

Jan Erik Grindheim (red.)

NORGE I EUs INDRE MARKED

og EØS-avtalens betydning
for norske interesser

En introduksjon til hvordan en generasjon født
etter 1994 ser på EØS-avtalen med nye øyne:

Knut Joachim Tanderø Berglyd

Jakob Fosslund Dietz

Live Maria Grønvold

Sara Lovisa Hustad

Tage Slind Jensen

Malin Marøy

Martine Aamås Smørdal

Jon Bøe Valgermoe

Mathias Sikveland Wee

c i v i t a

Jan Erik Grindheim (red.)

Norge i EUs indre marked

og eøs-avtalens betydning
for norske interesser

En introduksjon til
hvordan en generasjon
født etter 1994 ser på
EØS-avtalen med nye øyne:

Knut Joachim Tanderø Berglyd

Jakob Fosslund Dietz

Live Maria Grønvold

Sara Lovisa Hustad

Tage Slind Jensen

Malin Marøy

Martine Aamås Smørdal

Jon Bøe Valgermoe

Mathias Sikveland Wee



2021 © Civita AS
Printed in Norway

ISBN 978-82-8407-021-6

Utgiver: Civita, Akersgt. 20, 0158 Oslo
Omslag og illustrasjon: Cathrine Ulrikson, Civita
Sats: Interface Media as
Produksjon/trykk: Interface Media as

www.civita.no

Innhold

Forord _____	5
1. Introduksjon _____ <i>Jan Erik Grindheim</i>	7
DEL I: En politisk utfordrende debatt	
2. Hva er EØS og hva er EØS-avtalen? _____ <i>Jon Bøe Valgermo</i>	21
3. De politiske partiene og EØS _____ <i>Tage Slind Jensen</i>	39
4. Politikk og retorikk i debatten om EØS _____ <i>Live Maria Grønvold og Sara Lovisa Hustad</i>	59
DEL II: Betydningen for økonomi og samfunn	
5. EØS-avtalens betydning lokalt _____ <i>Malin Marøy</i>	81
6. Overstatlig byråstyring og nasjonalstatlig suverenitet: Norges forhold til Det europeiske energibyrået _____ <i>Knut Joachim Tanderø Berglyd</i>	101
7. EØS-avtalens demokratiske underskudd: problematisk, forankret, forverret og akseptert _____ <i>Jakob Fosslund Dietz</i>	117
DEL III: Forvaltningspolitiske utfordringer	
8. Finnes det alternativer til EØS-avtalen? _____ <i>Martine Aamås Smørdal</i>	137
9. EØS-avtalen og omstilling i norsk økonomi _____ <i>Mathias Sikveland Wee</i>	155
10. Konklusjon _____ <i>Jan Erik Grindheim</i>	175
Om forfatterne _____	179

Forord

Denne boken er skrevet som et forsvar for EØS-avtalen i innspurten av stortingsvalgkampen 2021. Grunnen til dette er at de politiske partiene Rødt, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil at Norge skal si opp denne avtalen, mens Fremskrittspartiet vil reforhandle den. Dette mener vi er så i strid med norske interesser at et slikt forsvarsskrift er nødvendig.

EØS er en forkortelse for Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet og består i dag av 27 land som er medlemmer av Den europeiske union (EU) og tre av fire land fra Det europeiske frihandelsforbund EFTA. Det er Island, Liechtenstein og Norge, mens det fjerde EFTA-landet Sveits har valgt å stå utenfor EØS, og i stedet inngå i det som kalles bilaterale avtaler med EU- og EØS-landene.

EØS-avtalen er en av rundt 50 avtaler som Norge har med EU, og er, uten sammenligning, den viktigste og mest omfattende gjennom sitt prinsipp om fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital på tvers av grensene til de 30 landene. EØS-avtalen sikrer norske bedrifter like konkurransevilkår med bedrifter i EUs indre marked med 450 millioner innbyggere, og er helt sentral for at vi skal kunne bevare og skape nye lokale norske arbeidsplasser over hele landet så lenge halvparten av verdiskapingen i privat sektor i Norge går til eksport.

De enkelte kapitlene er skrevet av ni mastergradsstudenter i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, som våren 2021 hadde et selvvalgt praktikantopphold i Civita som et ledd i sin mastergradsutdanning. Oppdraget

studentene fikk var å se på EØS-avtalen med nye øyne, men med utgangspunkt i at Norge har denne avtalen med EU og at den har høy oppslutning i den norske befolkningen, samtidig som den er et politisk kompromiss ingen til nå har villet rukke ved i praksis. Premisset var altså at boken skulle være et forsvar for EØS-avtalen, men uten at de ni bidragsyterne av den grunn ikke også skulle se på negative sider ved avtalen, og da spesielt det demokratiske underskuddet den har ført til i norsk politikk.

Boken er ledd i en større satsning i Civita på å fremme det vi kaller empirisk basert informasjon om EØS-avtalen, det vil si informasjon og kunnskap som er mulig å forsvare gjennom vitenskapelig etterprøvbarehet. Dette mener jeg at vi har klart i denne boken, selv om vi har hatt et forsvar for EØS-avtalen som utgangspunkt. Min oppgave har vært å veilede de enkelte deltagerne i prosjektet og å samle og redigere de enkelte bidragene til den boken vi her presenterer. I den sammenheng har også fagsjef i Civita, Marius Doksheim, bidratt med faglige og språklige kommentarer, Therese Thomassen med redigeringen av manus og Cathrine Ulrikson med korrektur og illustrasjoner til boken. En stor takk til dere!

Takk også til Utenriksdepartementet, som gjennom sine prosjektmidler til opplysningsarbeid om EØS-avtalen, har vært med på å støtte dette prosjektet økonomisk. Og takk til Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO, som etter en søknad fra Civita har gitt økonomisk støtte til utarbeidelsen og spredning av denne publikasjonen samt et sett av videopresentasjoner som de enkelte bidragsyterne har spilt inn. Den enkelte forfatter står selv ansvarlig for de meninger og argumenter som kommer frem i de forskjellige kapitlene, og representerer ikke noen felles mening fra Civitas side. God lesning og god debatt!

Oslo, juli 2021

Jan Erik Grindheim

1. Introduksjon

Jan Erik Grindheim

Når EØS-avtalen og EU en sjelden gang diskuteres i Norge, er det som regel med utgangspunkt i argumenter fra de to folkeavstemningene vi har hatt om norsk medlemskap i De europeiske fellesskap (EF) i 1972 og Den europeiske union (EU) i 1994. Men det europeiske samarbeidet mellom EUs 27 medlemsland og de tre EØS-landene Island, Liechtenstein og Norge, er noe helt annet i dag enn det var for mer enn et kvart århundre siden. Derfor trenger vi en ny EØS- og EU-debatt i Norge. En debatt som ikke er opphengt i gamle tenkemåter og politiske skillelinjer, men som tar dagens realiteter inn over seg og er rettet mot fremtiden. Denne boken er et innlegg i en slik debatt, og et forsvar for EØS-avtalen og viktigheten av denne for norsk næringsliv og politikk, for norske arbeidsplasser og lokalsamfunn, og til syvende og sist for hver og en av oss.

EØS-avtalen er ikke en tradisjonell handelsavtale som bare regulerer hvordan varer og tjenester kjøpes og selges over landegrensene. Det europeiske økonomiske samarbeids-området, EØS, er et langt mer grunnleggende og forpliktende samarbeid. Det regulerer også hvordan varer og tjenester produseres og konsumeres internt i de enkelte landene, og helt ned på lokalnivå påvirker regelverket i EØS vår hverdag og hvordan vi utvikler våre lokalsamfunn. Dette følger av prinsippet om de fire friheter i EØS, det vil si retten til å bevege seg fritt på tvers av landegrensene, og til å kjøpe og selge varer og tjenester og å investere hvor vi måtte ønske det i de 30 landene avtalen omfatter.

Norge er et lite land med en åpen økonomi i Europas periferi. Vi er helt avhengige av et internasjonalt samarbeid som EØS, for å sikre bedrifter og arbeidsplasser her i landet like konkurransevilkår med bedrifter og arbeidsplasser i andre land. Dette gjelder spesielt når nesten halvparten av næringslivets verdiskaping er eksportavhengig og fire femtedeler av eksporten går til det europeiske markedet. Men EØS-avtalen er langt mer enn fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital. Som vi skal se i denne boken, er det også et mulighetsrom for samarbeid mellom regioner og kommuner, bedrifter og utdanningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og interessegrupper i et geografisk område med 450 millioner innbyggere.

Gjennom et samarbeid med Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo har vi bedt ni masterstudenter, som ikke har arbeidet spesielt med EØS tidligere, om å se på EØS-avtalen med nye øyne. De har gjort dette gjennom et praksisopphold i Civita våren 2021, hvor dette arbeidet har vært deres hovedoppgave. I likhet med 1,5 millioner andre her i landet, er de ni studentene født etter at EØS-avtalen ble satt i verk. I tillegg er det kommet tusenvis av innvandrere til Norge i disse årene, og i dag utgjør innbyggere med innvandrerbakgrunn 800 000 i Norge. Halvparten av disse kommer fra andre europeiske land, og de kjenner antagelig ikke til de politiske skillelinjene som har dominert norsk europadebatt i mer enn femti år. Derfor er det på tide å starte en helt ny debatt om hva EØS-avtalen og det europeiske fellesskapet i EU betyr for Norge og oss som bor her.

En politisk utfordrende debatt

Denne boken er delt i tre. Den første handler om utfordringer knyttet til hvordan EØS-avtalen oppfattes og diskuteres i norsk politikk, og starter med kapittel to hvor Jon Bøe Valgermoe tar utgangspunkt i det såkalte Sejersteds-utvalgets omfattende offentlige utredning fra 2012, om Norges forhold til EU. Her var konklusjonen at det hadde skjedd: «en omfattende europeisering av Norge de siste tjue årene» (NOU 2012: 2 s. 17). Utvalget ble ledet av professor Fredrik Sejersted med Ulf Sverdrup som sekretær.

Sejersted er senere blitt Norges regjeringsadvokat og har måttet forholde seg tett til EU gjennom administreringen av EØS-avtalen i norsk offentlig forvaltning, mens Sverdrup er blitt direktør ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og en mye sitert forsker, også i denne boken.

Nesten ti år etter at denne offentlige utredningen med den treffende tittelen «Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU», virker utsagnet fra Sejersted-utvalget fortsatt like aktuelt, men uten at debatten rundt EØS-avtalen og Norges forhold til Europa har endret karakter. Dette til tross for at vi gjennom EØS-avtalen, og de rundt 50 andre avtalene Norge har med EU, er blitt en integrert del av det europeiske samarbeidet ikke bare økonomisk, men innenfor de aller fleste sektorer av samfunnet. Dette er en demokratisk utfordring så lenge norske politikere ikke tar del i det daglige arbeidet med den politiske utviklingen av EØS-avtalen, samtidig som denne og andre avtaler mellom Norge og EU legger klare rammer for norsk politikk og forvaltning på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Som Bøe Valgermoe viser, handler ikke EØS-avtalen om utenrikspolitikk, men en sektorbasert innenrikspolitikk på tvers av styringsnivåer i norsk offentlig forvaltning.

Bøe Valgermos konklusjon er at EUs indre marked, med de fire friheter og felles konkurransevilkår for bedrifter og arbeidsplasser, er Norges viktigste marked og helt sentralt for norske bedrifter og arbeidsplasser. Her har norske eksportnæringer med tusenvis av arbeidsplasser i lokalsamfunn over hele landet, langt større muligheter enn i det regionale og nasjonale nærmarkedet. Til gjengjeld er store deler av de politiske beslutningsprosessene flyttet til EU og EUs medlemsstater, samt til den offentlige forvaltningen her i landet. Derfor påpekte også Sejersted-utvalget i 2012 at: «Erfaringene så langt er at de prinsipielle problemene med EØS, Schengen og de andre avtalene er større enn de praktiske» (NOU 2012: 2 s. 18).

Dette er også grunnen til at EØS-avtalen har overlevd i mer enn et kvart århundre, til tross for sterk motstand fra enkelte av de politiske partiene og bevegelser som Nei til EU. Det viser Tage Slind Jensen i kapittel tre, hvor han gjennomgår de politiske partienes programmer for neste

stortingsperiode, slik disse ble presentert og diskutert i partienes programprosesser våren 2021. Som Slind Jensen påpeker, vil årets stortingsvalg neppe bli det siste hvor EØS-avtalen vil være en aktuell sak, for mens EØS-avtalen nyter høy oppslutning i den norske befolkningen – i juni 2021 høyere enn noen gang – vokser EØS-motstanden internt i flere av de politiske partiene, på Stortinget og i fagbevegelsen.

Det kan for eksempel ikke utelukkes at EØS-spørsmålet vil kunne bli en vanskelig sak for Arbeiderpartiet i årets stortingsvalg, da stadig flere forbund i Landsorganisasjonen (LO) snakker om å reforhandle avtalen, og Aps potensielle samarbeidspartnere, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil si den opp. Situasjonen er heller ikke avklart på borgerlig side, for selv om det er vanskelig å si hvordan Fremskrittspartiet vil utvikle seg under Sylvi Listhaugs ledelse, vil partiet kunne bli mer offensivt og nasjonalt orientert, ikke minst i forsøkene på å vinne velgere fra Senterpartiet i distriktene.

Dette kan innebære økte krav om en reforhandling av EØS-avtalen på borgerlig side, og derfor er Slind Jensen også opptatt av at EØS-tilhengerne hverken er spesielt modige eller kraftfulle nok i sitt forsvar for EØS-avtalen. De lar i altfor stor grad EØS-motstanderne legge premissene for debatten, og EØS-motstandernes argumenter er sjeldent virkelighets-orienterte, slik Live Maria Grønvold og Sara Lovisa Hustad viser i kapittel fire når de studerer de politiske ledernes retoriske virkemidler i EØS-debatten. Dessuten virker det ikke som at EØS-tilhengerne tar kritikernes trusler tilstrekkelig på alvor, mener Slind Jensen.

Derfor er det grunn til å minne om at EØS-motstanderne ligger an til å få flertall i en eventuell ny rødgrønn regjering til høsten, og at EØS-avtalen ikke kan tas for gitt. Ikke minst når vi, som Grønvold og Hustad gjør i kapittel fire, ser nærmere på den politiske retorikken i debatten om EØS-avtalen og Norges forhold til EU. De har tatt utgangspunkt i flere nasjonale politiske TV-debatter som er holdt om EØS i perioden 2018–2021,

og analysert hvorvidt politikernes retorikk bringer frem grunnleggende kunnskap om EØS-avtalen, og om deres retorikk stemmer overens med EØS-avtalens realiteter.

På begge disse spørsmålene konkluderer de med at dette ikke er tilfelle, fordi de logiske argumentene ser ut til å måtte vike for politikernes følelsesappeller til velgerne. Men de har også funnet noen nyanser i argumentasjonen til politikerne. EØS-forkjemperne forankrer for eksempel oftere argumentene sine i konkret kunnskap om EØS-avtalen, og anvender det Grønvold og Hustad kaller følelsesappeller mer som et retorisk garnityr, mens EØS-kritikerne hovedsakelig appellerer til velgernes følelser uten å bry seg om hva EØS-avtalen egentlig handler om.

Som Grønvold og Hustad viser, er debatten rundt EØS-avtalen et typisk eksempel på hvordan politikerne må vekke følelser for å engasjere, samtidig som at de naturligvis i tradisjonelle TV-debatter har liten tid til å utforme lange argumentasjonsrekker og lignende. Derfor mener de at vi trenger en mer realitetsorientert retorikk i fremtidens EØS-debatt som kan bidra til et høyere kunnskapsnivå i befolkningen. Men det forutsetter at politikerne som er tilhengere av avtalen makter å vise til flere konkrete eksempler på hvordan EØS-avtalen har en positiv innvirkning på våre hverdagsliv, og ikke lar EØS-motstanderne få lov til å sette agendaen for denne debatten.

Betydningen for økonomi og samfunn

Bokens andre del innledes med et kapittel av Malin Marøy, som ser nærmere på EØS-avtalens lokale betydning for økonomi og samfunn. Hennes konklusjon er at denne avtalen er svært viktig for norske kommuner og lokalsamfunn, og at det er lokalt vi som innbyggere får en tilknytning til EU/EØS, enten det er på arbeidsplassen, i butikken eller når vi er ute og reiser.

Lokalt spiller EØS-avtalen også en direkte politisk rolle, ettersom saker og politikkområder i norske fylkeskommuner og kommunestyre i stor grad berøres av direktiver fra EU.

Direktivene kan i noen tilfeller virke begrensende for det lokale styringsnivået og, som vi skal se i flere av kapitlene som følger i denne boken, er dette med på å forverre det demokratiske underskuddet i EØS-avtalen. Men det er også elementer ved EØS-samarbeidet som gir kommuner og bedrifter tilgang til programmer og prosjekter som kan bidra til en bedre samfunnsutvikling lokalt. Dessuten peker Marøy på sider ved EØS-avtalen som i liten grad er fremme i den politiske debatten om Norges forhold til Europa og EU. For eksempel at EØS-avtalen sørger for at det finnes noen grunnleggende regler om arbeidsmiljø som også norske bedrifters konkurrenter i andre land må ta hensyn til, og at våre rettigheter som arbeidstagere er blitt styrket på felt hvor norsk lovgivning ikke har gått like langt som EUs rettsakter.

Utfordringer for lokaldemokratiet er et område som ofte er diskutert i sammenheng med EØS-avtalen. Her er det generelt lite vi kan gjøre for å påvirke beslutningsprosessene som foregår i EU og direktivene som blir gjeldende i kommunen vi bor i. Noen muligheter finnes, men så lenge Norge ikke er medlem av EU vil det alltid oppstå problemstillinger knyttet til manglende innflytelse og EØS-avtalens demokratiske underskudd.

Dette kommer også frem i kapittel seks, som er skrevet av Knut Joachim Tanderø Berglyd og omhandler Norges forhold til det europeiske energibyrået ACER. Tanderø Berglyd mener at et tettere samarbeid mellom Norge og EU på energifeltet er svært viktig, selv om det i noen av de politiske partiene er sterk skepsis til dette fordi det etter deres mening fører til en inngripen i vår nasjonalstatlige suverenitet. Inkludert i et slikt samarbeid bør også norsk deltagelse i energibyrået stå sentralt, siden dette er en måte å kunne fremme norske interesser på gjennom et overstatlig forvaltningsorgan når vi ikke har politisk innflytelse gjennom et medlemskap i EU.

Andre viktige argumenter for økt samarbeid med EU på energifeltet, er at det er fornuftig klimapolitikk, samfunnsøkonomisk fordelaktig og gir økt energisikkerhet til Norge, så vel som til EU. Ikke bare vil tettere samarbeid om klimavennlig teknologi som havvind og karbonfangst og lagring (CCS) hjelpe Norge med å nå Paris-avtalens klimamål, men det vil også gagne norsk industri og norske arbeidsplasser på lang sikt, mener Tanderø Berglyd. Til slutt i sitt kapittel kommer han med en oppfordring om at i en tid hvor klimapolitiske tiltak står sentralt i den nasjonale og internasjonale politiske diskursen, vil Norge tjene på å implementere EUs fjerde energipakke – den såkalte grønne pakken – i EØS-avtalen.

EØS-avtalens demokratiske underskudd er også temaet for kapittel syv, skrevet av Jakob Fossland Dietz, som mener at dette underskuddet er «problematiske, forankret, forverret og akseptert». Fossland Dietz diskuterer det demokratiske underskuddet med utgangspunkt i et skille mellom det som på engelsk kalles *politics* og *policy*. *Policy* handler om selve innholdet i politiske beslutninger, mens *politics* handler om de politiske beslutningsprosessene, ansvarliggjøring gjennom valg, partipolitikk og en offentlig politisk debatt.

Gjennom EØS-avtalen har Norge sagt ja til et *policy*-samarbeid med EU, men nei til *politics*, og derfor blir elementære demokratiske prinsipper og forutsetninger – som representasjon, en opplyst og meningsfull offentlig debatt, og ansvarliggjøring – ikke oppfylt i vårt forhold til EU. Samtidig har vi å gjøre med et demokratisk forankret demokratisk underskudd. Norges viktigste demokratiske institusjoner – folket, Stortinget, regjeringen og de politiske partiene – har frivillig godtatt EØS-avtalen på demokratisk vis i 27 år.

Dette er et paradoks Fossland Dietz diskuterer i relasjon til at det parallelt med denne snart tretti år lange aksepten, har skjedd tre grunnleggende endringer i EU som gjør at EU-samarbeidet er blitt mer demokratisk. Derved har også det demokratiske underskuddet til EØS-landet Norge

forverret seg. De tre endringene på EU-nivå i perioden 1992–2021 er: maktforskyvninger mellom EU-organene i retning av det direkte folkevalgte Parlamentet, geografisk utvidelse med mange nye medlemsland og en sterk vekst i omfanget av lovgivning. Samtidig har Norge trolig arbeidet mer systematisk overfor EU, og slik sett forsøkt å redusere det demokratiske underskuddet, men rammene for påvirkning kan like fullt sies å ha blitt smalere gjennom at unions samarbeidet er blitt mer demokratisk.

Årsakene til at våre folkevalgte likevel velger å godta situasjonen, varierer fra parti til parti og politikere til politikere, men Fossland Dietz mener mye av forklaringen ligger i (1) EØS-avtalens totale nytte, (2) det norske demokratiets generelt gode tilstand, og (3) et ønske om å bevare det som fortsetter å være et bredt og historisk partipolitisk kompromiss i Norge.

Forvaltningspolitiske utfordringer

Bokens tredje og siste del handler om administrative utfordringer knyttet til at dette er en ren forvaltningsavtale hvor politikken, og derved den politiske debatten, er totalt fraværende. Som Martine Aamås Smørdal viser i kapittel åtte, er det ingen tvil om at EØS-avtalen gir en forutsigbarhet og beskyttelse for norske bedrifter og arbeidsplasser som andre typer av avtaler mellom Norge og EU ikke automatisk vil gi, bortsett fra et norsk medlemskap i EU. Samtidig er det noen grunnleggende utfordringer knyttet til EØS-avtalen, spesielt når det gjelder den manglende deltagelsesretten og medvirkningen i beslutninger som gjøres i EU med virkning for Norge og de andre EØS-landene Island og Liechtenstein.

Dette diskuterer flere av forfatterne i denne boken, men klarest ser vi det i Fossland Dietzs kapittel, som Aamås Smørdal bygger videre på når hun viser at om vi skulle inngå en alternativ form for avtale med EU, ville resultatet i bunn og grunn handle om hva vi eventuelt ville kunne oppnå gjennom forhandlinger og den offentlige forvaltningens innflytelse.

Eksisterende alternativer, som for eksempel å bygge på regelverket til WTO (Verdens handelsorganisasjon), vil ikke på langt nær sikre oss like stor grad av frihet og rettigheter i EUs indre marked som dagens EØS-avtale. Særlig fordi nye avtaler vil være avhengige av at andre land ønsker det samme som oss, for eksempel en avtale basert på gjensidig godkjenning for kjøp og salg av varer og tjenester, slik Sveits, Canada og Japan har oppnådd med EU. I så fall ville det kreve at vi tør å åpne opp for økt usikkerhet og mer tidkrevende og kompliserte samarbeidsformer med EU, og det er ikke i Norges interesse dersom vi tenker at norske bedrifter og arbeidsplasser skal være konkurransedyktige i det europeiske markedet.

Bokens siste kapittel er skrevet av Mathias Sikveland Wee, som diskuterer EØS-avtalens betydning for omstilling i norsk økonomi. Han knytter dette til den, for tiden, svært så populære italienskamerikanske økonomen Mariana Mazzucatos tanker om en aktiv stat i næringslivets omstillingsprosess. Sikveland Wees konklusjon er at EØS-regelverket i den sammenheng gjør mer for å muliggjøre en omstilling i norsk næringsliv enn det motsatte.

Norske myndigheters virkemiddelbruk begrenses riktignok dersom det innføres tiltak som faller utenfor unntakene i EØS-avtalen. Men i EØS-avtalen og Norges forhold til EU ligger det også et politisk mål om å samle ressurser på tvers av EØS-området, og til å samkjøre norske og europeiske myndigheters virkemiddelbruk, slik at dette ikke hindrer den verdiskapingen norsk økonomi avhenger av i tiden som kommer.



En politisk utfordrende debatt



DEL I

En politisk utfordrende debatt

Den politiske debatten om Norges forhold til Europa og EU foregår fremdeles med utgangspunkt i argumenter fra de to folkeavstemningene vi har hatt om norsk medlemskap i De europeiske fellesskap (EF) i 1972 og Den europeiske union (EU) i 1994.

Som vi skal se i den første delen av denne boken, fører dette til at hverken tilhengerne eller motstanderne av EØS-avtalen evner å fremme kunnskapsbaserte argumenter om denne viktige avtalens betydning for norske bedrifter og arbeidsplasser i dagens politiske debatter.

Vi trenger derfor en helt ny EØS- og EU-debatt i Norge, som tar utgangspunkt i de reelle økonomiske og politiske utfordringene vi står overfor i årene som kommer, og ikke tankegods og politiske skillelinjer fra et kvart århundre tilbake. Dette gjelder ikke minst for de mange lokalsamfunnene som nyter godt av EØS-avtalen rundt om i hele landet, fordi bedriftene der er helt avhengige av det europeiske markedet og europeisk arbeidskraft.

2. Hva er EØS og hva er EØS-avtalen?

Jon Bøe Valgermo

Norge har tatt del i EØS-avtalen siden den trådte i kraft 1. januar 1994. Avtalen inneholdt da 1 875 rettsaker, men har økt kraftig i omfang siden, med gjennomsnittlig 400 rettsaker i året. På tross av at mange anså EØS-avtalen kun som en midlertidig overgangsløsning som trådte i kraft i midten av en svært jevn og opphetet debatt rundt spørsmålet om et norsk medlemskap i EU, har EØS-avtalen hatt høy oppslutning i befolkningen og blant politikere siden. Samtidig ser det ut til at de partiene som er motstandere av EØS-avtalen, vil kunne få rekordhøy oppslutning i høstens stortingsvalg (pollofpolls.no 2021), og Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har åpnet for å starte en ny diskusjon og revurdering rundt Norges europeiske samarbeid hvis de kommer i regjering. Dette gjør at EØS-spørsmålet kan få en avgjørende rolle i årets valgkamp.

EØS-debatten oppfattes ofte som en debatt om store og internasjonale spørsmål, langt fra velgernes hverdag. Men noe av det som gjør denne avtalen unik, er hvordan den påvirker hverdagen vår, og ikke minst norske bedrifters konkurransedyktighet og mulighet til å skape trygge arbeidsplasser over hele landet. Som vi skal se i dette kapittelet, handler ikke EØS-avtalen om internasjonal politikk, men om politisk arbeid og forvaltning av offentlig myndighet på tvers av styringsnivåer og sektorer. I kapittel fem i denne boken, viser for eksempel Malin Marøy til en rapport fra By- og regionforskningsinstituttet NIBR som forteller oss at om lag halvparten av de sakene som kommer opp i norske kommunestyre blir påvirket av EU-samarbeidet (Berghei 2020). Den største andelen av disse sakene er av juridisk og ikke-politisk karakter, og EØS-avtalen påvirker altså norske

kommuner primært ved at den skaper juridiske rammer for hvordan norsk forvaltning skal gjennomføres på lokalt nivå. En inngående diskusjon om hvordan forvaltningsavtalen EØS er rammeskapende for norske bedrifter, kommuner og lokalsamfunn vil derfor være nyttig for den politiske debatten frem mot stortingsvalget i september 2021.

Jeg starter dette kapittelet med å gi en kort innføring i EØS-avtalens grunnleggende prinsipper og institusjoner, og viser at EØS-avtalen er en svært unik internasjonal avtale, som påvirker den offentlige forvaltningen lokalt, regionalt og nasjonalt. Deretter undersøker jeg hvordan de spesielle kjennetegnene ved EØS-avtalen også får politiske konsekvenser i Norge, og da spesielt med tanke på forholdet mellom de økonomiske og politiske mulighetene avtalen bringer og tap av selvstyre. Før jeg avslutningsvis konkluderer med at selv om EØS-avtalen har ført til en reduksjon i norsk selvstyre, skyldes dette i like stor grad andre utviklingstrekk som globalisering og digitalisering, og at Norge mest sannsynlig ville ha måttet harmonisere eget lovverk etter EUs lover og regler uavhengig av EØS-avtalen for å sikre norske bedrifter og arbeidsplasser tilgang til det europeiske markedet.

EØS-avtalens grunnprinsipper

Kjernen i EØS-avtalen er at den bringer tre av EFTA-landene, det vil si Island, Liechtenstein og Norge, inn i EUs indre marked, mens det fjerde EFTA-landet Sveits har valgt å stå utenfor avtalen og i stedet inngå bilaterale avtaler med EU. Avtalepartene er til sammen 30 land, hvor de tre EFTA-landene ofte betegnes som én av EØS' to søyler og hvor de 27 EU-landene utgjør den andre. Det er først og fremst to prinsipper som avtalepartene må forholde seg til, for å kunne ta del i det indre marked: de fire frihetene og konkurransevilkårene.

De *fire frihetene* refererer til fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital mellom medlemslandene i EUs indre marked og i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS. Dette betyr blant annet at norske bedrifter har fri og lik tilgang til markeder i de andre EØS-landene, og at norske innbyggere har de samme rettighetene i alle EU/EØS-land som det

statsborgere i et EU/EØS-land har. *Konkurransvilkårene* skal sikre lik og rettferdig konkurranse mellom bedrifter fra medlemslandene i hele EUs indre marked, og omfatter altså alle de 30 EØS-medlemmene.

De fire frihetene og konkurransvilkårene setter imidlertid også noen begrensninger for politikktutforming i de enkelte medlemslandene, da selve forutsetningen for EØS-avtalen nettopp er en innskrenkning av det nasjonale selvstyret på de områdene avtalen dekker. Dette innebærer at bedrifter, arbeidstagere og hver og en av oss som innbyggere har de samme rettighetene i andre EØS-land som i Norge på de områdene avtalen dekker, og det samme for innbyggere fra andre EØS-land i Norge. Men for å få ta del i dette økonomiske samarbeidsområdet må Norge også iverksette alle de EU-rettsaktene som faller innenfor EØS-avtalens virkeområde, uten at vi får ta del i politikktutforming av disse. En stor del av norsk politikk blir dermed bestemt av EU og innført i Norge via EØS-avtalen.

Norge eksporterte varer til en verdi av mer enn 450 milliarder kroner til EU i 2020. Dette tilsvarte nesten 60 prosent av summen av all eksport i fjor (SSB 2021). Selv om det her var en nedgang på nesten 20 prosentpoeng fra 2019 (SSB 2021), som i stor grad skyldes Brexit og det faktum at Storbritannia er vårt største enkeltlandsmarked i Europa, utgjør EUs indre marked og EØS fortsatt den klart viktigste delen av norsk eksport, og poenget med EØS-avtalen er at EUs rettsakter sikrer like konkurransvilkår innad i dette markedet for norske bedrifter og arbeidsplasser.

Tanken om fri tilgang til et fritt marked, uten dype nasjonale inngrep, er appellerende for noen, men ikke for alle. Det viser Tage Slind Jensen i kapittel tre i denne boken, og Live Maria Grønvold og Sara Lovisa Hustad i kapittel 4. Det finnes noen klare EØS-motstandere blant de norske politiske partiene, og en organisasjon som Nei til EU vil i likhet med disse partiene enten si opp avtalen, eller reforhandle den. Men det som er viktig å få frem i denne sammenheng, er at for et lite land som Norge, med en svært åpen økonomi, er EØS-avtalen spesielt viktig for å unngå det som kalles gratispassasjerproblemet. Et marked uten hindre er noe alle parter kan tjene på, men den enkelte deltager i dette markedet kan også tjene på

å ikke følge reglene selv, for eksempel ved at et land gir fordeler til egne bedrifter gjennom statlige støtteordninger eller ved å redusere på krav til arbeidstagerens rettigheter og reguleringer i arbeidsmarkedet. Uten EØS-avtalen og de overstatlige institusjoner og mekanismer som sikrer at partene følger denne, ville dette fellesmarkedet fort kunne falle fra hverandre som en følge av ulike nasjonale forutsetninger og interesser.

For et høykostnadsland som Norge ville dette kunne føre til at en rekke norske bedrifter ville ha stilt med langt dårligere konkurransevilkår enn sine europeiske konkurrenter, og vi ville ha mistet verdifulle arbeidsplasser. Dette gjelder ikke minst i distriktene, hvor mange norske eksportbedrifter er viktige hjørnesteinsbedrifter i små lokalsamfunn. EØS-avtalen fungerer derfor som et viktig sikkerhetsnett mot at markedsaktører utnytter denne arenaen på en måte som gir dem urettferdige konkurransefortrinn i forhold til de øvrige avtalepartene.

Selv om EØS-avtalen former mesteparten av norsk handel med Europa, er det noen avgjørende unntak som ikke er inkludert i avtalen. Norge har beholdt selvstyret over landbruk og fiske. Dette var avgjørende kampsaker i debatten frem mot folkeavstemningen om norsk medlemskap i De europeiske fellesskap (EF) i 1972 og Den europeiske union (EU) i 1994. Men samtidig er det illustrerende for EØS-avtalens omfang og innflytelse på det norske samfunnet og norsk politikk, at også disse sektorene i stor grad påvirkes av øvrige rettsakter i EØS-avtalen, for eksempel veterinæravtalen av 1998 (NOU 2012: 2 s. 647–649). Dessuten har Norge et omfattende samarbeid med EU som faller utenfor EØS-avtalen, for eksempel i utenriks- og sikkerhetspolitikken, justis- og innenrikspolitikken og klimapolitikken, men EØS-avtalen er den klart viktigste og mest omfattende av de mer enn 50 avtalene Norge i dag har med EU.

Hvordan styres EØS-avtalen?

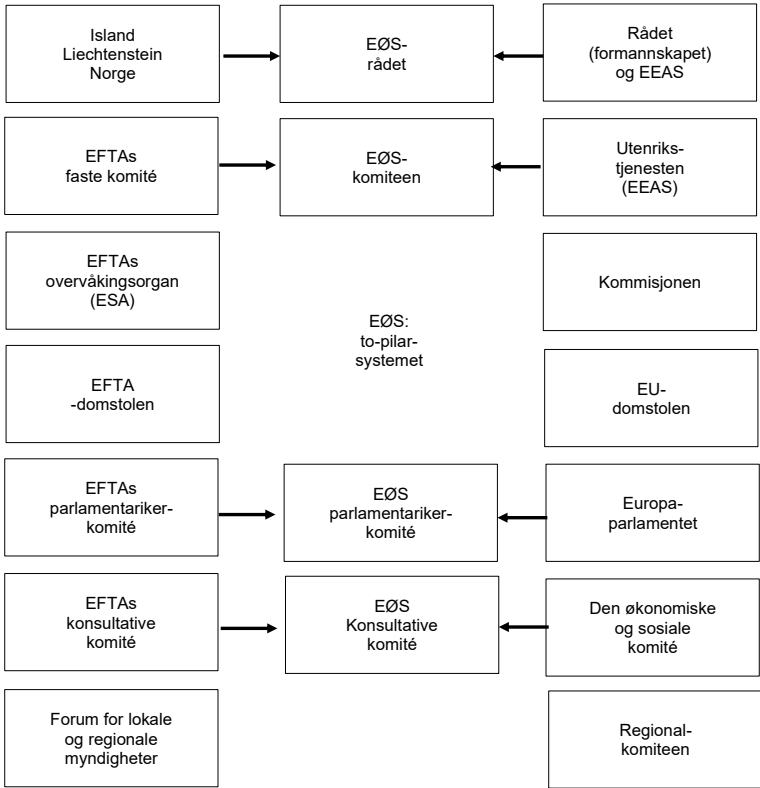
Gjennom EØS-avtalen er det etablert en rekke institusjoner, regler og rutiner på overstatlig nivå mellom de to organisasjonene EU, Den europeiske union, og EFTA, Det europeiske frihandelsforbund, som skal sikre

at partene følger avtalen. EØS-rådet er det øverste politiske organet i dette samarbeidet. Rådet er sammensatt av regjeringsmedlemmer fra hvert av EØS-/EFTA-landene og formannskapslandet i EUs råd, samt representanter for EUs utenriksstjeneste, EU-kommisjonen og rådssekretariatet, og møtes to ganger i året. Rådet er en plattform for samtaler og diskusjon mellom EU og EFTA-landene, og har det siste ordet ved politiske avgjørelser i EØS. I tillegg til EØS-rådet, er EØS-komiteen det øverste utøvende organet i EØS-samarbeidet og den institusjonen som har ansvaret for gjennomføringen av selve arbeidet i EØS. Dets hovedoppgave er å treffe beslutninger om å innlegge nye EU-rettsakter i EØS-avtalen, samtidig som at komiteen er et forum for kontakt og løpende dialog mellom partene i EØS. Med unntak av EØS-rådet og EØS-komiteen, som utgjør en egen overstatlig arena for samarbeidet mellom EU og EFTA-landene, er EØS-samarbeidet organisert som et to-pilarsystem, hvor EUs institusjoner utgjør den ene pilaren og EFTAs institusjoner den andre.

De viktigste institusjonene i EU-pilaren er Rådet for Den europeiske union, til vanlig bare kalt Rådet, Europakommisjonen, Europaparlamentet og EU-domstolen. Disse institusjonene har ikke Norge direkte tilgang til å delta i når vi ikke er medlem av EU. Men i Kommisjonens og Rådets arbeid har Norge en mulighet til å spille en rådgivende rolle, selv om det er svært begrenset hvor mye innflytelse Norge har her (Claes og Førland 2015 s. 213–215). De viktigste institusjonene i EØS-pilaren er EFTAs overvåkningsorgan ESA og EFTA-domstolen. Forholdet mellom de to pilarene er illustrert i figur 1 nedenfor, og som vi ser, består EØS-samarbeidet også av en rekke andre institusjoner enn de som er nevnt her.

Gjennom de to pilarene, EØS-rådet og EØS-komiteen, organiseres, utvikles og forvaltes EØS-samarbeidet. Selv om EØS-samarbeidet baserer seg på at Norge og de to andre EFTA-landene i prinsippet skal innføre EUs rettsakter automatisk, har vi en reservasjonsrett. Det vil si at Norge, i hvert fall teknisk sett, har mulighet til å motsette seg en EU-rettsakt. Men reservasjonsretten har kun blitt brukt en gang, og det var da Stoltenberg II-regjeringen blokkerte EUs tredje postdirektiv. Direktivet ble imidlertid innført kort tid etter av Erna Solbergs regjering. Det tilsier at vi har et

svært tynt empirisk grunnlag for å predikere hva eventuelle konsekvenser av å bruke reservasjonsretten vil være rent generelt.



Figur 1. EØS-avtalens 2-pilarsystem. Kilde: Utenriksdepartementet (2013).

Aspektene og komponentene ved EØS-avtalen nevnt ovenfor gjør avtalen unik. Det at Norge ikke er medlem av EU gjør at dette ikke er en politisk avtale, men en forvaltningsavtale. Avtalens omfang gjør også at den ikke kun er et utenrikspolitisk tema, men tverrpolitisk og egentlig en avtale som regulerer medlemslandenes innenrikspolitiske forhold. Avtalens natur er også det som har skapt EØS-debatten, som i stor grad er knyttet til forholdet mellom de økonomiske og politiske fordelene den gir for norske

bedrifter og arbeidsplasser, og det demokratiske tapet som ligger i denne avtalen og i styringen av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS.

EØS er en forvaltningsavtale

Tittelen på den offentlige utredningen som det såkalte Sejersted-utvalget la frem for snart ti år siden, var *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU* (NOU 2012: 2). Den illustrerer godt hvordan EØS-avtalen fungerer i lys av sin unike posisjon som en internasjonal forvaltningsavtale. Forvaltning handler om å ta vare på, benytte eller administrere ressurser eller goder, og er den virksomhet som ikke utføres av lovgivende eller dømmende makt i et representativt demokrati basert på en tredeling av makten (Bernt 2021). Måten EØS-avtalen er organisert på tilsier at dens ivaretagelse faller inn under den utøvende makten i vårt politiske system, og de organisasjoner og institusjoner som forbereder, iverksetter, administrerer og evaluerer politiske tiltak på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (Fimreite og Grindheim 2007).

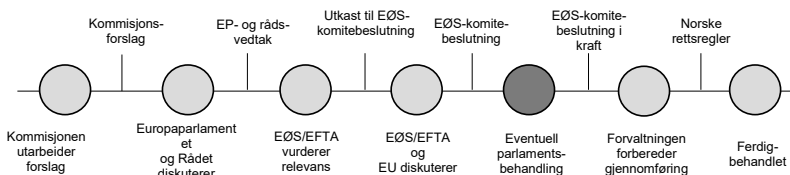
De av EUs rettsakter som krever lovendring i Norge må likevel vedtas av Stortinget (Claes og Førland 2015: 215), og på grunn av reservasjonsretten gjør dette at det derved er en viss politisk vurdering involvert ved EØS-avtalen. Men med tanke på at samtlige av rettsaktene har blitt implementert, med det tredje postdirektivet som det eneste som måtte gjennom Stortinget to ganger før det ble vedtatt, er den reelle rollen norsk lovgivning har i denne fasen minimal. Dette kan til en viss grad knyttes til den store usikkerheten om hva reaksjonene på bruk av reservasjonsretten eventuelt ville være, men samtidig blir de fleste rettsaktene direkte implementert i norsk forvaltning uten å måtte gå gjennom Stortinget. Dessuten er det kun en svært liten andel av rettsaktene som kommer til Stortinget hvor bruken av reservasjonsretten i det hele tatt har blitt diskutert, og de aller fleste vedtas enstemmig (Stortingsbiblioteket 2019). Dette illustrerer at selv den plattformen Norge har for eventuelt å ville blokkere EU-rettsakter, i stor grad er preget av konsensus med EU, og at den i liten grad er politisert.

