

EØS-avtalen

Av Gunnhild Åberge, Senterungdommen

1. Historisk bakgrunn

I etterkrigstida vart den europeiske fellesskapen, EF, danna. Frå starten av var Belgia, Frankrike, Italia, Luxemburg, Nederland og Tyskland med. Desse landa danna dei ”indre seks” og hadde som mål å danne ein tollunion med felles handelspolitikk og felles tollsatsar mot tredjeland, ein felles marknad og ein felles landbrukspolitikk.

I 1960 vart det europeiske frihandelsforbundet, EFTA, etablert som ei motvekt til EF. Danmark, Noreg, Portugal, Sveits, Storbritannia, Sverige og Austerrike, dei ”ytre sju”, var med. Finland kunne ikkje bli medlem pga forholdet til Sovjetunionen, men fekk ein assosiasjonsavtale, og vart etter kvart nesten fullverdig medlem. Island kom med i 1970. EFTA omfatta frihandel med industrivarer, og etter kvart også fisk.

Nærare samarbeid med EF var heile tida eit mål for EFTA, og på byrjinga av 70-talet vart det utarbeidd medlemskapsavtalar for Storbritannia, Danmark, Noreg og dessutan Irland. For dei andre landa var ikkje medlemskap politisk mogeleg, først og fremst med omsyn til nøytralitet. Difor vart det samtidig framarbeidd frihandelsavtalar for resten av EFTA-landa. Etter at det vart nei til medlemskap i den norske folkeavstemninga i 1972 vart det utarbeidd ein tilsvarande avtale mellom Noreg og EF.

På 80-talet vart det vedteke å skaffe ein reell indre marknad i EF innan 1993, med fjerning av såkalla tekniske handelshindringar (krav til produkt og tenester). For EFTA-landa var det avgjerande å komme med i denne indre marknaden, ikkje minst fordi EFTA i stor grad bestod av små, eksportavhengige land. I januar 1989 kom forslaget om å etablere eit europeisk økonomisk samarbeidsområde, EØS. Målet var at EFTA-land skulle kunne delta i den indre marknaden utan å vere forplikta av det politiske samarbeidet i EF.

Sveits valde å stå utanfor EØS, då dette tredde i kraft i 1994, og fekk forhandla fram bilaterale avtalar som bygde på avtalen frå 1973. I 1995 vart Finland, Sverige og Austerrike medlem i EU. Dermed gjekk 4/5 av folk, produksjon og handel over frå EFTA til EU.

Etter dette stod berre Island og Noreg igjen som EFTA-land, men etter kvart kom Liechtenstein også med. Slik utgjorde EFTA-pilaren 1-2 % av befolkninga og økonomien i EØS-området. Fordi alle EØS-landa unntatt Island var søkarland til EU i 1994, vart ikkje retten til å konsulterast om felles nytt regelverk nytta det første året. Dette var faktorar som medverka til å svekke EFTA-pilaren i EØS, og gjorde at samrådsprosessane vart mindre omfattande enn føresetnaden var.

2. Omfang

På dei områda EØS-avtalen omfattar, skal norske borgarar og bedrifter handsamast likt med borgarar og bedrifter i andre EFTA- og EU-land.

Dei viktigaste områda er:

- Deltaking i den indre marknaden, dei fire fridommar
- Harmonisering av reglar og krav
- Felles konkurransereglar og reglar for statsstøtte
- Samarbeid på andre samfunnsområde, som forskning, utdanning, miljøvern, kultur osv

