. Høsten 2012 skal Difi foreta en egevaluering av Europakompetanseprogrammet. Evalueringen vil belyse om Difi treffer brukernes behov og slik danne grunnlag for en videreutvikling av opplæringstilbudet.

#### *God utnyttelse av eksisterende kompetanse*

I tillegg til en styrking av opplæringstilbudet er det viktig å få mest mulig ut av eksisterende ressurser. God utnyttelse av kompetansen som opparbeides gjennom arbeid med EU/EØS-saker vil derfor vektlegges. Mye av EU/EØS-kompetansen i norsk forvaltning er opparbeidet gjennom deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen. I tillegg er deltakelse i EU-byråer og administrative nettverk, samt i Fellesorganet under Rådet i Schengen-sammenheng blitt viktige arenaer for læring og kompetanseutvikling. Muligheten for innflytelse i slike fora forutsetter solid kompetanse og kontinuitet i deltakelsen fra norsk side. For å sikre kompetanseoverføring bør det legges til rette for at nye medarbeidere involveres i arbeidet, blant annet ved å kunne delta på møter sammen med mer erfarne medarbeidere.

#### *Nasjonale eksperter*

EØS-avtalen gir Norge en mulighet til å sekkere nasjonale eksperter til Kommisjonen. Denne retten gjelder også EU-byråer som er under Kommisjonens administrative myndighet. Vi har derimot ingen tilsvarende avtale med de andre EU-institusjonene. Norge hadde likevel i perioden 2006 - 2009 en nasjonal ekspert fra Nærings- og handelsdepartementet i sekretariatet til Europaparlamentets komité for det indre marked og for-

brugerbeskyttelse, IMCO. Stillingen fungerte som en viktig kanal inn mot Europaparlamentet både for norsk forvaltning og andre norske aktører. Gitt de gode erfaringene tar Regjeringen sikte på å videreføre denne ordningen.

Det er viktig at muligheten for sekondering av nasjonale eksperter til Kommisjonen utnyttes på best mulig måte fra departementenes side. Regjeringen vil legge vekt på at nasjonale eksperter fra norsk forvaltning får mest mulig policyorienterte oppgaver under oppholdet i Kommisjonen. Det fordrer at vi kan tilby velkvalifiserte kandidater som kan tilføre relevant kompetanse. Erfaringer fra flere områder, for eksempel mattrygghet, viser at norske nasjonale eksperter kan få ansvar for helt sentrale politikkområder på grunnlag av sine kvalifikasjoner, velutviklede nettverk i EU-systemet og en bevisst rekrutteringspolitikk fra norske fagmyndigheters side.

Difi har nylig gjennomført en undersøkelse om forvaltningens bruk av de nasjonale ekspertene i Kommisjonen. Den viser at det fortsatt er et potensial for bedre bruk av ordningen. Regjeringen vil arbeide for at alle departementer utvikler en mest mulig strategisk tilnærming når det gjelder rekruttering, valg av tjenestested, kontakt under oppholdet og bruk av kompetansen etter hjemkomst. Regjeringen vil videre legge til rette for at lokale og regionale myndigheter kan få mulighet til å sekundere nasjonale eksperter og hospitanter til Kommisjonen.

## **7.4 God samordning i forvaltningen**

Som vist i kapittel 4.3 har økningen i sektorovergripende initiativ og regelverk i EU medført et behov for tettere koordinering i forvaltningen. Regjeringen ønsker å styrke samordningen mellom departementene basert på dagens ansvarsdeling mellom regjeringens medlemmer. Det politiske og konstitusjonelle ansvar for de ulike sakfelt ligger hos den enkelte statsråd. Utenriksdepartementet har ansvar for ivaretagelse av våre avtaleforpliktelser og helheten i norsk europapolitikk gjennom samordning av norske synspunkter overfor EU og våre EFTA-partnere. Finansdepartementets ansvar for samordning av budsjett og økonomi gjelder også for EU/EØS-saker.

En styrket koordinering vil bygge på eksisterende strukturer med egne koordineringsutvalg for henholdsvis EØS- og Schengen-saker, samt en godt utbygget spesialutvalgsstruktur på EØS-området. Innenfor denne rammen vil Regjeringen kunne nedsette mer ad hoc-pregede arbeidsgrup-

per innenfor prioriterte områder, hvor det er et særskilt koordineringsbehov. Det vil også legges til rette for bedre og mer systematisk involvering av berørte parter i forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker.

Den norske EU-delegasjonen i Brussel har en sentral rolle i å formidle norske synspunkter overfor EUs institusjoner. Staben ved delegasjonen er rekruttert fra hele statsforvaltningen. Delegasjonen skal følge med i den politiske utviklingen i EU på de ulike fagområdene, analysere situasjonen og holde relevante departementer fortløpende orientert.