Så selv om Norge for det første har noen uformelle arenaer for å påvirke EU-lovgivningen som faller inn under EØS, for det andre har noe rom for å diskutere EØS-politikk direkte i EØS-rådet og for det tredje har retten til å reservere seg for å implementere rettsakter, har Norge i praksis liten politisk påvirkning på det løpende innholdet i EØS-avtalen. For å diskutere hvordan avtalen påvirker norsk politikk, kan den sees på som en forvaltningsavtale, som legger rammene for norsk politikktutforming på tvers av styringsnivå og sektororganisering i det norske samfunnet.

Tap av suverenitet og økt byråkratisering

I og med at de politiske avgjørelsene fattes uten, eller i hvert fall med svært liten, norsk innflytelse, diskuteres EØS-avtalens påvirkning på norsk politikk ofte bare som en sak om suverenitetsavståelse. Men for å få en oversiktlig forståelse av EØS-avtalen er det viktig å se dette i forhold til de økonomiske fordelene avtalen bringer for norske bedrifter og arbeidsplasser. Tapet av nasjonal suverenitet er som vist ovenfor, direkte knyttet til de økonomiske godene og mulighetene som EØS-avtalen bringer. Gjennom EØS-avtalen forplikter Norge seg til å innlemme rettsakter vedtatt av EUs politiske organer i norsk rett.

Grunnet EØS-avtalens egenart er det forvaltningen som er den viktigste norske aktøren i denne prosessen, slik Espen D.H. Olsen, Guri Rosén og Jarle Trondal påpeker: «Den norske tilknytningsformen til EU er dermed i sum en arena for norsk administrasjon, ikke norske politikere, der sak og ikke nasjonal politikk står i sentrum for byråkratens virksomhet – også de norske» (2017: 189). Figur 2 illustrerer prosessen fra når Kommisjonen først begynner å utarbeide et forslag, til rettsakten er ferdig behandlet og innlemmet i norsk rett. Den illustrerer de ulike beslutningsfasene, og hvor i prosessen det er mulig å påvirke utformingen av rettsakten. Hvilke aktører som virker i denne prosessen og ved hvilke beslutningsfaser norske aktører har tilgang, er avgjørende.



Figur 2. Beslutningsprosessen for EU-rettsakter til norsk rett. Kilde: Europolov (2020).

Viktigheten og omfanget av norsk forvaltnings arbeid knyttet til EØS-avtalen kommer klart frem i en rapport fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fra 2020, hvor figur 2 er hentet fra. Der vises det til hvor i prosessen norsk forvaltning arbeider med EØS, og det pekes på tre hovedfaser: deltagelse i EUs organer, innlemmelse av EU-direktiver i EØS-avtalen og gjennomføring av disse direktivene i norsk rett (DFØ 2020: 12). Den rollen forvaltningen har i disse fasene er unik for EFTA-landene i EØS-avtalen, og gjør det mulig å peke på noen av særtrekkene ved avtalen.

Spesielt den første av disse fasene illustrerer forskjellen mellom EU-partene og EFTA-partene. For, mens arbeidet med rettsaktene i EU har et sterkt politisk preg, hvor medlemslandenes preferanser og interesser ofte har en avgjørende rolle, er det først og fremst ekspertgrupper og administrativt ansatte som tar del i dette arbeidet fra norsk side. Men, som nevnt ovenfor, er denne deltagelsen begrenset i omfang. Dag Harald Claes og Tor Egil Førland skriver blant annet at: «Det har vist seg at EUs medlemsland ikke tar samrådsprosessen med EØS-landene særlig alvorlig, i alle fall ikke på politisk nivå» (2015: 214). Og, som Olsen, Rosén og Trondal påpeker, er norsk byråkratisk arbeid i EUs organer i liten grad politisk definert. De nevner blant annet at norske byråkrater i denne sammenheng i liten grad styres av departementene i deres arbeid i EU (2017: 189). Så selv de få norske representantene som opererer i EUs organer, styres først og fremst av faglige vurderinger, ikke nasjonalpolitiske.

Det at deltagelse i EUs arbeid med EUs organer er en av de tre fasene DFØ peker på, er ikke unikt for Norge. Ekspertgrupper og forvaltning har ofte en sentral rolle i utformingen av et lands politikk. Det som gjør

innlemmelsen av EØS-rettsakter i norsk rett til en annen art enn hva tilfellet er for EU-statene, er den minimale rollen politiske aktører har i denne fasen. Dette er et grunnleggende demokratisk problem når vi vet at EU-statenes nasjonalpolitiske prioriteringer og vurderinger er viktig for utformingen av EU-rettsakter. I den grad norske politikere inkluderes i arbeidet med EU-rettsakter, er dette i praksis etter at det politiske arbeidet allerede er ferdig fra EUs side. Derved er ikke norske politikere bare utelatt fra de politiske prosessene i EU, men de møter også kun representanter for EUs og medlemsstatenes offentlige forvaltning. Så selv om det i EØS-avtalen teknisk sett er rom for politisk påvirkning, vil dette altså i praksis ha et administrativt preg (Claes og Førland 2015).

Den andre fasen DFØ beskriver, vitner også om det administrative preget EØS-avtalen har for de tre EFTA-landene. EØS-rådet består på EFTA-siden av de tre landenes ministre, og er en arena for politisk diskusjon rundt avtalens utvikling. Men siden EØS-rådet kun møtes to ganger i året, er det bare avtalens overordnede retning og de store linjene som diskuteres her. De konkrete rettsaktene derimot, er EØS-komiteens ansvarsfelt, og i motsetning til i EØS-rådet, er det ambassadører, altså offentlige byråkrater, som representerer EFTA-landene i EØS-komiteen.

Prosesen med å innlemme EU-rettsakter i EØS-avtalen gjøres altså også av forvaltningen fra norsk side, mens kun de overordnede rammene blir definert av norske politikere. Det arbeidet som gjøres av EØS-komiteen blir videre supplert av en rekke ekspertgrupper fra EFTA-statenes side, mens EUs representanter i EØS-komiteen har siden 2010 vært medlemmer av European External Action Services, det vil si EUs utenriksstjeneste, etter at ansvaret ble flyttet bort fra EU-kommisjonen (EFTA u.å.). Dette må også kunne anses som en byråkratisering av samarbeidet. Innlemmelsen av EU-rettsakter i EØS-avtalen er altså et forvaltningsmessig og ikke politisk anliggende.

Den siste av de tre fasene som nevnes i DFØ-rapporten, er gjennomføringen av rettsaktene i norsk rett. Det er ikke før denne fasen er fullført, at rettsakten blir gjeldene for den norske befolkning. Dette er annerledes

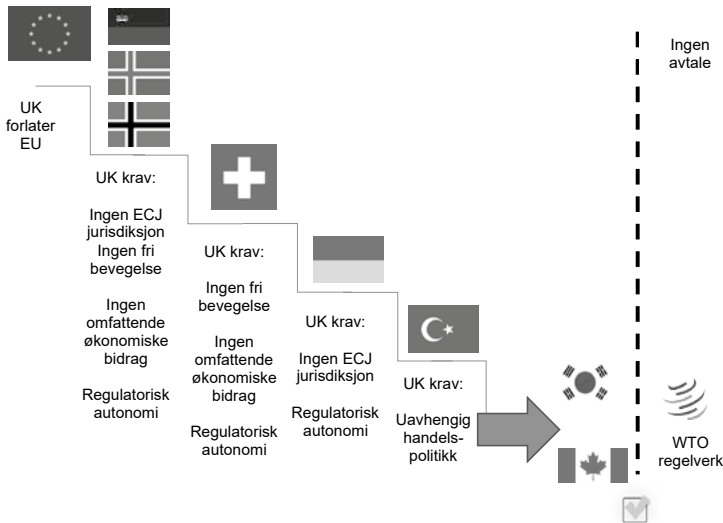
enn hvordan det er for EU-landene, der rettsakter blir gjeldende med en gang de godkjennes av EU. Den endelige avgjørelsen av om konkrete rettsakter skal tas inn i norsk rett eller ikke, tas altså av Norge. Men de aller fleste av EUs rettsakter innføres i norsk rett som forskrifter, det vil si at det er fagdepartementene og direktoratene som er ansvarlig for å gjøre rettsakten til en del av norsk rett. Forskrifter er nettopp til for å lette Stortingets arbeidsbyrde, da antallet rettsregler det er behov for i det moderne samfunnet er større enn hva den lovgivende forsamlingen Stortinget har kapasitet til å bearbeide (Bernt 2021).

Av de over 12 000 EØS-rettsaktene som har blitt innlemmet i tiden mellom at Stortinget vedtok EØS-avtalen i 1992 og juli 2019, har ca. 400 av dem trengt godkjenning av Stortinget (Stortingsbiblioteket 2019). Hvilken EU-politikk som gjennomføres i Norge og hvordan den innlemmes, er altså som vi allerede har sett, først og fremst noe som avgjøres og implementeres i norsk rett av den offentlige forvaltningen og EUs politiske system. I tillegg til å ha et avgjørende ansvar fra norsk side i utformings- og implementeringsfasen, er det fagdepartementer, direktorater og lokalforvaltningen som er ansvarlig for at rettsaktene gjennomføres og følges på en effektiv måte, etter at de er innlemmet i norsk rett.

Det klare flertallet av EØS-rettsakter som innlemmes tar ikke forbehold om at Stortinget gir samtykke. Det er EØS-komiteen som avgjør om Stortinget må behandle slike samtykkeproposisjoner. De rettsaktene som er avhengige av parlamentarisk samtykke, er de som fører til endring av nasjonalt lovverk, budsjettmessige endringer eller er av særlig nasjonal viktighet, og må godtas av Stortinget (Stortingsbiblioteket 2019). Ved særlig viktige saker, involveres altså norsk lovgivningsmakt. Dette er relevant med tanke på reservasjonsretten, og det kan argumenteres for at det er i denne fasen at norske politiske vurderinger kan ha mest innflytelse. Men, som nevnt ovenfor, har reservasjonsretten bare blitt benyttet en gang, og selv da hadde ikke dette varig virkning. Det er klart at EØS-avtalen ikke bare har flyttet en stor del av det politiske ansvaret i Norge fra Stortinget til EUs politiske institusjoner, men også fra Stortinget til den nasjonale, regionale og lokale offentlige forvaltningen.

Viktigheten av et samkjørt marked i et integrert Europa

I debatten rundt EØS-avtalen fremstilles det ofte som at denne avtalen er ett blant mange potensielle alternativer, og at dette er blitt stadig mer aktuelt etter Brexit. Dette er noe Martine Smørddal vil drøfte nærmere i kapittel åtte i denne boken, men svært kort kan vi si at ulike norske tilknytningsformer til EU er et mer aktuelt tema nå enn tidligere. Selv om Storbritannia har gjennomført Brexit, og vist at det kanskje er mulig å stå på utsiden av dette samarbeidet på et eller annet vis, er det imidlertid viktig for norske motstandere av EØS-avtalen å ta inn over seg at, selv for et så stort, og for EU så viktig land som Storbritannia, var det en tidkrevende og kontroversiell prosess å komme frem til en ny avtale med EU etter utmeldelsen. Det vil det også bli for Norge, og som vi ser av figur 3, vil en eventuell reforhandling eller oppsigelse av EØS-avtalen gjøre at norske bedrifter og arbeidsplasser vil komme i en helt annen situasjon overfor EUs indre marked enn tilfellet er i dag.



Figur 3. EUs ulike tilknytningsformer. Kilde: European Commission (2017), (oversatt og bearbejdet av Jan Erik Grindheim).

Figur 3 illustrerer forskjellige tilknytningsformer som EU har med ulike stater, og hva ved disse avtalene som gjorde dem uaktuelle for britene i Brexit-forhandlingene. Det som skapte utfordringer for Storbritannia i denne sammenheng, var at, i tillegg til å være svært klare på en rekke avtalevilkår som ikke var forhandlingsbare, ønsket britene å beholde et tett forhold til EU. I et forslag til fremtidig samarbeid lagt frem av statsminister Theresa Mays regjering i 2018, foreslo britene blant annet en ordning som sikret Storbritannia tilgang til det indre marked for visse varer, mens de ønsket utelatelse for blant annet fri bevegelse av personer (HM Government 2018: 14–15). Men dette forslaget ble ikke godtatt, blant annet fordi EU mente at å gi en aktør unntak fra én av de fire frihetene ville gi dem et konkurransefortrinn (Patel 2018). I forhandlingene med Storbritannia har EU vist at de ikke vil la stater være en slags gratispassasjer, som velger og vraker hva de ønsker av det indre marked og kun nyter godt av de godene som finnes når andre land tar ansvar for fellesskapet, nettopp gjennom å avgi nasjonalstatlig suverenitet. Det er derfor lite som tyder på at Norge vil være i stand til å nyte godt av EUs indre marked, uten å måtte godta visse begrensninger på vår nasjonalstatlige suverenitet.

Det er fortsatt for tidlig å si hva Brexit vil bety for britisk økonomi på lengre sikt, selv om det allerede er tegn som tyder på at en rekke sektorer, spesielt i enkelte av de britiske regionene, har blitt satt i en vanskelig situasjon (VG 2021). Men ved å se tilbake på de forhandlingene som fant sted, er det enklere å se hvorfor EØS-avtalen er en unik avtale for Norge i vårt forhold til EU. For selv om EØS-avtalen representerer en begrensning av statlig suverenitet, større enn selv den Storbritannia hadde som medlem i EU, gir den tilgang på et økonomisk samarbeid med muligheter for norske eksportører, som også er unikt i internasjonal forstand. Som Sejersted-utvalget påpekte: «EØS-avtalen [har] vært et stabilt og relativt forutsigbart rammeverk for nesten alt økonomisk samkvem med EU-statene, som til sammen er Norges klart viktigste økonomiske samarbeidspartnere» (NOU 2012: 2: 19). Selv om denne NOU-en snart er ti år gammel, er denne påstanden fortsatt gjeldende. Ikke minst fordi EØS-samarbeidet har et helt annet omfang enn tidligere, både med tanke på antall rettsakter og hvilke sektorer som er inkludert.

Fra et norsk ståsted er det til tider enkelt å oppfatte EØS-avtalen som en komplisert og vilkårlig sammensetning av regler som har virkning i Norge, men som figur 3 ovenfor viser, er selv stater som Ukraina og Tyrkia, som vanligvis oppfattes som utenfor EUs direkte innflytelse, også tilknyttet EU-samarbeidet. Dette fører til at Ukraina blant annet harmoniserer standarder og normer etter EU i store deler av industri- og landbrukssektoren (European Commission 2021), og viser at, selv om avtaleformen ved EØS-avtalen er unik, er ikke europeisering og suverenitetstapet unikt for Norge. Dette er et produkt av hvor integrert det moderne internasjonale samfunn er blitt, blant annet gjennom såkalte integrerte verdikjeder i globale selskaper som opererer på tvers av landegrensene. Isolert sett representerer Norge et lite marked. En innrettelse mot et større marked er nødvendig for fremtidig vekst, og for at dette markedet skal kunne bestå, er harmonisering av nasjonale markeder nødvendig. Det kan tenkes at Norge ville vært i stand til å finne en alternativ tilknytningsform til EU, men at dette vil skape de økonomiske mulighetene Norge er avhengig av, uten krav om en betydelig samkjøring med EU, er langt mindre sannsynlig.

Utviklingen av norsk harmonisering med EU er noe som kommer frem i Sejersted-utvalget. Her pekes suverenitetsavståelsen på som en avgjørende del av EØS-avtalen, men utvalget viser også til at denne ikke på noen måte er absolutt: «nasjonale utviklingstrekk og politiske ønsker trekker i samme retning (...). De gangene norske myndigheter (sentralt eller lokalt) virkelig har ønsket å verne om regionale særordninger, har man stort sett klart dette, om enn noen ganger med justeringer» (NOU 2012: 2 s. 541). Sammen med konstateringen av at «på de fleste områder er betydningen [av EU/EØS-retten] begrenset, og nasjonale myndigheter kan fortsatt gjøre som de vil så lenge de ikke forskjellsbehandler borgere og bedrifter fra andre EU/EØS-stater, eller på annen måte innfører EU/EØS-stridige restriksjoner» (NOU 2012: 2 s. 68), maler utvalget et annet bilde av norsk suverenitetsavståelse gjennom EØS-avtalen enn det som ofte fremstilles i den politiske debatten om EØS.

EØS-tilpasningen er lite kontroversiell

Påstanden om at norsk rett i stor grad har hatt en utvikling som sammenfaller med våre nasjonale politiske interesser, selv om store deler av rettsutviklingen i dag avgjøres i EU, styrkes av hvor lite kontroversielle majoriteten av de rettsaktene som har vært behandlet i Stortinget har vært. Av de ca. 400 rettsaktene som gikk til Stortinget for samtykke frem til juli 2019, var det for eksempel kun 46 som ikke ble vedtatt enstemmig (Stortingsbiblioteket 2019).

Det at Europa er svært tett integrert, og at EØS-avtalen er en arena for dette, vises ikke bare ved de økonomiske aspektene og den pragmatiske tilpasningen mellom norsk forvaltning av EØS-avtalen og dens politiske utvikling på nasjonalt nivå. Et annet eksempel på dette er norske kommuners og fylkeskommuners deltagelse i EUs program for å fremme grense-nasjonalt, transnasjonalt og interregionalt samarbeid. Allerede i 1994, da EØS-avtalen trådte i kraft, ble det fra norsk side prioritert å ta del i dette samarbeidet fordi det som på nasjonalt nivå, er saker regionalt og lokalt som er grenseoverskridende og avhengig av internasjonal samordning for å kunne håndteres eller forbedres.

Et eksempel er norsk deltagelse i EUs interregionale samarbeid, som ble evaluert av konsultantselskapet COWI på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2019. Her kom det blant annet frem at en del løsninger for norske kommuner og fylkeskommuner ikke ville blitt iverksatt eller oppnådd uten den grenseoverskridende plattformen EUs Interreg-program utgjør (KMD 2019). Denne oppfattelsen deles av deltagerne i programmene, noe Sejersted-utvalget også konkluderer med: «De har gitt viktige internasjonale erfaringer, nye impulser og bidratt til nettverksbygging. Læring og kompetanse vektlegges» (NOU 2012: 2: 535). Videre viser Sejersted-utvalget til hvordan dette også har gitt økt kunnskap for norske kommuner og fylkeskommuner om andre samarbeidsprogrammer og finansieringskilder i EU. Så selv om interregionalt samarbeid ikke er en del av EØS-avtalen, er Interreg ett blant mange

eksempler på hvordan Norge og norske aktører i større grad har fått tatt del og blitt integrert i europeiske programmer og samarbeidsformer.

Konklusjon

Sejersteds-utvalget betegnet sin NOU om Norges forhold til EU som: «en beretning om en omfattende europeisering av Norge de siste tjue årene» (NOU 2012: 2 s. 17). Nesten ti år etter, er dette utsagnet fortsatt like aktuelt. Gjennom EØS-avtalen og annet samarbeid med EU er Norge blitt en integrert del av det europeiske samarbeidet, ikke bare økonomisk, men innenfor de aller fleste sektorer av samfunnet. Dette er naturligvis en demokratisk utfordring så lenge norske politikere ikke tar del i det daglige arbeidet med den politiske utviklingen av EØS-avtalen, samtidig som at denne avtalen legger klare rammer for norsk politikk og forvaltning på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Det indre marked med de fire friheter og felles konkurransevilkår for bedrifter og arbeidsplasser, er de viktigste grepene EU har for å sørge for en fri konkurranse mellom de 27 medlemslandene, samt de tre EFTA-landene gjennom EØS-avtalen. Her har norske eksportnæringer tilgang på et langt større marked enn det nasjonale. Mot dette har Norge flyttet en del av den politiske beslutningsprosessen til EU og til forvaltningen. Men som Sejersted-utvalget skrev i 2012: «Erfaringene så langt er at de prinsipielle problemene med EØS, Schengen og de andre avtalene er større enn de praktiske» (NOU 2012: 2, s. 18).

Referanser

- Berghei, J.T. (2020). *Halvparten av sakene i kommunestyre og fylkesting berørt av EU eller EØS*. Hentet fra: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/kommunestyre-fylkesting-eu-eos>.
- Bernt, J.F. (2021). «Forskrift». Tilgjengelig fra: <https://snl.no/forskrift>.
- Claes, D.H. og Førland, T.E. (2015). *EU: Mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- EFTA (u.å.). «EEA Joint Committee». Hentet fra: <https://www.efta.int/eea/eea-institutions/eea-joint-committee>.
- europalov.no (2020). «Regnskapsdirektivet». Hentet fra: <https://europalov.no/rettsakt/regnskapsdirektivet/id-5047>.
- europalov.no (u.å.). «Om beslutningsprosessen». Hentet fra: <https://europalov.no/laer-mer/beslutningsprosessen#EOS3>.
- European Commission (2017). «Slide presented by Michel Barnier», European Commission Chief Negotiator, to the Heads of State and Government at the European Council (Article 50) on 15 December 2017.
- European Commission (2021). «Ukraine». Hentet fra: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine/>.
- Fimreite, A. L. og J. E. Grindheim (2007). *Offentlig forvaltning* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- HM Government (2018). «The future between the United Kingdom and the European Union».
- KMD (2019). «Evaluering av Interreg i Norge». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-interreg-i-norge/id2642587/>.
- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Patel, O. (2018). *The EU and the Brexit Negotiations: Institutions, Strategies and Objectives*. UCL European Institute.
- Poll of polls. (2021). «Stortingsvalg: Hele landet». Hentet fra: <http://www.pollofpolls.no/?cmd=Stortinget>.

SSB (2021). «Utenrikshandel med varer». Hentet fra:
<https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh/aar>.

Stortingsbiblioteket (2019). «Stortinget og EØS-avtalen: Faktaark fra Stortingsbiblioteket». Hentet fra: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/faktaark_stortinget_og_eos_avtalen.pdf.

Utenriksdepartementet (2013). *Meld. St. 5 (2012–2013): EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-5--20122013/id704518/?ch=3>.

VG (2021, 14. april). «Opprøret i Nord-Irland truer fredsavtalen». Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/vAJAxw/opproeret-i-nord-irland-truer-fredsavtalen>.

3. De politiske partiene og EØS

Tage Slind Jensen

Årets stortingsvalg ser ut til å bli spennende for alle som interesserer seg for EØS-avtalen. Til tross for at oppslutningen om EØS-avtalen er historisk høy i befolkningen, går avtalen en usikker fremtid i møte (FriFagbevegelse 2020). Det gjelder særlig hvis de rødgrønne skulle vinne stortingsvalget til høsten. Da de satt i regjering fra 2005 til 2013, var det enkelt for Arbeiderpartiet å legge spørsmålet om EØS-avtalen i en skuff fordi Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti hadde så lav samlet oppslutning. Men hvis Ap ikke løfter seg frem mot valgdagen, vil det bli krevende å motstå et krav fra EØS-motstanderne på venstresiden om at avtalen må reforhandles eller sies opp. Selv om situasjonen er mer avklart på borgerlig side, kan det heller ikke utelukkes at et Sylvi Listhaug-ledet Fremskrittsparti også vil trappe opp EØS-kritikken i håp om å vinne tilbake velgere fra Senterpartiet.

I dag kan vi få inntrykk av at det først og fremst er EØS-motstanderne som prater om avtalen, og som i skrivende stund har en samlet oppslutning på hele 41,1 prosent ifølge nettstedet Poll of polls (22.03.2021). Hvis vi legger til grunn at motstandernes krav om folkeavstemninger og reformer ikke er tomme trusler, kan ikke EØS-avtalens støttespillere ta avtalen for gitt. Så lenge motstanderne kan få flertall i en ny regjeringskoalisjon, er det en reell sannsynlighet for at Norges viktigste internasjonale samarbeidsavtale kan ryke. Dette poenget vil trolig bli løftet frem av dagens regjeringspartier i løpet av valgkampen. Men hvor gode er egentlig tilhengerne til å forsvare EØS-avtalen, og hvilke argumenter brukes av motstanderne?

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for de politiske partienes argumenter for og mot EØS-avtalen, med utgangspunkt i deres gjeldende partiprogrammer

(2017–2021) og nyeste programutkast for den kommende stortingsperioden (2021–2025). Jeg vil først undersøke om det finnes en sammenheng mellom EØS-avtalens regionale viktighet og motstandernes oppslutning i det gitte området. Deretter vil jeg ta for meg tilhengerpartienes og motstandernes argumenter for og mot EØS-avtalen, og vurdere argumentene deres opp mot hvordan EØS-avtalen er utformet og tiltenkt å virke. Før jeg til slutt konkluderer med at EØS-tilhengerne ikke argumenterer godt nok for EØS-avtalen i partiprogrammene sine, og at EU-medlemskap i større grad bør kunne vurderes som en løsning på de utfordringene som følger ved dagens avtale.

EØS-motstanderne gjør det bra der avtalen er viktigst

Ettersom Norge er en liten og åpen økonomi, er handel på tvers av landegrensene svært viktig for vår velstand. Men hvor er de eksportrettede virksomhetene lokalisert, og hvordan gjør de forskjellige partiene det i regioner som har høy verdiskaping som følge av eksport og derved er avhengige av EØS-avtalen?

I 2018 publiserte Menon Economics, på oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), en rapport om eksportrettede virksomheter på regionalt nivå i Norge. Rapporten viser at dersom vi holder olje- og gassektoren utenfor, legger de eksportrettede virksomhetene grunnlaget for omkring 465 000 sysselsatte i Norge; det vil si rundt en fjerdedel av landets totale sysselsetting i privat sektor. Det er de mest folkerike fylkene som eksporterer mest, altså Oslo, Hordaland og Rogaland, mens de mindre befolkede og perifert beliggende fylkene eksporterer relativt lite, med Oppland, Hedmark og Finnmark på bunn. Som vi kommer tilbake til i kapittel fem i denne boken, kan dette blant annet forklares med hvor verdiskapingen i virksomhetene registreres, og da spesielt i olje- og gassektoren, men denne sektoren er som nevnt ikke inkludert i de arbeidsplassene vi ser på her.

Som en følge av dette skulle vi tro at de partiene som forsvarer EØS-avtalen skulle gjøre det best i de delene av landet hvor eksportnæringene er viktigst, og motsatt: hvis eksporten er lav, er støtten til de partiene som er imot eller

skeptiske til EØS-avtalen høy. Men slik er det ikke dersom vi ser på eksport per sysselsatt. EØS-motstanderne gjør det faktisk best der avtalen antagelig betyr mest når det gjelder eksport per sysselsatt. Det er næringslivet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Nordland som drar mest nytte av Norges tilgang til de internasjonale markedene, hvorav EUs indre marked er det desidert viktigste, men i disse områdene gjør de EØS-kritiske partiene det svært godt på meningsmålingene.

Tabell 1. Forholdet mellom eksport per sysselsatt i norske fylker og oppslutningen om de politiske partiene (eksportverdi i 1000 NOK og oppslutning om partiene i prosent)

Fylke	Eksport per sysselsatt (1000 NOK)	Oppslutning (FrP + MDG + R + SV + Sp)
Møre og Romsdal	800	47,0
Sogn og Fjordane	631	68,5
Nordland	612	59,6
Hordaland	567	39,7
Agder (Aust/Vest)	548	36,2 / 33,9
Rogaland	465	36,2
Telemark	445	46,2
Finnmark	396	53,6
Troms	357	57,7
Vestfold	327	35,0
Oslo	299	39,7
Buskerud	290	42,1
Oppland	290	56,4
Trøndelag (Nord/Sør)	290	61,2 / 45,5
Akershus	259	35,2
Hedmark	240	57,7
Østfold	232	38,9

Kilde: Menon Economics (2018) og Poll of Polls (hentet 05.04.2021).

Tabell 1 ovenfor gir en oversikt over fylkenes eksportavhengighet, målt i eksport per sysselsatt, og EØS-motstandernes samlede oppslutning per 5. april 2021. Partienes oppslutning baserer seg på et gjennomsnitt av stortingsmålinger som er brutt ned på de ulike valgkretsene, og er hentet fra Poll of polls. Merk at både Agder og Trøndelag står oppført som ett fylke, selv om de består av to stortingsvalgkretser. Dette har liten betydning i Agders tilfelle, men er viktigere i Trøndelag, der partiene har nokså ulik oppslutning i nord og sør. Dette kan gi noen skjevheter i dataene som presenteres her.

Selv om oversikten i tabell 1 viser at EØS-motstanderne gjør det godt i flere eksportavhengige fylker, er det ikke mulig å peke på en ensidig sammenheng mellom oppslutningen deres og avtalens viktighet for regionen. Korrelasjonskoeffisienten mellom de to variablene er bare på 0,29, og indikerer en svak positiv sammenheng mellom dem. Det er likevel påfallende at motstanderne gjør det såpass godt i regioner der eksportindustrien står for en stor andel av verdiskapningen og arbeidsplassene. Er dette et tegn på at velgerne ikke tar EØS-motstandernes programformuleringer om utmelding på alvor? Eller kan det være at velgerne i disse regionene ikke deler denne bekymringen i like stor grad som ellers i landet, selv om forskningen viser EØS-avtalens viktighet? I så fall er det EØS-tilhengernes oppgave å opplyse og overbevise om de negative effektene som vil oppstå dersom EØS-avtalen settes i spill. Dette kan muligens relateres til et mer generelt problem knyttet til EØS-avtalen: Folk flest forstår neppe helt hva denne dreier seg om, siden kommunikasjon rundt EØS-avtalen ofte blir veldig komplisert. En tredje mulig forklaring er at andre saker enn EØS-avtalen har større betydning for velgernes partipreferanse i disse områdene. Det er for eksempel kanskje ikke primært på grunn av EØS-motstanden at Senterpartiet gjør det godt på målingene i disse regionene og nasjonalt, men fordi partiet er den fremste og tydeligste opposisjonen til den sittende regjeringen i en rekke saker.

Hvis EØS-avtalens støttespillere vil beholde denne avtalen også fremover, må de antagelig bli flinkere til å poengtere at en stemme til Senterpartiet vil gjøre fremtiden til EØS-avtalen usikker, og deretter forklare hvilke konsekvenser dette vil ha for norske bedrifter og arbeidsplasser, ikke minst i flere av de regionene hvor Sp gjør det bra på meningsmålingene. Dette er enklere for dagens

regjeringspartier enn Arbeiderpartiet, som tross alt må samarbeide med Sp om det skulle bli regjeringsskifte. Deler av Ap frykter nok at en oppildnet EØS-debatt vil gjøre samarbeidskabalene vanskelig, noe som vil bringe frem anklager om rødgrønt kaos. Samtidig kan en tydeligere posisjon som EØS-tilhenger bidra til at Ap får tilbake noen velgere fra Sp. Dermed kan det ikke utelukkes at en mer aktiv EØS-debatt ville gagnet Ap, også i forhold til de øvrige partiene som stiller seg skeptiske til EØS-avtalen og vil ha den sagt opp eller reforhandlet. Men la oss først se litt nærmere på hvordan de politiske partiene som er for EØS-avtalen argumenterer for dette i sine inneværende partiprogrammer (2017–2021) og i de som nå er under utarbeidelse (2021–2025).

EØS-tilhengernes viktigste argumenter

Tar vi en kikk i de gjeldende partiprogrammene og utkastene til de nye som vedtas utover våren, står det påfallende lite om EØS-avtalen hos tilhengerne. Det virker rett og slett som om de ikke klarer å sette ord på hvorfor EØS-avtalen er viktig for Norge. Derved ser det ut til at motstanderne får dominere denne debatten på sine premisser, og disse ligger ofte langt fra den realiteten EØS-avtalen utgjør for norske bedrifter og arbeidsplasser. I dagens partiprogrammer er det i all hovedsak fire argumenter som går igjen blant de partiene som støtter EØS-avtalen:

1. EØS-avtalen er viktig for norsk næringsliv, arbeid og velferd.
2. Internasjonalt samarbeid er et gode i seg selv.
3. Det er urealistisk å tro at EØS-avtalen kan erstattes med en bedre handelsavtale.
4. EØS-avtalen er Norges eneste alternativ til fullt EU-medlemskap.

EØS-avtalen er viktig for norsk næringsliv, arbeid og velferd

Tilgang til EUs indre marked er viktig for norsk næringsliv og norske arbeidsplasser. Også mange av de skeptiske partiene trekker frem dette som et pluss ved avtalen. Allikevel fremkommer det sjeldent tydelig i partienes

programmer hvorfor eller hvordan avtalen bidrar til å bevare norske arbeidsplasser. Arbeiderpartiet skriver for eksempel at «på tross av skjerpet konkurranse, har vi opplevd en rekordhøy vekst i sysselsetting og reallønn, fortsatt stabil lønnsfordeling, og en sterk vekst i offentlige tjenester» (Ap 2017: 91). Dette er i utgangspunktet et godt argument for EØS-avtalen, men det er lagt frem på en tungvint måte, ettersom partiet unngår å si det åpenbare: At avtalen bidrar til enklere handel på tvers av landegrensene, hvilket sikrer arbeidsplasser og verdiskaping i Norge. Således bidrar EØS-avtalen også til økte inntekter til den norske stat, fylker og kommuner, som blant annet kan brukes på å bygge ut offentlige trygder og tjenester.

Det samme ser vi i partiprogrammet til Høyre, der de nøyer seg med å nevne at «tilgang til EUs indre marked er en viktig forutsetning for å sikre velferden i det norske samfunn» (Høyre 2017: 12). At Ap legger større vekt på velferdsytelser enn Høyre, er kanskje ikke så overraskende, men det er nokså påfallende at Høyre, som lenge var næringslivets parti, ikke bevilger mer plass i sitt program til å redegjøre for EØS-avtalens vitale betydning for nettopp norsk næringsliv, bedrifter og arbeidsplasser. Høyre skal imidlertid ha honnør for at det garanteres for en videreføring av EØS-avtalen, og at dette er blitt tatt med i utkastene til nytt partiprogram for 2021–2025 (Høyre 2021: 73).

Heller ikke KrF eller Venstre klarer helt å sette ord på hvorfor EØS-avtalen er viktig for norsk næringsliv og velferd. I Venstres program finner vi følgende formulering: «Avtalen sikrer fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital og gir norske bedrifter adgang til verdens største økonomi» (Venstre 2017: 187). Det som er positivt med dette utsagnet er at det beskriver hva tilgangen til det indre markedet faktisk innebærer. Allikevel skrives det ikke i klartekst hvordan den frie bevegelsen bidrar til å opprettholde arbeidsplasser, annet enn at bedrifter gis tilgang til et stort marked. Om vi skal tro motstanderne, kunne Norge fått tilgang til det samme markedet gjennom nær sagt en hvilken som helst annen handelsavtale med EU enn EØS-avtalen. KrF, som eksplisitt skriver at en reforhandling av EØS-avtalen vil sette norsk næringsliv i spill, nevner at EØS-avtalen sikrer «Norge adgang til EUs indre marked og tilgang på samarbeid innenfor blant annet utdanning og forskning»

(KrF 2017: 149). Ergo bygger KrFs argument på det samme innholdet som Venstres, men det fremstår svakere som følge av at KrF ikke uttrykker hva tilgang til det indre markedet innebærer i praksis. Det er også merkelig at heller ikke KrF konkret nevner EØS-avtalens viktighet for norske arbeidsplasser. Det er et godt argument som EØS-avtalens støttespillere nok kunne kommunisere tydeligere.

Internasjonalt samarbeid er et gode i seg selv

«Samarbeid» er et begrep som gir positive assosiasjoner hos de fleste. Derfor er det kanskje ikke så rart at nær sagt alle de politiske partiene fremhever viktigheten av internasjonalt samarbeid i sine partiprogrammer. Også EØS-motstanderne trekker frem fordelene ved å samarbeide på tvers av landegrensene på ulike områder, selv om de åpenbart ikke ønsker et så forpliktende og omfattende samarbeid som det EØS-avtalen legger opp til.

Programmene til Ap, KrF og Venstre nevner at grenseoverskridende utfordringer krever internasjonale løsninger. Argumentene legges ofte frem som enthymemer, det vil si at premisene er implisitte og konklusjonen underforstått. Det påstås at internasjonalt samarbeid er viktig, og så lar partiene leseren selv fylle inn premisene for utsagnet. Dette innebærer at viktigheten av internasjonalt samarbeid sjeldent utbroderes detaljert i partiprogrammene, men det er kanskje heller ikke nødvendig ettersom de aller fleste vil være enige i dette. Det som imidlertid bør forklares grundigere, er hvorfor EØS-avtalen er en viktig del av Norges internasjonale samarbeid. Ap skriver for eksempel at de vil «arbeide for et sterkt politisk samarbeid i Europa», da det vil føre til en «inkluderende vekst» (Ap 2017: 91-92). Av dette kan det leses at Ap betrakter EØS-avtalen som et viktig middel for å skape mer velstand i Europa, men det fremstår uklart hvordan. Videre skriver Ap at de vil «stå tydelig opp for verdiene av et åpent, samarbeidende og nært sammenknyttet Europa i en tid der nasjonalisme, proteksjonisme og fremmedhat er på fremmarsj» (Ap 2017: 92). I så fall vil det bli problematisk for Ap å samarbeide med Senterpartiet i regjering, siden Sp er blant de mest proteksjonistiske partiene på Stortinget.

Venstres program inneholder en lignende formulering, der det stadfestes at internasjonalt samarbeid er det eneste alternativet til isolasjonisme. Dette begrunnes med at samarbeid er viktig for å forhindre konflikt og opprettholde fred (Venstre 2017: 187). KrFs utgave av det samme argumentet begrunnes ideologisk: «KrFs kristendemokratiske ideologi vektlegger behovet for forpliktende internasjonalt samarbeid der det ikke er hensiktsmessig at stater alene løser en utfordring» (KrF 2017: 149). Høyre er det eneste partiet som ikke eksplisitt skriver at internasjonalt samarbeid er viktig. Det er allikevel åpenbart at partiet mener at Norge er tjent med å samarbeide internasjonalt, da det blant annet tar til orde for norsk EU-medlemskap og garanterer for en videreføring av EØS-avtalen.

Fordi alle de norske politiske partiene uttrykker at internasjonalt samarbeid er viktig, kan velgerne få et inntrykk av at forskjellene mellom dem er små. Men det er ikke tilfellet. Partiene som støtter EØS-avtalen bør derfor gi større uttrykk for skillelinjene i utenriks- og handelspolitikken, deriblant synet på EØS-avtalen, hvis denne avtalen skal sikres politisk støtte også fremover. Når EØS-motstanderne argumenterer for at Norge er tjent med internasjonalt samarbeid, men likevel ikke vil ha denne avtalen, er det rart at tilhengerne ikke poengterer inkonsistensen i motstandernes argumentasjon.

Det er urealistisk å tro at EØS-avtalen kan erstattes med en bedre handelsavtale

KrF er det eneste partiet som har stått fast ved at EØS-avtalen er den optimale løsningen for Norge, og er også det eneste partiet som eksplisitt nevner mangelen på realisme i det å skulle forhandle seg frem til en bedre avtale i sitt program: «Det er urealistisk å tro at vi kan få til en bilateral handelsavtale som gir like gode muligheter for tilgang til det europeiske markedet» (KrF 2017: 149). De andre partiene nevner flere og ulike fordeler ved avtalen, men sier lite om alternativene, bortsett fra norsk EU-medlemskap, som Høyre tar til orde for.

Dette er et sterkt argument for EØS-avtalen, men det bør fremkomme tydeligere hvorfor den er så god for Norge. Avtalens motstandere fremstiller det som enkelt å komme til enighet om en ny og bedre avtale, uten at de evner å skissere et godt alternativ. Noen av dem viser til Brexit-avtalen, som like gjerne kunne ha blitt brukt av tilhengerne som et eksempel på en dårligere avtale enn EØS. EØS-motstanderne har mange og sprikende ønsker for en ny avtale. Er det realistisk å tro at en eventuell reforhandling vil kunne resultere i en bedre avtale enn den vi har i dag? Og hvis målet er mer demokrati, er nok EU-medlemskap det eneste reelle alternativet til EØS-avtalen.

EØS-avtalen er Norges eneste alternativ til fullt EU-medlemskap

Høyre er Norges mest trofaste EU-parti, og sånn sett er det ingen overraskelse at partiet ønsker å erstatte EØS-avtalen med norsk EU-medlemskap. I partiprogrammet legges det vekt på det demokratiske underskuddet som følger av EØS-avtalen, da Norge ikke har anledning til å påvirke de politiske beslutningene som ligger til grunn for avtalen (Høyre 2017: 12). Også KrF og Venstre nevner dette som en uheldig konsekvens av EØS, samtidig som førstnevnte fremholder at dette veies opp med at Norge har mulighet til å føre en selvstendig politikk på enkelte områder. Venstres 2017-program kan sees på som en slags forsmak på landsstyrevedtaket i september 2020, da partiet skiftet syn i saken om medlemskap. I programmet uttrykkes det blant annet at «Venstre vil ha et sterkere og mer handlekraftig EU», og at «Norge bør ta en sterkere rolle for å bidra til at samarbeidet i Europa styrkes» (Venstre 2017: 188). Slike utsagn utelukker i hvert fall ikke at en positiv holdning til norsk EU-medlemskap, selv om det ikke skrives eksplisitt.