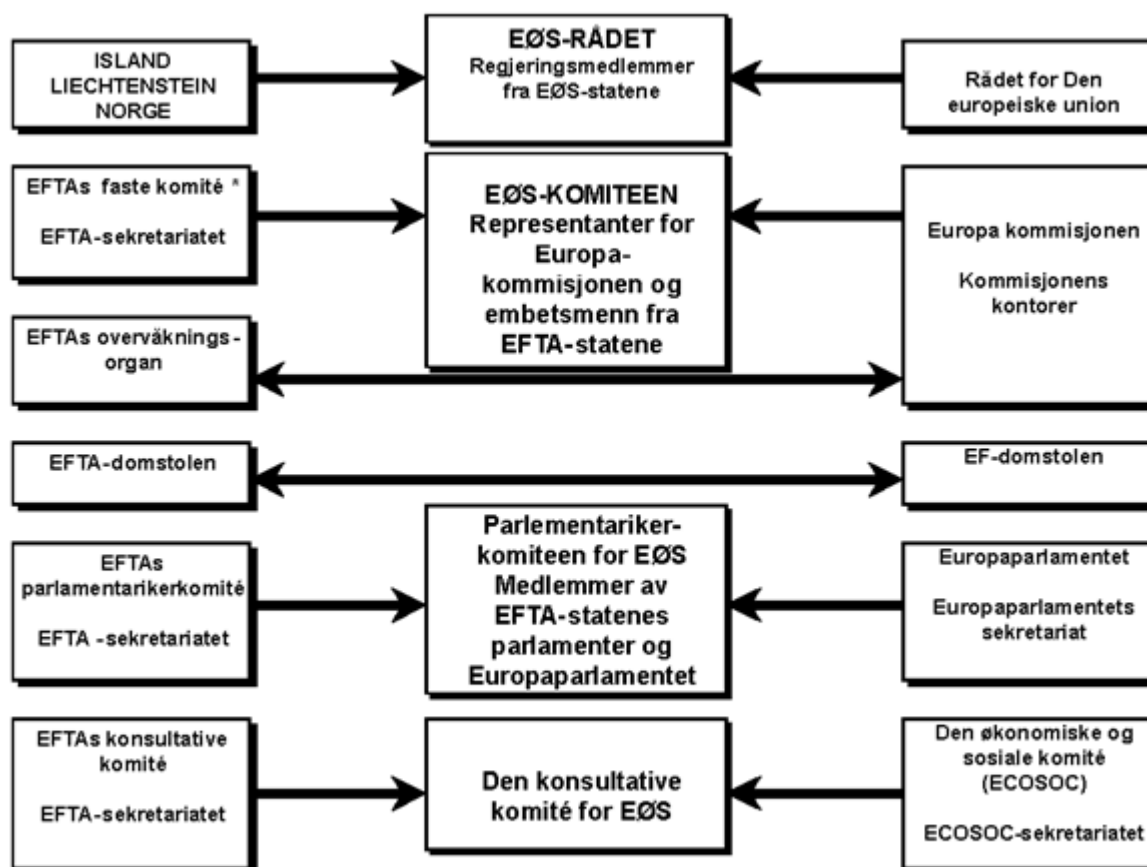
Desse områda er ikkje omfatta.

- Tollunionen, med felles tollsatsar for tredjeland.
- Felles marknad for landbruksvarer og felles landbrukspolitik
- Fiskeripolitikk og felles marknad for fiskeprodukt. Avtalen gir likevel lågare toll og noko betre marknadstilgang for fiskeprodukt.
- Utanriks- og tryggingpolitisk samarbeid
- Justis- og politisamarbeid
- Nye saksfelt som har komme til i ettertid, som ØMU

EØS-avtalen skal sikre parallell utvikling av regelverket, slik at det vert mest mogeleg like rammevilkår. Difor må avtalen omfatte alle relevante avgjerder og avleidde regelverk frå EU. Avtalen må vere dynamisk, EØS-regelverket må utviklast i takt med relevant regelverk i EU. Regelverket må også gjennomførast og handhevast likt i heile EØS-området. Difor er EFTA-domstolen pliktig å tolke regelverket i samsvar med tidlegare avgjerder i EF-domstolen.

Prinsippet om dei fire fridommar og konkurransereglar er fastlagt i hovuddelen av avtalen, men i tillegg er det brukt ein referanseteknikk for å bygge inn avleidde EU-regelverk i protokollane, slik at det detaljerte innhaldet også skal vere likt i EU og EØS. Då avtalen vart inngått var det 1500 slike rettsakter, i 2002 var det stige til 2904.