God politisk forankring i departementene er en forutsetning for fremming av norske synspunkter på et tidlig stadium. Det er i den sammenheng viktig med god samordning mellom ansvarlige departementer og underliggende etater, som ofte er de som representerer norske myndigheter i ekspertgrupper og komiteer. Tydelige nasjonale posisjoner krever en bevisst holdning til hva som er de viktige og prinsipielle problemstillingene i aktuelle saker. En utfordring er derfor å identifisere og bringe videre de politisk viktige sidene ved en ny sak så tidlig som mulig. Dette krever ikke først og fremst nye strukturer, men gode rutiner for å bringe relevant informasjon fra forvaltningen til politisk nivå.

Kommuner og fylker har ansvar for å følge opp mye av EØS-regelverket etter at det er innlemmet i norsk rett. Regjeringen vil derfor legge til rette for en mer systematisk dialog mellom forvaltningsnivåene i arbeidet med utforming av norske posisjoner og fremming av synspunkter, og i forbindelse med gjennomføring av nytt EØS-regelverk.

### *Bedre involvering av eksterne kunnskapsmiljøer og berørte parter*

En rekke norske fagmiljøer, berørte parter, kommuner og fylker er tungt involvert i arbeid overfor EU gjennom sine ulike europeiske organisasjoner. En fellesnevner for disse aktørene er at de besitter viktig ekspertise og ofte har tilgang til nettverk og informasjon som norske myndigheter ikke har. Det er derfor viktig at samhandlingen mellom ansvarlige myndigheter og eksterne aktører blir mer systematisk enn det som er tilfelle pr. i dag. Regjeringen vil derfor i større grad involvere kunnskapsmiljøer og berørte parter som ledd i utformingen av norsk politikk overfor EU på prioriterte områder. Det legges opp til årlige konsultasjoner om viktige europapolitiske saker etter modell av de halvårlige konsultasjonene med Stortinget.

Regjeringen ønsker videre å styrke kontakten med berørte parter i det løpende arbeidet med EU/EØS-saker. De fleste spesialutvalgene har oppnevnt referansegrupper bestående av berørte interessegrupper og lokale myndigheter. Regjeringen ønsker at spesialutvalgene i større grad og på et tidlig stadium involverer referansegruppene i arbeidet med utvikling av norske posisjoner overfor EU.

Det vil også bli vurdert om norske organisasjoner kan tilbys hospiterings- og praksisopphold ved EU-delegasjonen.

## 7.5 Gjensidig ansvar for god forvaltning

EUs institusjoner og medlemsland har gjentatte ganger uttrykt tilfredshet med EØS-avtalen og øvrig avtaleverk mellom EU og Norge. EØS-avtalen gir EU et velordnet og forutsigbart forhold til Norge som en viktig handelspartner og en sentral leverandør av energi, sjømat, kapital, skipsfartstjenester, gode miljøløsninger, med videre. EU og Norge har begge en klar interesse av at de gode relasjonene videreføres. EU synes generelt å ha stor tillit til at EFTAs overvåkings- og domstolsystem fungerer etter forutsetningene og sikrer at avtalens bestemmelser overholdes.

Ansvar for forvaltningen av EØS-avtalen ble i 2011 overført fra Kommisjonen til EUs nye utenriktjeneste, EEAS. Det må antas at samling av ansvaret for EUs eksterne forbindelser i den nye utenriktjenesten gir EU bedre forutsetninger for å se ulike spørsmål i sammenheng. Dette kan styrke grunnlaget for en bred dialog mellom EU og Norge. Det er samtidig tegn i retning av mer strømlinjeforming av EUs tredjelandsforbindelser. Deltakelse i EUs ekspertgrupper og komiteer har utgangspunkt i de rettigheter som EØS-avtalen gir. For Norge er det viktig at denne praksis videreføres, i tråd med intensjonene og prinsippene for EØS-samarbeidet. Det er viktig å understreke at begge parter har interesse av, og ansvar for, at EØS-samarbeidet fungerer på en best mulig måte. Det forutsetter at det også er god EØS-kunnskap på EU-siden og at arbeidet med avtalen gis den nødvendige oppmerksomhet.

I det daglige arbeidet med EØS er det omfattende kontakt mellom norske tjenestemenn og

Kommisjonen og andre organ på ekspertnivå. Dette er svært viktig for EØS-samarbeidet på de ulike fagområdene og bidrar til vedlikehold av kunnskapen også på EU-siden. EU-delegasjonen, ambassadene i hovedstedene og berørte departementer gjør en betydelig informasjonsinnsats overfor EUs institusjoner og medlemstatene. Utenriksdepartementet avholder i tillegg jevnlig møter og konferanser med deltakelse fra EU-siden der norsk europapolitikk er tema. Dette kontakt- og informasjonsarbeidet vil regjeringen fortsette å prioritere.