Problemet med å ta til orde for et norsk medlemskap i EU er at dette ikke er spesielt populært blant velgere, selv om oppslutningen var relativt høy i den siste målingen i 2020 (Nettavisen 2020). Men EUs mangel på popularitet blant nordmenn kan likeså godt være et resultat av at ingen tør å sette i gang en ny medlemskapsdebatt. I diskusjoner om EØS-avtalen, der det demokratiske underskuddet ofte trekkes frem som en utfordring, burde ja-partiet Høyre, og Venstre, som nylig endret syn i saken, kanskje våge å bringe inn

EU-medlemskap som et alternativ. EØS-avtalen er tross alt et kompromiss mellom EU-motstandere og tilhengere. Når ingen lenger er tydelige EU-forkjempere, forskyves «spillebrettet» og kompromisset glemmes. Bare gjennom fullt medlemskap vil Norge kunne ha tilgang til EUs indre marked og formelt påvirke beslutningene som fattes i Brussel, som vi uansett er nødt til å innordne oss etter i dag.

Tabell 2. Hvilke argumenter bruker de norske partiene i debatten om EØS-avtalen?

Argument	Ap	Høyre	KrF	Venstre
EØS-avtalen er viktig for norsk næringsliv, arbeid og velferd.	Ja. Den bidrar til vekst i sysselsetting, reallønn og offentlige tjenester.	Ja. Avtalen sikrer norsk velferd.	Ja. Den sikrer adgang til det indre markedet og er viktig for norsk næringsliv.	Ja. Sikrer EUs fire friheter, og gir bedrifter adgang til verdens største økonomi.
Internasjonalt samarbeid er et gode i seg selv.	Ja. Støtter et åpent og nært sammenknyttet Europa.	Nei.	Ja. Det er ikke hensiktsmessig at stater løser alle utfordringer alene.	Ja. Samarbeid er eneste alternativ til isolasjonisme, og viktig for å opprettholde fred.
Det er urealistisk å tro EØS-avtalen kan erstattes med en bedre handels-avtale.	Nei.	Nei.	Ja. EØS-avtalen er den beste løsningen for Norge.	Nei.
EØS-avtalen er Norges eneste alternativ til fullt EU-medlemskap.	Nei.	Ja. EU-medlemskap ville gitt større demokratisk innflytelse.	Nei.	Nei, men ønsker at Norge skal være en aktiv del av EU. Siden 2020: Ja.

EØS-motstanderne

Jeg har valgt å dele de EØS-kritiske partiene i to kategorier: de harde motstanderne og de myke. I den førstnevnte kategorien finner vi Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, mens Fremskrittspartiet og Miljøpartiet De Grønne plasseres i den andre. De myke motstanderne anerkjenner begge at EØS-avtalen er viktig for Norge, og ønsker kun å reforhandle visse deler av denne. De er allikevel inkludert under motstandernes paraply, da det ikke er vanskelig å forutsi hvordan en eventuell reforhandling av EØS-avtalen vil slå ut og hvilket ståsted de i så fall vil innta. Det interessante er at mens FrP har blitt stadig mer skeptisk til EØS-avtalen, har MDG blitt mer positivt. I det nye partiprogrammet har MDG slått fast at de ønsker å videreføre EØS-avtalen, og deler av MDG mener at partiet burde gå inn for EU-medlemskap av hensyn til internasjonalt klimasamarbeid (MDG 2021: 104). Således er det muligens litt urettferdig at de begge er inkludert i denne kategorien, men her legges de nåværende programmene til grunn, der MDG tar til orde for reformer i EØS-avtalen. Alle EØS-motstanderne bevilger mye plass i sine programmer til å problematisere avtalen, og ulike varianter av argumentene under er de vanligste:

1. EØS-avtalen er udemokratisk og/eller byråkratisk.
2. EØS-avtalen skaper økt press på norske velferdsytelser.
3. EØS-avtalen bidrar til et «uanstendig» arbeidsliv.
4. Brexit-avtalen har gitt et handlingsrom som bør utnyttes.

Det bør bemerkes at motstanden mot EØS-avtalen er mer fragmentert enn støtten: Enkelte partier vil for eksempel fremheve en ekstra belastning på norske velferdstjenester som følge av EØS-arbeidsinnvandring, som det største problemet med avtalen, mens andre vil trekke frem det som går under betegnelsen sosial dumping. Det gjør argumentskategoriene noe mindre samlende enn hos tilhengerpartiene.

EØS-avtalen er udemokratisk og/eller byråkratisk

Alle de politiske partiene som er mot EØS-avtalen, gir uttrykk for at deler av avtalen strider mot en eller flere norske interesser. Men hva er Norges interesser, og hvem definerer disse? EØS-motstanderne vil mest sannsynlig svare at disse verdiene bestemmes av det norske folk, og da er vi ved problemets kjerne: Den norske befolkningen har aldri blitt gitt anledning til å si sin mening om EØS-avtalen gjennom en folkeavstemning. Motstanderpartiene kan derfor med rette oppleve at makten er blitt flyttet fra Norges folkevalgte politikere til EUs politiske organer, EU-domstolen, forhandlingsdelegasjoner, kommersielle selskaper og andre aktører utenfor landets grenser. MDG skriver for eksempel at utviklingen mot et fellesmarked har «skjedd på bekostning av lokalt mangfold, eierskap, folkestyre og trygge arbeidsplasser» (MDG 2017: 29). Dette er begrunnelsen for at de ønsker reformer i EØS-avtalen med mål om «mer innsyn, demokrati og deltakelse» (MDG 2017: 85). Hvordan dette skal realiseres uten å overbelaste norske politikere med utallige saker knyttet til endringer i diverse handelsreglementer fremkommer ikke. I praksis vil en slik løsning hindre EØS-avtalens grunnleggende prinsipp om fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital på tvers av landegrensene. Dernest vil nok flere være skeptiske til det siste utsagnet om at Norges deltagelse i EUs indre marked har gått på bekostning av trygge arbeidsplasser, siden eksportdata vel nettopp viser at EØS-avtalen bidrar til å opprettholde arbeidsplasser i Norge, ikke minst i distriktene (Menon Economics 2018).

Senterpartiet mener at EØS-avtalen utgjør en trussel mot demokratiet og nasjonalstaten, ved at den svekker handlingsrommet til folkevalgte politikere i Norge: «Senterpartiet er imot å overføre myndighet til overnasjonale organer der norske velgere ikke lenger kan påvirke hvem de styres av. Sp er derfor mot norsk medlemskap i EU og EØS» (Senterpartiet 2017: 7). Partiets alternativ er en handels- og samarbeidsavtale med EU som sikrer Norges interesser. Men hva disse er, er som tidligere påpekt, ikke opplagt. Heller ikke hvem som skal definere dem, og tilhengerne kan dessuten alltid hevde at det er en falsk motsetning mellom EØS-avtalen og den såkalte undergravingen av norske interesser. Ikke minst kan EU-tilhengerne poengtere at norske velgere faktisk kunne påvirket hvem de ble styrt av gjennom folkeavstemningen

om et norsk medlemskap i EU i 1994. Senterpartiet er krass i sin kritikk av EØS-avtalen, men partiet klarer ikke å skissere et mer demokratisk alternativ til avtalen enn EU-medlemskap.

Også SV og Rødt begrunner sin EØS-motstand med det demokratiske underskuddet, men deres kritikk er òg tuftet på skepsis mot frie markeder generelt. SV skriver for eksempel at «inngåtte frihandelsavtaler [...] inneholder en uakseptabel flytting av makt fra stater til flernasjonale selskaper» (SV 2017: 15). Rødt er innoim det samme poenget og legger til at «markedsliberalismen er noe folket i Europa ikke ønsker» (Rødt 2017: 78). Samtidig vil begge disse partiene ha en ny avtale som sikrer norsk adgang til det europeiske markedet. Hvordan dette skal realiseres, uten et innslag av markedsøkonomi, kommer ikke frem i argumentasjonen. Dernest har neppe Rødt belegg for påstanden om at europeere ikke ønsker en markedsliberalistisk økonomi, og den påståtte sammenheng mellom nyliberalisme og svekket folkestyre blir heller ikke belagt med empiriske data eller diskutert.

FrP er det eneste partiet som ikke eksplisitt nevner mangelen på demokrati som argument mot EØS-avtalen, selv om det rettes kritikk mot byråkratiet i EU. Det slås imidlertid fast at avtalen står i kontrast til norske interesser på noen områder, og at større nasjonal selvråderett er ønskelig. Partiet vil for eksempel ha anledning til å innføre permanent grensekontroll, som i dag forhindres av EØS-avtalen (FrP 2017: 37).

EØS-avtalen skaper økt press på norske velferdsytelser

Selv om velferdspolitikken i utgangspunktet er et nasjonalt anliggende, har arbeidsinnvandrere fra EØS-land krav på de samme rettighetene som norske arbeidstagere når de bor og oppholder seg i Norge. Dette følger av likebehandlingsprinsippet i EØS-avtalen, og gjør at norske støtteordninger, som for eksempel barnetrygd og kontantstøtte, kan utbetales til andre EØS-land siden de følger den enkelte som en rettighet på tvers av landegrensene i EØS. Frykten for trygdeeksport og såkalt «velferdsturisme», altså at arbeidsinnvandrere utnytter norske velferdsordninger, utgjør kjernen i FrPs skepsis til

EØS-avtalen, og finnes også hos Senterpartiet. FrP vil derfor at velferdsutbetalinger skal lønns- og prisjusteres etter hvilket land arbeidsinnvandrerne kommer fra (FrP 2017: 38).

Det kan imidlertid virke som om FrP og Senterpartiet her forsøker å skape et problem av en ordning som for det første skal sikre likebehandling av arbeidstagerne på tvers av landegrensene i EØS, og for det andre utgjør en svært liten økonomisk del av trygdebudsjettet. En rapport fra Europakommisjonen viser dessuten at det ikke er særlig utbredt at offentlige trygder sendes over landegrensene i EØS, og at arbeidsinnvandrere motiveres av lønninger snarere enn velferdsgoder (Europakommisjonen 2013). Hoveddelen av de grenseoverskridende trygdeutbetalingene i Norge går til nordmenn i Sverige og Spania (NAV 2019), men FrP og Senterpartiet har kanskje ikke like mye å vinne politisk på å stramme inn på disse utbetalingene som de som går til arbeidsinnvandrere?

EØS-avtalen bidrar til et «uanstendig» arbeidsliv

Med unntak av FrP, hevder alle de EØS-kritiske partiene at avtalen bidrar til sosial dumping ved at lønns- og arbeidsvilkår i konkurranseutsatte bransjer presses nedover. På den måten mener de at EØS-avtalen gir opphav til det som ofte omtales som et «uanstendig» arbeidsliv, og mener at dette er en viktig grunn til at Norge bør si opp EØS-avtalen. Samtidig fremhever alle at arbeidsinnvandring fra EØS-området er viktig for at hjulene i norsk næringsliv skal gå rundt. Senterpartiet skriver for eksempel at «næringer som bygg og anlegg, reiseliv og landbruk har vært avhengige av denne arbeidskraften» (Senterpartiet 2017: 42). Allikevel legger de større vekt på utfordringene enn gevinstene. De nevner blant annet at arbeidsinnvandring fra EØS fører til «lavere produktivitet utvikling, lønnsvekst og status innenfor flere tradisjonelle håndverksyrker», og at «presset er ulikt fordelt mellom yrkesgrupper, aldersgrupper og arbeidsevne» (Senterpartiet 2017: 42-43). Dermed medfører arbeidsinnvandringen økte sosiale og økonomiske forskjeller i Norge. Videre hevder SV at den sosiale dumpinggen finner sted fordi arbeidsinnvandringen skjer på «arbeidsgivernes premisser», og at EØS-avtalen «begrenser arbeidstageres makt og rettigheter i Norge» (SV 2017: 19). Rødt

argumenterer på samme måte, og skriver at «kampen mot sosial dumping er ei forutsetning for å bevare fagbevegelsens styrke og dagens velferdsstat» (Rødt 2017: 22). De tegner et motsetningsforhold mellom EUs indre marked og fagbevegelsens interesser, der EØS-avtalen bidrar til å svekke arbeidsmiljøloven (Rødt 2017: 22). MDGs program utbroderer ikke like mye om sammenhengen mellom EØS-avtalen og påstandene om sosial dumping som de ovenfor nevnte partiene, men tar allikevel til orde for en «planmessig innsats mot sosial dumping, både på nasjonalt og europeisk nivå» (MDG 2017: 87).

Alle EØS-borgere har krav på de samme arbeidsvilkårene som innbyggerne til det landet de arbeider i, hvilket følger av EØS-regelverkets likebehandlingsprinsipp (EØS-avtalen 1994: Artikkel 4). Det er derfor ikke riktig å gi EØS-avtalen skylden for den sosiale dumping som skjer på enkelte arbeidsplasser i noen bransjer i Norge, da avtalen ikke forhindrer at det kan innføres hjemlige tiltak som forhindrer nettopp dette. Å trekke Norge ut av EØS-avtalen for å motvirke sosial dumping fremstår dermed som en lite konstruktiv løsning hvis likebehandling og anstendige forhold i arbeidslivet er et mål for disse politiske partiene.

Brexit-avtalen har gitt et handlingsrom som bør utnyttes

Etter at folkeavstemningen i Storbritannia om å forlate EU gikk i favør av dette sommeren 2016, tok det over fire år før britene fikk på plass en ny handelsavtale med EU. I 2017 mente imidlertid samtlige EØS-kritiske partier i Norge at landet burde følge Storbritannias eksempel, og samarbeide tett med britene i etableringen av en ny norsk tilknytningsform til EU. Mens MDG og Rødt i all hovedsak bruker Brexit som en illustrasjon på at tilliten til EU er lav, skriver Senterpartiet at folkeavstemningen «har skapt en helt ny dynamikk i Europa, og kommer trolig til å skape et nytt mulighetsrom for alternativer til EUs mål om en stadig tettere union» (Senterpartiet 2017: 87).

Selv om EØS-avtalens støttespillere kan argumentere for at britenes avtale ikke kan måle seg med dagens EØS-avtale, og bruke det ressurskrevende og vedvarende politiske kaoset som oppstod som følge av Brexit som skremsel,

kan de ikke lenger slå i bordet med at det ikke finnes noen reelle alternativer til EØS-avtalen. Dette har lenge vært motstandernes største problem, men takket være Brexit finnes det nå, som vi skal se nærmere på i kapittel åtte i denne boken, et reelt alternativ. Avhengig av hvordan Brexit-avtalen viser seg å påvirke det britiske samfunnet, vil dette kunne styrke EØS-kritikernes troverdighet her i landet.

Tabell 3. Hvilke argumenter bruker de norske partiene i debatten om EØS-avtalen?

Argument	FrP	MDG	R	Sp	SV
EØS-avtalen er udemokratisk og/eller byråkratisk.	Nei, men EU blir stadig mer byråkratisk.	Ja. Avtalen svekker det lokale folkestyret.	Ja. Folket mister makt til aktører som handler i strid med folkeviljen.	Ja. Det norske demokratiet og selvråderetten trues av EØS-avtalen	Ja. Avtalen er udemokratisk og svekker norsk selvråderett.
EØS-avtalen skaper økt press på norske velferdsytelser.	Ja. Dette er den viktigste årsaken til at avtalen bør rehandles.	Nei.	Nei.	Ja. Derfor bør reglene endres.	Nei.
EØS-avtalen bidrar til et «uanstendig» arbeidsliv.	Nei.	Ja. Avtalen skaper mindre trygge arbeidsplasser.	Ja. Den bidrar til sosial dumping.	Ja. Dette gir større sosial og økonomisk ulikhet.	Ja. Avtalen begrenser arbeidstakeres makt og rettigheter.
Brexit-avtalen har gitt et handlingsrom som bør utnyttes.	Nei.	Brukes som illustrasjon på at EU har et tillitsproblem.	Brukes som illustrasjon på at EU har et tillitsproblem.	Ja. Norge bør samarbeide tett med britene.	Nei.

Konklusjon

Årets stortingsvalg blir trolig ikke det siste der EØS-avtalen vil være en aktuell sak. For mens EØS-avtalen nyter høy oppslutning i den norske befolkningen, vokser EØS-motstanden internt i flere av de politiske partiene og på Stortinget. Det kan for eksempel ikke utelukkes at EØS-spørsmålet vil kunne bli en vanskelig sak for Arbeiderpartiet, da stadig flere forbund i Landsorganisasjonen (LO) snakker om å reforhandle avtalen. Og situasjonen er heller ikke rosenrød på borgerlig side. Selv om det er for tidlig å slå fast hvordan FrP vil utvikle seg under Sylvi Listhaugs ledelse, vil partiet trolig bli mer offensivt og populistisk, hvilket kan innebære tøffere krav om en reforhandling av EØS-avtalen.

Når programmene til de politiske partiene legges til grunn, virker EØS-tilhengerne hverken modige eller kraftfulle nok i sitt forsvar for avtalen. De lar EØS-motstanderne legge premissene for debatten, og disse er sjeldent virkelighetsorienterte, slik Live Maria Grønvold og Sara Lovisa Hustad viser i neste kapittel av denne boken når de studerer de politiske ledernes retoriske virkemidler i EØS-debatten nærmere. Dernest virker det ikke som at de tar kritikernes trusler tilstrekkelig på alvor. Da er det verdt å minne om at EØS-motstanderne ligger an til å få flertall i en eventuell ny rødgrønn regjering til høsten, og at EØS-avtalen ikke kan tas for gitt.

Referanser

Arbeiderpartiet (2017). *Partiprogram 2017–2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10385.pdf>.

Dagens Næringsliv (2020, 7. september). «Venstre sier ja til EU». Hentet fra: <https://www.dn.no/politikk/venstre/eu/europa/venstre-sier-ja-til-eu/2-1-882391>.

Europakommisjonen (2013). «A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence». Hentet fra: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972.

Fjose, S., Helseth, A., & Erraia, J. (2018). *Fylkes- og kommunefordelt eksport i 2017 - betydning for sysselsetting*. Menon Economics. Hentet fra: <https://vgc.no/pdf/4400f8.pdf>.

Fremskrittspartiet (2017). *Fremskrittspartiets handlingsprogram 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10392.pdf>.

FriFagbevegelse (2020, November 11). «Bred oppslutning om EØS-avtalen i måling». Hentet fra: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/bred-oppslutning-om-eosavtalen-i-maling-6.158.746776.4888610a8f>.

Haugan, B., & Engan, Ø. (2019, 7. januar). «Her er de største eksportsuksessene». Hentet fra: VG: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/5V7qWW/her-er-de-stoerste-eksport-suksessene>,

Høyre (2017). *Høyres program for 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10378.pdf>.

Høyre (2021). *Utkast til Høyres stortingsvalgprogram 2021–2025*. Hentet fra: <https://hoyre.no/politikk/partiprogram/forslag-nytt-partiprogram/>.

Kristelig Folkeparti (2017). *KrFs stortingsprogram 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10387.pdf>.

Miljøpartiet De Grønne (2017). *Arbeidsprogram 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10389.pdf>.

Miljøpartiet De Grønne (2021). *Miljøpartiet De Grønnes partiprogram 2021-2025 (andreatkast)*. Hentet fra: <https://databank.mdg.no/program/>.

Nettavisen (2020, 11. november). «Bred oppslutning om EØS-avtalen i måling». Hentet fra: Nettavisen: <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/bred-oppslutning-om-eos-avtalen-i-maling/s/12-95-3424049425>.

Poll of polls (2021, 23. mars). «Stortingsvalg: Hele landet». Hentet fra: Poll of polls: <http://www.pollofpolls.no/?cmd=Stortinget>.

Ruud, S., & Tjernshaugen, K. (2017, 6. februar). «Ap dropper å slå fast at partiet er for EU». Hentet fra Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/EP7rK/ap-dropper-aa-slaa-fast-at-partiet-er-for-eu>.

Rødt (2017). *Rødts arbeidsprogram 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10391.pdf>.

Senterpartiet (2017). *Prinsipp- og handlingsprogram 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10381.pdf>.

Sosialistisk Venstreparti (2017). *SVs arbeidsprogram 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10379.pdf>.

Venstre (2017). *Venstres stortingsvalgprogram 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10380.pdf>.

4. Politikk og retorikk i debatten om EØS

Live Maria Grønvold og Sara Lovisa Hustad

I anledning EØS-avtalens 25-årsjubileum gjennomførte NUPI og Sentio en opinionsundersøkelse for å kartlegge nordmenns syn på EØS-avtalen i januar 2019. Resultatene fra undersøkelsen viste at det var stor støtte til EØS-avtalen i befolkningen, men at kunnskapsnivået om avtalen generelt var lavt. Dette gjaldt særlig blant unge som aldri hadde opplevd et Norge utenfor EØS. I dette kapitlet vil vi derfor undersøke hvilke EØS-saker som er sentrale i den nasjonale politiske debatten, og hvorvidt politikernes retorikk bringer frem informasjon om avtalen som kan øke kunnskapsnivået, og om det politikerne fremhever stemmer overens med EØS-avtalens faktiske muligheter og begrensninger.

Til tross for den tilsynelatende positiviteten til EØS-avtalen i befolkningen, har vi i forrige kapittel sett at de politiske partiene stiller seg svært ulikt til tilknytningsform mellom Norge og EU. Derved blir det vanskelig for den alminnelige velger å forstå hva EØS-avtalen faktisk dreier seg om, og hva den betyr for det norske samfunnet og hver og en av oss. Som vi viser i dette kapitlet, blir dette enda mer utfordrende når debatten verken gis spesielt mye plass i mediene, eller omhandler viktige problemstillinger knyttet til EØS-avtalen og dens konsekvenser. Vi stiller derfor også spørsmål ved mediernes makt i agendasettingen med hensyn til debatter som dette.

Innledningsvis gir vi en kort introduksjon til den norske EØS-debatten, og en innføring i forskningsfeltet politisk kommunikasjon og retorikk med relevans for vårt tema. Deretter gjør vi en retorisk analyse av et utvalg

nylig sendte tv-debatter om EØS. Her vil sentral tematikk og politikernes retoriske virkemiddelbruk være i fokus, samt refleksjoner rundt hvorvidt retorikken er det vi kaller realitetsorientert og kunnskapsfremmende om selve avtalen. Vår konklusjon er at politikerne i disse debattene spiller mer på følelser og egne erfaringer, enn saklig forankrede argumenter om EØS-avtalen. EØS-debatten bærer derfor preg av manglende argumenter tilknyttet EØS-avtalens faktiske realiteter. Årsaken til dette kan være politikernes varierende kunnskapsnivå om tilknytningsformen. Men det kan også skyldes at politikerne følger en medielogikk, der underholdningsverdi går på bekostning av saklighet, og dette kan være med på å forklare det lave kunnskapsnivået om EØS-avtalen i befolkningen.

Den norske debatten om EØS-avtalen

De siste årene har den norske debatten om EØS-avtalen først og fremst vært knyttet til hvorvidt de politiske partiene er for eller mot avtalen, men enkeltsaker, som Norges tilknytning til energibyrået ACER og NAV-skandalen rundt trygdeutbetalinger i EØS, har også skapt opphetede debatter. Utretningsalternativer har stått på agendaen for partiene som ønsker en annen type handelsavtale med EU enn dagens EØS-avtale. Til motsetning har partiene som er forkjempere for avtalen enten ønsket seg medlemskap i EU, eller villet opprettholde avtalen slik den er i dag. Det har likevel ikke vært noen diskusjon om et norsk medlemskap i EU, da kun Høyre har vært for dette, men uten at de har villet starte en debatt om det. Som vi så i forrige kapittel, har Venstre nylig sagt ja til norsk medlemskap i EU, og deler av Miljøpartiet De Grønne har åpnet for muligheten til dette. Men i og med at det er et klart flertall mot norsk EU-medlemskap i befolkningen (Johansen 2020), har vi allerede sett at det ikke er noen partier som ønsker å sette dette på den politiske dagsorden nå. Men EØS-avtalen vil antagelig bli viktig i valgkampen frem mot stortingsvalget i september 2021. Derfor er det interessant å undersøke partienes retorikk i den sammenhengen, og se nærmere på hvordan debatten om EØS-avtalen arter seg.

Gitt det lave kunnskapsnivået som NUPI og Sentios rapport fra 2019 viste (Sverdrup, Svendsen og Weltzin 2019), bør det også være et mål å skape en mer kunnskapsrik debatt om EØS-avtalen fremover. Ikke minst fordi denne undersøkelsen, og en undersøkelse gjort av Sentio på vegne av Klassekampen og Nationen i november 2020, viser at EØS-avtalen har stor støtte i befolkningen. Dette gjelder også, som vi så i forrige kapittel, velgerne til de tradisjonelle nei-partiene, med unntak av Rødt (Europabevegelsen 2020). Samtidig ser vi at nei-partiene Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, ønsker å skrote avtalen til fordel for en handelsavtale med EU, men uten å gå nærmere i detalj om hvordan dette faktisk skal foregå og hvordan det vil fungere i praksis.

Undersøkelsen til NUPI fra 2019 viste at syv av ti mener at EØS-avtalen er en god avtale for Norge, mens 63,5 prosent sa det samme i november 2020 (Johansen 2020). Kunnskapen om EØS-avtalen er derimot lav: bare én av tre (31 prosent) oppfatter sine kunnskaper som gode, og omtrent samme andel mener at de har dårlige kunnskaper. Kunnskapsnivået er særlig lavt blant de under 30 år, hvor kun to av ti oppga at de har gode kunnskaper om EØS-avtalen. Et viktig poeng i den sammenhengen er også at det lave kunnskapsnivået er høyest blant dem som ikke vet om de er for eller mot avtalen. Blant de som er for og mot EØS-avtalen, er den lave kunnskapen jevnt fordelt (NUPI 2019).

Som Tage Slind Jensen påpekte i forrige kapittel, står det lite om EØS-avtalen i partiprogrammene, og det er også begrenset hvor mye EØS-avtalen, og debattene rundt denne, dekkes i mediene ut over den type debatter vi har undersøkt (NUPI 2019). Dette, så vel som at kunnskapsnivået i befolkningen er lavt, gjør det interessant å se på hvordan politikerne uttrykker seg i spørsmål knyttet til EØS for å engasjere og overbevise velgerne om sitt syn på avtalen. Vi vil derfor undersøke hvilke retoriske virkemidler politikerne benytter seg av samt hvilke saker som vektlegges i noen av de viktigste debattene.

Moderne politisk retorikk

Den klassiske retorikken stammer fra antikken, og ble opprinnelig definert som overtalelsens verktøykasse. Overtalelse av et publikum krever ikke bare en dyktig taler, men også en vellykket anvendelse av retoriske virkemidler (Kjeldsen 2006: 28). Måten mennesker argumenterer på, har holdt seg mer eller mindre konstante siden antikken, og appellformene etos, patos og logos er fremdeles grunnleggende i den retoriske vitenskapen (Finlayson 2007: 557). Disse vil også være utgangspunktet for rammeverket i vår analyse.

Analysen tar utgangspunkt i det den politiske filosofen Jürgen Habermas har sagt om at den offentlige debatten i dagens demokratier har opplevd et forfall som kan skyldes at teknologiske fremskritt har revolusjonert den politiske debatten rent mediemessig. Spesielt fjernsynet endret den politiske kommunikasjonen drastisk, og med internett og sosiale mediers senere inntog, har arenaene for offentlig debatt blitt langt mer omfattende. Dette har, ifølge forskere, også ført til en generell maktforskyvning fra politikerne til massemedia når det gjelder å sette dagsorden for den politiske debatten. Professor Kent Asp har for eksempel oppsummert denne utviklingen med at partienes grep om velgerne er blitt mindre og avhengigheten av mediene større. Derved har også politikernes interesse for mediene økt (Eide 1991: 24).

Journalisten Arne Finborud hevdet allerede på 1980-tallet at norsk politisk journalistikk i for liten grad konsentrerte sin innsats om de arenaer der makt virkelig ble utøvet (Eide 1991: 25). Et eksempel som underbygger Finboruds poeng er debatten om EØS-avtalen. Oppmerksomheten rundt EØS-avtalen har blitt kritisert for i liten grad å handle om hvordan avtalen faktisk fungerer, med befolkningens lave kunnskapsnivå som konsekvens. Dersom det har skjedd en maktforskyvning fra politikk til media når det gjelder å sette dagsorden for samfunnsdebatten, og massemedienes dekning av politikken er med på å påvirke befolkningens kunnskapsnivå og mening om politiske saker, er det relevant å undersøke hvordan EØS-avtalen fremstilles av norske medier. Vår foreløpige antagelse er at

EØS-debatten er mindre saklig forankret, at politikerne spiller mye på følelser og egne erfaringer, samt at fokuset i media hovedsakelig rettes mot spillet mellom politikerne. Vi legger i denne sammenheng til grunn en lignende forståelse av retorikk som det Øyvind Bratberg (2017: 130) omtaler som «i hovedsak muntlig fremført og formålsrettet tale, med hensikt om å overbevise og overtale».

TV-sendte EØS-debatter består av politikere med klare formål om overbevisning, og vil derfor være passende datamateriale for en retorisk analyse. Vi tar utgangspunkt i de største tv-sendte EØS-innslagene fra NRK i tidsrommet 2018–2021. Materialet består av: Debatten med Fredrik Solvang november 2018, partilederdebatten i 2019, nyhetsinnslaget med Senterpartiets leder Trygve Slagsvold Vedum og statsminister Erna Solberg fra Høyre i Dagsrevyen desember 2020, samt debatten mellom partileder Jonas Gahr Støre fra Arbeiderpartiet og Marit Arnstad, parlamentarisk leder for Senterpartiet, i Dagsnytt 18 fra januar 2021. Da flere av de samme argumentene går igjen i de forskjellige debattene, har dette datamaterialet vært tilstrekkelig for å kartlegge selve debattretorikken, som vi har analysert med utgangspunkt i antikkens appellformer *etos*, *patos* og *logos*. Appellformen *etos* forstås som argumentasjon basert på erfaringer som styrker egen karakter, appellformen *patos* forstås som argumentasjon som spiller på følelser og appellformen *logos* forstås som saklige forankrede argumenter. Analysen er delt inn i tre saker som gis spesielt mye oppmerksomhet i debatten, det vil si «alternative tilknytningsformer til EU», begrepet «sosial dumping» og «politikernes hjertesaker».

Debatten om utredninger og alternativer til EØS-avtalen

Et sentralt tema i den norske EØS-debatten, og spesielt i etterkant av Brexit-avstemningen i Storbritannia sommeren 2016, har vært ønsket om å utrede alternativer til EØS-avtalen for Norges tilknytning til EU. Dette er spesielt viktig for partiene som er motstandere av dagens EØS-avtale, men det er også noen stemmer og forbund i LO som har tatt til orde for en slik utredning (NRK 2021). Regjeringspartiene og Arbeiderpartiet har

imidlertid vært motstandere av å utrede alternativer til EØS-avtalen, men kan her være på glid siden det med Brexit finnes et reelt alternativ til EØS. Parlamentarisk leder i Senterpartiet, Marit Arnstad, uttalte for eksempel i Dagsnytt 18 i januar 2021 at Brexit aktualiserer behovet for en slik utredning siden Brexit-avtalen britene har fått med EU er en bedre avtale enn EØS-avtalen. Samtidig har hun påpekt at: «Om du synes den er bra eller ikke, kommer nok an på hvilket ståsted man har» (NRK 2021).

Når det kommer til utredninger og alternativer til EØS-avtalen, er det tydelige skiller mellom politikerne og hvordan de uttrykker seg om dette spørsmålet. Spesielt SVs partileder Audun Lysbakken ønsker å utrede alternativer, og karakteriserer debatten om dette som en skyttergravskrig og tabubelagt: «Kan vi ikke komme oss opp av skyttergravene og bryte tabuet om det å undersøke alternativ» (NRK 2018). Videre har han uttalt at: «Egentlig er alle partiene enig i at det er store demokratiske utfordringer her. Da burde vi kunne komme opp av skyttergravene når Europa er i stor endring, og i hvert fall ha en saklig diskusjon om hva alternativene er» (NRK 2019).

Bruken av metaforer som skyttergrav og benevnelsen av tabu, bidrar til å vekke følelser. Noe som derimot er påfallende i Lysbakkens argumentasjon, er mangelen på faktiske alternativer til EØS-avtalen. I debatten på NRK 27. november 2018 presiserer Lysbakken at han mener at myten om markedsadgangen skygger for en debatt om hva som er det beste alternativet for Norge. Han presenterer ikke selv et alternativ, annet enn at han nevner at EU har svært gode frihandelsavtaler med andre land. Eksempelvis Sør-Korea med full markedsadgang for sine industriprodukter (NRK 2018). Lysbakken anvender derfor også saklig forankret argumentasjon i sin motstand mot EØS-avtalen.

Leder i Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, er tydelig i sin sak og gir klart uttrykk for at hans parti ønsker en annen avtale enn dagens EØS-avtale. Vedums retorikk spiller i stor grad på følelser. Han vektlegger viktigheten av nasjonal styring og mener at norske politikere er feige når det gjelder dette spørsmålet. I tv-programmet Debatten på NRK 28. mai 2019

uttalte Vedum at politikerne er mer opptatte av kanapeer og glede, enn å stå opp for norske industriarbeidsplasser. En slik retorikk legger til grunn at politikere som er for EØS-avtalen rett og slett ikke bryr seg om norske bedrifter og arbeidsplasser. Alternativet Vedum presenterer er heller ikke klart, men «å få på plass en handelsavtale, der vi får mer nasjonalt folkestyre» (NRK 2019).

Etter spørsmål fra programlederen i Debatten, Fredrik Solvang, om alternativet kan være en handelsavtale lignende avtalen fra 1973, svarer Vedum ja, men uten å forklare hva dette i så fall skulle gå ut på. Da får han svar på tiltale fra Jonas Gahr Støre, som presiserer at Vedums velgere i nesten like stor grad er for EØS-avtalen som hans egne Ap-velgere. Noe Støre mener er godt norsk bondevett. Støre presiserer også det han mener er farene hvis Vedum får det slik han vil ved å forhandle om en ny avtale, og bruker Vedums egne kjernesaker mot ham ved å trekke frem all produksjon som foregår i distriktene, og hvor sårbart landbruket vil være uten EØS-avtalen Vedum ønsker et alternativ til (NRK 2019).

Støre spiller også på humor, men er alvorlig når han går inn på konsekvensene av en eventuell norsk utmelding fra EØS. Det samme gjør Siv Jensen fra Fremskrittspartiet når det gjelder en alternativ tilknytningsform. Gjennom logisk forankret argumentasjon viser hun til tallene for norsk eksport og import. «Husk at 80 % av alt det vi eksporterer fra norske bedrifter går til EU og 60 % av det vi importerer kommer fra EU» (NRK 2019). Men Jensen spiller også på følelser når hun hevder at det å tukle med EØS-avtalen kan risikere at vi mister tusenvis av arbeidsplasser. Hun henviser i den sammenheng i tillegg til at dette også er noe bedriftene selv mener. Dette reagerer Vedum på, og svarer: «Det er klassisk skremming, det Siv Jensen og Erna Solberg driver med». (NRK 2019). I stedet for å holde seg til sak, velger altså Vedum å spille på følelser og å gå til personangrep mot tilhenger, samtidig som han fremmer en sterkt nasjonalt orientert retorikk: «Poenget er at dere må ikke snakke ned Norge som en lilleputt, et av verdens rikeste land, stor oljemakt. Selvfølgelig må vi forhandle frem bedre avtaler for oss» (NRK 2019).

Problematikken rundt hva dagens forhandlingsgrunnlag mellom Norge og EU ville bli, blir ikke i særlig grad tatt opp i den norske EØS-debatten. Men i Dagsrevyen på NRK 16. desember 2020 påpekte statsminister Solberg at det i dag vil være vanskelig å forhandle frem bedre avtaler med EU enn de vi allerede har, og da spesielt EØS-avtalen. «Er det virkelig troverdig at lille Norge skal kunne lykkes med å få en bedre avtale med EU hvis vi sier opp EØS-avtalen enn det store Storbritannia har klart?» (NRK 2020). Vi ser altså at Vedum tegner et bilde av Norge som en stormakt, mens Solberg understreker hvor sårbare vi er som en liten nasjon i nord. Solbergs sitat spiller på følelser, ved å henvise til «lille» Norge mot det «store» Storbritannia, men samtidig presenterer hun en reell problemstilling ved å vise til forhandlingsgrunnlaget, og dette kan forstås som saklig forankret argumentasjon.

Programleder Fredrik Solvang underbygger Solbergs argument i Debatten 28. mai 2019, ved å spørre: Hvor reelt er det at et land med fem millioner innbyggere skal ha større forhandlingsmakt enn EUs 500 millioner innbyggere? Og under samme sending av Dagsrevyen som nevnt overfor, spør journalisten også Vedum om det er mulig å få til en bedre tilknytningsform enn EØS-avtalen. Men i stedet for å svare på spørsmålet, svarer Vedum at Solberg driver med skremming, og at hun bruker Brexit som skremsel (NRK 2020). Dette kan forstås som et personorientert argument som overskygger den saklige forankrede argumentasjonen.

Et eksempel på en argumentasjon som derimot bringer kunnskap til EØS-debatten, er Jonas Gahr Støres uttalelser i Dagsnytt 18 på NRK 5. januar 2021. I forlengelsen av et spørsmål om Ap er for en utredning eller ikke, forteller han om hva EØS-avtalen faktisk sikrer, og henviser til norske arbeidsplasser, studenter, forskning og reisende. Dette bidrar til å vise EØS-avtalen fra andre sider enn det ensidige fokuset på handel, og er et eksempel på saklig forankret argumentasjon. Samtidig er det tydelig i alle debattene vi har undersøkt at Ap under Støre ikke ønsker en utredning av alternativer til EØS-avtalen. Et eksempel kommer tydelig frem i partilederdebatten på NRK 2019, når han ved å spille på følelser henviser til ekteskapet sitt som en analogi på hvorfor Ap ikke ønsker å utrede

alternativer. Støre mener at, selv om ikke alt er perfekt, så ønsker man ikke å utrede et alternativ til noe som fungerer godt (NRK 2019). Støre appellerer på denne måten også til tilhørerne gjennom å spille på følelser, og vekker latter blant panelet.

Når det kommer til alternative tilknytningsformer, er det tydelig at debatten bærer preg av få reelle alternativer. Motstandere av EØS-avtalen ønsker å erstatte den med bilaterale handelsavtaler, men kommer med få konkrete eksempler. Avtalen fra 1973 nevnes blant annet av Vedum og partileder Bjørnar Moxnes i Rødt, hvor sistnevnte mener at vi har denne avtalen i bunn som vil sikre tollfri adgang for norske industrivarer til EU, og at det vil gjelde fra det sekund EØS-avtalen opphører (NRK 2019). Men det er et problem for saklighetsnivået i EØS-debatten at partier som uttrykker motstand mot avtalen ikke har reelle alternativer til denne å komme opp med. Ikke bare fordi verden har endret seg siden 1973, men også fordi både bredden og dybden i EU-samarbeidet har økt betraktelig. EØS-avtalen er ikke bare en handelsavtale, slik den Norge fremforhandlet med EF i 1973, men en avtale som omfatter langt mer enn tradisjonelle handelspolitiske spørsmål. Det sies ofte at EØS-avtalen ikke bare handler om hvordan varer og tjenester kjøpes og selges over landegrensene, men også hvordan de produseres og konsumeres. Og, som det vises til i flere andre kapitler i denne boken, omfatter EØS-avtalen også en rekke politikkområder som ikke direkte kan kobles til eksport og import av varer og tjenester, men også viktige områder for den generelle samfunnsutviklingen som for eksempel forskningssamarbeid, klima og utdanning.

Det er likevel riktig som mange av EØS-avtalens motstandere påpeker, at det med Brexit faktisk har oppstått et reelt alternativ til et norsk medlemskap i EØS, og at dette kanskje kan bringe den norske EØS-debatten inn på et nytt spor. Men hva vi lærer av en slik debatt er begrenset når referanser som brukes er handelsavtaler fra 1973, som de færreste kjenner til og som er helt utdaterte i dagens internasjonale samfunn. Motsetningsvis forklarer imidlertid heller ikke forkjemperne for EØS-avtalen godt nok gevinstene som følger med dagens tilknytningsform, som resultat av det ensformige fokuset på handel. Når alternative tilknytningsformer kun

handler om handel, mister vi vesentlig informasjon om hva EØS-avtalen egentlig er og hva den betyr for det norske samfunnet.

Debatten om sosial dumping

Et fremtredende tema i debatten om EØS-avtalen er hvorvidt den har ført til sosial dumping i norsk arbeidsliv. Sosial dumping innebærer at arbeidstagerne, ofte utenlandske, har lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn det som er normalt for samme type arbeid i vertslandet, i dette tilfellet Norge, og på den måten skviser ut norske arbeidstakere (NHO 2017). At såkalt sosial dumping foregår i arbeidslivet, er det ingen tvil om, men partiene er splittet i synet på hvor ansvaret ligger for at det skjer: om det er et resultat av EØS-avtalen eller norsk arbeidslivspolitik. Hva som stemmer overens med virkeligheten kan derfor være vanskelig å forstå for velgerne. Men istedenfor å argumentere for hvordan sosial dumping kan reguleres gjennom norske lover, eller reduseres gjennom en alternativ tilknytningsform enn EØS, består debatten hovedsakelig av påstander om hvem som har skylden.