3. Institusjonane i EØS



Figur 1.1: To-pilarsystemet i EØS-avtalen

EØS-rådet er det høgste organet i EØS samarbeidet. Her møtest representantar frå EØS-landa, ministerrådet og kommisjonen. EØS-rådet skal gi politiske impulsar og generelle

retningslinjer for arbeidet til EØS-komiteen. Dei møtest to gonger i året, og vedtak skal fattast samrøystes.

EØS-komiteen har ansvaret for den daglege drifta av EØS-avtalen. For å halde avtalen oppdatert møtest dei ein gang i månaden for å treffe avgjerder om å innlemme nye rettsakter i EØS-avtalen. Vedtak skal fattast samrøystes. EFTA-landa har berre ei stemme, men har rett til å motsetje seg at ei ny rettsakt vert innlemma i avtalen. I så fall vil den relevante delen av avtalen setjast ut av spel, dersom partane ikkje kan semjast. EØS-komiteen består av embetsmenn.

EFTAs faste komité møtest dagen før EØS-komiteen for å avklare standpunkta på EFTA-sida. ESA og Sveits deltek som observatør med talerett. Dei faglege vurderingane av nytt relevant regelverk skjer i arbeids- og ekspertgrupper.

ESA er overvakingsorganet til EFTA. Dei skal føre tilsyn med at EØS-avtalen vert gjennomført og etterlevd i dei enkelte EFTA-landa. Kommisjonen har tilsvarende oppgåver i EU. Formelt sett er ESA eit EFTA-organ, uavhengig av EU-kommisjonen. Det har likevel vist seg at fordi Kommisjonen er eit ”tyngre” organ og ESA i praksis er avhengig av tillit frå Kommisjonen, vil Kommisjonen ha stor innverknad på ESA. Dessutan er det eit poeng i EØS-avtalen at EFTA og EU skal utvikle lik rettspraksis, noko kontrollorgana må opptre i tråd med.

EFTA-domstolen skal dømme i saker som ESA reiser mot EØS-land. Dessutan gir dei råd til domstolar i EØS-landa om tolkinga av EØS-avtalen.

Rådgevande komitear. Det er to rådgevande komitear i EØS-samarbeidet, Parlamentarikomiteen og Den konsultative komité. Dei representerer partane i arbeidslivet.

4. Konsekvensar av EØS-avtalen på utvalde område

EØS-avtalen vert stadig krassare kritisert, både av dei som i utgangspunktet var mot avtalen og dei som var for, men som helst vil ha Noreg inn i EU. Den viktigaste kritikken går på at

Noreg må godta vedtaka i EU, men utan å vere med å bestemme. EØS-avtalen omfattar berre ein del av det europeiske samarbeidet, men likevel vert konsekvensane tydelegare på stadig fleire område. Dette har konsekvensar for demokratiet i Noreg. ESA og EFTA-domstolen tillet ikkje differensiert arbeidsgivaravgift, kjønnskvoltering i arbeidslivet og liknande. Slike tiltak vert definerte som konkurransevridande, og norske myndigheiter får ikkje legge sosiale og distriktspolitiske omsyn til grunn. EØS-regelverket går dessutan framfor norsk lov. Både på ja- og neisida vert det hevda at EØS ikkje kan fungere som eit varig kompromiss.

4.1 Fokuset i EU

EU fokuserer på økonomi. Produksjonen skal gå føre seg der han er mest lønnsam. Målet er fri konkurranse. Andre samfunnsmessige og menneskelege omsyn som gjer at verksemder er plasserte slik dei er, er kostnadar i reknestykka til EU, dersom ei anna lokalisering ville gitt betre lønnsamd.

EU er likevel ikkje konsekvente. Norsk oppdrettsnæring har vunne andelar på EU sin marknad. Dei kan produsere billegare enn konkurrentar i Skotland og Irland. Difor har EU laga reglar om kvotar og minstepris for norsk laks. Konkurrentane i EU krev antidumpingtiltak og straffetoll. Dumping inneber at varer vert selde til prisar som ikkje dekkar produksjonskostnadane eller som er lågare pris enn den prisen ein tek ut på andre marknader. Norsk oppdrettsnæring har klart å gå med overskot, altså må prisane ligge over produksjonskostnadane. Det er dermed lite hald i klagane om dumping. Her vil verksemder i EU først og fremst verne seg mot den frie handelen, fordi det ikkje lenger er til deira eigen fordel.