## 7.6 Oppsummering

Regjeringen vil:

- Støtte opp om skolens arbeid slik at læreplanene nås, og legge til rette for at det utformes informasjonsmaterieell som kan benyttes til støtte i skolens undervisning.
- Bidra til et godt europaforskningssmiljø i Norge.
- Arbeide for å styrke EØS-kompetansen på alle nivå i forvaltningen gjennom opplæringstiltak og bedre utnyttelse av eksisterende kompetanse.
- Arbeide for at alle departementer utnytter muligheten for sekondering av nasjonale eksperter til Kommisjonen best mulig. Regjeringen ser det som ønskelig at også lokale og regionale myndigheter får mulighet til å sekondere nasjonale eksperter og hospitanter til Kommisjonen.
- Arbeide for utplassering av nasjonale eksperter til Europaparlamentet.
- Fortsatt legge til rette for god samordning og effektivitet i forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker.
- Styrke dialogen med berørte parter og lokale myndigheter i det løpende arbeidet med viktige EU/EØS-saker.
- Involvere kunnskapsmiljøer og berørte parter i vurderingen av viktige europapolitiske spørsmål.
- Legge til rette for at det gis god informasjon om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU til næringslivet.

## 8 Avsluttende vurderinger

Regjeringens grunnlag for utøvelsen og gjennomføringen av europapolitikken er EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Regjeringen ønsker med denne meldingen å bidra til en god forvaltning av dette avtaleverket. EØS-avtalen har vært i kraft i nesten 19 år og har virket i en periode preget av stabilitet og økonomisk vekst for Norge.

I dag er Europa preget av både uro og endringer, som følge av økonomiske utfordringer, og samtidig en villet institusjonell utvikling og geografisk utvidelse som gjør dagens EU-samarbeid til noe annet enn det var da EØS-avtalen ble inngått.

Samarbeidet er utvidet både i bredden og dybden. Et EU med 27 medlemsland er et langt mer sammensatt og heterogent EU enn det EU med 12 medlemsland vi forhandlet EØS-avtalen med tidlig på 90-tallet. EU har videre gjennomgått store institusjonelle reformer, og nye samarbeidsområder har kommet til. Denne utviklingen har også betydning for Norge og måten vårt avtaleverk forvaltes på.

Regjeringen har i denne meldingen tydeliggjort at den vil bruke de mulighetene og handlingsrom som foreligger i forvaltningen av avtalene. Det innebærer at Regjeringen ønsker å bruke de muligheter Norge har til å påvirke regelverksutviklingen i EU/EØS og på Schengenområdet. Det innebærer også at Regjeringen ønsker å bruke de muligheter som foreligger ved gjennomføring av regelverket i norsk rett.

God forvaltning av Norges avtaler med EU forutsetter bevissthet og kunnskap om hvilket handlingsrom vi har. Regjeringen vil derfor arbeide for å styrke EU/EØS-kompetansen på alle nivå i forvaltningen gjennom opplæringstiltak og bedre utnyttelse av eksisterende kompetanse. Det er videre en klar målsetting for Regjeringen at berørte parter i samfunnet involveres i myndighetenes arbeid med EU/EØS-saker på et tidlig tidspunkt. Regjeringen har derfor iverksatt flere tiltak for å trekke berørte parter mer inn i EU/EØS-arbeidet. Dette arbeidet vil bli ytterligere styrket.

Regjeringens mål er å føre en åpen europapolitikk, som inviterer til debatt og dialog. En forutsetning for dette er styrket kunnskap i befolkningen om vårt samarbeid og våre avtaler med EU. Dette gjelder ikke minst blant de unge. Regjeringen ønsker derfor at det i skolen legges til rette for bred og faktabasert kunnskap om EU/EØS.

Meldingen innebærer ikke særskilte økonomiske og administrative konsekvenser. Oppfølging av enkelttiltak vil gjennomføres innen gjeldende budsjettammer.

Utenriksdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Utenriksdepartementet 12. oktober 2012 om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU blir sendt Stortinget.

## Vedlegg 1

# NOU 2012: 2, høringsuttalelser og øvrige innspill

Regjeringen oppnevnte ved inngangen til 2010 et bredt sammensatt forskningsbasert utvalg for å gjennomgå erfaringene med EØS-avtalen og våre øvrige avtaler med EU. Målet var å etablere et best mulig faktagrunnlag om Norges avtaler og samarbeidsordninger med EU. Utvalget ble ledet av professor Fredrik Sejersted. Utvalget la frem sin rapport i form av en NOU 17. januar 2012.

Utvalgets mandat var:

«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er blant annet distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

I kapittel 1 om «Hovedbudskap og oversikt» gir Utvalget følgende omtale av Norges forhold til EU (side 17-18):

«Norges forhold til EU er både utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. For det første er det samlede avtaleverket med EU Norges største og viktigste utenrikspolitiske avtaleverk, som ikke bare ivaretar forholdet til EU som organisasjon, men også til de 27 EU-statene og de to andre EFTA/EØS-statene. Blant disse er nesten alle de landene som Norge tradisjonelt har hatt tette bånd til, inkludert alle de nordiske

naboland. Etter hvert som medlemsstatene har overlatt stadig mer myndighet til EU, og i stadig økende grad koordinerer seg på felles nivå, kanaliseres stadig større deler av norsk utenrikspolitikk inn i forholdet til EU.