I motsetning til andre EØS-saker, tydeliggjør denne debatten et skille mellom partiene som er for og mot EØS-avtalen, og avslører i tillegg et varierende kunnskapsnivå blant politikerne. Partiene som er for, anser sosial dumping som et resultat av norsk arbeidslivspolitik. Partiene som er mot, mener at sosial dumping er et resultat av EØS-avtalen. Jonas Gahr Støre og Erna Solberg er normalt politiske motstandere, men når det gjelder dette spørsmålet står de på samme side i synet på hvor ansvaret ligger. Støre anvender saklig forankrede argumenter i sine debatt-opptredener om dette temaet, og hans gjentagende argument er at «Norge sikrer orden på arbeidsbetingelsene for de som kommer hit for å jobbe, ikke EØS». Støre forankrer i den sammenheng argumentene sine i kunnskap om hvordan EØS-avtalen fungerer. På motsatt side argumenterer Audun Lysbakken fra SV for at EØS-avtalen er skyld i den sosiale dumping som foregår i Norge. Han spiller på følelser og dytter skylden mot høyresiden i sin argumentasjon. Dette kommer for eksempel til uttrykk i debatten på NRK 27.

november 2018: «Virkeligheten på norske veier er at det kjører sjåfører rundt med 30 kroner i timelønn. Virkeligheten på norske byggeplasser er at løsarbeidere brer om seg. Dette handler ikke om den meningsløse privatiseringen til sittende regjering, men en tvangsprivatisering gjennom EØS» (NRK 2018). I 2019 uttalte han seg med lignende metaforer: «Venstresiden kan ikke akseptere det som er en abonnementsordning på høyrepolitikk» (NRK 2019). Bruk av metaforer bidrar til å vekke følelser blant seerne og spesielt metaforen om abonnementsordning på høyrepolitikk kan vekke engasjement blant SVs tilhørere.

Lysbakken påstår altså at EØS-avtalen bringer Norge mot høyresiden politisk, noe Støre avviser i sin argumentasjon. Støre anerkjenner problemet med underbetalte lastebilsjåfører, men hevder at dette er et problem vi må løse lokalt i Norge: «Det som skjer på norske veier er vi imot. De utfordringene vi ser i dag, når det gjelder norske lønns- og arbeidsvilkår, handler om en jobb vi har å gjøre her. EØS-avtalen sikrer norske arbeidsplasser, snarere enn å true dem» (NRK 2019). Støre viser i tillegg til egne erfaringer, noe som skaper tillit basert på hans karakter: «Jeg snakket med Transportarbeiderforbundet. De var urolige for utenlandske transportarbeidere som sover i bilene mens de bør sove utenfor, transportarbeidere som også jobber for mange timer. Det er ikke EU, men det er tilsyn i Norge som må ta hand om dette» (NRK 2019). Støre kommer også med konkrete forslag til løsninger på problemet: «Vi vil ha et sterkere tilsyn, allmenngjøring av tariffavtaler og så skal vi ha fagforeninger som snakker arbeidsfolks sak».

Bjørnar Moxnes spiller derimot på følelser når han opprørt forteller om personlige møter på byggeplasser i Oslo: «Bli med en tur på en byggeplass i Oslo, og snakk med folka der at du er for fri flyt, for det ødelegger for hele bransjen. Jeg har vært der selv. Bli med» (NRK 2019). Moxnes begrunner den sosiale dumpinga med «fri flyt-aspektet» ved EØS-avtalen, og mener at en annen avtale kan bekjempe problemet. Men han legger ikke frem noe konkret forslag til hvordan en annen avtale kan forebygge dette. Hva politikerne har til felles er at de ønsker større oppmerksomhet om norske tariffavtaler. Dersom disse ikke blir allmenngjort, vil ikke problemet med

sosial dumping kunne løses. Som statsminister Erna Solberg hevder, vil det alltid finnes skurker som ikke overholder lover og regler, og hun understreker at det er av felles interesse å bekjempe sosial dumping i EU og EØS (NRK 2019).

Selv om alle partiene er enige om at sosial dumping er et problem, klarer de i liten grad å spre kunnskap om hvorfor sosial dumping faktisk skjer og hvordan dette kan forhindres i fremtiden. Et argument når det gjelder dette, har blitt fremført av nasjonal talsperson i MDG Arild Hermstad i partilederdebatten på NRK 28. mai 2019. Med utgangspunkt i et konkret eksempel på hva som gjøres i Oslo kommune for å redusere problemet, hevder han at Oslo havn beskyttes mot sosial dumping gjennom et spesifikt regelverk. Derimot forteller han ikke hva dette regelverket innebærer, noe som igjen er et eksempel på en mindre kunnskapsbringende retorikk. Det samme gjelder egentlig Erna Solberg, som også bruker en saklig forankret argumentasjon når hun henviser til EU og EØS-lands felles arbeid for å bekjempe utfordringene sosial dumping bringer med seg, og hvordan dette foregår i et samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndigheter i Norge og i andre land, uten å gå nærmere inn på hva dette samarbeidet består i (NRK 2019).

Det kan derfor se ut som at EØS-forkjemperne i større grad begrunner sine argumenter i realitetene om hvordan tilknytningsformen fungerer, enn det EØS-motstanderne gjør. Jan Erik Grindheim (2019) underbygger dette ved å påpeke at sosial dumping er et reelt problem i Norge, men ikke som en følge av EØS-avtalen. Sosial dumping skyldes heller enkelte arbeidsgivere som bryter lover og regler som gjelder for arbeidslivet, om det er lokalt, nasjonalt eller internasjonalt. Det kan derfor stilles spørsmål ved motstandspartiens argumenter om at EØS-avtalen skaper sosial dumping. EØS-debatten vitner likevel om et sprikende kunnskapsnivå blant politikerne, noe som igjen kan skape forvirring og påvirke kunnskapsnivået i befolkningen.

Hjertesaker og personangrep på bekostning av en saklig debatt?

EØS-debattene bærer ofte preg av hjertesaker, personangrep og støy mellom politikerne. Krangling og forsøk på å avbryte hverandre er spesielt fremtredende i partilederdebatten på NRK 28. mai 2019. Det at debattformatet gir mindre taletid i kombinasjon med munnhuggeri, gjør at debatten mister viktige poenger som kunne bidratt til å fremme mer kunnskap om EØS-avtalen. Noe vår retoriske analyse bekrefter. Personangrep og spill på seernes følelser går på bekostning av idealet om en opplysende samfunnsdebatt. Et eksempel er når Kjell Ingolf Ropstad, partileder i KrF, sammenligner Jonas Gahr Støre med David Cameron i partilederdebatten på NRK 28. mai 2019: «Jeg tenker litt på David Cameron når jeg ser Støre. Jeg hadde aldri trodd at det var Cameron som kom til å lede til Brexit» (NRK 2019). Et lignende eksempel er daværende partileder for Venstre, Trine Skei Grandes sammenligning av Vedum med Boris Johnson, men også Vedum går til gjentagende personangrep ved å hevde at EØS-forkjemperne driver skremselspropaganda istedenfor å svare saklig på spørsmål om alternative tilknytningsformer. Dette kan vitne om et lavt kunnskapsnivå om EØS-avtalen, da det er lettere å gå til angrep på motstanderen enn å svare på et spørsmål han ikke vet svaret på. Men når Vedum karakteriserer Erna Solberg slik, kan det også forstås som en måte å vekke mistillit til statsministeren på, som står så fast ved at EØS-avtalen er den beste tilknytningsformen vi har utenom EU-medlemskap.

Vi legger også merke til hvordan partiene trekker inn egne hjertesaker i EØS-debatten. Disse sakene er ikke nødvendigvis relevante for tilknytningsformen, og kan skape forvirring. Et eksempel er FrP-politiker Per Willy Amundsen, som i debatten på NRK 27. november 2018, hevdet at migrasjonskrisen i 2015 var et resultat av EØS-avtalen. Han feilinformerte her seerne, fordi EØS-avtalen ikke handler om migrasjonspolitik i EU. Men om dette var bevisst eller et uttrykk for at han manglet kunnskap om EØS-avtalen og Norges forhold til EU, er vanskelig å si. Et annet eksempel er Trine Skei Grande, som har vært opptatt av å fremme Venstres hjertesak klima, også i EU-sammenheng. I partilederdebatten på NRK 28. mai 2019 snakker hun om dette nesten hver gang hun får ordet. Selv om klima

er en utfordring som må løses gjennom internasjonalt samarbeid, er det viktig at andre aspekter ved EØS-avtalen også får plass i debatten. Et tredje eksempel er Siv Jensen, som bruker EØS-avtalen til å fremme FrPs hjertesak innvandring, på samme måte som Audun Lysbakken i SV begrunner sin EØS-kritikk med motstand mot markedsliberalisme.

Hjertesaker behøver ikke nødvendigvis å være et problem, det kan snarere bidra til å vekke engasjement om EØS-avtalen. Problemet er om politikernes hjertesaker går på bekostning av argumenter om EØS-avtalens faktiske virkeområder. Dette kan bidra til å forstyrre, snarere enn å bidra til en kunnskapsrik EØS-debatt. I tabell 1 nedenfor, oppsummerer vi funnene fra vår analyse, og som vi ser, må i mange tilfeller de logiske argumentene vike for politikernes følelsesappeller til velgerne. Debattene preges av at de saklig forankrede argumentene om EØS-avtalens faktiske realiteter ofte kommer i bakgrunnen av kringling, personangrep, metaforbruk og analogier. Årsaken til dette kan skyldes politikernes varierende kunnskapsnivå om EØS-avtalen, men det kan også skyldes at politikerne følger en medielogikk der underholdningsverdi kan gå på bekostning av saklighet, og dette kan bidra til en mindre kunnskapsrik debatt – foruten at de uavhengig av sitt syn på EØS-avtalen selvsagt også er ute etter å kapre velgere.

Tabell 1. Norske politikeres primære bruk av retoriske virkemidler i debatten om EØS 2018 –2021

	Saklighet	Følelser	Erfaringer
Moxnes (Rødt)		X	X
Lysbakken (SV)	X	XX	
Støre (Ap)	XX	XX	X
Vedum (Sp)		XX	
Hermstad (MDG)	X		
Ropstad (KrF)		X	
Grande (V)		X	
Solberg (H)	XX	X	
Jensen/Amundsen (FrP)	X	X	

Konklusjon

I dette kapitlet har vi undersøkt hvilke EØS-saker som vil kunne bli sentrale i den nasjonale politiske debatten frem mot stortingsvalget høsten 2021, med utgangspunkt i flere nasjonale politiske debatter som er holdt om dette temaet i perioden 2018 –2021. Vårt mål har vært å analysere hvorvidt politikernes retorikk bringer frem grunnleggende kunnskap om denne avtalen, og om deres retorikk stemmer overens med EØS-avtalens realiteter. På begge disse spørsmålene mener vi at det ikke er tilfelle, fordi de logiske argumentene ser ut til å måtte vike for politikernes følelsesappeller til velgerne. Men vi har også funnet noen nyanser i argumentasjonen til politikerne.

EØS-forkjemperne forankrer oftere argumentene sine i kunnskap om EØS-avtalen, og anvender følelsesappell som et retorisk garnityr. Samtidig ser vi en større tendens blant EØS-kritikerne til hovedsakelig å appellere til velgernes følelser, men dette kan også skyldes at debattformatet setter begrensninger for muligheten til spredning av kunnskap. Politikerne må vekke følelser for å engasjere, samtidig som de har liten tid til å utforme lange argumentasjonsrekker og lignende. Vi mener at en mer realitetsorientert retorikk i fremtidens EØS-debatt kan bidra til et høyere kunnskapsnivå i befolkningen. Dette kan gjøres ved å henvise til flere konkrete eksempler på hvordan EØS-avtalen har en innvirkning på nordmenns hverdagsliv.

Referanser

Berge, K. L. (2014). «Hva er politisk retorikk?» *Rhetorica Scandinavica* 66/67: 11–34.

Bratberg, Ø. (2018). *Tekstanalyse for samfunnsvitere. 2 utgave.* Oslo: Cappelen Damm Akademiske.

Eide, M. (1991). *Medievalkamp.* Oslo: Tano.

Europabevegelsen (2020). «Rekordhøy støtte til EØS-avtalen». Oppdatert 30. november 2020. Hentet fra: <https://www.europabevegelsen.no/rekordhoy-stotte-til-eos-avtalen/>.

Finlayson, A. (2007). «From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis». *The British Journal of Politics and International Relations* 9: 545–563.

Grindheim, J. E. (2019). «Frihandelsavtaler kan ikke erstatte EØS». *Nationen* 23. februar 2019. Hentet fra: <https://www.civita.no/2019/02/25/frihandelsavtaler-kan-ikke-erstatte-eos>.

Johansen, E. (2020). Aldri målt høyere støtte til EØS-avtalen. *Nationen* 20. november 2020. Hentet fra: <https://www.nationen.no/politikk/aldri-malt-hoyere-stotte-til-eos-avtalen/>.

Kjeldsen, J. E. (2016). *Retorikk i vår tid. En innføring i moderne retorisk teori.* Oslo: Spartacus.

NHO (u. å.). «Hva er sosial Dumping?» Hentet fra: <https://arbinn.nho.no/hms/HMS-krav-og-organisering/arbeidslivskriminalitet2/sporsmal-og-svar-akrim/hva-er-sosial-dumping/>.

NRK «Dagsnytt atten». 5. januar 2021. Hentet fra: <https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/202101/NNFA56010521/avspiller>.

NRK «Dagsrevyen». 16. desember 2020. Hentet fra: <https://tv.nrk.no/serie/dagsrevyen/202012/NNFA19121620/avspiller>.

NRK «Debatten». 27. november 2018. Hentet fra: <https://tv.nrk.no/serie/debatten/201811/NNFA51112718/avspiller>.

NRK «Debatten». 28. mai 2019. Hentet fra: <https://tv.nrk.no/serie/debatten/201905/NNFA51052819/avspiller>.

NUPI (2019). «Analyse holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men liten kunnskap». Publisert 19. november 2019. Hentet fra: <https://www.nupi.no/Nyheter/Analyse-Holdninger-til-EOES-avtalen-etter-25-aar-Stor-oppslutning-men-lite-kunnskap>.

Sverdrup, U., Ø. Svendsen og Å. Weltzien (2019). «Holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men liten kunnskap». *Norsk Utenrikspolitisk Institutt. (NUPI)*. 77(4): 366–377. Hentet fra: <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1983>.

Betydningen for økonomi og samfunn



DEL II

Betydningen for økonomi og samfunn

Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS, dekker i dag 30 land og har 450 millioner innbyggere. Dette er et stort marked som lokalt baserte bedrifter over hele landet drar nytte av, fordi EØS-avtalen sikrer dem like konkurransevilkår med bedrifter i andre land.

Men det er ikke bare lokalt baserte bedrifter som drar nytte av EØS-avtalen, det gjør også norske kommuner og fylkeskommuner, og til syvende og sist hver og en av oss. EØS-avtalen gir private og offentlige aktører tilgang til programmer og prosjekter som kan bidra til en bedre samfunnsutvikling lokalt.

Samtidig må vi likevel ikke glemme at vi gjennom EØS-avtalen ikke har noen politisk medbestemmelse på utviklingen av lover og regler eller programmer og prosjekter som er med på å forme norsk politikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. EØS-avtalen er en ren forvaltningsavtale som lider av et demokratisk underskudd.

5. EØS-avtalens betydning lokalt

Malin Marøy

Norge er et lite land i Europa der betydningen av lokalsamfunn og lokalt demokrati står sterkt. Selv om Norge ikke er medlem av EU, har Unionen påvirkningskraft og innflytelse på den nasjonale og lokale politikken her. Dette gjelder særlig gjennom EØS-avtalen, som i stor grad påvirker kommunesektoren og berører mange politikkområder i de 356 kommunene og 11 fylkene vi har i dag. En rapport utarbeidet av by- og regionforskningsinstituttet NIBR i 2018, viser blant annet hvordan rundt 42 prosent av sakene i norske kommunestyrer og fylkesting er preget av EU-direktiver.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvilken betydning EØS-avtalen har for bedrifter og arbeidsplasser lokalt, og for norske kommuner og fylkeskommuner. EØS-avtalen kan virke kompleks, men dersom vi ser på den fra et litt mer «hverdagslig» perspektiv, kan vi finne ut hva den konkret har å si for hver og en av oss, og hvordan EØS påvirker vårt daglige liv. Det er kjent at EØS-rammeverket skaper flere fordeler og muligheter for norsk økonomi og samfunnsliv, men samtidig er det også elementer ved denne avtalen det kan stilles kritiske spørsmål ved, og som kan skape utfordringer for norske kommuner og lokalsamfunn.

Første del av dette kapittelet omhandler EØS-avtalens regionale og kommunale betydning når det gjelder regionalt og lokalt næringsliv. I andre del ser jeg nærmere på hvordan kommunen berøres direkte av EØS-avtalen, før jeg går inn på hva avtalen betyr for hver og en av oss, og hvordan hverdagen vår berøres av EØS. I tredje og siste del diskuterer jeg om, hvordan og i hvilken grad kommunene og vi som innbyggere eventuelt har mulighet

til å påvirke lovgivningen som kommer fra EU. Min konklusjon er at lover og regler vedtatt i EU i stor grad berører norsk lokalpolitikk gjennom EØS-avtalen, og at vi daglig møter på direktiver og bestemmelser fra EU som vi innbyggere har liten eller ingen innflytelse på hvordan utvikles og vedtas.

Regionalt og lokalt næringsliv er avhengig av EØS-avtalen

Som vi har sett tidligere i denne boken, er nesten halvparten av verdiskapingen i norske bedrifter knyttet til eksportvirksomhet, og rundt 80 prosent av denne eksporten går til EU-landene og Storbritannia, mens vi også importerer rundt 60 prosent av våre varer og tjenester derfra. Uten EØS-avtalen hadde det vært langt dyrere og vanskeligere å importere og eksportere varer og tjenester til og fra landene i EU. Dette gjelder ikke minst for mange bedrifter i flere norske fylker og kommuner, hvor disse bedriftene utgjør store og sentrale arbeidsplasser som skaper viktige verdier for lokalsamfunnet.

Olje og gass er den største eksportnæringen i Norge og utgjør 42 prosent av de totale eksportinntektene, etterfulgt av maritim- og offshorenæringen som utgjør 18 prosent (Fjose, Helseth og Erraia 2018). Men eksportinntektene av olje og gass kan ikke knyttes til enkelte fylker ettersom produksjonen skjer på oljeplattformer langt ute på havet. Derfor ser vi ofte bort fra den klart største eksportnæringen i Norge når vi sammenligner fylkenes eksportverdi og intensitet, altså hvor mye bedriftene i et fylke eksporterer per næringslivsansatt. Oslo toppe denne statistikken, fordi mange av de lokale bedriftenes hovedkontor ligger her og fordi Oslo i stor grad er en tjenesteeksportør. Vestland og Møre og Romsdal er også store eksportfylker, mens Finnmark er det fylket som eksporterer minst. Men også her eksporterer lokale bedrifter varer og tjenester for flere milliarder kroner til EUs indre marked ved hjelp av EØS-avtalen.

Dersom vi ser på eksportintensiteten i kommunene, er det ofte små kommuner som har høyest eksportintensitet. Vestlandskommunen Årdal har for eksempel rett under 5 500 innbyggere, men er den kommunen

som har høyest eksportintensitet. Her eksporteres det varer og tjenester for 750 000 kroner per sysselansatt per år, mens det i Møre og Romsdal er Sunndal kommune som topper statistikken, med sine rett over 7 000 innbyggere og en eksportintensitet på 740 000 kroner per sysselansatt (Fjose et.al. 2020). I disse to kommunene er det Norsk Hydro som utgjør den største næringsvirksomheten. Hydro Aluminium Metal Årdal har i dag 567 ansatte og produserer rundt 204 000 tonn primæraluminium i året, mens Hydro Sunndal har 700 ansatte og produserer ca. 400 000 tonn primæraluminium i året (Hydro u.å.). Begge bedriftene eksporterer store deler av sin produksjon til EU-land, og er gode eksempler på hvordan norsk eksportnæring opprettholder og skaper arbeidsplasser i kommuner og lokalsamfunn.

Norske bedrifter er også avhengige av å importere varer og tjenester fra EU og EØS. Malmer er en viktig importvare, som særlig brukes i næringer knyttet til eksportrettet virksomhet i metallindustrien (Rolsdorph 2021). Når det kommer til vårt forbruk som innbyggere, er også vi naturligvis avhengige av å importere matvarer, klær og transportmidler, for å nevne noen av de viktigste varegruppene, men jeg vil ikke komme nærmere inn på dette her. Sverige og Tyskland er to land i EU som Norge handler mye med. Import fra Sverige utgjorde i 2020 totalt 82 milliarder kroner, mens importen fra Tyskland hadde en verdi på 88 milliarder kroner (Fossanger 2018).

Kommunen berøres direkte av EØS

Sammenlignet med nasjonalt og regionalt nivå, er det kommunene som i størst grad berører våre daglige liv. Det er innenfor kommunegrensen vi har vårt bosted, vår arbeidsplass og tilgang til ulike fasiliteter som vi trenger i hverdagen. Kommunens viktigste rolle når det kommer til EØS-samarbeidet, er å iverksette reglene og direktivene som kommer fra EU, men også å bidra til samfunnsutviklingen ved å delta i ulike samarbeidsprosjekter med andre kommuner i EU og EØS-landene (KS 2018).

Funn fra den tidligere nevnte NIBR-rapporten (Indset, Schou og Stokstad 2018) viser hvordan 42 prosent av sakene i kommunestyret er rettslig berørt av EU, mens bare 10 prosent av sakene er av politisk karakter og fem prosent begge deler. Rettslig berørt vil si at kommunen er forpliktet til å vedta saker i tråd med EUs lovgivning. Dette innebærer elementer som hvilken fremgangsmåte kommunene må benytte seg av i beslutningsprosesser og hvordan arbeidet skal organiseres. Mens politiske forbindelser sier noe om samordning av den kommunale eller fylkeskommunale politikken med tilsvarende aktører i EU-land innen politikkområder som klima og miljø (Regjeringen 2020), og lokal og regional utvikling (Regjeringen 2018a).

Når det kun er 10 prosent av sakene i kommunestyret som har en politisk forbindelse til EU på områder som dette, indikerer det at norske kommuner generelt har liten kontakt med de politiske prosessene som skjer i EU, og ingen formell innflytelse på utformingen av politikken. Dersom vi ser på fylkesnivået, er det noen flere saker her som har en politisk forbindelse til EU. Årsakene til dette kan være flere. Norske kommuner er generelt små med få innbyggere, noe som kan gjøre det vanskelig for dem å være i kontakt med de politiske prosessene på dette nivået i EU eller andre EU/EØS-land når Norge ikke er medlem av EU. Det viser seg også at fylkene i større grad kan koble sine ansvarsområder og arbeid til flere programmer og prosjekter innenfor EU og utnytte de mulighetene EU- og EØS-samarbeidet gir når det kommer til egen politikktutvikling (Indset, Schou og Stokstad 2018). Kommunene berører gjerne områder og enkeltsaker som er av mer lokal karakter enn sakene i fylkeskommunene, noe som også gjør det mer utfordrende å knytte dette opp mot en europeisk sammenheng.

Til tross for mangel på politisk innflytelse, må kommunene juridisk sett forholde seg til EØS-regelverket i sin forvaltning av politikken. Plan- og byggesaker og offentlige anskaffelser, samt klima og miljø, som allerede nevnt, og ikke minst energi og samferdsel, er noen av de områdene EØS-avtalene berører lokalt. Plan- og byggesaker er det saksfeltet som oftest dukker opp i kommunestyret, noe som fører til at dette politikkområdet i størst grad berøres av EU-direktiver: 28 prosent av sakene her er rettslig berørt av EU. Reglene sier noe om hvordan selve saksbehandlingsprosessen

skal foregå, samtidig som de stiller krav til åpenhet og offentlig ettersyn og høring (Indset, Schou og Stokstad 2018: 39–40).

Plan- og byggesaker, samt andre saksfelt i kommunestyret, er også ofte berørt av EU-direktiver som gjelder for offentlig støtte og offentlig-privat samarbeid. Lov om offentlige anskaffelser er preget av flere EU-direktiver, og sier i hovedsak at direkte offentlig støtte til næringslivet er forbudt. Kommunene er dermed avhengige av anbud ved større anskaffelser, og har heller ikke lov til å gi økonomiske fordeler til enkelte virksomheter. EU-direktivene stiller også spesifikke krav når det kommer til enkelte offentlige anskaffelser. Kommunen er for eksempel pålagt å fremme markedet for ren energi ved innkjøp av kjøretøy, som blant annet busser (Indset, Schou og Stokstad, 2018: 28).

Når det gjelder klima og miljø sier EU-lovgivningen blant annet at kommunene må pålegge virksomheter som utgjør en miljørisiko ansvaret for å rette opp slike skader og forebygge fremtidig forurensning (Indset, Schou og Stokstad 2018: 30). Her krever regelverket også at produkter produseres og utformes på en miljøvennlig måte, slik at gjenbruket kan økes. Lovene skaper også retningslinjer som kommunene må følge når det gjelder forurensning og vann og avløp, og bare på disse områdene ser vi at EØS-avtalen er noe helt annet enn de handelsavtalene som enkelte politiske partier mener at Norge kan erstatte EØS-avtalen med, slik vi har sett i andre kapitler i denne boken.

EU-direktivene kan med dette virke begrensende for kommuners og bedrifters handlingsrom innenfor enkelte områder, men det er ikke bare lover og regler som kommer fra EU. EØS-avtalen skaper også muligheter som skal bidra til en positiv samfunnsutvikling regionalt og lokalt innad i EU/EØS (Regjeringen 2018a). Dessuten gjør Norges EØS-midler, det vil si kontingenten Norge årlig betaler til EU for å være med i EØS-avtalen, for eksempel at norske kommuner kan ta del i prosjekter og samarbeide med mottakerlandene innenfor ulike politikkområder som blant annet sosial inkludering, miljø og klima, innovasjon, helse, arbeidsliv og kultur (KS 2019).

EØS-midlene er særegne, og går til de landene i EU som har en brutto nasjonalinntekt per innbygger lavere enn 90 prosent av EUs gjennomsnitt, men har som formål å bidra til sosial og økonomisk utjevning innad i EØS-området (Regjeringen 2016). Ved å delta i programmer finansiert av EØS-midlene, får norske kommuner og fylker muligheten til å samarbeide og hente inspirasjon fra andre EU/EØS-land på ulike politikkområder. Dette åpner også opp for kompetanseutvikling, samtidig som det kan gi nye perspektiver på hvordan kommunene og fylkene kan utvikles (KS 2019).

EØS-avtalen og den lokale samfunnsutviklingen

Som allerede nevnt, er en av kommunens viktigste oppgaver å bidra til samfunnsutviklingen lokalt. Dette står også sentralt i EØS-samarbeidet, og på lik linje med kommunene i EUs medlemsland har norske kommuner muligheten til å delta i EU-programmer som skal fremme denne utviklingen. Norge har i dag mer enn 50 forskjellige avtaler med EU, hvorav EØS-avtalen er den viktigste og mest omfattende. Interreg, Erasmus + og Horisont er eksempler på programmer som norske fylker, kommuner og bedrifter kan delta i.

Interreg er et EU-program som skal bidra til å fremme samarbeid på tvers av regioner og landegrenser i Europa. Målet er å skape sosial og økonomisk vekst, samtidig som dette programmet skal bidra til et mer kunnskapsrikt og bærekraftig samfunn (Interreg u.å.). Norge har deltatt og deltar i flere prosjekter i Interreg-programmet. Bergen kommune deltar for eksempel i Interreg-prosjektene BEGIN og Share North. BEGIN er et prosjekt som skal bidra til en økning av såkalt blågrønn infrastruktur, som er bedre rustet mot ekstremvær og oversvømmelser som resultat av klimaendringer (Interreg u.å.). Prosjektet Share North har som formål å skape en lettere og mer tilgjengelig arena for delt mobilitet i byene og distriktene. Deling av biler, sykler og andre transportmidler skal bidra til høyere ressurseffektivitet, bedre tilgjengelighet, redusert plassforbruk for transportmidler og lavere utslipp av CO₂ (Share North u.å.).

Gjennom programmet Erasmus + kan for eksempel ansatte i barnehager og skoler søke om støtte til prosjekter som skal bidra til å heve kompetansen i yrket. Dette kan innebære opphold i andre EU/EØS-land der målet er å utvikle kompetansen innen opplæring og undervisning på et internasjonalt nivå (Erasmus+ 2020). Erasmus + gjør det også lettere og billigere for norske studenter å dra på utveksling til andre EU/EØS-land. Studenter ved universiteter og høyskoler har muligheten til å søke om stipend som skal bidra til å dekke de økonomiske utgiftene som blant annet skolepenger kan utgjøre ved utvekslingsopphold.

Horisont Europa er et tredje EU-program som skal bidra til en positiv utvikling i næringslivet. Små, mellomstore og store bedrifter som har potensiale for å vokse internasjonalt ved å fremme nytenkende ideer og produkter, kan søke om tilskudd og egenkapital for å realisere slike visjoner (Innovasjon Norge 2021). På denne måten kan norske bedrifter, men også fylker og kommuner, være med på å fremme og realisere nye ideer som kan skape en økonomisk gevinst for næringslivet, men også tilby oss som innbyggere og forbrukere tjenester og produkter som skal gjøre livet vårt enklere.

EØS har stor betydning i hverdagen vår

Som vi allerede har sett er om lag halvparten av sakene i kommunestyret berørt av EØS-avtalen. Dette gjør at vi som innbyggere automatisk får en tilknytning til EØS og derved må forholde oss til reguleringer og direktiver som kommer fra EU. Samtidig er det også på det lokale plan at direktivene som pålegges av EU, særlig kommer til uttrykk. For å vise helt konkret hva dette betyr, kan vi se på ulike områder der EØS-avtalen spiller en viktig rolle i vårt daglige liv.

Et viktig punkt avtalen berører er arbeidsliv. EØS danner det grunnleggende rammeverket for regler om arbeidsmiljø og samtidig arbeidstakerrettigheter (Ødegård 2012). Norske arbeidstagere har muligheten til

å skaffe seg arbeid innad i EU og EØS på lik linje med personer fra EU og EØS som kommer til Norge for å arbeide. Arbeidsinnvandringen fra EU/EØS er imidlertid ikke ukontroversiell, siden den kan være med på å utkonkurrere norske arbeidstagere gjennom det som ofte kalles sosial dumping (Bergsli 2019). Men det er også positive sider ved dette, ikke minst for norske lokalsamfunn, ettersom arbeidstagere fra andre land ofte bringer med seg en kompetanse og arbeidskraft som mangler i flere sektorer og flere steder her i landet. Undersøkelser har for eksempel vist at ni av ti norske kommuner er avhengige av utenlandsk arbeidskraft (Ballari og Strøm 2014).

Mindre kommuner har gjerne ikke mange arbeidsplasser å ta av, men manglende kompetanse gjør at kommunen er avhengig av arbeidskraft fra utlandet, noe som øker konkurransen og som videre kan gå på bekostning av norske arbeidssøkere (IMDI 2016). Når det gjelder sosial dumping, er dette situasjoner hvor bedrifter utnytter utenlandske arbeidstagere ved å gi dem dårlige arbeidskår sammenlignet med norske arbeidstagere. Dette er noe vi gjerne hører mye om i media, men et av EØS-regelverkets grunnleggende elementer når det kommer til arbeidsliv, er nettopp å forhindre dette ved å styrke arbeidstageres rettigheter og skape et trygt miljø på arbeidsplassen (Skarning et al 2018).

Som arbeidsgivere må kommunene og fylkeskommunene forholde seg til standarder og regler fra EU når det gjelder arbeidsmiljø og arbeidstagers rettigheter, og det må naturligvis også private bedrifter og andre organisasjoner som har ansatte og opererer i et marked gjøre (Regjeringen 2018b). EØS-regelverket krever blant annet at arbeidsgivere skal verne om og beskytte arbeidstageres helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Som arbeidstagere skal vi med dette kunne være sikre på at arbeidsplassen vi drar til hver dag er et trygt miljø der helse og sikkerhet ikke settes i fare. Arbeidstageres rettigheter styrkes også gjennom EØS-avtalen (Regjeringen 2018d). I dag arbeider mange under fleksible arbeidskontrakter, noe som gjør at det kreves en form for beskyttelse av slike avtaler. Et direktiv knyttet til forutsigbarhet og åpenhet i fleksible arbeidsforhold ble vedtatt av EU i 2019. Direktivet sier at det skal stilles minimumskrav

til arbeidskår, informasjon, kompensasjon og prøvetid. I avtalen understrekes også innbyggernes rett til å arbeide for flere arbeidstagerer samtidig (KS 2019).

Ungdom er opptatt av forutsigbarhet

Dette er noe unge spesielt er opptatt av. Til tross for myten om at unge i dag kun er opptatt av fleksibilitet og selvrealisering, viser forskning at forutsigbarhet og trygghet knyttet til arbeidskontrakter er noe de i stor grad vektlegger (Rangul 2017). Gjennom regelverket knyttet til arbeidsliv er EØS-avtalen med på å skape mer forutsigbare og trygge arbeidsforhold som skal komme arbeidstagerne til gode.

Bedre kombinasjon av arbeid og privatliv er også et område EØS-avtalen er med på å styrke. Nye regelverk fra EU skal fremme likestillingen mellom kjønnene når det kommer til omsorgen for barn (KS 2019). I Norge er regelen at fedre i hovedsak ikke får lønnet permisjon de to første ukene etter en fødsel, men et direktiv fra EU sier at fedre skal ha rett til ti dager betalt permisjon i forbindelse med fødsel. Bestemmelser fra EU krever med dette at Norge må gjøre en endring i regelverket slik at fedre får rett til ti dager, eller i norsk tilfelle, to uker lønnet permisjon for å bistå mor etter fødsel. Direktivet krever også at muligheten for tilrettelegging av arbeidstid og oppgaver styrkes (Europalov 2020). Dette skal bidra til at det blir lettere for menn og kvinner å dele omsorgen for barnet, noe som forhåpentligvis vil føre til at kvinner og menn lettere vil kunne opprettholde sin plass i arbeidslivet og samtidig være åpne for nye muligheter på arbeidsmarkedet (KS 2019).

Men EØS-avtalen spiller også en viktig rolle utenfor arbeidsplassen. I hverdagen møter vi på EU-direktiver mer enn vi gjerne er klar over. Når vi drar til den lokale dagligvarebutikken, er for eksempel maten vi kjøper tydelig merket med informasjon som skal gi oss forbrukere bedre innsikt i hvor produktet kommer fra og hva det inneholder. EUs lover innen matområdet pålegger Norge, gjennom EØS-avtalen, en rekke krav til

matprodukter (Regjeringen 2018c). De grunnleggende elementene bak denne forordningen er å sikre informasjon og trygghet til oss forbrukere, slik at vi kan være sikre på at maten vi handler i vår lokale butikk er trygg, og at produksjonen av matvarene har skjedd i tråd med regelverket. Regler fra EU stiller krav til produksjon, tilsyn og kontroll av varer for å forhindre at slikt som smittsomme sykdommer blant mennesker, dyr og planter sprer seg. Her stilles det også høye krav til dyrevelferd og dyre- og plantehelse. Regler som kan knyttes opp mot EUs politikk innen matområdet utgjør omtrent 40 prosent av rettsaktene i EØS-avtalen, noe som vil si at dette er et område som i stor grad berører oss som innbyggere og forbrukere (Regjeringen 2018c).

EØS-avtalen fremmer internasjonalt samarbeid

Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen gjør det også lettere for oss når vi er ute og reiser, enten det er gjennom arbeid eller fritid. Mobilbruk i utlandet var for eksempel tidligere kostbart, og vi kunne ofte risikere å sitte igjen med skyhøye regninger etter et utlandsopphold. Nye EU-regler som trådte i kraft i 2017 hadde som formål å forhindre dette. «Roam like at home» innebærer at vi, som innbyggerne i EU/EØS, ikke skal betale mer for telefonsamtaler, SMS og mobildatabruk i andre land enn det vi gjør i Norge (Regjeringen 2017a).

I likhet med mobilbruk, er det også et felles EU/EØS-regelverk for helse når vi er på reise i andre land. Et europeisk helsetrygdkort gjør at vi har rett til å få dekket den helsehjelpen vi måtte trenge på lik linje med innbyggerne i det EU/EØS-landet vi oppholder oss i dersom det skulle skje en ulykke eller lignende (NHI u.å.). Dessuten styrker EØS-avtalen Norges samarbeid med EU når det gjelder helse og legemidler, noe som har vært spesielt viktig under koronapandemien. Tilknytningen til EU skaper like vilkår for Norge og medlemslandene når det kommer til vaksineavtaler (Regjeringen 2021a). Avtaler EU har gjort med forskjellige vaksineprodusenter, har også blitt gjeldende i Norge, og har for eksempel gjort at vi har fått leveranser av flere typer koronavaksiner til Norge. Det er vanskelig å

se for seg hvordan situasjonen hadde vært dersom vi ikke hadde tilgang til samme vaksiner som i EU. Det er mulig at Norge kunne ha sikret seg avtaler med vaksineprodusenter på egenhånd, slik som blant annet Israel har gjort, og dermed vaksinert befolkningen i et høyere tempo. Men samtidig er det stor sjanse for at prosessen ville vært mer innviklet og tidkrevende for et lite land som Norge.

Som innbyggere er vi også opptatt av at reglene og direktivene vi må forholde oss til ikke bare skal gjøre hverdagen vår bedre, men også bidra til et mer bærekraftig og miljøvennlig samfunn internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Som tidligere nevnt, er kommunene forpliktet til å følge EU-direktiver når det gjelder klima og miljø, noe som også stiller krav til oss innbyggere om blant annet å sortere vårt daglige avfall og med dette bidra til å øke gjenvinningen. Et nytt direktiv fra EU sørger også for at vi som forbrukere ikke lenger kan kjøpe engangsartikler som er laget av plast (Regjeringen 2021b). Dette forbudet skal bidra til mindre forurensning av naturen.

Direktiver fra EU gjør det også enklere for oss å velge klær eller produkter som er bærekraftig produsert. Når vi handler på nett eller i butikk kan vi se etter EUs Ecolabel, også kalt EU-blomsten, som er EUs miljømerke. For at produkter skal kunne merkes med denne blomsten må produsenten imøtekomme en rekke strenge krav til miljø og helse. Maling, klær, sko og vaskemidler er eksempler på varer hvor vi kan finne dette merket (Forbrukerrådet u.å.).

EØS-avtalen skaper også lokale utfordringer

Punktene over er alle ting som skal gjøre hverdagen vår enklere og bidra til en bedre samfunnsutvikling. Men når EØS-avtalen påvirker kommunen og hverdagen vår i stor grad, og stiller stadig flere krav innenfor ulike politikkområder, er det klart at den også har sine utfordringer for samfunns- og næringsliv, og til syvende og sist for hver og en av oss. Det er både fordeler og ulemper med EØS (Ulserød 2019).

Økt konkurranse kan føre til mer privatisering der fylkets og kommunens oppgaver utfordres av private aktører. Noen ser dette som positivt, andre som negativt, men i alle tilfeller er dette en politisk problemstilling som EØS-avtalen reiser (Madsen 2019). Private skoler og barnehager er et eksempel på dette, selv om private aktører på disse feltene ikke er noe som har kommet med EØS-avtalen. Som vi har sett i kapittel tre og fire i denne boken, er det også motstandere av EØS-avtalen som kobler denne til en økende privatisering i samfunnet, og at dette kan være med på å skape større forskjeller mellom folk, spesielt i mindre lokalsamfunn. Dessuten sees EU-samarbeidets fokus på konkurranse også av enkelte som en utfordring for det lokale næringslivet, spesielt for mindre bedrifter som har vanskeligheter med å vinne anbud. Disse kan risikere å bli utkonkurrert av andre større bedrifter, og som resultat av dette kan arbeidsplasser forsvinne i lokalsamfunn hvor de er vanskelige å erstatte. Derfor har også Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) utarbeidet en EØS-hjelp for bedrifter som ønsker å selge varer eller tjenester i EUs indre marked eller opplever utfordringer knyttet til dette (NHO u.å. a og b).

Det samme gjelder for diskusjonene rundt at EUs prinsipp om fri konkurranse også av enkelte sees på som en grunnleggende utfordring for klima og miljø. Selv om mange direktiver har som formål å verne bedre om klima, natur og miljø, er det utfordrende når den frie konkurransen bidrar til en stadig økning av produksjon, forbruk og transport (Nei til EU 2019). Men også i denne sammenheng har NHO utarbeidet et omfattende informasjonsmaterieell for klimatiltak i bedriftene (NHO u.å.c), og Landsorganisasjonen (LO) har mye fokus på hvordan økt klimabevissthet og konkrete klimatiltak også kan ha betydning for hvordan det kan skapes nye arbeidsplasser fremover (LO 2021).

Lokal innflytelse på EUs politikk?