4.2 Konsekvensar for norsk næringsliv

Fordelen med EØS-avtalen er at Noreg er sikra tilgang til den indre marknaden i EU. Nesten 80 % av den norske eksporten går til EU-land, og difor har det vore viktig å komme inn under eit felles regelverk. Standardisering av regelverk knytte til helse miljø og tryggleik lettar handelen, og i ein del tilfelle har EU også medverka til å heve den norske standarden. EU kan heller ikkje ta i bruk sanksjonar som antidumping mot norsk industri. For enkelte eksportbedrifter har dette difor vore ein god avtale. Samtidig er det viktig å ta med at det er bedrifter i EU som tener mest på denne tilgangen. Hovudtrekket i utviklinga er at bedrifter i EU har vunne delar av den norske marknaden, medan få norske næringar har vunne delar av

marknaden i EU. Dessutan har det skjedd ei handelspolitisk vridning sidan 1992, eksporten til land utanfor EU aukar langt meir enn eksporten til EU.

Det er vanskeleg å vite korleis situasjonen ville vore utan EØS, men det har også vore mange feiloppfatningar i denne debatten. Før folkeavstemninga i 1994 viste ei meningsmåling frå MMI at to tredelar av ja-veljarane trudde at det ville verte toll på norske industrivarer dersom vi vart ståande utanfor EU. Noreg hadde hatt tollfri eksport av industrivarer frå 1977, på grunn av frihandelsavtalen, og dette var også sikra gjennom EØS-avtalen. Likevel tykte ikkje regjeringa at slike misforståingar var viktige å rette opp. Det overlet dei til debattantane.

EØS-avtalen er hevda å gi betre framsyn for næringslivet. Fordi det er ein dynamisk avtale er vi sikra å utvikle oss i same retning som EU. Dette er eit av punkta næringslivet i Sveits kritiserer deira bilaterale avtale for. Spørsmålet er om det er så lett å sjå framover når regelverket vert så stort at det er vanskeleg å skaffe seg oversikt over og når det er så komplisert at det stadig er tvil om tolkinga. Dei juridiske konsekvensane av avtalen ser stadig ut til å overraska både politikarar og andre.

4.3 Demokrati

Grunnlova tillet ikkje at Noreg overfører avgjerdsmyndigheit til internasjonale organisasjonar vi ikkje er medlem av. I praksis er det akkurat dette som skjer ved at vi må godta EU-direktiv gjennom EØS-avtalen. I teorien er dette ordna gjennom reservasjonsretten, Noreg har lov å nekte å ta inn EU-reglar, men så lenge dette blir sett som umogeleg av fleirtalet på Stortinget, er dette berre i teorien.

EØS-avtalen er prinsipielt udemokratisk, ettersom det ikkje er dei folkevalde organa som er lovgivande. Dessutan har ikkje dei folkevalde tilstrekkeleg innverknad på lovgivingsprosessen. Styrkeforholdet mellom EU og EFTA vart skeivt i og med at mange av dei tidlegare EFTA-landa valde å gå inn i EU, og EU dessutan utvidar. Prosessen der avgjerder vert tekne er ikkje prega av forhandlingar mellom likeverdige partar, men heller av overlevering av lover frå eit dominerande EU. Noreg har svak politisk innverknad på utforminga av lover i EU.

Frå EU si side er ikkje EØS-avtalen politisk viktig nok til å legge vekt på. Dette medverkar til å gjere avtalen meir administrativ enn politisk. Det har vist seg at Noreg ikkje har lukkast i å sikre innverknad, t.d. gjennom deltaking i ekspertkomiteane under kommisjonen.