For det andre former avtalene med EU innenrikspolitiske forhold i Norge. Påvirkningen er mer omfattende enn noen annen folkerettslige avtale. Selv om utgangspunktet for avtalene er å regulere grensekryssende forhold, har de i praksis vist seg å ha minst like stor betydning for interne forhold i Norge. Avtalene har betydning på de fleste samfunnsområder – økonomi, næringsliv, arbeidsliv, velferd, helse, distriktpolitikk, energi, miljø, klima, samferdsel, forskning, utdanning, mat, landbruk, fisk, alkohol, likestilling, forbrukervern, sivil beredskap, grensekontroll, innvandring, politisamarbeid, sikkerhets- og forsvarspolitikk, og mye annet. Samtlige 17 departementer arbeider i større eller mindre grad med EU/EØS-saker, og det samme gjør de fleste ytre etater og samtlige 430 kommuner, som opplever at EØS-relaterte spørsmål utgjør en stor del av hverdagen deres. Av ca. 600 norske lover inneholder omlag 170 i større eller mindre grad EU-rett, og det samme gjør ca. tusen norske forskrifter.

Tilknytningen til EU har betydning på alle nivåer, fra de daglige gjøremål (bilkontroll, arbeidsmiljø, matkvalitet) til store strukturelle spørsmål (felles arbeidsmarked og finansmarked), og grunnleggende maktforhold mellom Storting, regjering og domstoler, politikere og embetsverk, sentrum og distrikter, arbeidsgivere og arbeidstakere m.m.

På et overordnet plan preges Norges forhold til EU av et *behov for å finne felles løsninger* på grenseoverskridende utfordringer knyttet til økonomi og utvikling, migrasjon, teknologi, klima og miljø, ressursforvaltning, globalisering, fred og mellomfolkelig samkvem med mer. De fleste av disse utfordringene krever en eller annen form for forpliktende samarbeid. Til grunn for samarbeidet ligger et bredt verdi- og interessefellesskap mellom Norge og de 27



EU-statene, som er bundet sammen geografisk, økonomisk, politisk, kulturelt og på mange andre måter. De siste tjue årene viser med all tydelighet at norske myndigheter verken kan eller har ønsket å isolere seg fra utviklingen av et stadig tettere og mer forpliktende samarbeid i EU.»

Utvalget sammenfatter sine sluttmerknader på følgende måte:

(s. 817-818):

«Etter snart to tiår med tett norsk tilknytning til EU gjennom EØS, Schengen og andre avtaler er hovedbildet klart positivt. Avtalene med EU har i stor utstrekning ivaretatt viktige norske verdier og materielle interesser. De har bidratt til en dynamisk samfunnsøkonomisk utvikling, muliggjort en videreutvikling av den norske samfunnsmodellen, muliggjort fortsatt kontroll over naturressursene og primærnæringene, og har i noen grad integrert Norge i EUs samarbeid om intern og ekstern sikkerhet.

Samtidig har det vært relativt få spenninger og konflikter mellom Norge og EU. Dette kan delvis forklares med at norske myndigheter har drevet en bevisst interessebasert tilpassning til EU. Fra EØS-avtalen i 1992 og fremover har norske regjeringer utvidet og fordypet samarbeidet med EU i den hensikt å fremme norske verdier og interesser. Dette er imidlertid ikke hele forklaringen. Samarbeidet med EU har i stor grad utviklet seg på måter som har ligget utenfor norske myndigheters politiske kontroll, og som man har hatt begrenset mulighet til å påvirke. Det gjelder ikke minst den dynamiske utviklingen innenfor rammene av EØS og Schengen gjennom, nye rettsakter og ny politikk og praksis.

At avtalene likevel har fremmet norske interesser og gitt opphav til få konflikter vitner derfor også om at Norge har verdimesse, politiske og økonomiske interesser og grunnholdninger som på sentrale områder samsvarer med grunnprinsippene i EU og et flertall av EU-statene. Den åpne markedsøkonomiske modellen i EU/EØS, med en betydelig sosial dimensjon og et ikke ubetydelig nasjonalt handlingsrom – i EU traktatfestet i begrepet sosial markedsøkonomi – samsvarer på mange måter med utviklingen i Norge, fremfor alt siden 1980-tallet, og som et bredt politisk flertall i Norge har sluttet opp om. Det er således ikke tilfeldig at EU generelt oppfatter Norge som en likesinnet partner.