Det faktum at EU-landene skal bestemme og vedta lover og regler som skal gjelde i norske kommuner, for eksempel Årdal kommune eller Utsira kommune, med sine 211 innbyggere, kan for kommunens innbyggere virke

spesielt og lite demokratisk. I et demokratisk samfunn burde det være en selvfølge at vi har muligheten til å påvirke politikken og reglene som vi daglig må forholde oss til. Men som nevnt tidligere, har norske kommuner liten politisk forbindelse med EU og de prosessene som foregår der. Norges spesielle forhold til EU gjør det vanskelig å koble lokale interesser opp mot et internasjonalt nivå. Dersom vi ønsker å ta del i beslutningsprosessene og utformingen av politikken i EU/EØS, er det mest åpenbare alternativet å søke om medlemskap. Men dette er det bare Høyre som har i sitt partiprogram, og heller ikke for Høyre er det aktuelt å søke om et norsk medlemskap i EU nå. Vi må derfor spørre hvilke andre muligheter som finnes for at kommunene og vi som innbyggere kan være med på å påvirke lovene og reglene som kommer fra EU, og som vi daglig må forholde oss til.

Gjennom EØS-avtalen har Norge muligheten til å komme med faglige innspill til EU-kommisjonen i den forberedende fasen av nye EØS-lover gjennom deltagelse i arbeidsgrupper som arbeider med utvikling av lovverket (Regjeringen 2017b). Gjennom deltagelsen i EU-programmer, som nevnt ovenfor, har vi også mulighet til å samarbeide med andre land i EU/EØS. Dette kan være en mulig inngang til innflytelse og utvikling innenfor ulike politikkområder, hvis norske fylker, kommuner og bedrifter har interesse av et slikt samarbeid.

En annen mulighet er påvirkning gjennom EØS EFTA-forumet. Dette er et forum for lokalt og regionalt folkevalgte som ble etablert av EFTAs faste komite i 2010, og er en kanal norske lokalpolitikere kan benytte seg av for å påvirke EØS-regelverket gjennom det lokale nivået (KS 2018). Forumet har totalt tolv medlemmer, der Norge og Island har seks medlemmer hver. Sveits har to observatører, mens Liechtenstein ikke deltar i forumet. Ettersom mange EU-direktiver berører fylker og kommuner direkte, er dette forumet en mulig kanal for å få frem eventuelle utfordringer direktivene skaper på regionalt og lokalt nivå. Medlemmene i forumet kan komme med direkte innspill til EU-kommisjonen, EU-parlamentet og EUs regionkomité, samtidig som de har muligheten til å påvirke hvordan regjeringen og Stortinget utformer og implementerer EU-direktivene i norsk lov (KS 2018).

Som innbyggere har vi imidlertid liten eller ingen direkte innflytelse på prosessene som skjer i EU, men EØS EFTA-forumet gjør at vi på en indirekte måte muligens kan påvirke EUs politikk. Her kan vi for eksempel ha en dialog med lokale representanter som er knyttet direkte eller indirekte til EØS EFTA-forumet, og fremme lokale problemstillinger som har oppstått som følge av EU-direktiver. I alle tilfeller er det viktig at innbyggerens meninger og synspunkter blir hørt, slik at disse kan videreformidles til et høyere politisk nivå, enten det er nasjonalt eller internasjonalt.

I teorien høres dette ut som en god vei til lokal innflytelse, men i realiteten er det generelt vanskelig å få lokale synspunkter opp på EU-nivå, og mange saker vil nok aldri nå så langt. Til tross for dette er det et viktig ledd i en demokratisering av EU/EØS-samarbeidet å ha et organ som EØS EFTA-forumet, som er laget for å fremme lokale synspunkter på et internasjonalt nivå.

Konklusjon

EØS-avtalen har stor betydning for norske kommuner og lokalsamfunn, og det er gjennom kommunen at vi som innbyggere får en formell tilknytning til EU/EØS. Vi møter daglig på elementer fra EØS-avtalen, enten det er på arbeidsplassen, i butikken eller når vi er ute og reiser. Norske arbeidsplasser er avhengige av EØS-avtalen ettersom EU er vårt største eksportmarked. Regional og lokal eksportnæring bidrar til å skape arbeidsplasser, særlig i distriktene hvor mange private bedrifter som er sentrale for den norske eksportnæringen er lokalisert.

Lokalt spiller EØS-avtalen også en direkte politisk og forvaltningspolitisk rolle, ettersom saker og politikkområder i kommunestyret i stor grad berøres av direktiver fra EU. Kommunen må dermed rette seg etter EU-direktivene når beslutninger tas i kommunestyret, noe lokale bedrifter og vi som innbyggere også må forholde oss til. Direktivene kan i noen tilfeller virke begrensende for det lokale styringsnivået, men det er også elementer ved EØS-samarbeidet som gir kommuner og bedrifter tilgang til

programmer og prosjekter som kan bidra til en bedre samfunnsutvikling lokalt. Som arbeidstagere sørger EØS-avtalen for at grunnleggende regler om arbeidsmiljø blir ivaretatt, samtidig som at våre arbeidstagerrettigheter blir styrket. Bedre balanse mellom arbeid og privatliv er også et viktig prinsipp i EØS-avtalen.

Til tross for mange fordeler, er det også problemstillinger knyttet til konkurranseutsetting og privatisering som følge av EØS-avtalen. Disse kan ha en negativ virkning på kommunens ansvarsområder og bedrifter i det lokale næringslivet. utfordringer, når det gjelder lokaldemokrati, er et område som ofte er diskutert i sammenheng med EØS-avtalen. Det er generelt lite vi kan gjøre for å påvirke beslutningsprosessen som foregår i EU og direktivene som blir gjeldende i kommunen vi bor i, men noen muligheter finnes. EFTA EØS-forumet er et eksempel på dette, men så lenge Norge ikke er medlem av EU vil det nok alltid oppstå problemstillinger knyttet til manglende innflytelse og EØS-avtalens demokratiske underskudd.

Referanser

Ballari, A. og P. Strøm (2014). «Ni av ti kommuner er avhengige av utenlandsk arbeidskraft». NRK.no. Hentet fra: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/utlendinger-redder-kommunene-1.11517487>.

Bergsli, A. T. (2019). «Arbeidsinnvandring i tall». arbeidslivet.no. Hentet fra: <https://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Arbeidsinnvandring/forskning-om-sosial-dumping/>.

Erasmus+ (2020). «Ansattmobilitet for skole, barnehage og voksenopplæring». Hentet fra: <https://erasmuspluss.no/programmer/erasmus-ansattmobilitet-for-skole-barnehage-og-voksenopplæring>.

Europalov (2020). «Balanse mellom arbeids- og familieliv». Hentet fra: <https://www.europalov.no/rettsakt/balanse-mellom-arbeids-familieliv/id-10048>.

Fjose, S., Helseth, A., Erraia, J. (2018). *Fylkes- og kommunefordelt eksport i 2017 – Betydningen for sysselsetting* (Menon-publikasjon nr. 101/2018). Hentet fra: <https://www.nho.no/siteassets/publikasjoner/menon-hovedrapport-ny.pdf>.

Fjose, S., Helseth, A., Erraia, J., Baustad, H., Nygård, B. M., Jakobsen, E. & Schjøtt-Pedersen, K.E. (2020). *Regional effekt av korona for norsk eksportrettet næringsliv* (Menon-publikasjon nr. 38/2020). Hentet fra: <https://www.eksportkreditt.no/wp-content/uploads/2020/04/Menon-publikasjon-38-2020-med-vedlegg2.pdf>.

Forbrukerrådet. (u.å.). «EU-ecolabel». Hentet fra: <https://www.forbrukerradet.no/merkeoversikten/helse/eu-ecolabel/>.

Fossanger, K. (2018, 30. januar). «Norges viktigste handelspartnere». Hentet fra: <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/norges-viktigste-handelspartnere>.

Hydro (u.å.). «Hydro Aluminium Metal Årdal». Hentet fra: <https://www.hydro.com/no-NO/om-hydro/hydro-worldwide/europe/norway/ardal/hydro-aluminium-as-ardal/>.

Hydro (u.å.). «Sunndal». Hentet fra: <https://www.hydro.com/no-NO/om-hydro/hydro-worldwide/europe/norway/sunndal/>.

IMDI (2016). *Innvandring, inkludering, sysselsetting og lokal utvikling*. Temahefte fra IMDI og Distriktsenteret. Hentet fra: <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/andre-filer/temahefte-innvandring-inkludering-sysselsetting-lokal-utvikling.pdf>.

Indset, M., Schou, A., Stokstad, S. (2018). *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner* (NIBR-rapport 2018:13) Hentet fra: <https://fagarkivet.oslomet.no/bitstream/handle/20.500.12199/5892/2018-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Innovasjon Norge (2021). «EU-finansiering». Hentet fra: <https://www.innovasjonnorge.no/no/tjenester/innovasjon-og-utvikling/finansiering-for-innovasjon-og-utvikling/eu-finansiering/>.

Interreg (u.å.). «BEGIN». Hentet fra: <https://interreg.no/prosjektbank/begin/>.

Interreg (u.å.). «Om Interreg». Hentet fra: <https://interreg.no/om-interreg/>.

Kommunesektorens organisasjon (KS) (2018). «EØS EFTA-forum». Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/ks-internasjonalt/europapolitikk/eos-efta-forum/>.

Kommunesektorens organisasjon (KS) (2019). «Kommunesektoren og EØS-midlene». Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/ks-internasjonalt/internasjonale-prosjekter/kommunesektoren-og-eos-midlene/>.

Kommunesektorens organisasjon (KS) (2019). «På gang i EØS». Hentet fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/internasjonale-prosjekter/Pa-gang-i-EU-og-EOS-2019.pdf>.

Landsorganisasjonen Norge (2021). «Nyheter om klima og miljø». Hentet fra: <https://www.lo.no/hva-vi-mener/klima/nyheter-om-klima/>.

Madsen, S.-Y. (2019). «Dette må du vite om EØS-avtalen. 12 spørsmål og svar». *FriFagbevegelse* 25. september 2019. Hentet fra: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/dette-ma-du-vite-om-eosavtalen-12-sporsmal-og-svar-6.158.646445.f17e7b5540>.

Nei til EU (2019). «Klimakrisa er større enn EU». Uttalelse frå Nei til EUs rådsmøte 30. november 2019. Hentet fra: <https://neitileu.no/aktuelt/klimakrisa-er-storre-enn-eu>.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (u.å a). «EØS-avtalen – derfor en den viktig for Norge». Hentet fra: <https://www.nho.no/tema/eos-og-internasjonalt-handel/artikler/eos-avtalen--derfor-er-den-viktig-for-norge/>.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (u.å. b). «EØS-hjelp for bedrifter». Hentet fra: <https://www.nho.no/tema/eos-og-internasjonalt-handel/nho-brussel/artikler/eos-hjelp-for-bedrifter/>.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (u.å. c). «Klimatiltak for bedrifter». Hentet fra: <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/klimatiltak-for-bedrifter/>.

Rangul, V. I. (2017). «Undersøkelse knuser myten om at ungdom bare er opptatt av fleksibilitet og selvrealisering». Hentet fra: <https://frifagbevegelse.no/landsmote-2017/undersokelse-knuser-myten-om-at-ungdom-bare-er-opptatt-av-fleksibilitet-og-selvrealisering-6.158.493560.dca990ad7d?fbclid=IwAR2aSqpsmWuCTmt08ySOS3gCaftwIwV6ISG0gsV7Ikb7bo53PYdELETJu90>.

Regjeringen (2016). «Hvem mottar EØS-midlene?» Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos-midlene/mottagere-eos-midler/id685572/>.

Regjeringen (2017a). «'Roam like at home': Samme pris for mobilbruk i EU/EØS-land som hjemme i Norge». Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/roam-like-at-home-samme-pris-for-mobilbruk-i-eueos-land-som-hjemme-i-norge/id2556655?fbclid=IwAR2ghY_5OGd-DFjXpK8N9P0S7sdgBepcNw2iOn24FP0ugKOVZeeWbKXZP6o.

Regjeringen (2017b). «Ofte stilte spørsmål». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/ofte-stilte-sporsmal/id613868/#reservasjon>.

Regjeringen (2018a). «Norges samarbeid med EU om by- og regionalpolitikk». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/regional1/id686151/>.

Regjeringen (2018b). «Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet». Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/sosial_dumping/id9381/.

Regjeringen (2018c). «Mattrygghet». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/mattrygghet/id686225/>.

Regjeringen (2018d). «Norges samarbeid med EU på arbeids- og sosialområdet». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/arbeidsliv1/id685728/>.

Regjeringen (2020). «EØS-avtalen miljø». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/eos-avtalen-og-miljo1/id2339794/>.

Regjeringen (2021a). «Norske myndigheters arbeid med å skaffe vaksiner mot covid-19 til Norge». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/koronavaksine/norske-myndigheters-arbeid-med-a-skaffe-vaksiner-mot-covid-19-til-norge/id2828940/>.

Regjeringen (2021b). «Forbud mot engangsplass». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forbud-mot-engangsplass2/id2838404/>.

Roldsorph, N. (2021). «Norges utenrikshandel». Hentet fra: https://snl.no/Norges_utenrikshandel.

Share North (u.å.). «About The Project». Hentet fra: <https://share-north.eu/about-the-project/>.

Skarning, N., F.B. Punsvik og P. Brusdal (2018). «Juridiske virkemidler mot sosial dumping». Jusstorget.no. Hentet fra: <https://www.jusstorget.no/juridiske-virkemidler-mot-sosial-dumping/>.

Ulserød, T. (2019). *Handlingsrommet i EØS-avtalen: Bør det brukes i større grad?* Civita-Notat 19/2019. Oslo: Civita. Hentet fra: <https://www.civita.no/publikasjon/handlingsrommet-i-eos-avtalen-bor-det-brukes-i-storre-grad>.

Ødegård, A. M. (2012). «Hvordan påvirker EØS norsk arbeidsliv? Hentet fra: <https://www.arbeidslivet.no/Internasjonalisering/EU-og-EOS/EOS-og-norsk-arbeidsliv/>.

6. Overstatlig byråstyring og nasjonalstatlig suverenitet: Norges forhold til Det europeiske energibyrået

Knut Joachim Tanderø Berglyd

I 2018 raste debatten rundt Norges tilslutning til EUs tredje energipakke. Samarbeid- og koordineringsorganet ACER, som er forkortelse for *Agency for the Cooperation of Energy Regulations*, sto sentralt, både i energipakken og i den norske debatten. Norges ACER-motstandere fryktet at EU ville bestemme over norsk energipolitikk og utbyggingen av nye såkalte utenlandskabler, altså kraftkabler fra Norge til andre land. Argumentet var at nye utenlandskabler ville føre til økte strømpriser for norsk industri og private husholdninger. I forkant av årets stortingsvalg, har EU- og ACER-motstanderne fått ny vind i seilene. Senterpartiet gjør det svært godt på de politiske meningsmålingene, og ACER og EU-kritikken tilspisses nå som EUs fjerde energipakke er under behandling.

Tirsdag 23. mars 2021 uttalte Trygve Slagsvold Vedum at Senterpartiet ville kreve omkamp om Norges tilknytning til EUs energibyrå, ACER, dersom de rødgrønne vinner høstens stortingsvalg. Kort tid før vedtok Høyesterett at Nei til EU kan fremme søksmål for domstolene om Stortingets ACER-vedtak fra 2018. Saken var tidligere avvist av tingretten og lagmannsretten. Sentralt står forståelsen av norsk suverenitet og eierskap til norske naturressurser – ofte betegnet som Norges «arvesølv». Men hva innebærer egentlig Norges energisamarbeid med EU gjennom EØS-avtalen?

I dette kapittelet vil jeg først gjøre rede for Norges energisamarbeid med EU ved å se på Norges implementering av EUs energipakker og samarbeid på klimaområdet. Deretter vil jeg presentere og analysere kjerneargumentene i ACER-debatten i lys av suverenitets-konseptet tilknyttet Norge og EØS. Før jeg til slutt konkluderer med at EØS-avtalens rolle for norsk energisektor er svært viktig fordi EU lenge har vært Norges viktigste importør av norsk olje, gass og vannkraft. Økt samarbeid på energifeltet er derfor ikke bare naturlig, men også fordelaktig for Norge. Norge har i dag et tett integrert strømnnett med andre nordiske land, som igjen er tilknyttet Europa. Med andre ord vil Norge preges av de lover og regler som utformes gjennom EUs energipakker – uavhengig om vi iverksetter energipakkene i EØS-avtalen eller ikke. Derfor vil det være fordelaktig for Norge å utvide samarbeidet med EU, slik at vi kan påvirke dette innenfor de rammer EØS-avtalen gir muligheter til.

Norge og EUs energisamarbeid

Norge og EUs energisamarbeid preges i stor grad av EUs «energipakker». Energipakkene er knipper med lover og regler som skal effektivisere EUs energimarked, ved å blant annet forhindre kraftmonopoler for å sikre rettferdig konkurranse innad i land. Tanken er at forbrukerne får de beste prisene ved fri markeds konkurranse. Norge har tilsluttet seg tre av EUs energipakker, og Stortinget behandler for øyeblikket EUs fjerde energipakke, bedre kjent som «Ren energi-pakken», med vekt på klimoomstilling i energisektoren.

EUs første energipakke fra 1990-tallet tilrettela for at det skulle føres tilsyn av energisektoren og at større energiselskaper skulle føre separat regnskap for sentralnett og kraftproduksjon. EUs andre energipakke fra 2003 krevde at tilsynsfunksjonen skulle utføres av et *eget energitilsyn* separert fra et nasjonalt energidepartement, og at selskapsmonopoler skulle inndele kontroll av sentralnett og kraftproduksjon i separate selskap (Jevnaker 2019). EUs tredje energipakke fra 2009 la hovedvekt

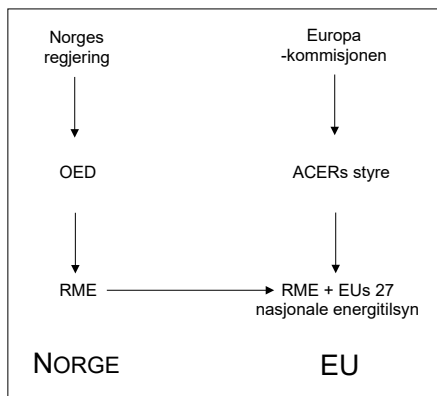
på *konkurranseutsetting* av det felleseuropeiske energimarkedet. Et eksempel var at kraftprodusenter (med få unntak) ikke lenger fikk eie sentralnett. Norges sentralnett overfører elektrisk energi over større geografiske avstander og er videre tilkoblet utlandet. I dag er det Statnett som har ansvar for sentralnettet. Videre skulle tilsynsorganet bli *enda mer uavhengig* av nasjonale regjeringer. For å bedre samarbeidet på energifeltet mellom EUs medlemsland, ble det opprettet to samarbeidsorganisasjoner for sentralnettsoperatører: (ENTSO-E og ENTSO-G) og koordinerings- og samarbeidsorganet ACER.

Tabell 1. EUs energipakker og hvilke lover og regler de innebærer for Norge

EUs første energipakke	EUs andre energipakke	EUs tredje energipakke
Tilrettelegge for føring av tilsyn av energisektoren. Større energiselskaper skulle føre regnskap for sentralnett og kraftproduksjon.	Tilsynsfunksjonen skulle føres av et eget energitilsyn separert fra nasjonale energidepartementer for økt politisk uavhengighet. Selskapsmonopoler skulle dele kontroll av sentralnett og kraftproduksjon i separate selskap.	Økt uavhengighet hos energifeltets tilsynsorganer. Økt konkurranseutsetting av det felleseuropeiske energimarkedet. Bedre samarbeid på energifeltet mellom EUs medlemsland; etableringen av ACER.

EUs tredje energipakke gjaldt i Norge fra og med 3. oktober 2019. For å tilfredsstillte pakkens hovedformål – å sikre rettferdig konkurranse og effektivisere energimarkedet – var det behov for *åpenhet* og *upartiskhet* hos landenes energitilsyn. Regjeringen mente at flere av disse kravene var oppfylte i Norge, men at det i henhold til energipakken likevel var behov for økt *politisk uavhengighet* hos energitilsynet. Dette innebar at energitilsynet skulle operere selvstendig fra Olje- og energidepartementet (OED). Løsningen ble etableringen av det uavhengige energitilsynet Reguleringsmyndigheten for energi (RME) i Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE). RME skal håndheve EU-lover og

fatte enkeltvedtak, mens OED vedtar forskriftene. EU-lovene som håndheves av RME vil kun gjelde dersom norske myndigheter godtar dem. RME sitter i ACERs styre sammen med de 27 EU-landenes nasjonale energitilsyn.



Figur 1. Norges forhold til det europeiske energibyrået ACER

Tredje energipakke: ACER

For å forstå de forvaltningsmessige endringene som kom med EUs tredje energipakke, må vi se nærmere på ACER. ACER er et EU-byrå for koordinering og samarbeid innenfor EUs energipolitikk. Det ble grunnlagt 3. september 2009 og har som formål å samle de nasjonale energitilsynene i EU-landene. ACERs myndighet og oppgaver er nedfelt i EUs lovverk, som er vedtatt av Europaparlamentet og medlemslandenes regjeringer i Rådet for Den europeiske union. Alle vedtak ACER fatter på europeisk nivå, eller ved uenighet mellom to eller flere nasjonale energitilsyn, må støttes av 2/3 av de nasjonale energitilsynene. Alle EU-landene har én stemme. Norge, som EØS-land, kan delta i utformingen av vedtak som angår byråets oppgaver og myndighet, men har ikke stemmerett i EUs politiske institusjoner når de politiske beslutningsprosessene settes i gang. I 2018 vedtok likevel

Stortinget å godkjenne EUs tredje energipakke og at norsk energipolitikk underlegges ACERs myndighet på de områder som gjelder for dette byrået, det vil si:

- 1) Anvendelse av eksisterende utenlandskabler.
- 2) Kraftsektorens kriseberedskap og produksjonskapasitet.
- 3) Ved uenighet mellom involverte nasjonale energitilsyn, kan ACER foreta saksbehandling av unntakssøknader for nye utenlandskabler.
- 4) Ved uenighet mellom involverte nasjonale energitilsyn, kan ACER følge opp planleggingen av og saksbehandling for EU-støtte til nye utenlandskabler.
- 5) Markedsovervåkning.

Hva er det ACER *ikke* kan gjøre, med spesiell relevans for Norge? Sentralt for den norske ACER-debatten, har ikke ACER myndighet til å avgjøre konsesjonssøknader. Dette innebærer at ACER ikke kan bestemme hvor utenlandskabler skal bygges. Videre har ikke ACER sanksjonsmyndighet. Dette innebærer at det ikke er ACER som ved eventuelle brudd på energilover ilegger bøter eller sanksjoner, men EU-Kommisjonen, EU-domstolen og medlemslandene seg imellom (Jevnaker 2019: xii). At ACER mangler sanksjonsmyndighet og myndighet over utbyggingen av utenlandskabler, er sentralt for å forstå graden av suverenitetsavståelse Norges tilknytning til ACER innebærer.

ACER-debatten i 2018 og i dag

Forståelsen av hvor mye nasjonalstatlig suverenitet som overføres til EUs overstatlige byrå ACER, er svært ulik mellom ACERs støttespillere og motstandere i Norge. En av motstanderne er organisasjonen Nei til EU, som kritiserer ACER for å bygge på antagelsen om at ACER-vedtaket innebærer en svært inngripende avståelse av norsk suverenitet og myndighet. Dersom myndighetsoverføring til EU-byråer kan defineres som «lite inngripende»,

som regjeringen argumenterte for i 2018, vil det kun kreves alminnelig flertall blant stortingsrepresentantene. ACER-vedtaket i 2018 ble godkjent med alminnelig flertall, jfr. Grunnloven § 26 andre ledd, noe Nei til EU er uenige i. De mener at EUs tredje energimarkedspakke – hvor ACER inngår – er såpass inngripende at Grunnloven § 115 (§93) skulle vært benyttet. Grunnloven § 115 (§93) krever støtte fra tre fjerdedeler av Stortinget for å tillate myndighetsoverføring til internasjonale sammenslutninger.

Ved siden av det juridiske, har Nei-siden – med fagbevegelsen i front – også sine politiske og økonomiske argumenter. Det som i 2018 fikk Landsorganisasjonen (LO) til å si nei til ACER, var frykten for hvordan energisamarbeidet med EU kunne komme til å utvikle seg på sikt. En side av dette var tilknyttet hvilke fremtidige typer fullmakter som ville underlegges RME, ifølge LO-sekretær Are Tomsgard (Dagens Næringsliv 2018). Rent konkret dreide frykten rundt dette seg som at ACER skal bestemme utbyggingen av nye strømkabler til utlandet, som i teorien vil medføre mindre vann i norske magasiner og høyere strømpriser. Norsk industri har lenge nytt godt av lave strømpriser, og fagbevegelsen fryktet at økte strømpriser vil kunne medføre nedbemanning. For arbeidsgiverforeninger som NHO og Norsk Industri var ikke økte strømpriser noen bekymring. Norsk Industri representerte strømintensive industrier som Hydro, Elkem og Alcoa (NRK 2018).

Fagbevegelsens motstand var en viktig grunn til at Arbeiderpartiet lenge diskuterte EUs tredje energipakke internt i partiet. Til slutt valgte Ap i 2018, med visse forbehold, å støtte Norges tilslutning til ACER sammen med MDG og regjeringspartiene. KrF, Sp, SV og Rødt stemte imot. Sp fordi de mente at strømprisene ville øke og svekke norsk industri, mens Rødt kritiserte Ap for å svikte fagbevegelsen. På sin side var SV kritiske til hva de mente var en alvorlig suverenitetsfraskrivelse til EU (Gjerde, 2018).

I dag, med EUs fjerde energipakke under behandling av EØS-landene, har blant andre Ole André Myhrvold (Sp) argumentert for at Norges tilslutning til ACER og EUs fjerde energimarkedspakke vil medføre mindre politisk styring og økte strømpriser (Myhrvold 2021). Han viser til at den

tradisjonelt lave norske strømprisen vil øke når det europeiske strøm-markedet vil føre strømmen dit prisene er høyest. Videre betyr behovet for ACERs godkjenning av reguleringsmyndigheten RME – «ACERs norske kopimaskin» – ifølge Myhrvold en tydelig suverenitetsavståelse.

I sitt motsvar til Myhrvold (Sp) argumenterer energiminister Tina Bru (H) med at «Norge vedtar sine egne kabler og konsesjoner» (Regjeringen 2021c). For det er Norge, og ikke EU eller ACER, som skal bestemme konsesjoner til utenlandskabler, strømnnett og produksjonsanlegg, og heller ikke ACER som skal bestemme fremtidig EU-lovgivning om kraft-markedet. Til Myhrvolds (Sp) bekymringer for at eksport av norsk strøm og utenlandskabler til Europa skal utkonkurrere norsk industri og bidra til økte strømpriser, svarer Bru at Norge og nabolandene har utvekslet strøm i tiår – til Norges fortjeneste (Regjeringen 2020b). Ikke minst vil et tettere energisamarbeid med Europa være økonomisk fordelaktig for distrikt-Norge hvor energien produseres, mener Bru.

Et annet argument for norsk deltagelse i ACER, er at dette vil kunne gi økt innflytelse på utformingen av EUs energipolitikk. Norge er allerede en del av det nordiske/europeiske kraftmarkedet, og i 2018 argumenterte Per Sanderud, direktør for Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), for at ACER ikke har noe med økte strømpriser å gjøre. Rettere sagt er ACER en organisasjon som Norge bør delta i for å være med på utformingen av regelverk som Norge «uansett får gjennom EØS-avtalen» (Molnes, 2018). Hvorfor da ikke sitte ved bordet?

EUs fjerde energipakke: Grønn energi

EUs fjerde energipakke, vedtatt av EU mai 2019, har som mål å tilrettelegge for overgangen fra fossil til fornybar energi i Europa. Denne energipakken er en delvis videreføring av den tredje energipakken, og introduserer åtte nye lover for å tilrettelegge for fokuset på grønn energi og energi-effektivisering (Europabevegelsen 2020:1). EFTA/EØS-landene vurderer

for øyeblikket hvilke av lovene som skal inn i EØS-avtalen, før den skal behandles i Stortinget.

Eksempler på tiltak i den fjerde energipakken er redusert avhengighet av fossile energikilder, økte forbrukerrettigheter og føringer på hvilke aspekter som skal vektlegges i behandlingen av konsesjonssøknader (slik som ved utbyggingen av nye kraftnett). Samtidig er det viktig å påpeke at energipakkens innhold og myndigheten som overføres til RME først og fremst er teknisk. Den medfører ikke makt til å fatte avgjørelser som gjelder konsesjoner. Den endelige beslutningen tas av nasjonale myndigheter, som OED, NVE og regjeringen (Jevnaker 2019:16). Norges tilslutning til energipakkene er viktig for å effektivisere energisamarbeidet med Norges viktigste marked – EU.

Tabell 2. Forvaltningsmessige lover og regler Norge må følge i EUs tredje og fjerde energipakke

EUs tredje energipakke	EUs fjerde energipakke
<ul style="list-style-type: none"> • Økt uavhengighet hos energifeltets tilsynsorganer. • Økt konkurranseutsetting av det felleseuropeiske energimarkedet. • Bedre samarbeid på energifeltet mellom EUs medlemsland; etableringen av ACER. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert avhengighet av fossile energikilder • Økte forbrukerrettigheter • Føringer på hvilke aspekter som skal vektlegges i behandlingen av konsesjonssøknader

«The European Green Deal» og Norges mulighetsrom

For mange av Norges klimasatsninger er det behov for EU-finansiering og samarbeid på klimafeltet. EU-kommisjonen lanserte i 2019 «The European Green Deal», eller Europas grønne giv, en strategi med mål om å gjøre Europa til det første klimanøytrale kontinentet i verden innen 2050. Strategien skal legge føringer på teknologiutvikling og innovasjon for å styrke det grønne skiftet. Regjeringen beskriver strategien som viktig for å nå Paris-avtalens mål, og har uttalt at Norge ønsker å styrke samarbeidet

med EU om grønn teknologi og kunnskap. Ikke bare stiller Norge sterkt med kunnskap om grønn teknologi, men kan også dra nytte av kunnskap hos EU-land. Som utenriksminister Ine Eriksen Søreide (H) har uttalt:

Norge støtter opp om det europeiske lederskapet for bærekraftig utvikling og klimavennlig politikk, og Europas grønne giv er retningsgivende for gjenoppbygging av økonomien etter covid-19-pandemien. Vi er allerede tett knyttet opp til EUs klimapolitikk gjennom EØS-avtalen og en egen avtale om oppnåelse av klimamålene for 2030. Norge er en svært relevant partner for EU og har forskningsmiljøer, teknologi, næringsliv og kunnskap som vil gi viktige bidrag til et klimanøytralt Europa (Regjeringen 2021a).

Carbon Capture and Storage (CCS)

Karbonfangst og -lagring (heretter *Carbon Capture and Storage (CCS)*) er stor norsk klimasatsning med behov for EU-finansiering (Regjeringen 2020a). I 2020 lanserte Regjeringen prosjektet «Langskip» for gjennomføring av fangst, transport og lagring av CO₂ i Norge. CO₂-lagring innebærer at CO₂-utslipp, istedenfor å slippes ut i atmosfæren, skal lagres under havbunnen i gamle oljefelt. Prosjektet er del av Norges forpliktelser til å kutte klimagassutslipp innen 2030 med 50–55 prosent, og beskrives som norsk industris største klimaprojekt noensinne (Regjeringen 2020a). Regjeringen påpeker at det er viktig med deltagelse fra andre land, som de i EU gitt deres geografiske nærhet til lagringsfeltene, for å senke de høye kostandene tilknyttet CCS.

Regjeringen peker blant annet på EUs *Innovasjonsfond* som en mulig kilde til finansiering av Langskip-prosjektet. Innovasjonsfondet støtter prosjekter som bidrar til lavutslippsteknologi og -prosesser, innovativ fornybar energi og CCS. CO₂-fangstanlegg kan gjennom EØS-avtalen søke om å få hele 60 prosent av innovasjonskostnadene dekket gjennom støtte fra Innovasjonsfondet (Regjeringen 2020d; Meld. St. 33 (2019-2020)).

Videre kan prosjektene søke om ytterligere støtte fra den norske stat, da støtte fra Innovasjonsfondet ikke regnes som statlig støtte i strid med EØS-avtalen. I sum byr EØS-avtalen på gunstige ordninger for norske bedrifter til å finansiere klimavennlige prosjekter.

Havvind

Norge kan, sammen med EU, gjennom EØS-avtalen, finansiere utviklingen av norsk havvindteknologi. I slutten av 2020 lanserte EU en finansieringsmekanisme for fornybar energi, deriblant havvind, som Norge for øyeblikket avgjør om skal innlemmes i EØS-avtalen. Under høringer om dette, uttalte forskningsinstitutter som Sintef Energi at EU-finansiering av havvind i norske nærområder kunne bidra til sysselsetting og verdiskaping i Norge (Stortinget 2021). Men også for å nå Paris-avtalens mål og EUs klimamål, stiller Norge med et godt utgangspunkt på havvindfeltet. Sterke og stabile vindressurser på norsk sokkel, samt femti år med erfaring innen offshore og maritim industri, gir kunnskap og erfaring som kan videreføres til våre europeiske naboer (Norsk olje & gass, 2020). Et eksempel er norsk samarbeid opp mot EUs nylig lanserte *havvindstrategi*. Denne tar sikte på utbygging av havvindparker i Europa tilsvarende 3000 MW innen 2050. Et norsk prosjekt, Hywind Tampen, skal etter planen produsere 88 MW havvindenergi for å gi strøm til to olje- og gassanlegg på norsk kontinentalsokkel (Regjeringen 2020b). Kompetanseutveksling og samarbeid med sentrale EU-land innenfor havvindfeltet vil bidra til Norges og EUs arbeid for å nå flere klimamål.

Hvorfor bør Norge samarbeide med EU på energifeltet?

Fornuftig klimapolitikk og klimamålene i Paris-avtalen er viktige argumenter for tettere norsk klimasamarbeid med EU (Europabevegelsen 2018). Når EU har som mål å bli klimanøytralt innen 2050, er det nødvendig med stabile, fornybare energikilder når fossile energikilder som kull utfases. Blant EUs utpekte fornybare energikilder, som sol-, vind- og vannkraft, er

vannkraft den mest stabile. Her vil Norge, med halvparten av Europas evne til å lagre vannkraft, kunne spille en sentral rolle. I tillegg vil økt eksport av vannkraft til EU være samfunnsøkonomisk fordelaktig for Norge: 75 prosent av vannkraften er regulerbar, noe som innebærer at Norge kan opp- og nedjustere produksjonen etter etterspørselen, for eksempel ved å stoppe vannkraftverkene på natten når det norske forbruket er lavest og prisene høyest, og importere billigere energi fra Europa (Statnett 2021).

I 2018 stilte store deler av Norges miljøbevegelse seg bak ACER og EUs tredje energipakke. Argumentene var at et mer integrert kraftmarked vil kunne medføre bedre utnyttelse av fornybar energi. Norge, med sin høyt regulerbare vannkraft, kan bidra til å dekke energibehovet når vinden ikke blåser i Danmark eller solen ikke skinner i Tyskland. Ifølge miljøbevegelsen Zero (2018), vil muligheten til å dekke energibehovet gi insentiver til utfasingen av kullkraft og utbygging av fornybare energikilder hos EU-land. Videre er ikke Norges evne til å importere energi fra EU bare samfunnsøkonomisk og miljømessig fordelaktig, men å kunne importere billig energi fra EU når norsk vannbestand er lav, bidrar også til redusert sårbarhet hos norsk kraftforsyning (Energifakta Norge 2021).

Energisikkerhet er et annet viktig politisk argument for at Norge knytter seg tettere til EUs energimarked. EUs tettere energisamarbeid med Norge har ikke bare som mål å sikre fornybare energikilder, men også å redusere EUs avhengighet av kraftimport fra land utenfor EU/EØS. I dag er Russland EUs største kilde til gass, olje og fossile energikilder. I 2019 og første halvdel av 2020 importerte EU nærmest dobbelt så mye gass fra Russland (39,3 prosent) som fra Norge (19,2 prosent). I samme tidsrom importerte EU 26,4 prosent av oljen fra Russland, med Norge som fjerde største oljeeksportør med sine 8 prosent (Eurostat 2020).

Gasseksporten fra Russland til EU forventes å dobles med utbygging av den undersjøiske gassledningen Nord Stream 2. Dette prosjektet anses som svært kontroversielt av flere EU-land, spesielt Polen og de baltiske landene, da det fryktes at den vil gjøre EU avhengig av og sårbart overfor Russland. Men selv om medlemmer av Europaparlamentet har uttalt at

utbyggingen bryter med EUs energisikkerhet, argumenterer Tyskland for at gassrørledningen skal hjelpe Tyskland å fase ut kullkraft (NRK 2021).

Norge er rent politisk ansett som en tryggere gassleverandør til EU enn Russland, og kan tjene på å knytte seg tettere til EUs energimarked i tiden fremover. Norge er politisk mer samkjørte med EU enn Russland er, slik vi for eksempel så gjennom Norges nylige tiltredelse til EU-sanksjonene mot Russland. Disse sanksjonene fulgte etter forgiftningen av den russiske opposisjonspolitikeren Aleksei Navalnyj. Det politiske forholdet mellom Russland på den ene siden og EU og Norge på den andre, tilspisser seg i takt med Russlands handlinger og EUs motsvar de siste årene: Det hele forverret seg i 2014 etter annektering av Krim-halvøyen, etterfulgt av Russlands støtte til prorussiske separatister i Øst-Ukraina, militær deltakelse i Syria-konflikten samt desinformasjonsarbeid og cyberangrep mot flere av EUs medlemsland (European Parliament 2021). EU, sammen med USA, har innført økonomiske sanksjoner rettet mot russiske forsvars-, finans- og energisektorer, og Russland har svart med mot-sanksjoner. Dersom forholdet forverres ytterligere, og Russland truer med å kutte gasseksporten til EU, kan Norge bidra til å fylle tomrommet, som en mer stabil gasseksportør og politisk samarbeidspartner med EU i fremtiden.

Konklusjon

Tettere samarbeid mellom Norge og EU på energifeltet er viktig av flere grunner. For det første innebærer Norges implementering av EUs energipakker økt forutsigbarhet når Norge skal importere og eksportere strøm med EU – Norges viktigste energimarked. Dermed er det naturlig og fordelaktig for Norge at vi godkjente ACER i 2018. At ACERs motstandere tolker tilsynsorganets tekniske myndighet som en større suverenitetsavståelse er ikke bare feilslått – da verken ACER eller EU kan vedta hvor norske utenlandskabler skal legges – men også overdrevet.

For det andre betyr norsk deltakelse i ACER at Norge får økt innflytelse i utformingen av nye vedtak som favner det europeiske energimarkedet. Norges allerede sterke tilknytning til EUs energimarked betyr at vi ville blitt preget av ACER, uavhengig om vi ønsket å delta eller ikke. Så hvorfor ikke sitte rundt bordet? Det optimale hadde dog vært om Norge hadde vært medlem av EU, slik at vi også hadde hatt stemmerett i de politiske beslutningsprosessene som bestemmer mye av rammebetingelsene for vår fremtidige energipolitikk.

Andre viktige argumenter for økt samarbeid med EU på energifeltet er at det er fornuftig klimapolitikk, samfunnsøkonomisk fordelaktig og gir økt energisikkerhet til Norge, så vel som til EU. Ikke bare vil tettere samarbeid innenfor klimavennlig teknologi som havvind og CCS hjelpe oss med å nå Paris-avtalens klimamål, men det vil også gagne norsk industri og norske arbeidsplasser. Geopolitiske spenninger mellom Norge og EU på den ene siden og Russland på den andre, indikerer også at et tettere samarbeid mellom Norge og EU er naturlig. Til slutt, i en tid hvor klimapolitiske tiltak står sentralt i den nasjonale og internasjonale diskursen, vil Norge tjene på å implementere EUs fjerde energipakke – den grønne pakken – i EØS-avtalen.

Referanser

Dagens Næringsliv. (2018, 12. mars). «LO sier nei til EUs energiunion Acer». Hentet fra: <https://www.dn.no/eu/stortinget/jonas-gahr-store/norge/lo-sier-nei-til-eus-energiunion-acer/2-1-292836>.

Energifakta Norge (2021). «Kraftproduksjon». Hentet fra: <https://energifaktanorge.no/norsk-energiforsyning/kraftforsyningen/>.

European Parliament (2021). «EU-Russia relations under strain: what are the causes?». Hentet fra: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20210128STO96606/eu-russia-relations-under-strain-what-are-the-causes>.

Europabevegelsen (2020). «Ren energipakken: Ren energi for alle europeere». Hentet fra: <https://www.europabevegelsen.no/wp-content/uploads/2020/02/Ren-energipakken-13.pdf>.

Eurostat. (2020). «EU imports of energy products – recent developments» [Statistikk fra oktober 2020]. Hentet fra: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments.

Gjerde, R. (2018, 22). «Stortinget sa ja til Acer og EUs tredje energipakke». *Aftenposten* 22. mars 2018. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/ngO5Xo/stortinget-sa-ja-til-acer-og-eus-tredje-energipakke>.

Jevnaker, T. (2019). *ACER i perspektiv. EUs energipolitikk og behovet for en god norsk debatt*. FNI Report, (4). Hentet fra: <https://www.fni.no/getfile.php/1311344-1584698491/Filer/Publikasjoner/FNI-report-4-2019-Jevnaker.pdf>.