Då Stortinget godkjende EØS-avtalen i 1992 vart det lagt til grunn at ” EØS-reglane ikkje var til hinder for å oppretthalde ikkje-diskriminerande restriksjonar på kapitalflytting, til dømes konsesjonsordningar som ikkje gjer skilnad på nordmenn og utlendingar.” Bakgrunnen for dette var mellom anna korrespondanse mellom EFTA og EU-kommisjonen, og Kommisjonen uttalte at ikkje-diskriminerande ordningar ikkje var i strid med reglane om fri flyt av kapital. Dette synet har endra seg. Tor Arne Solberg, informasjonssjef i ESA, uttalte at ”det har vore ei utvikling i forståinga av EØS-avtalen der ein ikkje berre ser på direkte diskriminering overfor utlendingar, men også ser på om reglar som avgrensar fri flyt av kapital og etablering, rammar urettferdig”. No vert søkelyset retta mot innanlandske ordningar. Dersom dei rammar den frie flyten, skal dei vekk. Den EØS-avtalen som no utviklar seg, aldri har vore verken diskutert eller godkjent i Noreg.

4.4 Landbruk

Sjølv om landbruksvarer ikkje er omfatta av EØS-avtalen ligg det inne ei målsetjing ”med sikte på ei gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer” mellom Noreg og EU. EU ynskjer å auke eksporten av slike landbruksvarer som også vert produsert i Noreg. Dette vil gå ut over norsk landbruk. Dessutan vil dei ha full tollfridom på andre varer som ikkje konkurrerer med norsk produksjon. Noreg har gitt fattige u-land kvotar med låg toll på ein del matvarer. Dersom også EU skal få lågare toll, vil varer frå EU kunne konkurrere ut varer frå u-land. Dette er ikkje solidarisk.

EØS-meldinga (2001) konkluderte dessutan med at handelsstatistikken viste kraftig auke i importen av bearbeidde landbruksvarer frå EU, medan eksporten vart svakt fallande.

4.5 Norsk distriktspolitikk

Noreg er eit spesielt land når det gjeld det store arealet i forhold til folketalet. For å oppretthalde spreidd busetjing og levedyktige lokalsamfunn er det viktig med politiske tiltak. I skattesystemet i Noreg har vi hatt mange insentiv for produksjon i distrikta. I nord har vi hatt den såkalla tiltakssona, med store skattefordelar. Den differensierte arbeidsgjevaravgifta har vore ein kjerne i systemet vårt. Medan arbeidsgjevaravgifta nasjonalt har lege på 14,1 % har tiltakssona hatt fritak frå denne. Andre utsette område har hatt frå 5,1 til 10,6 % arbeidsgjevaravgift. Dette skulle i utgangspunktet ikkje omfattast av EØS-avtalen, men i 1999 avgjorde EFTA-domstolen at differensiert arbeidsgjevaravgift var ei form for statsstøtte og måtte avviklast. Dette vil gå hardt ut over næringslivet i distrikta, spesielt småbedrifter.

Effektutvalet som vart nedsett av regjeringa konkluderte med at dette var eit av dei mest effektive distriktspolitiske tiltaka vi hadde hatt, og at det vart vanskeleg å erstatte. Dei sa dessutan at det ville ha hatt minimal innverknad på den frie marknaden i EU, men at ein måtte rekne med konkursar og tap av arbeidsplassar som resultat av fjerninga.

Distriktspolitikken i Noreg vert stadig svekka gjennom nye EØS-direktiv. Problemet er at for EU betyr like konkurransevilkår at det ikkje skal kompenseras for ulemper i konkurransen. Etter norsk tenkjemåte vil vi forsøke å førebygge skeivskap som følgje av ulike konkurransevilkår, men dette er forbode i EU. Vi får ikkje lov å kompensere for perifer lokalisering, lite folketal og tøffare klima.