Slik sett er utviklingen i Norges avtaler med EU uttrykk for at partene på sentrale områder har utviklet sterkere gjensidige interesser og omforente syn på behovet for forpliktende felles regler og tiltak for å takle tiltakende grenseoverskridende utfordringer. Integrasjonen i det indre markedet har, sammen med felles ytre utfordringer, bidratt til at EFTA- og EU-landene på viktige områder fremstår som mer avhengige av hverandre i dag enn tidlig på 1990-tallet.

EU har utviklet seg til noe helt annet i dag enn da EØS-avtalen ble fremforhandlet i 1990 – 91, og det er stort sett en utvikling som et bredt flertall av norske partier og politikere har støttet opp om, herunder integrasjon mellom Øst- og Vest-Europa, en styrket sosial dimensjon og økt vekt på energisikkerhet, miljø, klima, menneskerettigheter, bistand, forskning og utvikling, regionalpolitikk, politisamarbeid, innvandringsamarbeid og mye mer. Et uttrykk for at integrasjonen i EU, EØS og tilknyttete avtaler har vært i samsvar med viktige norske interesser og verdier er at Norge aktivt har arbeidet for å knytte seg opp mot EU-samarbeidet på stadig flere områder.

Av de større konfliktene og kontroversene som har vært i norsk europapolitikk i perioden etter folkeavstemningen i 1994 og frem til i dag er enkelte gjenkjennelige langs en tradisjonell politisk høyre-venstre akse. Den politiske venstresiden har uttrykt motstand mot nye EU/EØS-regler eller tiltak som oppfattes som politisk problematiske, men som har støtte fra et politisk flertall i sentrum og på høyresiden. Men det finns også eksempler på det motsatte – at EU/EØS-retten i konkrete konfliktsaker har styrket tradisjonelle venstreverdier, slik som arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, ikke-diskriminering og miljø. I alle disse tilfeller er det i mindre grad tale om en konflikt mellom Norge og EU, og i større grad om ulike politiske syn internt i Norge på verdien av nye EU/EØS-regler.

Noen få ganger har det gjennom perioden 1994 – 2011 vært konflikt mellom EU/EØS-reglene og norske verdier og interesser som et bredt (men ikke samstemt) politisk flertall ønsker å bevare. Dette har som oftest vært knyttet til bevaringen av tradisjonelle restriksjoner, som den strenge alkoholpolitikken, pengespillreglene, hjemfall og differensiert arbeidsgiveravgift. I de fleste av disse sakene har utfallet vært at man har kunnet beholde de tradisjonelle restriksjonene. Blant de svært få eksemplene der Norge har måttet gi opp en

ordning som et bredt politisk flertall har ønsket å bevare finner vi saken om Gassforhandlingsutvalget (GFU). Men også her fant man etter hvert løsninger som gjorde det mulig å ivareta nasjonale interesser.

Andre spenninger mellom EU og Norge må ses som en del av gjensidigheten i avtalene, der begge parter må gi og ta noe, eller som ordinære interessekonflikter mellom kjøper og selger. Mens Norge er en stor eksportør av olje, gass og fisk, er nesten alle EU-landene her nettoimportører. Som produsent og eksportør er Norges økonomiske og politiske interesser ikke alltid de samme som EUs interesser som konsument og importør. For eksempel er det i norsk interesse å optimalisere utnyttelsen av energiressursene, mens det er i EUs interesse å søke gunstige priser og sikker forsyning. Slike interessekonflikter er en del av internasjonal handel og finnes mellom de fleste stater.

Sammenfatningsvis har den norske tilpasningen til EU gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene inngått i et større politisk og økonomisk moderniseringsprosjekt i Norge. Selv om mange av tiltakene ble innledet før EØS-avtalen, har avtalen bidratt til å påskynde endringer i norsk økonomi og næringsliv, mens reguleringen av arbeidslivet og velferdsstaten er videreført. Samtidig som det er liten grunn til å tro at utviklingen i norsk økonomi, velferd og sikkerhet hadde vært dramatisk annerledes uten avtalene med EU, er det også mye som tyder på at Norges tilknytning til EU har bidratt til å skape forutsigbare rammer for å fremme den samfunnsøkonomiske utviklingen, videreutvikle den norske samfunnsmodellen og ivareta landets interne og eksterne sikkerhet i et mer åpent og integrert Europa.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad er uenig at hovedbildet er klart positivt og at tilknytningen til EU har fremmet den samfunnsøkonomiske utviklingen og den norske samfunnsmodellen og viser særlig til sine merknader i kapitlene om økonomi og arbeidsliv (kap. 14, 15 og 16).»

(s. 835-837):

«Samlet sett er det store demokratiske svakheter ved den norske tilknytningsformen til EU og de virkninger den har for det politiske liv i Norge. Gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene har Norge forpliktet seg til å overta politikk og regler fra en organisasjon der man

ikke er medlem og ikke har stemmerett. Forutsetningene for norsk politisk representasjon og deltakelse er meget begrenset, og det samme gjelder mulighetene for å kontrollere og ansvarliggjøre de organene og personene som utformer den politikken og de reglene som binder Norge. Tilknytningsformen bidrar til at det er klare mangler ved den nasjonale europapolitikken og europadebatten. Partiene er forsiktige med å problematisere EU/ EØS-saker, medias dekning av den løpende tilknytningen til EU er svak, og det er lite kunnskap og debatt i norsk offentlighet om hvor omfattende Norges tilpasning til EU egentlig er. Utviklingen har styrket individenes rettighetsvern og domstolenes stilling, men dette skjer på bekostning av nasjonale folkevalgte organers handlingsrom.