Meld. St. 33 (2019–2020). *Langskip – Fangst og lagring av CO2. Olje- og energidepartementet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20192020/id2765361/?q=innovasjonsfond&ch=3#kap2-5-2>.

Molnes, G. (2018). «Faktisk.no: 11 ting du må vite om ACER og EUs tredje energimarkedspakke». *Teknisk Ukeblad* 16. mars 2018. Hentet fra: <https://www.tu.no/artikler/faktisk-no-11-ting-du-ma-vite-om-acer-og-eus-tredje-energimarkedspakke/432893>.

Myhrvold, O. E. (2021). «Et marked som ikke er et marked?» *Nationen* 28. januar 2021. Hentet fra: <https://www.nationen.no/motkultur/eu-tanker/et-marked-som-ikke-er-et-marked/>.

Norsk olje & gass (2020). «Havvind». Hentet fra: <https://www.norskoljeoggass.no/miljo/klima/havvind/>.

NRK (2021, 11. februar). «Gassrørledningen Nord Stream 2». Hentet fra: <https://www.nrk.no/nyheter/gassrorledningen-nord-stream-2-1.13828304>.

NRK (2018, 22. mars). «Lar seg ikke skremme av Acer». Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/industrien-tar-acer-med-stor-ro-1.13897360>.

Regjeringen (2021a, 1. mars). «Norge styrker grønt samarbeid med EU». Pressemelding. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker_samarbeid/id2836622/.

Regjeringen (2021b, 9. september). «Godkjenner utbyggingsplan for CO₂-lagring». Pressemelding nr. 014/21. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/01421/id2837595/>.

Regjeringen (2021c, 5. februar). «Senterpartiet rygger inn i fremtiden». Tale/innlegg. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/senterpartiet-rygger-inn-i-fremtiden/id2831805/>.

Regjeringen (2020a, 21. september). «Regjeringa lanserer «Langskip» for fangst og lagring av CO₂ i Noreg». Pressemelding nr. 132/20. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-lanserer-langskip-for-fangst-og-lagring-av-co2-i-noreg/id2765288/>.

Regjeringen (2020b, 26. november). «Norsk energipolitikk bestemmes i Norge». Tale/innlegg. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norsk-energi-politikk-bestemmes-i-norge/id2787331/>.

Regjeringen (2020c, 30. september). «Innovasjonsfondet». EØS-notat. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2019/mai/innovasjonsfondet/id2655029/>.

Stortinget (2021, 21. januar). «EUs finansieringsmekanisme for fornybar energi. EU/EØS-nytt». Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2021/eueos-nytt---21.-januar-2021/eus-finansieringsmekanisme-for-fornybar-energi/>.

Statnett (2021). «Tall og data fra kraftsystemet». Hentet fra: <https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/tall-og-data-fra-kraftsystemet/#import-og-eksport>.

Ulfstein, G. (2021). «Suverenitet». I *Store Norske Leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/suverenitet>.

Zero (2018, 1. mars). «Kabler med vannkraft fra Norge – dobbel klimaeffekt». Hentet fra: <https://zero.no/kabler-med-vannkraft-fra-norge-dobbel-klimaeffekt/>

7. EØS-avtalens demokratiske underskudd: problematisk, forankret, forverret og akseptert

Jakob Fossland Dietz

EØS-avtalen er godt forankret i det norske demokratiet. Men siden EU de siste tiårene er blitt en mer demokratisk organisasjon, har Norges demokratiske underskudd gjennom EØS blitt verre. Hvordan kan dette paradokset forklares? Og hvis det er slik at EØS-avtalens demokratiske underskudd fortsatt forverres hvis EU ytterligere demokratiseres, hvorfor aksepterer våre folkevalgte politikere situasjonen vi står i?

EØS-avtalens grunnleggende premisser har igjen blitt et diskusjonstema når stortingsvalget nærmer seg, og demokratiproblematikken er et av disse grunnleggende premissene. Både de som tar til orde for å reforhandle EØS-avtalen, og de som ønsker en ny europadebatt, bruker det demokratiske underskuddet for å begrunne sine posisjoner. I dette kapittelet svarer jeg på spørsmålene stilt over i fire steg.

Jeg begynner med å introdusere et skille mellom det som på engelsk kalles *policy* og *politics*, for å vise hvordan Norge gjennom EØS-avtalen lider av et demokratisk underskudd. Deretter belyser jeg paradokset at underskuddet er demokratisk forankret gjennom Stortingets, regjeringers, de politiske partienes og folkets støtte til, og aksept for EØS-avtalen. Før jeg analyserer hvordan tre utviklingstrekk i EU har forverret Norges demokratiske underskudd. Det er: (1) maktforskyvninger mellom organene, (2) geografisk

utvidelse og (3) vekst i omfanget av lovgivning. Til slutt argumenterer jeg for at våre folkevalgte ser ut til å akseptere dagens situasjon på grunn av (1) EØS-avtalens nytte, (2) den generelle tilstanden for det norske demokratiet og (3) hvilket kompromiss EØS-avtalen fortsatt representerer i partipolitikken og i norsk politisk historie.

Demokratiproblemet: ja til *policy*, nei til *politics*

I statsvitenskapen viser begrepet demokratisk underskudd til «et utilstrekkelig demokratinivå i institusjoner og prosedyrer, sammenliknet med et teoretisk ideal for hva et demokratisk styresett er» (Letki 2016). Litt forenklet snakker vi om *noe* i et styringssystem som gjør systemet mindre demokratisk. Men hvilket *noe* i EØS-styringssystemet gjør det mindre demokratisk? Og hva kan sies å være «et teoretisk ideal» for hva et demokratisk styresett av denne typen er?

Et nyttig utgangspunkt for å svare på disse spørsmålene er å skille mellom det som på engelsk kalles *policy* og *politics*. Der *policy* handler om selve innholdet i politiske beslutninger, handler *politics* om de politiske beslutningsprosessene, ansvarliggjøring gjennom valg, partipolitikk og offentlig politisk debatt. Litt forenklet har Norge – gjennom avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS – sagt «ja» til *policy* og «nei» til *politics*. Mens ja-et handler om at Norge overtar reglene og politikken som bestemmes i EU, handler nei-et om at Norge og norske borgere (1) ikke deltar i sentrale beslutningsprosesser, (2) ikke deltar i ansvarliggjørende valg, og (3) ikke – eller i veldig liten grad – tar del i en opplyst og meningsfull offentlig debatt om EU/EØS-spørsmål.

I dagens moderne demokratier kan representasjon sies å være det mest grunnleggende prinsippet som finnes. Når vi kaller Norge et representativt demokrati er det på bakgrunn av ideen om at representasjon sørger for folkets medbestemmelse i Norge gjennom at valgte representanter tar avgjørelser på vegne av fellesskapet. Ideen er at siden noen skal lage lover

og regler som vil ha store og direkte konsekvenser for folk, så må disse «noen» representere de som blir påvirket eller rammet av beslutningene.

Gjennom EØS-avtalen har Norge satt dette grunnleggende prinsippet til side. Vi har forpliktet oss til å overta regler og politikk fra en internasjonal organisasjon, Den europeiske union, EU, hvor vi selv ikke er med på å bestemme. Hva dreier dette seg om i praksis?

Noe forenklet kan vi si at EU får på plass nytt lovverk gjennom tre faser.

I den første fasen, *utredningsfasen*, forbereder og fremmer EUs utøvende makt, Europakommisjonen, lovforslag som sendes til EUs to lovgivende forsamlinger: (1) det direkte folkevalgte Europaparlamentet og (2) medlemslandenes organ, Rådet for Den europeiske union, som vanligvis bare kalles Rådet eller Ministerrådet i EU.

I den andre fasen, *forhandlings- og vedtakelsesfasen*, blir lovforslag diskutert, forhandlet og til slutt vedtatt av EUs medlemsland og representantene i Europaparlamentet.

I den tredje fasen, *gjennomføringsfasen*, implementeres vedtatte lover i alle EU/EØS-lands nasjonale lovverk (Frisvold 2019).

Norge, som EØS-land men ikke EU-medlem, tar del i kun første og tredje fase av denne prosessen. Norge kan ikke stemme, og har dermed ingen rolle i forhandlings- og vedtaksfasen. Sammenlignet med de andre skandinaviske landene blir kontrasten knyttet til representasjon svært tydelig. Danske og svenske representanter tar del i forhandlinger i Brussel om nye lover og regler, det arbeides for at Danmarks og Sveriges interesser tas hensyn til i ulike bestemmelser, og de to landene stemmer deretter for eller mot foreslåtte lover i EU. Norge, derimot, sitter på sidelinjen. Det er denne representasjonsmangelen som er essensen av det demokratiske underskuddet.

Den norske europadebattfellen

En sentral forutsetning for ethvert demokratisk samfunn er tilstedeværelsen av en fri, opplyst og meningsfull offentlig samtale, fordi det gir borgerne – demokratiets primære subjekter – anledning til å sette seg inn i politiske saksforhold, veie ulike argumenter, verdier og hensyn opp mot hverandre, og til slutt finne ut hvordan de ønsker å forholde seg til politiske saker gjennom ulike former for politisk deltagelse. Men den frie, opplyste og meningsfulle offentlige samtalen kommer ikke av seg selv. For å oppnå den må beslutningsprosesser være transparente, og borgere og politiske organisasjoner – og kanskje særlig politiske partier og medier – må ta aktiv del i debatter og problemstillinger.

Det er det slående manglet på i norsk europadebatt. Kunnskapsnivået er lavt, engasjementet er tamt, de politiske partiene viker ofte unna debatt, og mediene er uinteresserte. Selv om debattnivået i enkelte EU-land heller ikke er så mye å skryte av, er fraværet av meningsfull diskusjon av viktige europaspørsmål i Norge trolig i en egen divisjon. Direktør ved Norsk utenrikspolitisk institutt, Ulf Sverdrup (2009), har kalt dette fenomenet for «den norske europadebattfellen». Ifølge ham har vi i norsk offentlighet to parallelle debatter, en «liten» og en «stor». Der den lille handler om de jevnlige tilpasningene, altså integrasjonen som tuter og går, handler den store om tilknytningsform, altså ja/nei-debatten. Og fordi «ingen ønsker den store debatten», skriver Sverdrup, «så dør også den lille» (ibid).

Årsakene til den manglende offentlige diskusjonen om europaspørsmål er – lite overraskende – tett knyttet til Norges manglende representasjon og politiske deltagelse i EU. I Danmark og Sverige er tilstandene igjen annerledes. For det første er de offentlige ordskiftene her langt mer påkoblet EU-prosessene fordi de danske og svenske parlamentene og regjeringene deltar i dem. For det andre gjennomføres det valg til Europaparlamentet hvert femte år der danske og svenske borgere deltar. I 2019-valget, for eksempel, deltok 66 prosent av danske og 55 prosent av svenske stemmeberettigede borgere. Dette er med på å skape en offentlig debatt blant borgere, politikere og media. Men den mest påfallende forskjellen handler om

tidspunktet debatter initieres. Ettersom Norge har lite å gjøre med det EU beslutter før det skal implementeres, og siden denne implementeringen gjerne skjer noen år etter forhandlingene, går ofte store og viktige debatter under radaren i norsk offentlighet.

Et eksempel på dette er (den manglende) debatten rundt EUs geografiske utvidelser i 2004. Ifølge Europautredningen fra 2012, også kjent som Sejersted-utvalget, ble utvidelsene nesten ikke diskutert som en Norge-relevant sak i norsk debatt i det hele tatt før etter 2004 – det ble diskutert kun som et tema for Europa (NOU 2012:2: 833). Dette er spesielt, tatt i betraktning de store betydningene utvidelsen fort skulle vise seg å få for Norge, særlig for arbeidsinnvandringen og arbeidslivet. Et mer dagsaktuelt eksempel er debatten rundt europeisk integrasjon på energifeltet, som Knut Joachim Tanderø Berglyd diskuterte i forrige kapittel av denne boken. Selv om EUs tredje såkalte energimarkedspakke ble presentert av EU-kommisjonen i 2007, ble det ikke noen stor debatt om saken i Norge før i 2018. På det tidspunktet var det, slik Anne Therese Gullberg (2019) har poengtert, «for lite og for sent» for Norge å påvirke innholdet i pakken.

Poenget er: En opplyst og meningsfull offentlig debatt – noe som er en forutsetning for ethvert demokrati – er nærmest ikke til stede i Norge hva gjelder EU/EØS-spørsmål, slik vi også lærte i kapittel tre og fire i denne boken. Hverken partiene, mediene eller vanlige borgere engasjerer seg nevneverdig i spørsmål knyttet til EU/EØS, og de gangene engasjementet tiltar er det gjerne ofte på et veldig sent tidspunkt. Årsaken til dette er mangel på insentiver, og denne mangelen er på mange måter en forlengelse av EØS-avtalens grunnleggende struktur. EØS-avtalens demokratiske underskudd, som følge av manglende representasjon i EUs politiske og administrative institusjoner, reflekteres i det offentlige ordskiftet i Norge, og utgjør derved et ytterligere demokratisk problem for Norge.

Mangel på politisk ansvarliggjøring

Det andre grunnleggende prinsippet for ethvert velfungerende, representativt demokrati er politisk ansvarliggjøring. Borgernes mulighet til å holde politikerne ansvarlige for valgene de tar på vegne av fellesskapet – enten det er gjennom valg, media eller politisk aktivisme – anses ofte som selve kjernen i det representative demokratiet. Tett knyttet til borgernes mulighet til ansvarliggjøring ligger dessuten et folkevalgt parlaments (Stortingets) evne til å kontrollere regjeringen.

Også på dette området utgjør EØS-avtalen et grunnleggende problem for det norske demokratiet, og også her er problemet direkte knyttet opp mot den manglende medbestemmelsen. Igjen er det nyttig å bruke våre skandinaviske naboer til sammenligning. Der danske og svenske myndigheter og medier har mulighet til å kontrollere og holde EUs beslutningstagere ansvarlig, har tilsvarende norske myndigheter og medier ingen rett eller grunn til ansvarliggjøring. Verken Erna Solberg eller Jonas Gahr Støre kan stå ansvarlig for politikk og regler som EU har laget – selv om lovene og reglene griper dypt inn i norske borgeres og bedrifters liv. I tillegg har danske og svenske borgere anledning til å kaste eller beholde sine representanter til Europaparlamentet med stemmeseddelen hvert femte år. Her har Norge som kjent ingen representanter.

Et tredje poeng er at det norske Stortingets kontroll av regjeringen – i kontrast til Folketingets og Riksdagens tilsvarende kontroll i Danmark og Sverige – lider av det vi kan kalle et «utenrikssyndrom» når det kommer til EU/EØS-saker. På samme måte som i saker tilknyttet norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, inntar Stortinget en noe passiv rolle ovenfor regjeringen. Stortinget blir konsultert og informert (her spiller Europautvalget en sentral rolle), men sier seg samtidig ofte fornøyd med ikke å bedrive reell politisk kontroll og ansvarliggjøring av regjeringen – tross EØS-avtalens innenrikspolitiske karakter (se Jon Bøe Valgermo kapittel). Normalt skal det for eksempel mye til for at Stortingets kontrollkomitee velger å granske en statsråd i EØS-relaterte saker (NOU 2012:2: 832).

Samlet sett er det nærliggende å konkludere med at situasjonen for det norske demokratiet er prekær. Innebygd i EØS-avtalen ligger et demokratisk underskudd, og dette innebærer (1) manglende representasjon i EU, (2) svake forutsetninger for en opplyst og meningsfull offentlig debatt, og (3) dårlige muligheter for politisk ansvarliggjøring. Norge har sagt nei til *politics*, og da blir disse demokratiske prinsippene ikke oppfylt.

Et demokratisk forankret underskudd

For en som i hverdagen ikke tenker så mye på EØS-avtalen kan redegjørelsen over kanskje etterlate et inntrykk av avtalen som dypt problematisk for det norske demokratiet. Et slikt inntrykk er ikke feil. Samtidig er det totale bildet betydelig mer sammensatt. Paradokset jeg sikter til her kan oppsummeres på følgende vis: vi har å gjøre med et demokratisk *forankret* demokratisk underskudd. Hva betyr dette? Hvordan kan en avtale karakterisert av noe grunnleggende udemokratisk samtidig være demokratisk «forankret»?

Svaret kan deles i fire. For det første handler dette om hvordan EØS-avtalen i sin tid ble godkjent av Stortinget. Etter at regjeringen hadde fremforhandlet avtalen med de andre involverte landene i perioden 1989–1992, var det opp til Stortinget i 1992 å godkjenne avtaleverket. Ettersom avtalen medførte suverenitetsavståelse, trengte avtalen et kvalifisert flertall på 3/4 av Stortinget, i tråd med Grunnlovens paragraf 93. Det fikk den. Med andre ord: Stortinget – det fremste demokratiske organet i Norge – godkjente avtalen på konstitusjonelt legalt og demokratisk legitimt vis. Det var ingen tvil rundt avtalens innebygde demokratiske underskudd, heller. Europautredningen var tydelig på dette punktet: «De demokratiske problemene med EØS har vært der siden starten. De er ikke en uventet bieffekt av avtalen, men en del av dens konstruksjon, som var vel kjent av Stortinget da det med stort flertall godtok avtalen i 1992» (NOU 2012:2: 854). Enkelte vil kunne innvende at Stortingets samtykke fra 1992 ikke lenger bør gis politisk legitimitet ettersom avtalen har utviklet seg til å bli mer forpliktende og omfattende enn antatt (ibid: 828).

For det andre er det derfor nærliggende å rette søkelyset mot hvordan Stortinget har forvaltet avtalen siden 1992. Faktum er at såkalte samtykkeproposisjoner for nye EØS-direktiver i det store og hele har vært enstemmig vedtatt av Stortinget siden 1992 (Stortingsbiblioteket 2019), og flertallet i alle Storting siden den gangen støttet EØS-avtalens vedlikeholdelse. Det folkevalgte Stortinget har altså kontinuerlig sluttet opp om EØS helt siden 1992.

For det tredje er avtalen demokratisk forankret også fordi alle politiske partier som har hatt regjeringsmakt siden 1992 har valgt å beholde den. Selv partiene som ofte anses som Norges svært eller delvis EØS-skeptiske partier – Rødt, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Fremskrittspartiet – har valgt å styre landet på grunnlag av EØS-avtalen (Sverdrup 2019).

Sist, men ikke minst, har velgerne i 27 år gitt demokratisk legitimitet til det demokratiske underskuddet gjennom sin støtte til EØS-avtalen. Ikke bare har EØS lenge hatt høy oppslutning i den norske befolkningen – folket har også jevnlig fått si sitt med stemmeseddelen. I hittil syv stortingsvalg har folket stemt frem EØS-vennlige politiske partier i stor nok grad til at avtalen har stått støtt. Til sammen er det derfor god grunn til å snakke om et demokratisk forankret demokratisk underskudd.

Et forverret problem

Noe av årsaken til Norges kontinuerlige godtagelse av dette er trolig at vi har innsett hvor strukturelt problemet faktisk er. Europautredningen beskrev det grunnleggende demokratiske problemet for Norge som «innebygget i hele konstruksjonen» av EØS-avtalen (NOU 2012:2: 853). Samtidig er det ikke slik at norske innflytelsesmuligheter – som er det Norge har for å avhjelpe den demokratiske utilstrekkeligheten i styringssystemet – er statiske. Snarere tvert i mot. Norske innflytelsesmuligheter er faktisk betydelig påvirket av endringer i EU, som følge av maktforskyvninger mellom EU-organene, en geografisk utvidelse av EU, og vekst i omfanget av lovgivningen i EU fra 1992 til i dag. La oss starte med maktforskyvningene.

Med fire traktatendringer (Maastricht-traktaten i 1993, Amsterdam-traktaten i 1999, Nice-traktaten i 2003 og Lisboa-traktaten i 2009), og endret lovgivningspraksis som følge av disse, har EUs organer endret sine roller og makt betraktelig siden EØS-avtalen ble signert i 1992. Svært sentralt står utviklingen i Europaparlamentet og EU-kommisjonen. Samtidig som Europaparlamentet, ifølge Erik Oddvar Eriksen (Øvrebø 2009), har utviklet seg fra å være et konsulterende organ – en slags «prateklubb», til å bli en politisk forsamling med lovgivende makt på lik linje med Rådet, har EU-kommisjonen fått sin interne stilling delvis svekket. Konsekvensene av disse endringene er betydelige for Norge, fordi EØS-avtalen, som Jon Bøe Valgermo viser i kapittel to i denne boken, er en avtale som administreres av den offentlige forvaltningen i Norge og ikke de politiske institusjonene.

Det vil si at det er EU-kommisjonen, med dens komiteer og ekspertgrupper, som utgjør Norges kontakt med EU-systemet. Det er her vi kan delta på embetsmannsnivå (NOU 2012:2: 829). Når EU-kommisjonens makt svekkes, svekkes også Norges viktigste innflytelseskanal opp mot EU, og når dette skjer som følge av økt makt til Europaparlamentet, hvor Norge ikke er representert, går det ytterligere ut over Norges mulighet for innflytelse på utviklingen i EU. Den samme mekanismen gjelder også Rådet og Det europeiske råd bestående av EU-landenes stats- og regjeringssjefer (bedre kjent som «EUs toppmøter»), som begge har tilegnet seg mer makt i EU, og heller ikke her er Norge med. Derfor må vi kunne si at maktforskyvninger mellom EUs lovgivende og utøvende politiske organer har gjort og gjør det demokratiske underskuddet for Norge enda større i dag enn da EØS-avtalen ble inngått i 1992.

Et hint om retningen det hele går i for Europaparlamentet fikk vi dessuten i 2019, da valgdeltagelsen gikk opp i et flertall av EUs medlemsstater til et gjennomsnittlig fremmøte på 51 prosent. Det var en økning på åtte prosentpoeng fra 2014 (Europaparlamentet 2019), og med økt folkelig deltagelse i valg følger økt legitimitet og trolig økt mulighet for selvhevdelse for Europaparlamentet. I EU bejubles valgdeltagelsen – og de ovennevnte endringene – som viktige skritt i retning av et mer demokratisk EU. Og det gir mening. Jo mer det folkevalgte parlamentets makt øker, dess mer teller

EU-borgernes stemmer. Paradokset for Norge er imidlertid at jo mer reformer i EU demokratiserer unionssamarbeidet, og slik sett bekjemper EUs eget demokratiske underskudd, dess mer forverres Norges demokratiske underskudd gjennom EØS-avtalen.

Også geografiske utvidelser i perioden 1992–2021 har gjort det vanskeligere for Norge å påvirke Brussel. Geografiske utvidelser viser i denne sammenhengen til EUs innlemmelse av Finland, Sverige og Østerrike i 1995, Tsjekkia, Ungarn, Polen, Slovakia, Slovenia, Kypros, Malta og de baltiske landene i 2004, Bulgaria og Romania i 2007, og Kroatia i 2013. Mens Storbritannias nylige brexit fra Unionen er det eneste eksempelet på geografisk desintegrasjon, hvis vi da ikke inkluderer Grønlands utmeldelse fra De europeiske fellesskap (EF) i 1985.

Utvidelsene har resultert i at EUs politikktutforming har blitt nødt til å forene ikke bare svært mange, men også veldig ulike, nasjonale interesser. Dette har gjort det mer krevende for Norge å få sine innspill lyttet til og sine interesser tatt i betraktning i EU. Naturlig nok, for hvorfor skal medlemsland som må forhandle og gjøre kompromisser med 26 andre stater ta hensyn til et ikke-medlem? Hvorfor skal et «tredjeland» som Norge bli hørt? Selv om de materielle reglene i Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen har vært de samme gjennom alle utvidelsene, med unntak av oppjustering av EØS-midlene (NOU 2012:2: 87), så har utvidelsene i betydelig grad påvirket Norges muligheter til å fremme norske interesser opp mot organisasjonen vi kontinuerlig mottar lover og regler fra. På denne måten kan vi si at Norges manglende medbestemmelse i EU står fast, men også at denne mangelen – på grunn av de geografiske utvidelsene i EU – blir enda mer betydningsfull.

Den siste utviklingen som over tid har gjort Norges manglende medbestemmelse i EU til et større demokratisk problem, er veksten i omfanget av EU-lovgivning siden 1992. Jo mer rett og politikk EU utvikler og vi overtar, dess mer demokratisk betenkelig blir mangelen på norsk politisk representasjon i EU. EU har utviklet store mengder med rett og politikk de siste tre tiårene, og etter 27 år med EØS kan vi slå fast at Norge har

sagt ja til over 13 000 rettsakter (direktiver og forordninger) – og nei til 0. Videre innføres det rundt 500 nye regelverk hvert år. Perioden 1992–2021 kan slik sett beskrives som en stor europeiseringsperiode i norsk politisk historie.

En mulig innvending til de tre punktene over er at Norges arbeid med å påvirke EU i EØS-saker kan ha blitt bedre over tid. I en rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT fra 2016, konkluderes det for eksempel med at Norges mulighet til å påvirke EU blir brukt på en «mer systematisk, samordnet og profesjonell måte nå enn i 2001» (Difi 2016). Samtidig foregår denne påvirkningen altså innenfor langt mer krevende rammer.

I tillegg til dette vil enkelte mene at det demokratiske problemet også kan imøtegås ved bruk av den såkalte reservasjonsretten. Jeg har valgt ikke å gå dypere inn i mulighetsrommet på denne fronten. Norge har hatt syv regjeringer siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 (her teller jeg Solbergs regjeringstid som én regjering), og reservasjonsretten er kun blitt brukt én gang, da Jens Stoltenbergs regjering i 2011 besluttet at EUs tredje post-direktiv ikke skulle implementeres i Norge. Men Erna Solbergs regjering bestemte i 2013 at Norges reservasjon skulle oppheves. Det er legitimt å argumentere for at reservasjonsretten bør brukes, men inntil videre er dette et uoppgått spor.

Hvorfor aksept?

Konfrontert med utviklingen over vil enkelte trolig spørre seg: når det demokratiske underskuddet er såpass alvorlig og pilene dessuten peker i retning av at problemet forverres, hvorfor blir situasjonen godtatt av våre folkevalgte politikere, både på høyresiden og venstresiden?

Svaret på dette kan deles i tre. Den første og mest opplagte forklaringen knytter seg til EØS-avtalens totale nytteverdi for Norge. Vi kommer rett og slett ikke utenom at det demokratiske underskuddet må veies opp mot andre verdier og interesser enn demokrati, som vi anser som viktige.

Økonomisk trygghet og forutsigbarhet, ivaretagelsen av norske arbeidsplasser og andre praktiske integrasjonsfordeler spiller viktige roller. Som Europautredingen konkluderte med i sin over 900-siders rapport: «balansen viser overskudd i nytte og underskudd i medbestemmelse» (NOU 2012:2: 836). Selv om medbestemmelses-underskuddet er mer prekært, er overskuddet i nytte trolig fortsatt så stort at politikernes regnestykke går i pluss.

Den andre forklaringen er kanskje noe mindre opplagt. Det er grunn til å tro at bekymringer for det norske demokratiet, for eksempel slik jeg har presentert dem i dette kapitlet, sees i lys av at Norge ellers er et svært vel fungerende demokrati. Anerkjente demokratiindekser lister Norge som et av verdens mest vel fungerende demokratier, for eksempel The Economist Intelligence Unit (2021), som i 2020 rangerte Norge på 1. plass. Kanskje er det naturlig at EØS-avtalens demokratiunderskudd dermed ikke blir sett på som graverende.

Den tredje og siste forklaringen har å gjøre med hva slags kompromiss EØS-avtalen faktisk er og representerer i norsk politisk historie. Det kan være lett å glemme – særlig for nordmenn under 45 år, som enten ikke hadde stemmerett eller var født i det siste folkeavstemningsåret 1994 – hva ja/nei-spørsmålet fikk frem av konflikt, splittelse og intriger innad i og blant de politiske partiene i andre halvdel av det tjuende århundre. Med EØS-kompromisset har partier med store uenigheter i EU-spørsmålet evnet å styre landet sammen med stor grad av harmoni og, ikke minst, føre en enhetlig og stabil politikk overfor EU i 27 år.

Dersom prosessen rundt Solberg-regjeringens abortlovsending og det ventede tilbakeslaget fra venstresiden representerer et hint om hvordan et historisk sensitivt tema plutselig kan bli partipolitisk brennbart og lede til ustabil styring, anses det kanskje best for alle parter i EU-debatten å falle til ro med det kompromisset EØS-avtalen er. Risikovurderinger som dette tillegges trolig stor verdi blant våre folkevalgte – uavhengig av hva de mener om innholdet i EU-rettsreglene vi konstant tilpasser oss.

Konklusjon

Norges demokratiske underskudd gjennom EØS-avtalen er problematisk. Vi har sagt nei til *politics*, og derfor blir elementære demokratiske prinsipper og forutsetninger – som representasjon, en opplyst og meningsfull offentlig debatt, og ansvarliggjøring – ikke oppfylt. Samtidig har vi å gjøre med et demokratisk forankret demokratisk underskudd. Norges viktigste demokratiske institusjoner – folket, Stortinget, regjeringen og de politiske partiene – har frivillig godtatt EØS-avtalen på demokratisk vis i 27 år.

Parallelt med denne snart tretti år lange aksepten har det demokratiske problemet blitt tilspisset. Tre endringer på EU-nivå i perioden 1992–2021 – maktforskyvninger blant EU-organene, geografisk utvidelse, og vekst i omfanget av lovgivning – har resultert i et stadig utvidet demokrati-problem for Norge. Samtidig har trolig Norge arbeidet mer systematisk overfor EU i senere år, men rammene for påvirkning kan like fullt sies å ha blitt smalere.

Årsakene til at våre folkevalgte likevel velger å godta situasjonen varierer fra politiker til politiker, men trolig kan mye forklares av (1) EØS-avtalens totale nytte, (2) det norske demokratiets gode tilstand forøvrig, og (3) ønsket om å bevare det som fortsetter å være et bredt og historisk partipolitisk kompromiss i Norge.

Referanser

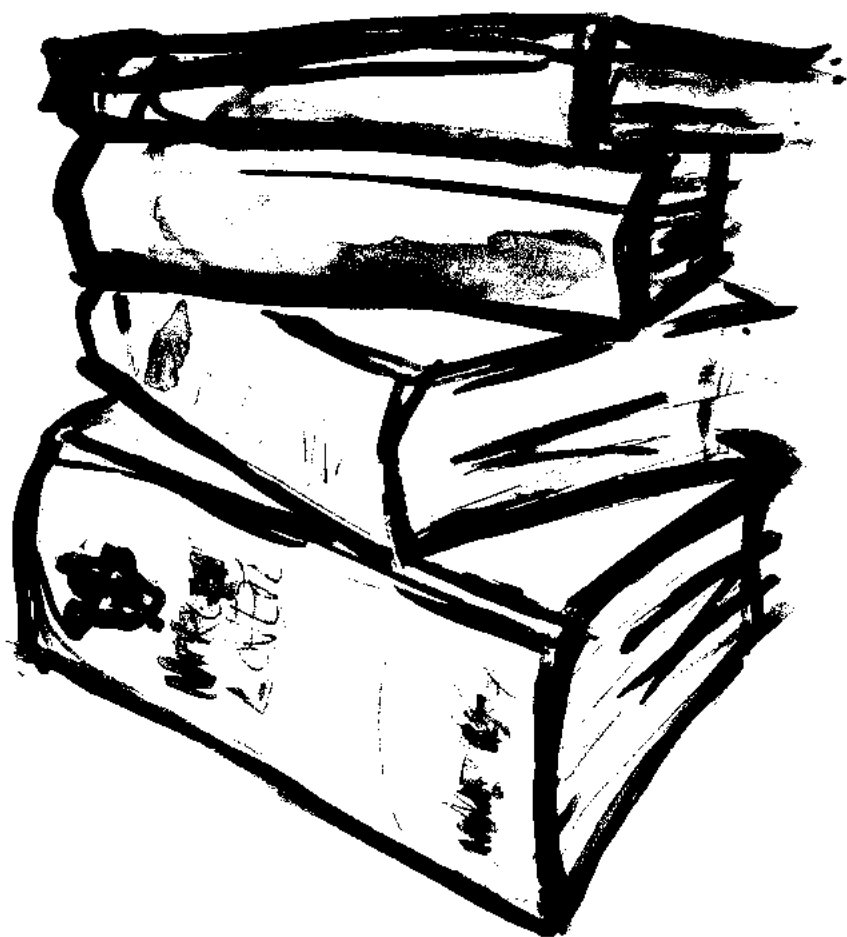
- Difi (2016). *Utenforskapets muligheter. Om norsk påvirkning innenfor EØS*. Difi-rapport 2016:07.
- Eriksen E. O. (2008). «Norges demokratiske underskudd». *Nytt norsk tidsskrift*, 25(4), pp.368–377.
- Europaparlamentet (2019). Hentet fra: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>.
- Fossum, J.E. & Eriksen, E.O. (2014). *Det Norske paradoks: om Norges forhold til Den europeiske union*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Frisvold, P. (2019). «Nav-skandalen er en konsekvens av EØS-avtalen». *Agenda Magasin*, 29. oktober 2019. Hentet fra: <https://agendamagasinet.no/debatt/nav-skandalen-eos/>.
- Gullberg, A.T. (2019). «For lite og for sent». *Kruse Larsen*, 02. august 2019. Hentet fra: <https://www.kruselarsen.no/en/b/for-lite-og-for-sent>.
- Letki, N. (2016). «Democratic deficit». *Encyclopedia Britannica*. Hentet fra: <https://www.britannica.com/topic/democratic-deficit>.
- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Sanden, K. A. og H. Ø. Nilsen (2019). «Stortinget blir mer opprørsk mot EØS». *LO Norge* 9. mars 2019. Hentet fra: <https://www.lo.no/hvem-vi-er/regioner/los-brusselkontor/nyheter-fra-brusselkontoret/stortinget-blir-mer-opprorsk-mot-eos/>.
- Stortingsbiblioteket (2019). «Stortinget og EØS-avtalen. Faktaark fra stortingsbiblioteket». Hentet fra: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/faktaark_stortinget_og_eos_avtalen.pdf.
- Sverdrup, U. (2009). «Hvorfor er europadebatt så vanskelig?». *Internasjonal politikk* 67 (3), pp. 426–440.
- Sverdrup, U. (2019). «Introduksjon: 25 år med hardt EØS-arbeid: Fra venterom til permanent oppholdssted?». *Internasjonal politikk* 77(4), pp.331–340.

Sverdrup, U., Svendsen, Ø. Og Å. Weltzien (2019). «Holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men liten kunnskap». *Internasjonal politikk* 77(4), pp.366–377.

Ulserød, T. (2019). *Handlingsrommet i EØS-avtalen: Bør det brukes i større grad?* Civita-notat nr. 19 2019. Hentet fra: https://www.civita.no/assets/2019/06/Notat_19_2019-Handlingsrommet-i-E%C3%98S-avtalen-B%C3%B8r-det-brukes-i-st%C3%B8rre-grad.pdf.

Øvrebø, O.A. (2009). «Mektigere EU-parlament gir norsk problem». *Vox Publica* 12. mars 2009. Hentet fra: <https://voxpública.no/2009/03/mechtigere-eu-parlament-gir-norsk-problem/>.

Forvaltningspolitiske utfordringer



DEL III

Forvaltningspolitiske utfordringer

I den tredje og siste delen av denne boken skal vi se at så lenge EØS-avtalen er en ren forvaltningsavtale, uteblir også den politiske debatten rundt avtalen, og utfordringene knyttet til iverksettelsen av EUs rettsakter, blir bare et forvaltningspolitisk tema.

Når EU-samarbeidet samtidig blir mer demokratisk, ved at det folkevalgte Europaparlamentet får mer makt, og EU stadig utvides i bredden og i dybden, med flere medlemsland og økt omfang i lovgivningen, blir EØS-avtalens demokratiske underskudd enda mer synlig.

I EØS-avtalen og Norges forhold til EU ligger det et politisk mål om å samkjøre norske og europeiske myndigheters virkemiddelbruk, slik at dette ikke hindrer den verdiskapingen norsk økonomi avhenger av fremover. Som vi konkluderer med, er det derfor helt sentralt for vår fremtidige verdiskaping i privat og offentlig sektor at EØS-avtalen opprettholdes slik den er i dag, eller erstattes av en søknad om et fullt norsk medlemskap i EU.

8. Finnes det alternativer til EØS-avtalen?

Martine Aamås Smørdal

Det er snart ti år siden den siste offentlige utredningen om EØS-avtalen ble lagt frem. Den var ikke til stor nytte for EØS-skeptikere, da det ble gjort klart at den ikke hadde som mandat å se nærmere på hvilke alternativer som eventuelt finnes for Norges tilknytningsform til Europa og EU (NOU 2012: 2: 17). Da Sosialistisk Venstreparti i 2019 ønsket å utrede EØS-alternativer, uttalte regjeringen at det ikke var aktuelt å sette i gang tiltak som kunne skape usikkerhet om vår viktigste avtale med EU; en slik utredning ville kunne tolkes som et signal om at regjeringen vurderer endringer i samarbeidet med EU i mindre forpliktende retning (Innst. 214 2018–2019).

EØS-avtalen har, etter iverksettelsen i 1994, aldri blitt reforhandlet eller endret, selv om det med ujevne mellomrom har vært forslag om dette i den politiske debatten. Det viktigste argumentet mot behovet for en slik utredning, er, som Jakob Fosland Dietz også viste i forrige kapittel: at EØS-avtalen fungerer, at Norge og EU er fleksible når det kommer til å finne løsninger, samt Norges evne til å supplere med løsninger utenfor EØS-avtalen der dette er nødvendig (Sverdrup 2019: 335). De som likevel ønsker å utrede alternativer til EØS-avtalen, stiller spørsmål ved hvor langt vi er villige til å gå for å opprettholde denne avtalen, dersom dette fører til suverenitetstap og et demokratisk underskudd.

I dette kapittelet ser jeg nærmere på hvilke mulige alternativer til EØS-avtalen Norge står overfor, og argumentene som ligger bak disse alternativene. Jeg går først gjennom systemskjevheten mellom EU og

EFTA-landene i utviklingen av EØS-avtalen, for å vise hvordan Norge blir utelatt og passiv når behovet for nye alternativer legges frem og forhandlinger innledes. Deretter foretar jeg en gjennomgang av avtalens fordeler og ulemper, ved å se på forkjempernes og motstandernes argumenter i EØS-debatten. Før jeg til slutt tar for meg mulige alternativer til EØS-avtalen. Det vil si EU-medlemskap, oppsigelse av EØS-avtalen eller en avtale basert på det som kalles gjensidig godkjenning, slik for eksempel Sveits, Canada og Japan har utviklet med EU.

Systemendringer innenfor avtalen

EØS-forhandlingene i 1994 skjedde mellom to parter som hadde et gjensidig ønske om å utvide det økonomiske samarbeidet mellom seg. Likevel har rammevilkårene for samarbeidet mellom EU og EFTA-landene endret seg betydelig siden avtalen først ble opprettet (Sagvik 2007: 16). Som Jon Bø Valgermo viste i kapittel to i denne boken, tar EØS-samarbeidet utgangspunkt i et topilarsystem, med EU på ene siden og EFTA-landene på den andre. Dette systemet innebærer at EU og EFTA-landene skal ha tilsvarende og likeverdige organer på hver sin side. Ved opprettelsen av EØS-avtalen bestod EFTA-siden av Finland, Island, Norge, Sverige og Østerrike. I dag er kun Norge, Island og Liechtenstein medlemmer av EFTA, noe som har ført til et skjevt forhold mellom de to pilarene. Blant annet har EU-kommisjonen vist mindre vilje til å bruke tid og ressurser på å holde EFTA-landene løpende informert om utviklingen i EU, og i større grad vært opptatt av utfordringer innenfor EUs egne grenser og politikkområder som faller utenfor de EØS-avtalen dekker (Sverdrup 2019).

Det skjeve forholdet i topilarsystemet har også ført til at partene har kviet seg for EØS-forhandlinger, spesielt siden maktforholdet i dag er til fordel for EU-siden. Vi vet hva avtalen gir oss, men ikke hva vi eventuelt får dersom det hele åpner seg på nytt, har direktør ved Norsk utenrikspolitisk institutt, Ulf Sverdrup (2019: 336) uttalt. Norge er i dag i en mye dårligere forhandlingsposisjon overfor EU dersom vi skal forhandle frem en ny avtale enn da vi forhandlet frem EØS-avtalen. Den gangen forhandlet

vi sammen med Finland, Sverige, Sveits og Østerrike. Vi var derfor fem viktige land mot datidens 12 EF-land. I dag blir vi alene mot 27 EU-land (Myhre 2020). Dette kan være en viktig grunn til at norske myndigheter har vært særlig forsiktige med å ønske seg reforhandlinger av avtalen (Sverdrup 2019: 336).

Norges viktigste internasjonale avtale er preget av et demokratisk underskudd

Som vi så i forrige kapittel, skrevet av Jakob Fossland Dietz, konkluderte den store offentlige utredningen om EØS-avtalen i 2012 blant annet med at Norge i stor grad var blitt europeisert på de områdene avtalen gjelder i de årene avtalen hadde eksistert. Begrepet «europeisering» blir ofte brukt for å analysere betydningen av det vi kan kalle en nasjonal forandring som reaksjon på den regionale integrasjonen i Europa etter fremveksten av det vi i dag kjenner som EU. Ett eksempel som ble trukket frem, var at Norge gjennom perioden 1992–2011 hadde overtatt tre fjerdedeler av EU-retten, sammenlignet med statene som er med på alt, og at EU-reglene var minst like effektivt gjennomført i Norge som i mange EU-stater (NOU 2012: 2: 807).