Ta posten som eit døme. EØS-direktiv pålegg oss å opne for ytterlegare konkurranse på marknaden for posttenester. Målet er å ”skape felles rammevilkår for postoperatørane i den indre marknaden”. Konsekvensen er at Noreg må redusere eineretten til Posten frå brev under 350 gram til brev under 50 gram. Dette betyr at kravet om lik porto i heile landet fell bort for område der Posten ikkje har einerett. Resultatet av dette vil verte billegare og betre posttenester i Oslo enn resten av landet.

Dessutan vert konsesjonane for Posten vurderte opp mot minstekrava til EU. I framtida vil vi risikere å berre få postombering fem dagar i veka. Dessutan har ikkje EU krav om grunnleggande banktenester og krav om å ta imot lettgoods på inntil 20 kg.

4.6 EØS og miljø

For å fremme den frie handelen vil EU innføre like krav til produksjon og produkt i dei ulike landa. Det gjer at enkeltland ikkje kan gå føre som gode døme. For å illustrere: På slutten av 80-talet innførte USA og Japan strenge krav til eksosutslepp frå bilar. I 1989 ville gjerne Danmark slå følgje med Sverige og Noreg og innføre desse reglane, men det fekk dei ikkje lov til. Dette ville forstyrre den frie handelen. Nederland og Hellas forsøkte å subsidiere bileigarar som skaffa effektive katalysatorar for å reinse eksosen frå bilane sine. Dette kunne ikkje EU-kommisjonen godta, fordi det ville vri konkurransen til fordel for bilar *med* katalysator. Hellas forsøkte så å gi støtta i form av redusert avgift på bilar med effektiv katalysator. EU-kommisjonen meinte dette ville vere konkurransevridande næringsstøtte. Hellas fekk berre lov å senke avgifta med det same som katalysatoren ville kosta.

I USA var det California som var først ute med strengare reinsekav. Der har delstatane rett til å setje sine eigne miljøstandardar, så lenge dei er strengare enn dei krava som er bestemt i Washington. Dette burde vere eit tankekors.

4.7 Barnematdirektivet

Barnematdirektivet er eit stjerneeksempel på negative konsekvensar av EØS-avtalen. EU vedtok frå 1996 til 1999 tre direktiv om barnemat. Dei seier at barnematen skal tilsetjast større mengder protein, mineral, sukker og vitamin enn det som vart gjort. Alle norske fagmyndigheiter åtvare mot å ta dette inn i norsk lov. Norsk ernæringspolitikk bygger på at vanleg kosthald er tilstrekkeleg. Særlege kosttilskot i barnematen kan føre til overdosar hjå barn som får mykje slik mat. Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet konkluderte med at slike overdosar kunne belaste nyrene unødige og skade hud, slimhinner og sentralnervesystemet. Likevel bøygde norske myndigheiter av for EU og vedtok direktivet. I staden satsar regjeringa på kompensierende tiltak med betre oppfølging av barn og foreldre.

4.8 Tilpassing utover EØS

Det er ikkje berre EØS-avtalen som gjer at Noreg tilpassar seg EU. I 1988 sende regjeringa Brundtland ut eit brev til alle departement. Der gjekk det fram at utforming av norske lover og forskrifter som omfatta den indre marknaden skulle vurderast med omsyn på harmonisering med regelverket i EF. Avvik måtte grunngjevast. Dette var før EØS-avtalen.

EØS omfatar berre ein del av samarbeidet i EU. Utanfor EU deltek vi m.a. ikkje i ØMU, slik har vi framleis råderett over norsk økonomi, vi styrer forvaltninga av fiskeressursane våre osv. I mange tilfelle har vi likevel inngått samarbeid på område som ikkje er omfatta av EØS-avtalen, som lakseavtalen, veterinæravtalen og Schengen. Så lenge det er politisk fleirtal for at vi skal utvikle oss i same retning som EU, vil denne utviklinga halde fram.

5. Kjeldeliste:

Ut av EØS, Dag Seierstad, 2002

Tankekart Europa, Norge og EU: Medlemskap eller ”sveitsisk løysning”, NUPI, 2003

Alternativ til EØS, NTEU, 2003

St. melding nr. 27, Om EØS-samarbeidet 1994 – 2001

Figur 1.1 er henta frå St. melding nr. 27