De demokratiske virkningene av Norges avtaler med EU reiser tre paradokser:

1. Avtaler som har til formål å sikre norske verdier og interesser er i sin konstruksjon og konsekvenser dypt problematiske for norsk demokrati.
2. Avtaler som lider av store demokratiske mangler har likevel parlamentarisk forankring og støtte i opinionen
3. Samtidig som EUs demokratiske underskudd har minsket har det demokratiske underskuddet i Norges avtaler med EU økt.

Et siste spørsmål er hvilken grad de demokratiske manglene ved Norges avtaler med EU er strukturelle, og i hvilken grad de kan reduseres eller kompenseres ved tiltak innenfor rammene av den nåværende tilknytningsformen.

Svaret er at de i all hovedsak er strukturelle. De demokratiske svakhetene er ikke en uventet sideeffekt av avtalene med EU, men en innebygget del av deres struktur. Norge har valgt en tilknytning til EU der man ønsker å være med på det indre marked og andre viktige deler av den europeiske integrasjonsprosessen, men samtidig ikke ønsker å være medlem av EU. Prisen for dette var manglende demokratisk representasjon og deltakelse, og det har vist seg også å ha negative effekter for mulighetene til demokratisk ansvarliggjøring og opplyst samfunnsdebatt.

Det politiske Norge var klar over prisen da EØS-avtalen ble inngått i 1992, men valgte å gjøre det likevel. For det første var dette det kompromisset man kunne enes om. For det andre mente et bredt flertall at de materielle fordelene ved avtalen mer enn oppveiet de prin-

sipielle svakhetene. Valget ble truffet av stortingsflertallet med kvalifisert flertall etter Grunnloven § 93 og er slik sett konstitusjonelt og demokratisk forankret. Et vanlig flertall kan i prinsippet når som helst si opp EØS og de andre avtalene. Men så lenge de gjelder er det norske demokratiske spillerommet begrenset på avtalenes områder.

Innenfor disse rammene kan enkelte av de demokratiske svakhetene i noen grad avhjelpest dersom det er norsk politisk vilje til det. Noen tiltak er allerede gjennomført. Regjeringens stortingsmelding våren 2006 «Om gjennomføringen av europapolitikken» var i hovedsak et forsøk på å finne bedre prosedyrer for politisk behandling av EU/EØS-saker, og inneholdt en rekke forslag hvorav de fleste senere er gjennomført, og har hatt en viss effekt.<sup>49</sup> Samtidig har Stortinget revidert sine prosedyrer for EU/EØS-saker, og forbedret dem på flere punkter, blant annet gjennom innføringen av de halvårlige redegjørelsene, som fungerer godt.

Det er vanskelig å se andre enkle institusjonelle grep innenfor rammene av dagens tilknytningsform som vesentlig ville avhjelpe de demokratiske manglene. Potensialet for forbedring ligger snarere i økt politisk engasjement i den løpende europapolitikken og vilje til å bruke eksisterende prosedyrer på en bedre måte. På Stortinget kan man særlig se for seg at kontrollfunksjonen aktiveres også i EU/EØS-saker. I regjeringen kan man se for seg mer overordnet og omfattende politisk koordinering av europapolitikken og klarere styrings-signaler til embetsverket både generelt og i enkeltsaker. I de politiske partiene kan man se for seg at de igjen påtar seg ansvaret med å lede an i europapolitikken i stedet for å tone den ned. Videre har media et ansvar for å dekke den løpende tilknytningen til EU på en måte som reflekterer dens samfunnsmessige betydning. Her er det fortsatt et stort potensial.

I den beskjedne grad demokratiske mangler ved tilknytningen til EU kan avhjelpest, er det med andre ord i all hovedsak på nasjonalt nivå i Norge – gjennom økt bevissthet, debatt

og ansvarliggjøring om den løpende europapolitikken som føres. Det vil samtidig innebære mer støy og økt konfliktnivå – som kan gå ut over andre interesser. Om det er politisk evne, vilje og insentiver blant de politiske aktørene til å gjøre dette er et åpent spørsmål.

EØS, Schengen og de andre avtalene beskrives ofte som et nasjonalt politisk kompromiss mellom tilhengerne og motstanderne av norsk EU-medlemskap. Men avtalene kan også ses som et kompromiss mellom norsk demokrati på den ene siden og andre viktige nasjonale verdier og interesser på den andre. Gjennom avtalene får Norge fordelene av europeisk integrasjon uten å delta i EU. Balansen viser overskudd i nytte og underskudd i medbestemmelse. Det er en pris som både flertallet av norske politikere og et stort flertall i norsk opinion så langt har vært villige til å betale, og gjennom årene også tilsynelatende har lært seg å leve greit med.