EØS-avtalen hindrer at EU-land kan utnytte sin politiske og handelspolitiske styrke til ugunst for andre, og med et system for tilsyn og domstolskontroll, har den gitt borgere og bedrifter større forutsigbarhet og rettsikkerhet enn en vanlig handelsavtale ville ha gjort. Det viser for eksempel Jon Bøe Valgermo i kapittel to i denne boken, og Malin Marøy i kapittel fem når det gjelder EØS-avtalens lokale betydning. Selv om det i noen deler av EØS-samarbeidet har oppstått konflikter, har EØS-avtalen samlet sett vært en smidig og ønsket prosess fra norsk side, og over tid kan også avviket mellom EUs politikk og norske verdier og styringstradisjoner sies å ha blitt mindre (Sverdrup 2019: 332). På det økonomiske planet viser en rapport fra NUPI (2019) at Norge og den norske økonomien faktisk drar større fordeler av EØS-avtalen enn det EU gjør, samtidig som at Norge

også er mer avhengig av EØS-avtalen enn det EU er (Sverdrup 2019: 332). Det ville derfor neppe være mulig å få til en slik avtale i dag.

Når det gjelder EØS-avtalens svake sider, har både tilhengerne og motstanderne av EU kritisert den for å være udemokratisk. Som vi har sett i flere av kapitlene i denne boken, har Norge en viss innflytelse på utviklingen av EUs lover og regler ved at vi deltar i ekspertgrupper og saksforberedelser, men de endelige vedtakene om forordninger og direktiver i EØS-avtalen fattes i EUs organer (Melchior og Nilssen 2020: 14). Avtalen gir EFTA-landene rett til å bli hørt, men det settes ikke noe krav til at EFTA-landenes uttalelser skal bli tatt til etterretning. Erfaringen har vist at Norge kun blir hørt der vi har høy ekspertise på området (Sagvik 2007: 17). Fordi Norge ikke deltar i disse beslutningene, reiser heller ikke norske ministre til EU-kommisjonens hovedkvarter i Brussel for å diskutere nye regler. Som konsekvens mangler vi kunnskap, og det norske fagmiljøet for tolkning av nye lover i forvaltningen og politikken blir veldig tynt (Melchior og Nilssen 2020: 14).

EUs beslutningsprosess gir en grundig behandling av begge sider i en sak når denne skal opp til forhandling. For EØS-skeptikere har dette likevel ikke vært godt nok. Utformingen av EØS-avtalen har ofte institusjonalsert Norge som et passivt og tilpassende regelmottak overfor EU. I tillegg har EFTA-landene sjeldent hatt problemer med å akseptere endringer i EØS-regelverket (Sagvik 2007: 17). Likevel fortsetter Norge å være medlem av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet EØS gjennom EØS-avtalen. Mangelen på EØS-alternativer kan være en viktig grunn til at svakhetene ved EØS-avtalen fortsatt aksepteres i Norge.

De sterke og svake sidene med EØS-avtalen kan fortelle oss noe om spenningene knyttet til å balansere mellom nasjonal autonomi og integrasjon, og hvor vanskelig det kan være å velge mellom forhandling og diplomati i et mellomstatlig samarbeid på den ene siden, og forutsigbarhet og rettslig bindende internasjonalt samarbeid på den andre. De politiske uenighetene går ofte på tvers av tradisjonelle politiske skillelinjer. Dette vitner om ulik vektlegging av interesser og verdier samt en ulik tro på mulighetene for

å organisere samarbeid på tvers av landegrensene i en tid der økonomi, teknologi, vitenskap og politikk er grenseoverskridende (Sverdrup 2019).

Mens EU-debatten har vært polariserende og splittende, har det vært en bredere enighet om EØS-avtalen. Som vi blant annet har sett i Fossland Dietz' kapittel i denne boken, har det i alle Storting vært et flertall for EØS-avtalen siden 1992, og alle regjeringer har styrt på grunnlag av avtalen. Men, som Fossland Dietz så klart viser: at avtalen har politisk støtte, betyr ikke at den ikke har demokratiske utfordringer. Men avtalen følger demokratiske spilleregler, samtidig som den er oppsigelig dersom det skulle være ønskelig fra norsk side (Sverdrup 2019). Hva mener motstanderne og forsvarerne av en slik avtale?

En EØS-uttmeldelse kan sies å ha to ytterpunkter. I den politiske europeiske debatten finnes det på den ene siden krefter som ønsker å trekke Norge ut av EU-samarbeidet, mens det på den andre siden er de som ønsker å utvikle og fordype samarbeidet ytterligere. Ytterpunktene kan derfor sies å være et medlemskap i EU på den ene siden, og ingen ny avtale som erstatter EØS-avtalen på den andre siden. Alternativt finnes det en tredje vei – en mellomløsning basert på det som i internasjonale handelsavtaler kalles gjensidig godkjenning istedenfor harmonisering, slik for eksempel Sveis, Canada og Japan har organisert sitt samarbeid med EU (Melchior og Nilssen 2020: 17).

EU-medlemskap

Når alternativer til EØS-avtalen diskuteres, er fokuset som oftest rettet mot økonomiske fordeler og ulemper alternative tilslutninger til EU eventuelt vil kunne føre til, og spørsmål knyttet til nasjonalstatlig suverenitet. Men et viktig grunnlag for at EØS i det hele tatt ble opprettet, var også et ønske om at medlemslandene skulle slutte seg til et felles verdigrunnlag, hvor blant annet respekt for menneskerettigheter, demokrati og rettsstatlige prinsipper inngår. Dette er også de grunnleggende verdiene EU-samarbeidet er tuftet på, og for dem som er tilhengere av et norsk

medlemskap i EU som alternativ til EØS-avtalen trekkes derfor dette også frem som en viktig begrunnelse for at et norsk medlemskap i EU er bedre enn dagens EØS-avtale.

Av de politiske partiene er det bare Høyre som har et norsk medlemskap i EU i sitt program, og selv for Høyre er det uaktuelt å søke medlemskap i EU nå, når bare rundt en fjerdedel av befolkningen sier at de støtter dette. Men Europabevegelsen, som arbeider for mer samarbeid i Europa, ser på disse sidene av det europeiske samarbeidet som en viktig grunn til at Norge bør søke medlemskap i EU, og ikke bare de økonomiske fordelene ved et fullt medlemskap som ofte trekkes frem. Europabevegelsen (2021) har satt opp fire grunner til å si ja til EU.

Den første, og kanskje mest åpenbare, er at et medlemskap i EU faktisk vil gi Norge bestemmelsesrett i EUs lovgivende organer og prosesser. Dette gjelder i Rådet for Den europeiske union (Rådet), hvor ministrene fra de enkelte medlemsstatene møter for å ta politiske beslutninger, avhengig av hvilken sak og sektor det er snakk om, og i Europaparlamentet (EP), hvor de direkte folkevalgte representantene er organisert i et sett av europeiske partigrupper, og ideelt sett ikke skal representere medlemsstatene.

Den andre er knyttet til spørsmålet om nasjonalstatlig suverenitet, som Europabevegelsen mener vi har mistet mer av gjennom EØS-avtalen og de rundt 50 andre avtalene Norge har med EU, enn vi ville ha gjort dersom Norge ble medlem av EU.

Den tredje og fjerde grunnen Europabevegelsen trekker frem, er solidaritets- og fredsaspektet ved et europeisk samarbeid, siden dette ble etablert under mottoet «Aldri mer krig!» og siden et viktig formål med EU-samarbeidet er å utjevne forskjellen mellom fattige og rike medlemsland. Dessuten er EU og EUs medlemsstater til sammen verdens største yter av bistand, og står for seksti prosent av alle bistandsmidler i hele verden. Her sammenfaller EUs politiske visjoner i stor grad med våre egne. Et EU-medlemskap kunne derfor åpne opp muligheten for økonomisk

gevinst, en stemmerett i EUs organer samt at Norge kunne bli en sterkere bidrags giver til et europeisk verdifelleskap.

Kan brexit være et reelt alternativ til EØS?

Storbritannias utmeldelse av EU (brexit) har den siste tiden blitt brukt som et eksempel på hva Norge kan oppleve dersom vi ikke lenger ønsker et EØS-samarbeid. Da folkeavstemningen om EU-medlemskap i 2016 endte med et flertall for britisk utmeldelse av EU, kom et EØS-alternativ opp på agendaen til norske politikere. Motstanderne av norsk deltagelse i EØS mente at dette kunne by på en ny mulighet for Norge. Leder i Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, uttalte for eksempel i Aftenposten at han ønsket å bruke brexit til å forhandle seg frem til en bedre avtale med EU. Hans argument var at dersom Storbritannia får til en ny samarbeidsform med EU, vil det også føre til at Norge kan forhandle frem en ny og bedre avtale. Leder av Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, uttalte også at avtalen i dag ikke er særlig tilfredsstillende, og at Norge bør være klar til å gripe mulighetene som kan komme til å få en bedre avtale (Tjernshaugen og Ruud 2016).

Senterpartilederen har i ettertid blitt kritisert for sine motsigelser. Senterpartiet ønsker å erstatte EØS-avtalen med en bedre avtale, samtidig som at partiet ikke ønsker å sette på spill den viktige markedsadgangen for norske bedrifter EØS-avtalen gir. Her oppstår spesielt to utfordringer. For det første vil ikke andre frihandelsavtaler kunne gi en bedre markedsadgang for norsk eksport enn EØS-avtalen gir i dag. Bedriftene får ikke den samme beskyttelsen, forutsigbarheten eller tryggheten som EØS-avtalen gir, fordi vi gjennom EØS får tilgang til de samme økonomiske reglene som EUs medlemsstater når det gjelder slike ting som kvalitetssikring av produksjon og konsum av varer og tjenester, eller helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. EØS-avtalen er noe helt annet enn en vanlig handelsavtale, for mens internasjonale handelsavtaler egentlig bare regulerer hvordan varer og tjenester kjøpes og selges, regulerer EØS-avtalen, som vi tidligere har sett i denne boken, også hvordan de konsumeres og

produseres. Dessuten omfatter EØS-avtalen også tjenester på lik linje med varer, noe internasjonale handelsavtaler ikke alltid gjør. Våre tjenester kan derfor selges fritt i EU uten ekstra kontroll, og uten at tjenestene kan diskrimineres. I tillegg fører ESA- og EFTA-domstolens kontroll med avtalen til at alle må gjennomføre de samme reglene, og dette er fordeler andre typer av handelsavtaler ikke gir.

Men om vi hadde ønsket å forhandle frem en alternativ handelsavtale til EØS-avtalen, ville ikke dette være mulig uten å først forlate EØS. Det ville i verste fall kunne føre til flere år med usikkerhet for norske bedrifter og arbeidsplasser, og en periode uten noen form for avtale. I et slikt tilfelle ville Norge antagelig også blitt sett på som et mer usikkert sted å investere, og nye handelshindringer kunne oppstå, slik vi har sett Storbritannia erfare. Her har nå også nye grensekontroller oppstått, noe særlig norsk sjømateksport ville hatt vanskeligheter med å takle (Myhre 2020).

Senterpartilederen hevdet videre at å overføre makt til en organisasjon Norge ikke er medlem av, er i strid med Grunnloven. Denne uttalelsen kom i forbindelse med Stortingets betenkning til Høyesterett om at Høyesterett skulle vurdere tilslutningen til EUs fjerde jernbanepakke. Denne pakken åpner opp jernbanetransportmarkedet for konkurranse i det indre markedet. I denne betenkningen kom spørsmålet: «Kan Stortinget vedta at Norge skal slutte seg til EUs fjerde jernbanepakke med alminnelig flertall?» Høyesterett kunne ha utløst en debatt om norsk EU-medlemskap, dersom svaret ble nei. Ville da tidligere vedtak som Stortinget har fattet vært gyldige? Hvordan ville Norges samarbeid med EU utviklet seg videre fra denne dommen? Høyesterett slo likevel fast at senterpartilederen tar feil. Stortinget har ved flere anledninger brukt Grunnlovens paragraf 26 for å overføre myndighet til en organisasjon Norge ikke er medlem av. Dette har i tillegg skjedd enstemmig – altså med støtte fra EØS-motstanderne Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (Alstadheim 2021).

Men hva mener EØS-skeptikere, som for eksempel senterpartilederen, er kjernen i problemet med EØS-avtalen? At Norge kan overføre myndighet til organisasjoner vi ikke selv er medlem av, forutsetter at overføringen

av myndighet defineres som «lite inngripende». Høyesterett fremstilte dermed EUs fjerde jernbanepakke som nettopp dette. Dommerne karakteriserte denne pakken som en utøvelse av forvaltningsmyndighet – et vedtak som blir truffet på et jernbanefaglig grunnlag, snarere enn et politisk grunnlag. Praksisen med å få igjennom EØS-lov i Norge, er at Stortinget overfører myndighet i små biter, og at disse hver for seg blir sett på som «lite inngripende». Overføringen av myndighet som kan karakteriseres som «lite inngripende» og i «små biter», vil likevel til sammen kunne føre til en omfattende overføring av myndighet, og her burde det ligge noe til ettertanke for både tilhengere og motstandere av EØS-avtalen. For tilhengerne av avtalen, kan stadig nye, lite inngripende overføringer av norsk myndighet til EU-systemet, føre til ideen om at det er bedre å ha innflytelse i EU (Alstadheim 2021). Men hvordan vil motstanderne av EØS oppnå en avtale uten at det overføres myndighet til et felles samarbeid?

For å svare på dette spørsmålet, er Storbritannias utmeldelse av EU et sted å starte. Storbritannia har, som følge av utmeldelsen, stått overfor flere krevende utfordringer, og da spesielt utfordringer knyttet til deres forhold til andre land. Fordi Storbritannia ikke lenger er medlem av EU, har landet måtte etablere nye og egne rettslige rammeverk for videre samarbeid med EU, de enkelte medlemslandene og andre land. For Norges del startet et nytt kartleggingsarbeid med Storbritannia rett etter brexit, for å identifisere nærmere de mange områdene som må reguleres på en ny måte. Dette arbeidet har vært utfordrende fordi Norge ikke er medlem av EU, og det har gjort det vanskelig å sikre norske interesser i disse forhandlingene. Samtidig, fordi Norge heller ikke er et tredjeland, har regjeringen argumentert for at Norge har kunnet ha en tett dialog med EU og Storbritannia om deler av forhandlingene som berører våre avtaler med EU (Utenriksdepartementet 2020).

Et viktig eksempel på et nytt samarbeid mellom Norge, Storbritannia og EU er en trilateral avtale om felles forvaltede fiskeribestander i Nordsjøen for 2021, som ble klar i mars i år. Denne forhandlingen varte i to måneder, og endte i en lavere reduksjon av tillatt fangst enn det EU hadde arbeidet for. EU gikk også inn for å fortsette å implementere sitt spesifikke kontroll- og

inspeksjonsprogram for ytterligere å redusere fangsten. For første gang ble også de tre partene enige om å samarbeide om overvåking, kontroll og observasjon i en trilateral kontekst. Denne avtalen muliggjorde derfor den etterlengtede omstarten av EUs fiskeoperasjoner i norske farvann, som delvis ble avviklet 31. desember 2020 (European Commission 2021).

Selv der Storbritannia har klart å inngå avtaler med andre land, opplever de i dag utfordringer knyttet til grensekryssende aktiviteter. Britene har blant annet forpliktet seg til å opprettholde standardene i EUs regelverk på fisk- og landbruksprodukter, samtidig som de har fått en avtale uten toll og kvoter på varer. Likevel skal alt dette kontrolleres på grensene. Dette koster penger som bedriftene må betale, for å unngå at kunder heller handler hos andre (Hansen 2021). På det økonomiske planet, tapte for eksempel skotske fiskere en million pund hver dag i januar som følger av utmeldelsen. Feil i papirarbeid har også ført til at varer blir holdt igjen på grensen. Storbritannia opplevde rekordstor nedgang i handelen med EU, hvor britisk eksport til kontinentet raste med 59,5 prosent i januar i år. På det verste gikk det så langt at nederlandske tollere beslagla matpakkene til yrkessjåfører som kom med ferge fra Storbritannia fordi import av kjøtt og melkeprodukter til EU er forbudt, selv når dette er til personlig bruk (NRK 2021). Brexit-avtalen kan derfor oppfattes som verdens første handelsavtale som faktisk skaper handelshindringer fremfor for å fjerne dem (Hansen 2021).

Hvilke andre alternativer til EØS-avtalen har vi? Nei til EU argumenterer for muligheten til å bruke et multilateralt handelsregelverk basert på WTO-avtalen som alternativ til EØS-avtalen. Dersom Norge sier opp EØS-avtalen, kan vi, ifølge dem, gå tilbake til frihandelsavtalen fra 1973. Denne sikrer Norge lik toll som andre land utenfor EU har når det gjelder industrivarer. På de områder som frihandelsavtalen ikke dekker, kan WTO-reglene regulere de forholdene som tidligere ble omfattet av EØS-avtalen. WTO sikrer alle land samme vilkår og samme krav til andre lands produkter som egne. For eksempel er de fleste fiskeslag tollfrie, og vil dermed ikke være en utfordring i denne sammenhengen. Likevel vil det være høyere tollsatser på bearbejdede fiskeprodukter. Her argumenterer Nei til

EU for at dette vil gå utover tyske, franske og danske forbrukere, noe som ikke vil være i EUs eller disse landenes interesse, og at det derfor er mulig å komme frem til avtaler også på disse områdene. Likevel vil ikke WTO eller en frihandelsavtale dekke fri bevegelse av personer. EØS-avtalen dekker alle rettigheter vi måtte ha som arbeidstagere, studenter, pensjonister eller turister når vi oppholder oss i et EØS-land. Heller ikke vil Norge sikres en likeverdig markedsadgang til det europeiske markedet (Helgesen 2015).

EØS-motstanderne mener imidlertid at Norge kan få de samme fordelene gjennom en bilateral handels- og samarbeidsavtale basert på gjensidig godkjenning, hvis det er av interesse fra norsk side. I en slik avtale vil det være ønskelig at avtalen er omfattende nok til å sikre norske handelsinteresser, samtidig som at EUs lovverk ikke automatisk blir overtatt i Norge. Det vil derfor være opp til norske myndigheter å definere avgrensninger og omfang av avtaleverket i forhandlinger med EU. Slike avtaler har EU i de senere årene inngått blant annet med Japan og Canada (Olaussen 2018). Til sist vil en mulighet være å skape et samarbeid mellom EU- og EFTA-landene, gitt at Norge og Island ønsker en utmeldelse av EØS. Da vil Norge måtte være avhengig av Sveits, Island og nå muligens Storbritannia, for å få til en avtale med EFTA på den ene siden, og EU på den andre (Olaussen 2018). Da vil kanskje det skjeve topilarsystemet i større grad bli til fordel for EFTA-siden. Likevel vil det alltid være en sjanse for at en oppsigelse av EØS-avtalen vil føre til at EU ønsker å revurdere samarbeidet (Melchior og Nilssen 2020: 23). Hva ville den mest realistiske muligheten for Norge være i denne sammenheng?

Fordi WTO-avtalen ikke gir en like stor grad av frihet innenfor EUs indre marked, og fordi en avtale mellom EFTA- og EU-landene er avhengig av at andre land ønsker seg ut av EØS-avtalen, vil kanskje en avtale basert på gjensidig godkjenning være det beste eksemplet på en avtale utenfor EØS-samarbeidet. I bunn og grunn handler dette om hva partene klarer å oppnå av forhandlinger og politikk. Fordi Sveits på mange områder har de samme avtalene som Norge, vil det være mest nærliggende å undersøke dette nærmere. Hva nyter Sveits, og nå Canada og Japan, godt av når det gjelder en avtale basert på gjensidig godkjenning?

Avtale basert på gjensidig godkjenning

Sveits blir ofte brukt som eksempel på et land som gjør det godt i samarbeidet med EU uten å være en del av EØS-avtalen. Selv om Sveits har en annen næringsstruktur enn Norge, tilsier erfaringer at Sveits kan si mye om hva slags type avtaler som kan oppnås uten EØS-avtalen. Siden Sveits avviste EØS gjennom en folkeavstemning i 1992, har landet vært i en situasjon som ligner den Norge kan komme i dersom EØS-avtalen bortfaller. Til tross for at landet står utenfor EØS-samarbeidet, har Sveits likevel flere avtaler med EU enn Norge har. EU-tilpasningen mellom EU og Sveits skjer gjennom gjensidig godkjenning av hverandres regler. Sveits behandler rettsaker fortløpende før de vedtas, og godtar frivillig en betydelig mengde EU-lovgivning. Sveits må altså godta EUs regler, med enda mindre innflytelse enn EØS-landene. Det er derfor diskutert hvor mye mer selvråderett Sveits egentlig har oppnådd gjennom disse avtalene. Til tross for dette har Sveits til en viss grad lyktes i å velge hvilke delavtaler de vil ha, og i å ha en viss innflytelse på detaljene (Melchior og Nilssen 2020: 23–25).

I motsetning til Sveits' avtale med EU, har EØS-avtalen en svært spesiell innebygd dynamikk og ensartethet. Den er dynamisk ved at EØS-avtalen utvikles i takt med at EU endres. Så snart EU-regler lages på områder som faller innenfor avtalens gyldighetsområde, og et land ikke bruker sin reservasjonsrett, skal disse legges til i EØS-avtalen. Den er også ensartet ved at regelverket skal håndheves og gjennomføres likt i EU som i Norge. Avtalen mellom Sveits og EU inneholder ikke noen av disse mekanismene. Resultatet er at regelverket i Sveits stadig er utdatert, samtidig som det er usikkerhet rundt dets rettslige status. Sveits har generelt vært tilfreds med de bilaterale avtalene, men de har stadig arbeidet for å få disse utvidet til å dekke nye områder. EU har på sin side vært skeptisk til denne modellen, som krever kompliserte og langvarige forhandlinger om å finne løsninger (Sverdrup 2019).

Sveits' situasjon viser dermed at det er mulig for Norge å ha avtaler med EU uten å være en del av EØS-samarbeidet. Likevel er det flere avtaler som

ikke er iverksatt på grunn av uenighet mellom Sveits og EU. I tillegg har samarbeidet mellom Sveits og EU de senere årene kommet under press, med krav fra EUs side om et mer EØS-lignende system. Forhandlinger om en ny tilnærming startet i 2014, og her aksepterte Sveits prinsippet om en mer dynamisk harmonisering av regelverket, forutsatt at det juridisk ikke var automatikk, men en mellomstatlig beslutningsprosess. Dersom Norge skal ut av EØS-samarbeidet og samarbeide med EU slik Sveits gjør i dag, krever dette en kontinuerlig forhandlingsprosess. Det kan derfor argumenteres for at en EØS-avtale vil skape en mer stabil plattform for samarbeid med EU enn det Sveits sin avtale er i dag (Melchior og Nilssen 2020: 25).

Samarbeidet mellom Sveits og EU er derfor et eksempel på en avtale basert på gjensidig godkjenning, hvor Sveits ikke er en del av EU- eller EØS-samarbeidet. Teoretisk sett er dette en mulighet for Norge, selv om denne avtalen kan argumenteres for å ha visse negative økonomiske og selvråderettslige sider som er mer negative for Norge enn dagens EØS-avtale.

I 2017 gikk EU inn for en omfattende avtale med en av sine viktigste handelspartnere – Canada. CETA-avtalen (EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement) mellom EU og Canada har som et mål å eliminere alle tollsatser mellom Canada og EU-landene, samt en avtale om tjenestehandel, beskyttelse av immateriell eiendom og oppfordring til samarbeid på en rekke områder, som ved offentlig regulering og standarder. Men det tar tid å administrere denne avtalen. Den må ratifiseres av flere EU-land, samtidig som det tar tid å få igjennom innholdsbestemmelsene om grensekryssende investeringer (Hveem, Baustad og Grünfeld 2019).

På samme tid gikk også EU inn for svært omfattende samarbeid med Japan, kalt EU-Japan Economic Partnership Agreement. Denne avtalen vil gradvis eliminere tollsatser over en periode på 15 år, samtidig som den er tenkt å føre partene sammen mot proteksjonisme. Dette er et viktig steg for EU, som ønsker å styrke handels- og investeringssamarbeidet mellom de to økonomiske stormaktene. Avtalen har mange likhetstrekk med CETA,

men inneholder ikke de samme kontroversielle bestemmelsene rundt investeringer. Dette har ført til at avtalen med Japan allerede er ratifisert av partene (Hveem, Baustad og Grünfeld 2019: 7-8).

Avtalene Canada og Japan har med EU har den siste tiden blitt brukt som mulige eksempler til etterfølgelse for fremtidens forhold mellom EU og Storbritannia. Dette gjelder spesielt CETA-samarbeidet, hvor det ble oppnådd enighet om en avtale som ikke omfatter en felles jurisdiksjon og fri bevegelse av arbeidskraft, noe brexit-tilhengere heller ikke ønsker (Hveem, Baustad og Grünfeld 2019: 8). Hva hadde konsekvensene vært dersom Norge hadde inngått en lik avtale som Canada og Japan?

For eksportnæringene i Norge vil en overgang fra EØS-avtalen til en slik avtale ha varierende betydning. For eksempel vil eksporten av skip og utstyr i liten grad bli påvirket av et slikt skifte, ettersom handelen av slike varer vil være tollfri. Derimot vil tjenestesiden oppleve tydelige effekter. Utstyr og komponenter som produseres i Norge har krav og behov til tett oppfølging og vedlikehold i landene der utstyret benyttes. CETA-/EU-Japan-avtalen gir ikke like godt vern om retten til å utføre arbeid knyttet til eksport som EØS-avtalen gir. Når det gjelder sjømat, gir både CETA- og EU-Japan-avtalen nærmest full tollfrihet på dette. I forhold til EØS-avtalen, vil disse avtalene kunne gi bedre tollvilkår for norske eksportører til EU. Likevel er sjømateksportørene avhengig av samarbeid på veterinærområdet, og her går ikke EU-Japan like langt som CETA gjør på dette området.

Teknologiindustrien, reiselivsnæringen og eksport av miljøteknologi vil bli gitt full tollfrihet og i liten grad være berørt av å gå over til de nevnte avtalene. På den andre siden er eksportører av finansielle tjenester, eksport til EU av fornybar energi i form av krafteksport, samt eksport av vann, avfall, renovasjonstjenester og lignende svært sårbart ettersom disse er tungt regulert gjennom EØS-avtalen (Hveem, Baustad og Grünfeld 2019: 4-5).

Tabell 1. Alternative tilknytningsformer mellom Norge og EU

	EU-medlemskap	EØS-avtalen	Avtale basert på gjensidig godkjenning	Utmeldelse av EØS-avtalen
Innflytelse	Medbestemmelse på lik linje med alle EU-land Regjeringen representert i Rådet og direkte valg til Europaparlamentet	Faglig innspill i den forberedende fasen til nye rettsakter Deltagelse i EUs programmer og byråer	Fortløpende og kontinuerlig forhandlingsprosess	Må selv etablere rettslige rammeverk for videre samarbeid med land
Suverenitet	Overføring av myndighet til EU, men representasjon i Rådet og Parlamentet	Overføring av myndighet til EU De fleste norske lover tilpasses EØS-retten	Må likevel godta en betydelig mengde EU-lovgivning for å oppnå samarbeid	Større suverenitet, men markedsadgang vil gi forpliktelser
Demokratisk aspekt	Regjeringen representert i Rådet og direkte valg til Europaparlamentet	Må godta EU-lovgivning uten stemmerett Vetorett i EØS-komiteen	Må godta EU-lovgivning uten stemmerett Vetorett	Statlige myndigheter må selv forhandle avtaler med andre land
Grensekryssende aktiviteter	Fri adgang til det indre markedet	Fri adgang til det indre markedet	Reduksjon av tollsatser på noen områder Ingen garanti for fri bevegelse av personer	Ingen garanti for fri bevegelse av personer eller markedsadgang Kostnader knyttet til kontroll av varer på landegrensene

Konklusjon

Det er ingen tvil om at EØS-avtalen gir en forutsigbarhet og beskyttelse for norske bedrifter og arbeidsplasser som andre typer av avtaler mellom Norge og EU ikke automatisk vil gi, bortsett fra et norsk medlemskap i EU. Men det er utfordringer knyttet til EØS-avtalen, spesielt når det gjelder manglende deltagelsesrett og medvirkning i beslutninger som gjøres i EU med virkning for Norge og de andre EØS-landene Island og Liechtenstein.

Alternative former for avtaler med EU handler i bunn og grunn om hva vi klarer å oppnå gjennom forhandlinger og politisk innflytelse. Eksisterende avtaler, som WTO-avtalen, vil ikke sikre oss like stor grad av frihet og rettigheter i EUs indre marked. Nye avtaler vil være avhengige av at andre land ønsker det samme. En avtale basert på gjensidig godkjenning, slik Sveits, Canada og Japan har oppnådd, krever at vi tør å åpne opp for usikkerhet og mer tidkrevende og kompliserte samarbeidsformer. Uansett hvordan vi snur og vender på dette, trenger Norge et forpliktende samarbeid med EU.

Referanser

Alstadheim, K. B. (2021). «Vedum: ikke lov! Høyesterett: Jo da.» *Aftenposten*, 7. april 2021. Hentet fra: https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/Vqv5d/vedum-ikke-lov-hoeyesterett-jo-da?fbclid=IwAR3JWe9x5u26l7y1dXdXMDEEO9_a8j1fK8kOgbVRaD9PJ1j37uDfOfvKPJM.

Europabevegelsen (u.å.). «Derfor sier vi ja». Hentet fra: <https://www.europabevegelsen.no/derfor-sier-vi-ja/>.

European Commission (2021). «EU, Norway and the United Kingdom conclude key fisheries arrangements on North Sea». Hentet fra: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1206.

Fellesforbundet (2020). «Fellesforbundet vil utrede EØS-avtalen.» *Fellesforbundet* 25. februar 2020. Hentet fra: <https://www.fellesforbundet.no/aktuelt/nyheter/2020/krever-eos-utredning/>.

Hansen, S. R. (2021). «Et alternativ til EØS kan nå studeres.» *Nasjonen* 18. mars 2021. Hentet fra: <https://www.nasjonen.no/motkultur/eu-tanker/et-alternativ-til-eos-kan-na-studeres/>.

Helgesen, V. (2015). «Hva er alternativene?» *Regjeringen.no*, 26. mai 2015. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kronikk_eoes/id2413117/.

Hveem, E. B., H. Baustad og L. A. Grünfeld (2019). *Norge, EØS og alternative tilknytningsformer*. Menon-rapport Nr. 61/2019.

<https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-61-E%C3%98S.pdf>.

Innst. S. nr. 214, jf. dok. nr. 8:58 (2018-2019). «Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Solfrid Lerbrekk og Arne Nævra om å utrede alternativer til EØS-avtalen». Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillingar/Stortinget/2018-2019/inns-201819-214s/?m=-1>.

Løset, K. og T. Sørensen (2019). «Dette hadde skjedd om Norge var med i EU.» *TV2* 26. mai 2019. Hentet fra: <https://www.tv2.no/a/10630864/>.

Melchior, A. og F. Nilssen (2020). «Sjømatnæringen og Europa: EU-medlemskap, EØS eller NOREXIT?» I A. Melchior og F. Nilssen (red.): *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene*, s. 13-42. Oslo: Universitetsforlaget. Hentet fra: https://www.idunn.no/file/pdf/67244525/1_sjoematnaeringen_og_europa_eu-medlemskap_eoes_eller_norex.pdf.

Myhre, T. (2020). «Innlegg: lettvent om alternativer til EØS.» *Dagens Næringsliv* 15. desember 2020. Hentet fra: <https://www.dn.no/innlegg/nho/senterpartiet/eos/innlegg-lettvent-om-alternativer-til-eos/2-1-931017>.

NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicetjeneste. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>.

NRK (2021, 12. april). «Brexit». Hentet fra: <https://www.nrk.no/nyheter/brexit-1.11773474>.

Olaussen, H. (2018). «Det finnes flere alternativer til EØS». *Nei til EU* 20. desember.2018. Hentet fra: <https://neitileu.no/aktuelt/det-finnes-flere-alternativer-til-eos>.

Sagvik, M. (2007). «Finnes det et alternativ til EØS-avtalen?» *Stat & Styling* 03/2007 (Vol. 17): s. 16–19. Hentet fra: https://www-idunn-no.ezproxy.uio.no/stat/2007/03/finnes_det_et_alternativ_til_eos-avtalen.

Sverdrup, U. (2019). «Introduksjon: 25 år med hardt EØS-arbeid: Fra venterom til permanent oppholdssted?» *Internasjonal politikk* 77(4): pp. 331–340. Hentet fra: <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/1977/3696>.

Tjernshaugen, K. og S. Ruud (2016). «Brexit gir en helt ny situasjon som Erna Solberg må bruke.» *Aftenposten* 24. juni 2016. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/PdRJe/brexit-gir-en-helt-ny-situasjon-som-erna-solberg-maa-bruke>.

Utenriksdepartementet (2019). «Hva gjør EU for å beskytte rettsstaten?» 10. juli 2019. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/aktuelt/aktuelt/nyheter/2019/hva-gjor-eu-for-a-beskytte-rettsstaten/id2663128/>.

Utenriksdepartementet (2020). «Brexit: konsekvenser og organisering i Norge.» 1. februar 2020. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/brexit_spm/id2514464/.

9. EØS-avtalen og omstilling i norsk økonomi

Mathias Sikveland Wee

EØS-AVTALENS BETYDNING FOR NORSK ØKONOMI OG SUVERENITET er ventet å bli en sentral sak ved stortingsvalget i september. Seks av syv opposisjonspartier har åpnet for en revurdering eller reforhandling av EØS-avtalen i parti-programmet sitt. Samtidig står norsk økonomi overfor en stor utfordring knyttet til omstilling og kutt i klimagassutslipp. Gjennom Parisavtalen og EUs klimaplan, har Norge forpliktet seg til et langsiktig mål om klimanøytralitet i 2050. Slike forpliktelser stiller store krav til ny, grønn verdiskaping og vekst i norsk økonomi. I dette kapittelet vil jeg drøfte hvordan norsk EØS-medlemskap vil kunne påvirke omstillingen av norsk økonomi i det grønne skiftet. Mitt overordnede spørsmål er: Hvilken betydning har EØS-avtalen for omstillingen av norsk næringsliv?

Utgangspunktet for problemstillingen er et ønske om å skape en mer faktabasert og nyansert diskusjon omkring EØS-avtalens betydning i Norges grønne skifte. I dag er den offentlige debatten om dette temaet i stor grad preget av argumentasjon på grunnlag av verdismåling om norsk deltagelse i internasjonale handelssamarbeid. Selv om dette er viktige perspektiver, bør en mer informert EØS-debatt være forankret i hva EØS-avtalen, som en forvaltningsavtale med konsekvenser for Norges politikktutforming, faktisk betyr for mulighetene og begrensningene for en grønn omstilling av norsk økonomi.

Jeg starter dette kapitlet med å redegjøre for den offentlige debatten omkring EØS-avtalens betydning for norsk omstilling, før jeg tar for meg forholdet mellom en aktiv statlig virkemiddelbruk i økonomiske omstillingsprosesser og EØS-avtalens begrensninger på norske myndigheters politiske handlingsrom på dette feltet. Deretter ser jeg på hvordan EØS-avtalen muliggjør og/eller begrenser bruken av statlige virkemidler til stimulering av innovativ omstilling i næringslivet. Før jeg avslutningsvis drøfter hvorvidt et Norge i omstilling påvirkes i positiv eller negativ forstand av EØS-medlemskapet. Hovedargumentet vil være at EØS-avtalen gjør mer for å muliggjøre innovasjon enn den gjør for å begrense den.

Den offentlige debatten – Handler den egentlig om EØS-avtalen?

Den offentlige politiske og intellektuelle debatten omkring EØS-avtalens betydning for den grønne omstillingen av norsk økonomi, er preget av en generell uenighet om nytteverdien av norsk deltagelse i internasjonale handelssamarbeid og hvorvidt dette legger begrensninger på statlig virkemiddelbruk i omstillingsprosessen eller ikke. For eksempel har Kathrine Kleveland (2020), tidligere leder i Nei til EU og profilert Senterpartipolitiker, og andre motstandere av norsk EØS-medlemskap, lagt særlig to argumenter til grunn i sin kritikk.

For det første argumenteres det for at EØS-avtalen reduserer norsk selvbestemmelsesrett i en slik grad at norsk økonomi utsettes for uønsket internasjonal konkurranse, mens økt handelsproteksjonisme vil være mer egnet til å kunne fostre nye næringer.

For det andre argumenteres det for at norsk deltagelse i EUs klimaplan reduserer det handlingsrommet norske myndigheter har til rådighet i en slik grad at omstillingen av norsk økonomi på dette området ikke vil bli tilpasset en norsk kontekst. EØS-avtalens kjerneregler begrenser statens handlingsrom og hindrer norske myndigheter i å tilrettelegge for ny, verdiskapende næringsvirksomhet som gagnar Norge.

Forkjempere for EØS-avtalen argumenterer mot dette med at innovasjon i næringslivet og privat sektor avhenger av gode rammebetingelser og konkurransevilkår på lik linje med bedrifter i andre europeiske land (NHO 2018; Nordbakken 2017). Sentralt i dette argumentet er en forståelse av privat sektor som den sentrale aktøren i omstillingsprosessen, og at en utmeldelse av EØS-avtalen vil begrense markedsadgangen for norske bedrifter samt begrense markedets evne til å gi omstillingsinsentiver til bedrifter som ønsker bedre lønnsomhet.

I denne diskusjonen trekkes det slutninger om EØS-avtalens positive eller negative betydning for norsk omstilling uten egentlig å vite hvilke muligheter og begrensninger EØS-medlemskap faktisk gir i en slik prosess. Slutningene trekkes videre på grunnlag av uenighet om hvilke aktører (offentlige eller private) som bør være i førersetet, og hvordan EØS-avtalen som en internasjonal handelsavtale påvirker statlig suverenitet og markedsøkonomiske forhold.

En gjennomgang av de faktiske implikasjonene EØS-avtalen gir for myndighetsutøvelse i forbindelse med omstillingen av norsk økonomi er derfor nødvendig for å nyansere denne debatten, og for å gi en bedre forståelse av effektene av EØS-medlemskap når det gjelder omstilling i norsk økonomi.

Mazzucato i vinden – Er EØS-avtalen til hinder?

Gjennom FN og EUs klimasatsing har Norge forpliktet seg til å ta del i et omfattende internasjonalt samarbeid om reduksjon av klimagassutslipp (Klima- og miljødepartement 2021). Norges seneste forsterkning av eget klimamål i forbindelse med Paris-avtalen innebærer en reduksjon av utslippene et sted mellom 50 og 55 prosent innen 2030, sammenlignet med utslippsnivåene i 1990. Lignende, lovfestede plikter er stadfestet av Norge i forbindelse med EUs klimaplan. Dette innebærer blant annet omfattende utslippsreduksjon innen 2030, med mål om klimanøytralitet i 2050.

Det er politisk forankret at norsk økonomi skal bli grønnere uten at det skal gå på bekostning av veksten og velferden som fremtidens Norge avhenger av. Sentralt i denne utfordringen ligger derfor en målsetning om å erstatte det som sees på som klimafiendtlig virksomhet med ny, innovativ og grønn konkurransekraft som kan opprettholde aktiviteten i norsk økonomi og sysselsette befolkningen (Klima- og miljødepartementet 2021). Dette grønne skiftet beror på innovasjon av nye, klimavennlige og produktive teknologier og virksomheter som skaper ny og økt aktivitet i norsk næringsliv.

Det er interessant å undersøke effekten av EØS-medlemskap på bruken av statlige virkemidler i omstillingsprosessen, fordi tanken om at staten må spille en aktiv rolle i innovasjonspolitikken er i vekst. Ideene til innovasjonsoøkonomen Mariana Mazzucato (2011, 2015) har i de siste årene fått stadig større oppmerksomhet og plass i diskusjonen om hvordan rammebetingelsene for næringslivets innovative omstilling bør foregå. Mazzucato argumenterer for at samfunnsutfordringene i forbindelse med klima- og miljøproblemene er av en slik størrelse at staten nødvendigvis må legge tydelige føringer for utviklingen av de bærekraftige løsningene. Hennes utgangspunkt er at fortidens teknologiske revolusjoner, som har bragt vekst og velstand til samfunnet i lang tid etter sine gjennombrudd, har vært avhengig av at offentlige myndigheter har vist villighet til å investere i og skape deres utvikling.

Et eksempel er GPS-teknologiens gjennombrudd, som Mazzucato sporer tilbake til den amerikanske statens massive investeringer i romfart og månelandingskappløpet for å argumentere for at økonomer og politikere i for stor grad belager seg på at næringslivet selv skal stå for gjennomføringen av det grønne skiftet, til tross for at næringslivets aktører er mest opp-tatt av kortsiktig profittmaksimering. Ofte går dette hensynet direkte imot hensynet til langsiktig bærekraft, og derfor må staten, ifølge Mazzucato, gjenreises som en aktiv spiller i innovasjonspolitikken, som kunde, investor og overordnet veileder, og settes i stand til å utøve lederskapet som er helt avgjørende for å mestre det grønne skiftet.