Utvalgets medlemmer Sejersted, Arbo, Bøckman, Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil avslutningsvis understreke at innenfor rammene av det politiske utenforskapet har EØS, Schengen og de andre avtalene med EU i snart to tiår ivarettet norske interesser på en meget god måte. Det er klare demokratiske mangler ved hvordan avtalene løpende fungerer. Men på den annen side er de demokratisk fast forankret. De demokratiske manglene er en strukturell svakhet ved den nåværende norske tilknytningsformen, som er den prisen Norge betaler for å være med i viktige europeiske integrasjonsprosesser uten å være medlem av EU. For disse medlemmene er det vanskelig å se hvordan Norge innenfor rammene av dagens modell skal kunne fortsette å dra nytte av samarbeidet med EU på de mange områdene som et bredt politisk flertall på Stortinget ønsker på en måte som er demokratisk grunnleggende bedre. Etter disse medlemmenes syn er det derfor vanskelig å ta demokratikritikken videre uten å komme over på spørsmålet om realistiske alternativer til dagens tilknytningsform til EU, som Utvalget ikke er bedt om å utrede. En annen sak er at de demokratiske manglene ved dagens tilknytningsform i noen grad kan avhjelpest gjennom en klarere politisk forankring av Norges europapolitikk. Det kan gi grunnlag for større politisk engasjement, åpenhet og en bredere og mer realitetsorientert europadebatt, som bygger på en felles for-

<sup>49</sup> Se St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. Stortinget ønsket et mer aktivt forhold til det norske samarbeidet med EU, og foreslo en justering i Stortingets egen arbeidsmåte med saker som berører Norges forhold til EU og EØS, se Innst. S. nr. 115 (2006-2007). Innstillingen var enstemmig. Senere fulgte Stortinget også selv opp med visse reformer av sitt europearbeid, se nærmere kapittel 11.5.

ståelse av hva slags forhold Norge i dag egentlig har til EU.

Utvalgets medlemmer Stubholt, Arbo, Dag Seierstad og Sjursen påpeker at til tross for at EØS-avtalen har konstitusjonell og formell legitimitet gjennom et stort antall stortingsvedtak, innebærer tilknytningsformen store demokratiske svakheter. Det er mange økonomiske og politiske fordeler ved Norges nåværende tilknytningsform til EU. Ulempen er at EØS-avtalens struktur gjør at norsk politikk gradvis tømmes for innhold på de områder som dekkes av avtalen. Norge har på viktige områder gjennom EØS utkontraktert norsk regelutvikling til EU. Dessuten innsnevres det politiske handlingsrommet etter hvert som flere EU/EØS-regler kommer til. Mange vedtatte regler kan ikke endres igjen uten å risikere brudd på EØS-avtalen. Etter disse medlemmers syn blir norsk politikk med dette på mange områder passivisert og mindre interessant. I dag er situasjonen at mye norsk politikk og regelverk verken springer ut av interne politiske prosesser i Norge eller er forankret i det offentlige ordskiftet. Dette gjelder også i de (mange) tilfeller der regelverket isolert sett har et godt innhold. Dette kan føre til fremmedgjøring i forhold til den politikk og de regler som gjelder. Det er reell risiko for at dette bidrar til mindre engasjement og deltakelse i politikk, og svekker demokratiet.»

(s. 866):

«Når man gjennomgår alle «utfordringene» ved Norges nåværende tilknytning til EU, slik det her er gjort, blir det en lang og overveldende liste. Da fremstår det som klart at modellen har en rekke svakheter, og at mange av dem er strukturelle og bare i begrenset grad kan avhjelpest uten mer radikale grep. På denne bakgrunn er det vanskelig å kalle EØS m.m. noen varig og perfekt tilknytningsform for Norges forhold til EU, slik enkelte har gjort.

Samtidig har dette fungert i praksis i atten år, og mer effektivt enn mange så for seg opprinnelig. Det betyr nødvendigvis at det også er sterke sider ved dagens system, som gjør at det så langt har vist seg å være robust og bærekraftig – til tross for problemene. For det første fremstår dagens tilknytningsform som fleksibel og pragmatisk. Det har vært mulig å tilpasse den til alle endringer i utviklingen så langt, og selv om de prinsipielle problemene er betydelige har de vært løpende og pragmatisk

løst. For det andre er det nedlagt mye hardt og bevisst arbeid i å få systemet til å fungere, både fra nasjonale myndigheter og i institusjonene. For det tredje synes det klart at alle de sentrale partene – både på EU-siden og EFTA/EØS-siden – så langt har sett det som å være i sin interesse å få dagens modell til å fungere, og har ansett alternativene som enda mer problematiske.

Utviklingen av Norges tilknytningsform til EU viser at dersom en ordning først anses for å være i partenes felles interesse så er det nesten ingen grenser for hvilke utfordringer man enten kan løse eller lære seg å leve med. Om ordningen for fremtiden vil vise seg å være robust eller sårbar er drøftet i neste og siste kapittel.»

#### *Høringsuttalelser og øvrige innspill*

NOU 2012: 2 ble sendt på alminnelig høring 31. januar 2012, med frist 6. mai 2012. Det kom inn nærmere 100 høringsuttalelser fra organisasjoner, institusjoner og offentlige etater. Hovedtyngden av uttalelsene vektlegger følgende tre forhold

1. Aktiv medvirkning i en tidlig fase av EUs politikk- og regelverksutforming:

Aktiv norsk deltakelse i EUs beslutningsprosess, særlig i tidlig fase, er tema i flere av høringsuttalelsene. Norske posisjoner og synspunkter må avklares på et tidligst mulig stadium, slik at disse kan fremmes der Norge har størst mulighet for å medvirke i EUs prosesser, det vil si i den forberedende fasen av politikk- og regelverksutforming.

2. Mer informasjon, økt åpenhet og involvering:

Det er stor enighet om at relevante samsfunnsaktører og folkevalgte organer må involveres i dette arbeidet. I tillegg til at dette vil bidra til å identifisere viktige EØS-saker tidligere, vil det også styrke mulighetene for reell påvirkning ved at aktørene kan bruke egne nettverk og paraplyorganisasjoner til å fremme felles nasjonale interesser.

I tillegg til økt involvering er behovet for mer og bedre informasjon en av de tydeligste tilbakemeldingene i høringsuttalelsene. Det er et ønske at den offentlige informasjonen som gis om europapolitikken og avtalens innhold og utvikling ytterligere styrkes og tilgjengeliggjøres. Det er videre bred enighet om at kunnskapen i skolen om Norges forhold til EU må bli bedre.

3. Bedre bruk av handlingsrommet i EØS-avtalen:

En rekke høringsinstanser påpeker at det er behov for større bevissthet rundt bruk av handlingsrommet ved implementering av EU/EØS-regelverk. Det er også viktig å avklare hvilket handlingsrom Norge har i ulike sektorer.

Mange høringsinstanser ytret i tillegg ønske om å utrede alternative tilknytningsformer til EU.

Vinteren 2012 ble det også lagt frem to rapporter om alternative tilknytningsformer til EU. Prosjektet «Alternativer til dagens EØS-avtale» ble initiert av Nei til EU, Fagforbundet og El & IT forbundet. Rapporten fra alternativprosjektet lister opp 8 ulike alternativer til dagens EØS – avtale: 1. Medlemskap, 2. Reforhandlet EØS avtale med substansielle endringer som innebærer større grad av integrasjon, 3. Bedre utnyttelse av handlingsrommet, 4. En slankere EØS-avtale, 5. Multilateralt handelsregelverk, 6. Fremtidsrettet frihandelsavtale, 7. Bilateral handels- og samarbeidsavtale, eksemplifisert med Sveits avtaler med EU og 8. Erstatte EØS-avtalen med en multilateral avtale med EU gjennom EFTA. Flere av forslagene under alternativ 3. Bedre utnyttelse av handlingsrommet behandles i denne meldingen. Alternativrapporten omhandler ikke Schengen-avtalen eller andre avtaler på justisområdet.

Den andre rapporten, «Frihandelsavtalen av 1973 – et alternativ for Norge?», er skrevet av tidligere ESA-president Knut Almestad på oppdrag fra Europabevegelsen. Rapporten utreder om han-

delsavtalen av 1973 mellom Norge og EU kan være et alternativ til dagens EØS-avtale. Rapporten peker på en lang rekke konsekvenser av å erstatte EØS-avtalen med Frihandelsavtalen.

NOU 2012: 2, rapportene og høringsuttalelsene til NOUen er viktige bidrag i den offentlige debatten om europapolitikken. De er også nyttige innspill som Regjeringen tar med seg i det videre arbeidet med forvaltningen av EØS-avtalen og øvrig avtaler med EU.

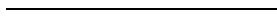
#### *Lenker:*

NOU 2012: 2: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2.html?id=669368>

Høringsuttalelsene til NOU 2012: 2: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/horinger/hoeringsdok/2012/horing-om-nou-20122-utenfor-og-innenfor/hoeringsuttalelser.html?id=682271>

Alternativrapporten: <http://www.alternativprosjektet.no/wp-content/uploads/2012/03/ALTERNATIVRAPPORTEN.pdf>

Rapporten «Frihandelsavtalen av 1973 – et alternativ for Norge?»:  
<http://www.europabevegelsen.no/content/view/full/9867>



Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsbilde: Torbjørn Vagstein

Trykk: 07 Xpress 10/2012