Samtidig som Mazzucatos ideer får stadig sterkere fotfeste, vokser også diskusjonen om det norske medlemskapet i EØS. Sentralt i EØS-avtalen ligger en forventning om norsk deltagelse i EUs indre marked gjennom dens grunnprinsipper om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital, fjerning av handelsbarrierer og streng regulering av nasjonale myndigheters evne til å gripe inn i næringslivet på måter som gir egne bedrifter uforholdsmessige fordeler. Blant annet nedfeller avtalen et felles regelverk med ensartede regler mot offentlig støtte til næringslivet i tilfeller der dette er konkurransevridende (EØS-loven, § 61, 1992). Vil det si at EØS-avtalen står i veien for økt statlig virkemiddelbruk i norsk økonomis omstilling? Og hva mener de politiske partiene om dette spørsmålet?

EØS-avtalen og statlig virkemiddelbruk – muligheter og begrensninger

Det første statlige tiltaket for innovativ omstilling av næringslivet er å legge til rette for at næringslivet selv kan skape ny, grønn *konkurransekraft*. Alle de politiske partiene er enige om at en vellykket omstilling av næringslivet innebærer at bedriftene får de rette forutsetningene for selv å kunne bidra til sterkere miljøvern, økt bærekraft og ny, verdiskapende virksomhet som kan bidra til økt vekst og velstand i det norske samfunnet. Til tross for bred politisk enighet om viktigheten av at virksomhetene selv bidrar til sin egen omstilling, har staten flere virkemidler til rådighet som katalysator, men det er politisk uenighet om hvilke av disse som er best egnet. Dette er fordi de ulike virkemidlene staten kan ta i bruk gjerne varierer med hensyn til hvor aktivt staten ønsker å være involvert.

For det første, kan staten bidra til næringslivets egne omstilling gjennom tilgjengeliggjøring av miljøstøtte til bedrifter som selv ønsker å investere i innkjøp av ny, grønn teknologi eller annen bærekraftig omlegging av virksomheten. Dette er særlig aktuelt i segmenter av næringslivet med høyt energiforbruk, eksempelvis i bygg-, transport-, og råvareindustrien. For eksempel gir myndighetene i dag støtte gjennom ENOVA til bedrifter som ønsker å gjennomføre kostbare utskiftninger av virksomhet til fordel

for mer bærekraftige løsninger. I partiprogrammet sitt tar Arbeiderpartiet (2017: 42), Senterpartiet (2017: 30) og Kristelig Folkeparti (2017: 101) til orde for å ytterligere forsterke den statlige innsatsen for bidrag til utskiftninger av lite klimavennlige prosesser i norsk næringsliv.

Som tidligere nevnt nedfeller EØS-avtalen et relativt strengt regelverk med hensikt på å regulere offentlig støtte med konkurransevridende konsekvenser (EØS-loven, § 61, 1992). Dette inkluderer et generelt forbud mot offentlig støtte til fordel for innkjøp og implementering av grønn teknologi. Derfor kan norske myndigheter ikke fritt innføre subsidievirksomhet. Likevel åpner regelverket for flere unntak dersom subsidiene blir forhåndsgodkjente av EFTAs kontrollorgan ESA (GBER, § 36-49, 2014). Som en hovedregel i EØS-regelverket er det forurenseren selv som står ansvarlig for å dekke kostnadene for implementering av grønn teknologi. Offentlig støtte kan likevel gis dersom prinsippet om at forurenseren selv betaler ikke er gjennomførbart. Da åpnes det for å gi statlig subsidiering til formål som energisparing, fornybar energi, produksjon av energi, fjernvarme, avfallshåndtering og opprydding av forurensede områder. Subsidier kan også godkjennes av ESA dersom støtten går til innovative tiltak som har en positiv miljøeffekt utover allerede eksisterende EU-standarder. All støtte må på generell basis være proporsjonal, og ikke være større enn det som er tilstrekkelig for å få gjennomført endringene hos støttemottakeren.

Det finnes også flere statlige virkemidler til stimulering av næringslivets egne omstilling, som innebærer en langt mer aktiv statlig rolle. Miljøpartiet De Grønne (2017, 27) og Sosialistisk Venstreparti (2017, 13) har for eksempel tatt til orde for at staten bør gå inn på eiersiden i store, verdiskapende norske bedrifter, og ta en mer aktiv rolle i visjonsvirksomheten og bærekraftsarbeidet til disse bedriftene. Særlig meldte dette tiltaket sin ankomst i 2021, gjennom rapporten «*The Green Giant: A New Industrial Strategy for Norway*», skrevet av Mariana Mazzucato på bestilling fra Aker Solutions, LO, NITO, Tankesmien Manifest og Framtiden i våre hender. Her foreslår Mazzucato blant annet at norske myndigheter bør gå sterkere inn på eiersiden i Equinor, ta selskapet av børs, og i større grad stake ut en bærekraftig retning for virksomheten. Videre foreslås det å

opprette et statlig, industrielt holdingselskap som lettere kan bygge opp og løse norsk industri gjennom en grønn omstilling. Slik skal staten ta en mer aktiv rolle som en aktiv, strategisk leder i næringslivets grønne skifte.

EØS-reglementet mot offentlig, konkurransevridende støtte er ikke til hinder for offentlig eierskap dersom norske myndigheter ønsker dette i forbindelse med utvikling og oppbygning av ny næringslivsvirksomhet. Istedenfor nedfeller regelverket det såkalte markedsinvestorprinsippet, som pålegger offentlig eide selskaper å opptre på markedsvilkår (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2011). Dette begrenser statlig eide selskaper fra å tilegne seg konkurransefortrinn ved å vri og vende på reglene om fri og åpen konkurranse, for eksempel ved bruk av eierskapet til å spytte inn store investeringer uten hensyn til avkastningspotensiale. Når Mazzucato (2021) for eksempel foreslår å bruke statlige eierskap til aktivt å bygge opp norsk solcelleteknologi, til tross for mangelfull etterspørsel og lønnsomhet, vil dette være i strid med EØS-avtalen. Så lenge det statlige eierskapet ikke tilegner seg konkurransefordeler ved hjelp av konkurransevridende tiltak, er det likevel ingenting i EØS-reglene som forbyr norske myndigheter fra å gå sterkere inn på eiersiden av norske foretak og ta en aktiv rolle i visjons- og strategiarbeidet.

Et siste statlig virkemiddel som katalysator for virksomhetenes egne omstilling innebærer at staten kan stille krav til kutt i miljøskadelig virksomhet, eksempelvis gjennom miljøkrav. Miljøkrav innebærer å straffe virksomheter økonomisk dersom de ikke reduserer sine fotavtrykk, for eksempel gjennom avgifter og bøter. Sosialistisk Venstreparti (2017: 13) er blant de partiene som uttrykker et ønske om strenge miljøkrav til etablerte virksomheter, som et tvangsinsentiv til grønn omstilling i næringslivet.

EØS-avtalen omfatter ikke EUs skatte- og avgiftspolitik, og derfor har EØS-medlemskapet ingen direkte betydning for utformingen av det norske avgiftssystemet (Utenriksdepartementet 2018). Allikevel kan EØS-avtalen begrense Norges muligheter til å innføre miljøkrav, dersom avgiftene strider mot kjernerreglene om de fire friheter (NOU 2007: 8: 22). Dette vil for eksempel være tilfelle dersom europeiske bedrifter pålegges særskilte

miljøkrav som norske bedrifter har bedre forutsetninger for å unngå. EFTAs overvåkningsorgan ESA står ansvarlig for å henvende seg til norske myndigheter dersom de finner miljøkravene i strid med EØS-avtalen, med utgangspunkt i at avgiftene ikke skal forskjellsbehandle innenlandske og utenlandske bedrifter.

Gjennom EØS-avtalen inkluderes likevel Norge i EUs stadig sterkere harmonisering av miljøavgifter. Dette innebærer at miljøkrav utarbeides og inkluderes som del av regelverket. Et eksempel er EUs CO₂-avgift (Statens forureningsmyndighet 2007). Her har alle EU-landene blitt enige om å gi bedrifter og myndigheter en forhåndsbestemt kvote på hvor store CO₂-utslipp de tillates å skape. Deretter er det innført en avgift på CO₂-utslipp, og bedrifter og myndigheter som slipper ut mer enn det de har fått tillatelse til gjennom kvotesystemet avgiftsbelegges. For dagens regjering er bruken av fleksibiliteten i CO₂-avgiftssystemet, og muligheten til å kjøpe og selge CO₂-kvoter, en sentral del av klimastrategien. Lignende avgiftssystemer finnes også på energi og veibruk, og Norge inkluderes i disse gjennom EØS-avtalen.

Tabell 1. EØS-avtalens betydning for statlige insentiver til næringslivets egen omstilling

Virkemiddel	Muligheter og begrensninger gjennom EØS-medlemskap
Insentiver til næringslivets egen omstilling	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenser miljøstøtte, med enkelte unntak • Er ikke til hinder for offentlig eierskap • Åpner for statlige miljøkrav

Det andre statlige tiltaket som kan benyttes for å stimulere næringslivet i sin omstillings- og innovasjonsprosess, er oppbygning av *forskningskapasitet*. Innovativ omstilling i næringslivet fordrer økt bruk av forskning og kunnskapsutvikling, nettopp fordi økt kunnskap om problemer og løsninger er avgjørende for å møte og løse de store samfunnsutfordringene klima- og miljøproblemene fører med seg. Alle de politiske partiene ser forskning som sentralt i utviklingen av ny teknologi og opprustningen av næringslivet mot en bærekraftig fremtid. I bunn og grunn handler derfor tiltaket om å bygge opp kompetanse og kapasitet hos relevante aktører til

å utvikle ny kunnskap om bærekraftige, innovative løsninger. Disse kan bistå i omstillingen av næringslivet, og sørge for at det grønne skiftet ikke går på bekostning av veksten og velferden i det norske samfunnet.

I likhet med insentivene til egen omstilling hos virksomheter, er det også her uenigheter blant de politiske partiene om hvilke virkemidler staten bør ta i bruk, og hvor aktiv staten bør være som katalysator for oppbygning av forskningskapasiteten. Det første statlige virkemiddelet er at staten kan stimulere til utvikling av innovative løsninger i næringslivet ved å utvikle høyere utdannelses- og forskningsmiljøer av høy kvalitet. Dette vil gjøre at næringslivet får økt tilgang på kunnskap som kan brukes aktivt i omstillingen. Høyre (2017: 45) og Venstre (2017: 19) er blant de partiene som ønsker å bruke staten aktivt til dette formålet, eksempelvis ved å innføre statlige finansieringsordninger som belønner forbedringer i utdanningssektoren og som kan brukes til oppbygging av forskningsmiljøer og fri grunnforskning hos de statlige forskningsinstitusjonene.

I hovedsak begrenser EØS-avtalen seg til å regulere offentlig støtte med konkurransevridende konsekvenser. Det betyr at EØS-avtalen ikke legger opp til noen restriksjoner mot offentlig støtte med formål om å øke forskningskapasiteten i forskningsmiljøer som ikke driver for profitt. Dette inkluderer alle forskningsmiljøer og institutter i tilknytning til universiteter, høyskoler, fagskoler eller andre offentlige virksomheter. Gjennom EØS-avtalen står norske myndigheter derfor fritt til å stille finansiering tilgjengelig til oppbygning av forskningskapasitet hos disse aktørene.

Samtidig foregår mye av forskningen i private forskningsmiljøer og -klynger på anbud fra staten eller fra næringslivet. Forskning er også sentralt innad i enkelte bedrifter som ønsker å utvikle ny teknologi eller praksis til fordel for eget virke. Det andre statlige virkemiddelet som kan brukes til å stimulere til omstilling i næringslivet, er å støtte oppunder slik konkurransebasert forskning. I dag foregår dette eksempelvis gjennom SkatteFUNN og Innovasjon Norge, eller gjennom utlysninger på bestilling fra Norges forskningsråd. Venstre (2017: 21) er blant de partiene som ønsker seg ytterligere styrking av disse tiltakene.

I tråd med regelverket mot offentlig støtte til næringslivet, er det et generelt forbud mot offentlig støttevirksomhet til slike formål, fordi slik støtte vil kunne virke konkurransevridende til fordel for støttemottakerne. Det finnes likevel unntak i EØS-regelverket som muliggjør offentlig støtte til private forskningsprosjekter (GBER § 25–30, 2014). Et ønske fra norske myndigheter om å støtte forskningsprosjekter hos konkurransedrivende aktører godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) dersom aktiviteten er nyskapende, kreativ, har et usikkert utfall, er systematisk og er overførbart til andre i markedet. Videre må støtten oppfylle insentiveffekten, nærmere bestemt at mottakeren ikke ville hatt midler til å gjennomføre prosjektet uten tilgang til offentlig støtte. Støtte innvilges til industriell forskning, eksperimentell utvikling og forstudier. Videre kan det gis ytterligere støtte dersom prosjektet omfatter samarbeid mellom små- og mellomstore bedrifter (SMB) og dersom prosjektet innebærer forskning på tvers av landegrenser.

Et siste statlig virkemiddel til stimulering av økt forskning og teknologiutvikling i det norske næringslivet innebærer at staten lyser ut og bestiller forskningsprosjekter gjennom anbudskonkurranser. Virkemiddelet bygger på en velbrukt idé som Mazzucato har plukket opp, om at effektiv omsättning innebærer at myndighetene stiller målsetninger, føringer og klare rammebetingelser for forskningen og hva den skal bidra til, for så å innføre ordninger som driver/finansierer gjennomføringen av disse. Partier på begge sider av høyre-venstre-aksen i norsk politikk har et uttalt mål om å bidra til at tre prosent av bruttonasjonalproduktet skal gå til forskningsinvesteringer innen 2030 (hvorav statlige investeringer skal utgjøre en andel av dette). I tråd med et, for tiden, stadig mer positivt syn på et statlig engasjement i omstillingsøkonomien, er det ikke utenkelig at disse midlene i fremtiden kan brukes til virkemidler på bakgrunn av enda sterkere statlige føringer. Det er ingenting i veien for at myndighetene kan lyse ut støtte til forskningsprosjekter med klare rammer. Men så lenge EØS-avtalen forblir slik den er i dag, vil statlige forsøk på å veilede og finansiere forskning måtte forholde seg til reglene for offentlig støtte til forskning i bedrifter og næringslivet.

Norske myndigheter vil likevel få gode muligheter til å aktivt veilede forskningsinnsatsen, fordi Norge blir innlemmet i EUs egne forskningsprogrammer. Dette inkluderer eksempelvis Horisont Europa, hvor Mazzucato (2018) har vært en vesentlig bidragsyter i utarbeidingen av form og formål. Horisont Europa vil bli verdens største forskningsfond, hvor norske bedrifter og forskningsmiljøer kan søke om støtte til forsknings-, utviklings- og innovasjonsprosjekter innunder en rekke øremerkede «missions». Det er foreløpig utarbeidet fem slike missions; kreft, tilpasning til klimaendringer, sunne hav, kystområder og vassdrag, klimanøytrale og smarte byer og jordhelse/mat. Gjennom Norges deltagelse i EØS-samarbeidet har Norge ikke deltatt i bestemmelsen av disse, men ved at norske myndigheter bidrar med økonomiske midler inn i fondet, vil norske aktører ha mulighet til å søke midler. Horisont Europa avløser forskningsprogrammet Horisont 2020. I de seks årene programmet har vært aktivt, har norske aktører fått utbetalt mer i støtte enn norske myndigheter har bidratt med økonomisk til programmet (Kunnskapsdepartementet 2020).

Tabell 2. EØS-avtalens betydning for statlig oppbygning av forskningskapasitet

Virkemiddel	Muligheter og begrensninger gjennom EØS-medlemskap
Insentiver til oppbygning av forskningskapasitet	<ul style="list-style-type: none"> • Legger ingen begrensninger på forskning uten profittintensjoner • Begrenser støtte til forskning for private miljøer, med visse unntak • Gir tilgang til europeiske forskningsprosjekter

Det siste statlige virkemiddelet til stimulering av innovativ omstilling i næringslivet involverer opprettelsen av statlige støtteordninger med mål om å bidra til risikoavlastning for *gründervirksomhet* og *entreprenørskap*. I fri og åpen konkurranse er det normalt ikke ønskelig at staten skal gi uforholdsmessige fordeler til enkelte bedrifter, produksjoner og varer og tjenester, fordi slike tiltak kan føre til at mindre effektive og konkurranse-dyktige virksomheter overlever på bekostning av de bedriftene som er mest lønnsomme og smarte (Hayek 1979). Men det er likevel et uttalt

politisk mål at det grønne skiftet behøver utvikling og implementering av nye løsninger og teknologier. Samtidig, når miljøfordelene ved utviklingen av grønne løsninger er diffuse og risikable, er det ikke gitt at et fritt marked er villig til å investere det som trengs i deres utvikling. Tilgjengeliggjøring av kapital og andre finansielle midler til fordel for entreprenørskap og gründervirksomhet kan bidra til at mennesker og bedrifter med nye, innovative ideer våger å investere i utviklingen av disse.

Samtlige partier løfter viktigheten av å gi gode, statlige rammebetingelser og vilkår til fordel for entreprenørskap og gründervirksomhet opp i sine partiprogrammer. Blant annet skriver Høyre (2017: 19) og SV (2017: 91) at de vil prioritere et godt, målrettet og effektivt virkemiddelapparat, som bidrar til å skape mer nyskaping og entreprenørskap. Samtidig er det, i likhet med de to andre virkemidlene, noe politisk uenighet om hva som kjennetegner et godt virkemiddelapparat. Det finnes flere, ulike statlige virkemidler til disposisjon.

Det første virkemiddelet innebærer at myndighetene bidrar med støtteordninger til risikoavlastning for gründere og entreprenørskap. Dette kan gjøres i flere former. For det første kan staten opprette støtteordninger med hensikt å tilgjengeliggjøre risikoavlastende kapital til gründere som ønsker å videreutvikle bærekraftige ideer. For det andre kan staten drive subsidievirksomhet i startfasen til bedrifter, for eksempel ved å gi skattefradrag eller lån med gunstige rammevilkår. Høyre (2017: 20) nevner eksempelvis begge disse tiltakene i sitt partiprogram.

Risikoavlastning og annen subsidievirksomhet til gründervirksomhet og entreprenørskap faller på generelt grunnlag innunder de reglene som regulerer og forhindrer konkurransevridende tiltak gjennom offentlig støtte. Dette begrenser myndighetenes muligheter til fritt å frigjøre kapital til gode for bedrifter i oppstartsfasen. Men regelverket gir eksplisitte unntak dersom myndighetene sørger for å ikke favorisere enkelte virksomheter og entreprenører over andre (GBER § 17-24, 2014). Støtte kan innvilges til innovative virksomheter dersom det kan dokumenteres at virksomheten ikke er over fem år gammel, og at de i overskuelig fremtid

vil utvikle tjenester eller produkter som er vesentlig forbedret fra allerede eksisterende praksis. Støtten kan gis som tilskudd, lån eller avgiftsnedsettelse, ha en maksimal løpetid på 10 år og dekke alle typer kostnader forbundet med oppstartsprosessen med unntak av støtte til eksport.

Videre åpner EØS-regelverket for offentlig støtte til små og mellomstore bedrifter som ønsker å drive innovasjon. Slik støtte kan gis gjennom generelle støtteordninger for risikokapital hvor søknadsprosessen er åpen for alle som ønsker det. Men det er verdt å merke seg at det stilles ytterligere krav til disse støtteordningene med bakgrunn i hvor mye støtte myndighetene kan gi, og hvor mye av fondets totale midler som må være private. I praksis vil risikoavlastende støtteordninger kunne tilbys gjennom offentlige, profitt-drevne investeringsfond, hvor minimum 50 prosent av fondets verdi kommer fra private aksjonærer. Støtten vil begrenses til kun å dekke kostnader forbundet med innkjøp av materiell, konsulentbistand eller annet som er eksplisitt forbundet med den innovative prosessen. Innovasjon Norge er blant de offentlige organene som i dag drifter slike støtteordninger.

Et annet virkemiddel til stimulering av gründervirksomhet og entreprenørskap er å ta i bruk statlige investeringsfond, eller statlige garantier for private investeringer, for å tilgjengeliggjøre kapital for nyetablert virksomhet. Mazzucato (2021) foreslår eksempelvis å endre mandatet til oljefondet slik at det i større grad brukes til å investere i nye, innovative og grønne virksomheter. MDG (2017: 28) og SV (2017: 14) er blant de partiene som støtter dette forslaget, mens Høyre (2017: 20), i sitt partiprogram, fremhever et ønske om å bruke statlige virkemidler til å stimulere økte private investeringer inn i entreprenørskap.

Gjennom EØS-avtalen vil bruken av Oljefondet som investeringsfond i gründervirksomhet reguleres av markedsinvestorprinsippet (Fornyrings-, administrasjons- og kirke departementet 2011). I praksis innebærer dette at statlige midler kan investeres i markedet dersom staten opptrer som en vanlig markedsinvestor. Det betyr å vurdere hvorvidt vilkårene for statlig investering samsvarer med vilkårene som en privat aktør ville ha godtatt

under tilsvarende omstendigheter. På samme måte åpner EØS-avtalen for at norske myndigheter kan gi garantier til andre investorer av risikokapital og/eller investeringsfond så fremt det skjer på markedspremisser. Det vil si at EØS-avtalen åpner for statlige muligheter til aktivt å investere direkte i bedrifter, eller i andre aksjonærer, men begrenser mulighetene staten har til å akseptere høy risiko. Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) er blant de statlige organene som i dag garanterer for andres investeringer i gründervirksomhet.

Tabell 3. EØS-avtalens betydning for statlig støtte til gründervirksomhet

Virkemiddel	Muligheter og begrensninger gjennom EØS-medlemskap
Statlig støtte til gründervirksomhet	<ul style="list-style-type: none"> • Åpner for flere risikoavlastende støttetiltak • Muliggjør offentlige investeringer på markedspremisser

Tabell 4. Oppsummering av EØS-avtalens betydning for statlig virkemiddelbruk for omstilling

Virkemiddel	Muligheter og begrensninger gjennom EØS-medlemskap
Insentiver til næringslivets egen omstilling	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenser miljøstøtte, med enkelte unntak • Er ikke til hinder for offentlig eierskap • Åpner for statlige miljøkrav
Insentiver til oppbygning av forskningskapasitet	<ul style="list-style-type: none"> • Legger ingen begrensninger på forskning uten profittintensjoner • Begrenser støtte til forskning for private miljøer, med visse unntak • Gir tilgang til europeiske forskningsprosjekter
Statlig støtte til gründervirksomhet	<ul style="list-style-type: none"> • Åpner for flere risikoavlastende støttetiltak • Muliggjør offentlige investeringer på markedspremisser

Vingeklipper EØS-avtalen norsk næringslivs grønne omstilling?

EU er en aktør som ønsker å ligge langt fremme i klimapolitikken, og EU-landene har i fellesskap etablert klimamål som går utover de internasjonale bærekraftsmålene til FN. Videre har EU et uttalt og tydelig ønske om å legge til rette for innovativ omstilling i næringslivet (Europakommisjonen, 2010) og Mazzucato (2018) har vært med på å legge premissene for mye av EUs innovasjonspolitik. Når EU selv legger til rette for at deres medlemsstater kan innføre statlige tiltak til stimulering av innovasjon i næringslivet, åpner dette også opp for mange unntak i EØS-reglementet som gir norske myndigheter like muligheter.

Derfor vingeklipper ikke EØS-avtalen norske myndigheters evne til å ta i bruk statlige virkemidler til stimulering av omstilling i næringslivet, slik vi innledningsvis så at senterpartipolitikeren Kathrine Kleveland (2020) påstår. EØS-avtalen åpner for bruk av en rekke statlige virkemidler til fordel for innovasjon og omstilling i næringslivet, men begrenser i noen grad norske myndigheters mulighet til selv å bestemme hva tiltak kan gå til og hvor omfattende de kan være.

Et eksempel fra gjennomgangen av statlige virkemidler er bruken av støtteordninger og risikoavlastning til entreprenører. Her åpner EØS-reglementet for at norske myndigheter kan opprette slike støtteordninger, så lenge ordningene oppfyller visse krav til maksstørrelse, tilgjengelighet og tidsaspekt. Et annet eksempel er i oppbyggingen av forskningskapasitet, hvor vi har sett at norske myndigheter står fritt til å frigjøre midler til forskning hos statlige aktører, universiteter, høyskoler og fagskoler, så lenge de ikke konkurrerer i et marked med kommersielle bedrifter. Dersom staten ønsker å stimulere til økt forskning hos konkurrerende forskningsmiljøer eller bedrifter, kan støtteordninger opprettes dersom forskningen beviselig er av nytte for samfunnet og oppfyller visse krav.

På tross av begrensninger i myndighetenes fleksibilitet og evne til å utforme tiltak til stimulering av grønn omstilling i næringslivet, er en opplagt fordel ved EØS-samarbeidet at Norge får ta del i EUs egne, regionale

innovasjons- og omstillingstiltak. Regjeringens nyeste klimastrategi legger stor vekt på behovet for internasjonalt samarbeid for å nå Norges målsetning om grønn omstilling av økonomien, særlig med tanke på utslippsreduksjon og teknologiutvikling (Klima- og miljødepartementet 2021). Dette er to sentrale aspekter for innovativ omstilling av det norske næringslivet. Deltagelse i EUs egne programmer bidrar til å samle ressurser om felles mål, øke omfanget og styrken på de tiltakene som iverksettes, og muliggjør innovativ og verdiskapende omstilling på tvers av landegrensener.

På tross av at Norge har gode konkurransefortrinn innen forskning og teknologi, er Norge på verdensbasis et lite land, med begrenset kapasitet til å drive den forskningen og kunnskapsutviklingen som behøves for det grønne skiftet alene. Norsk deltagelse i Horisont Europa gir norske bedrifter tilgang til teknologi- og kunnskapsoverføring fra andre steder i Europa. Videre gir det norske forskningsmiljøer mulighet til å utvikle forskning i samarbeid med andre slike miljøer i EØS-området. Selv om Norge ikke har representanter i Rådet for Den europeiske union og i Europaparlamentet, og derfor ikke har hatt mulighet til å bestemme hvilke missions forskningsprogrammet skal støtte, søker Norge å aktivt påvirke slike beslutningsprosesser (Kunnskapsdepartementet 2018). Dette har resultert i at forskningsprogrammet blant annet gir støtte til forskning på sunne hav, som har vært en stor satsning fra norske myndigheters side.

Konklusjon

I dette kapittelet har jeg villet bidra til en faktabasert diskusjon om EØS-avtalens betydning for omstillingen av norsk økonomi, og knyttet dette til Mariana Mazzucatos tanker om en aktiv stat i næringslivets omstillingsprosess. Gjennomgangen av EØS-regelverket viser at avtalen gjør mer for å muliggjøre omstilling i norsk næringsliv, enn den gjør for å begrense det. Mazzucatos ideer virker å ligge sentralt i utformingen av EUs egen innovasjons- og omstillingspolitikk, og dette åpner derfor for at norske myndigheter, gjennom EØS-avtalen, får muligheter til å iverksette en rekke nasjonale tiltak.

Norske myndigheters virkemiddelbruk begrenses riktignok dersom de ønsker å innføre tiltak som faller utenfor unntakene i EØS-avtalen. Men, selv om dette ved første øyekast kan virke restriktivt på norske myndigheters muligheter til selv å bestemme omfang og formål med ulike statlige tiltak, er det ikke nødvendigvis til hinder for statlig stimulering til omstilling i norsk næringsliv. Istedenfor bidrar dette til å samle ressurser på tvers av EØS-området og til å samkjøre europeiske myndigheters virkemiddelbruk slik at det ikke hindrer den verdiskapingen norsk økonomi avhenger av.

Referanser

Arbeiderpartiet (2017). *Partiprogram 2017–2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10385.pdf>.

Europakommisjonen (2010). «Turning Europe into a true Innovation Union». Hentet fra https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_10_473.

EØS-loven. *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde av 1992 Nr. 23*. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109#KAPITTEL_eosl-2.

GBER. *General Block Exemption Regulation av 2014 Nr. 651*. Hentet fra: <https://lexpency.org/eu/32014R0651/>.

Hayek, F.A. (1979). *Competititon as a Discovery Procedure*. Gjengitt i *New Studies*. Routledge, pp. 179-90

Høyre (2017). *Høyres program for 2017–2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10378.pdf>.

Kleveland, K. (2020). «EØS-avtalen vingeklipper Norges grønne omstilling». *Agenda Magasin* (ikke datert). Hentet fra: <https://agendamagasin.no/debatt/eos-avtalen-vingeklipper-norges-gronne-omstilling/>.

Klima- og miljødepartementet (2021). *Klimaplan for 2021–2030*. St.meld.nr. 13. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>.

Kristelig Folkeparti (2017). *KrFs stortingsprogram 2017–2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10387.pdf>.

Kunnskapsdepartementet (2018). *Etableringen av Horisont Europa*. EØS-notat. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/juli/etableringen-av-horisont-europa/id2612697/>.

Kunnskapsdepartementet (2020). «Norge tjener stort på å delta i EUs forsknings- og innovasjonsprogram». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-tjener-stort-pa-delta-i-eus-forsknings--og-innovasjonsprogram/id2694312/>.

Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. London: Demos.

Mazzucato, M. (2015). «The Creative State». *Project Syndicate*. Hentet fra: <https://www.economics.utoronto.ca/gindart/2015-04-16%20-%20The%20creative%20state.pdf>.

- Mazzucato, M. (2018). «Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union». Hentet fra: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mazzucato_report_2018.pdf.
- Mazzucato, M. (2021). «The Green Giant: New Industrial Strategy for Norway». Hentet fra: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2021/jan/green-giant-new-industrial-strategy-norway>.
- Miljøpartiet De Grønne (2017). *Arbeidsprogram 2017–2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10389.pdf>.
- NHO (2018). *Verden og oss. Næringslivets perspektivmelding 2018*. Hentet fra: <https://www.nho.no/publikasjoner/p/naringslivets-perspektivmelding/>.
- Nordbakken, L. P. (2017). *Et Norge i omstilling trenger EØS-avtalen*. Publisert hos Civita fra *Finansavisen* 28. august 2017. Hentet fra: <https://www.civita.no/2017/08/30/norge-omstilling-trenger-eos-avtalen>.
- NOU 2007: 8. *En vurdering av særavgiftene*. Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2007-8/id473567/sec9>.
- Regjeringen (2019). *Granavolden-plattformen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#klima>.
- Sosialistisk Venstreparti (2017). *SVs arbeidsprogram 2017-2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10379.pdf>.
- Statens forurensningstilsyn (2007). «Utslippskvoter for klimagasser». Hentet fra: <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/klif2/publikasjoner/2318/ta2318.pdf>.
- Utenriksdepartementet (2018). «Norges samarbeid med EU om toll, skatt og avgifter». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/toll-skatt-avgifter/id686229/>.
- Venstre (2017). *Venstres stortingsvalgprogram 2017–2021*. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/10380.pdf>.

10. Konklusjon

Jan Erik Grindheim

EØS-avtalen er en multilateral internasjonal avtale, altså en avtale mellom flere parter, som forplikter avtalepartnerne til å følge et sett av felles regler. Den er primært til for å skape like konkurransevilkår for bedrifter og arbeidsplasser i EUs indre marked. Dette markedet dekker, som vi har sett, 30 land, med mer enn 450 millioner innbyggere, og utgjør uten sammenligning det største eksport- og importmarkedet for norske bedrifter og arbeidsplasser. Målet med denne boken har vært å vise at EØS-avtalen er noe helt annet enn en tradisjonell handelsavtale, for eksempel den Norge og de andre EFTA-landene inngikk med De europeiske fellesskap (EF) i 1973. Dette var en bilateral avtale mellom Norge og EF, som skulle avvike toll på industrivarer, mens EØS-avtalen dekker alle varetyper, bortsett fra fisk og jordbruksvarer, som er regulert i egne bestemmelser i EØS-avtalen, og ikke minst tjenester, som internasjonale handelsavtaler normalt ikke dekker. Grunnlaget for EØS-avtalen er prinsippet i EUs indre marked om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital på tvers av de 30 landene den omfatter.

Forskjellen på EØS-avtalen og det vi kan kalle tradisjonelle handelsavtaler, er at den ikke bare regulerer hvordan vi handler med varer og tjenester på tvers av landegrensene, men også hvordan varer og tjenester produseres og konsumeres innad i de enkelte landene. Dette fører til at EØS-avtalen omfatter et forpliktende samarbeid mellom medlemslandene om:

- miljøvern
- utdanning
- forskning og teknologisk utvikling
- informasjonstjenester
- likestilling
- statistikk
- små og mellomstore bedrifter
- kultur- og mediespørsmål
- turisme
- sivil beredskap
- helse og forbrukerspørsmål
- arbeidslivs- og sosiale spørsmål

Å tro at våre økonomiske, kulturelle, sosiale og politiske interesser skulle være bedre tjent med å trekke Norge ut av dette forpliktende samarbeidet, er feilslått politikk. Samtidig er det klart at en internasjonal avtale som griper så sterkt inn i de enkelte medlemslandenes nasjonalstatlige suverenitet, også skaper forvaltningspolitiske utfordringer. Men dersom vi skal kunne løse disse i tiden som kommer, må vi øke forståelsen for hva EØS-avtalen er og begynne å diskutere dens betydning for omstillinger i det norske samfunnet også politisk.

Dette gjelder ikke minst på de områdene dagens EØS-avtale ikke dekker, og selvsagt den utfordringen det skaper at dette er en ren forvaltningsavtale hvor den demokratiske styringskjeden fra velgerne via Stortinget til regjeringen og dens forvaltning, er satt ut av spill. Den eneste måten å gjøre noe med dette på, er for Norge å søke om et fullt medlemskap i EU. Det ville kunne gi oss muligheten til også å være med på utformingen av EUs politikk, som vi må forholde oss til, enten vi vil eller ikke, og være

med på å endre den norske politiske debatten i en mer fremtidsrettet retning. De områdene som ikke dekkes av EØS-avtalen er:

- EUs handelspolitikk og tollunion
- EUs bistandspolitikk
- den felles justis- og innenrikspolitikken i EU
- EU-landenes felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
- fiskeri- og landbrukspolitikken

Dessuten faller også den økonomiske og monetære unionen, altså euro-samarbeidet, utenfor, men det gjør det for flere av medlemslandene også.

På alle disse områdene, selv eurosamarbeidet, har Norge felles interesser med EU og EUs enkelte medlemsland. Derfor ville det ha vært langt å foretrekke at vi også kunne utvikle den fremtidige politikken på disse områdene i fellesskap med de andre europeiske landene, og ikke bare måtte tilpasse oss en utvikling som er så viktig for oss og våre interesser. Dette gjelder, som vi har sett i denne boken, ikke bare på nasjonalstatlig nivå, men også på regionalt og lokalt nivå, og innenfor stadig flere sektorer av det norske samfunnet. Gjennom Schengen-avtalen som sikrer oss pass-frie reiser mellom de 26 landene den omfatter, samarbeider vi allerede på justisområdet, og vi har et tett samarbeid med EU om utenrikspolitiske spørsmål. Dette er helt naturlig når Norge deler grunnverdier og felles interesser med medlemslandene i EU, men vår innflytelse på den fremtidige utviklingen på disse områdene går altså kun gjennom den offentlige forvaltningen og ikke våre politiske partier og institusjoner.

Dette har skapt et demokratisk underskudd som på sikt ikke kan fortsette. Derfor må vi få i gang en ny og fremtidsrettet debatt om EØS-avtalen og Norges forhold til EU, hvor det er dagens og morgendagens utfordringer som står på dagsorden og ikke politiske skillelinjer og ideer som hører fortiden til. Dette er ikke minst viktig når vi i en stadig mer globalisert verden skal møte fem hovedutfordringer fremover. Den første er at territorielle grenser bli mindre viktig for bedrifter og arbeidsplasser som er avhengige av globale markeder, samtidig som at betydningen av såkalte

trans-nasjonale selskapers integrerte verdikjeder øker, også lokalt, hvor arbeidsplassene er. Det andre er økt migrasjon, som er en utfordring som de europeiske landene bare kan møte med forpliktende løsninger i fellesskap. Den tredje er alderssammensetningen i den norske befolkningen, som endrer seg, og det blir færre yrkesaktive per pensjonist. Den fjerde er at vi antagelig vil få et mindre økonomisk handlingsrom hvis inntektene fra olje- og gassproduksjonen i Nordsjøen går ned, og at vi av den grunn trenger å omstille norsk økonomi slik at vi fremdeles kan opprettholde vårt velutviklede velferdssamfunn gjennom en eksportrettet verdiskaping. Den femte er at vi står overfor store miljøutfordringer som naturlig nok bare kan løses sammen med andre land i fellesskap.

Det fellesskapet har vi i denne boken vist at Norge i første rekke har med sine naboland i Europa, og når 27 av disse samarbeider om en bærekraftig fremtidig utvikling i EU, bør Norge også søke et tettere samarbeid med EU i tiden som kommer. Ikke bare gjennom den offentlige forvaltningen, men også politisk, ved å søke om et norsk medlemskap i EU. Det er det eneste reelle alternativet til dagens EØS-avtale dersom vi skal sikre norske interesser også i fremtiden.

Om forfatterne

Forfatterne av denne boken er alle mastergradsstudenter i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. De skrev sine kapitler som del av et praktikan-topphold i Civita våren 2021.

Knut Joachim Tanderø Berglyd har en bachelorgrad i Internasjonale Studier med spesialisering i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, og skrev bacheloroppgave om Iran og atomavtalen JCPOA. Han er spesielt interessert i utenriks- og sikkerhetspolitikk i Midtøsten og Øst-Europa, og tilbragte ett semester som studentpraktikant høsten 2019 ved Den norske ambassaden i Teheran og et språksemester våren 2020 i Moskva.

Jakob Fossland Dietz har en bachelorgrad i Internasjonale Studier med spesialisering i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, og er tidligere praktikant ved Den norske ambassaden i Washington D.C. Gjennom studier, jobb og foreningsarbeid har Jakob arbeidet særlig mye med spørsmål knyttet til valg og demokrati, internasjonal sikkerhetspolitikk, og amerikansk innenriks- og utenrikspolitikk.

Jan Erik Grindheim har doktorgrad og hovedfag i sammenlignende politikk fra Universitetet i Bergen og videregående studier i statistikk fra University of Michigan, Ann Arbor. Han er førsteamanuensis i statsvitenskap ved Handelshøyskolen, Universitetet i Sørøst-Norge, og deltidsansatt i tankesmien Civita. Jan Erik har skrevet flere bøker, vitenskapelige artikler og rapporter om EU, og fra 2013 til 2017 var han leder for Europabevegelsen i Norge.

Live Maria Grønvold har studert sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen, med utveksling til Freie Universität Berlin, og er spesielt interessert i internasjonal politikk. Hun har tidligere arbeidet med interregionalt samarbeid i Brussel hos Vest-Norges regionkontor, og nordisk samarbeid hos Norges ambassade i Stockholm. I dag studerer hun master i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, med fordypning i politisk retorikk.

Sara Lovisa Hustad har en bachelorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, med spesialisering i offentlig politikk og administrasjon samt komparativ politikk og samfunnsgeografi, og skrev sin bacheloroppgave om nærpolitireformen. Sara Lovisa skriver masteroppgave om den politiske styringen av politiet og hvordan styringen virker inn på politietaten.

Tage Slind Jensen har en bachelorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, og spesialiserer seg som masterstudent i komparativ politikk. Han er spesielt interessert i politiske partier, politisk retorikk og kommunikasjon, og politikk i Storbritannia, og skrev sin bacheloroppgave om høyrepopulistiske partier i Skandinavia.

Malin Marøy er bachelor i statsvitenskap fra Universitetet i Agder/Queensland University of Technology, med en bacheloroppgave om EUs politikk overfor Ukraina. Som masterstudent ved Universitetet i Oslo er Malin spesielt interessert i offentlig politikk med vekt på EU og hvordan EUs politikk påvirker den nasjonale politikken i samarbeidslandene.

Martine Aamås Smørdal har en bachelor i juss og administrasjon fra Høgskolen i Molde, med fordypning i politiske og juridiske fag, og en bacheloroppgave om synkende fruktbarhet og dens innvirkning på videreføringen av velferdsstaten. I mastergradsstudiet fordyper hun seg i komparativ politikk og den norske velferdsstaten, og skriver en masteroppgave om hvordan kvinners økende innflytelse i partiene påvirker den norske familiepolitikken.

Jon Bø Valgermoe har en bachelor i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo med utveksling til Universitetet i Santa Catarina i Brasil. Jon er spesielt interessert i politiske holdninger, og hvordan skiftende holdninger i befolkningen påvirker partienes prioriteringer, med vekt på hvilke politiske tema som får plass i debatten og hvordan dette påvirker oppslutningen til de politiske partiene.

Mathias Sikveland Wee har en MA (Hons) i Internasjonale Relasjoner fra University of Edinburgh, og arbeidserfaring konsulentvirksomhet i Rambøll Management Consulting, innovasjonsarbeid i The Ocean Opportunity Lab samt handelssamarbeid i Norwegian-African Business Association.

EØS-avtalen er en av rundt 50 avtaler som Norge har med EU, og er, uten sammenligning, den viktigste og mest omfattende gjennom sitt prinsipp om fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital på tvers av grensene til de 30 landene.

EØS-avtalen sikrer norske bedrifter like konkurransevilkår med bedrifter i EUs indre marked med 450 millioner innbyggere, og er helt sentral for at vi skal kunne bevare og skape nye lokale norske arbeidsplasser over hele landet så lenge halvparten av verdiskapningen i privat sektor i Norge går til eksport.

