



Innst. 227 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 5 (2012–2013)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

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

Regjeringen vil føre en aktiv europapolitikk og arbeide målrettet for å ivareta norske interesser overfor EU.

For Norge er det viktig at EØS-samarbeidet er kjennetegnet ved robusthet, fleksibilitet og gjensidig ansvar. Med robusthet menes at EØS-avtalen sikrer likebehandling og forutsigbarhet for norske aktører, samt best mulig medvirkning i EUs prosesser. Med fleksibilitet menes at det kan tas tilbørlig hensyn til avtalepartenes varierende behov og interesser i det løpende EØS-samarbeidet. Med gjensidig ansvar menes at alle avtaleparter følger opp EØS-avtalen på en korrekt og ansvarlig måte, som sikrer samarbeidets kvalitet og effektivitet.

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

Begrepet handlingsrom kan forstås på flere måter. I denne meldingen brukes begrepet om de muligheter regjeringen har til å påvirke hvordan norske foretak og norske borgere berøres av EØS og andre deler av samarbeidet med EU. Handlingsrom brukes således både om de muligheter norske myndigheter har til å påvirke innholdet i regelverket, og hvorvidt og hvordan man skal gjennomføre regelverket nasjonalt. En god forvaltning av Norges avtaler med EU forutsetter en bevissthet om hvilket handlingsrom som til enhver tid eksisterer.

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

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

Regjeringen oppnevnte ved inngangen til 2010 et bredt sammensatt forskningsbasert utvalg for å gjennomgå erfaringene med EØS-avtalen og våre øvrige avtaler med EU. Målsettingen var å etablere et best mulig faktagrunnlag om Norges avtaler og samarbeidsordninger med EU. Utvalget, ledet av professor Fredrik Sejersted, la frem sin rapport 17. januar 2012 (NOU 2012:2 Utenfor og innenfor). Rapporten er omfattende og grundig. Den bidrar til et godt kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av europapolitikken. Hovedkonklusjoner, sluttmerknader og sammendrag av høringsuttalelser er gjengitt som vedlegg til denne meldingen. I tillegg har andre organisasjo-

ner og miljøer bidratt til en bred debatt gjennom egne analyser av Norges forbindelser med EU og mulige alternativer til dagens tilknytningsform. Også disse er omtalt i vedlegget.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Utviklingstrekk i EU

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

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

Den globale finanskrise og virkningene av denne har siden 2008 ført til at EU står overfor sin kanskje største utfordring noensinne. I flere land har

den økonomiske krisen utviklet seg til en gjelds- og bankkrise, som igjen har ført til store politiske og sosiale utfordringer. Krisen vil fortsatt kreve anstrengelser fra landene selv og fra EU. Utfordringene handler ikke bare om målbare størrelser som statsgjeld og rentenivå. Faktorer som politisk tillit og legitimitet er like viktige.

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

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

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

Med 27 medlemsland er samarbeidet blitt mer komplekst. Diskusjonen om ytterligere utvidelser av EU har derfor reist spørsmålet om EUs kapasitet og grenser. EU er imidlertid fortsatt åpen for nye medlemmer, og Kroatia vil etter planen bli medlem 1. juli 2013.

Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember 2009. Bakteppet for Lisboa-traktaten var utvidelsen mot øst og et behov for forenkling og effektivisering av beslutningsprosessene. Den tidligere søylestrukturen som delte politikkområdene inn i tre deler, henholdsvis det indre marked, justisområdet og utenrikspolitikken, opphørte. Samtidig var det en målsetting å styrke Europaparlamentets og de nasjonale parlamentenes medvirkning i beslutningsprosessene.

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

I kjølvannet av den globale finanskrisen i 2008 opplevde flere euroland sviktende tillit i finansmarkedene. Årsaken var høy eller raskt økende statsgjeld, vedvarende underskudd på driftsbalansen og utsikter til svak økonomisk vekst. Krisen har gjort det tydelig at koordineringen av den økonomiske politikken i euroområdet ikke har vært god nok. Det har oppstått makroøkonomiske ubalanser både mellom

euroland og internt i land. Enkel tilgang på rimelige lån og ekspansiv finanspolitikk har i noen land bidratt til en vekst i offentlige utgifter som ikke er bærekraftig.

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

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

Se for øvrig meldingen for en nærmere beskrivelse av utviklingstrekk i EU.

1.3 Norges samarbeid med EU

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

EØS-avtalens formål er å knytte EØS/EFTA-landene til EUs indre marked gjennom et felles regelverk for fritt varebytte og fri bevegelse av personer, tjenester og kapital, samt felles konkurranseregler. EØS-avtalen skaper et ensartet økonomisk samarbeidsområde mellom EU og EØS/EFTA-landene. Norske borgere og bedrifter skal behandles likt med EU-borgere og bedrifter i EU og omvendt innenfor avtaleområdet. Dette bidrar til å bryte ned handelsbarrierer og gi forutsigbare og like rammevilkår.

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

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

Arbeidstakere og studenter fra andre EØS-land har som hovedregel krav på likebehandling med

vertslandets egne borgere. Dette gir muligheter for å arbeide og studere i EØS-området med rett til trygdeytelser og helsebehandling.

EUs felles landbrukspolitikk omfattes ikke av EØS-avtalen. EØS-avtalen har likevel betydning for norsk matproduksjon, hovedsakelig fordi det gjennom EØS-avtalen er vedtatt et omfattende harmonisert regelverk på matområdet, blant annet for mat, dyr og innsatsvarer. Norge har et generelt unntak fra regelverket om godkjenning og bruk av plantevernmidler. Regelverket på plantehelseområdet har heller ikke blitt innlemmet i EØS-avtalen.

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

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

Norsk økonomi har hatt en god utvikling i de nærmere 20 årene som er gått etter at EØS-avtalen trådte i kraft. Den norske fastlandsøkonomien har vokst med om lag 3 prosent per år i gjennomsnitt siden 1994, mot en gjennomsnittlig vekst på 2,2 prosent for OECD-området som helhet. Yrkesdeltakelsen og sysselsettingsandelen har økt gjennom perioden, og arbeidsledigheten (AKU) har avtatt fra 6 1/2 prosent i 1993 til omkring 3 prosent nå.

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

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

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

Internasjonalt samarbeid generelt og EØS-avtalen spesielt reiser viktige politiske og demokratiske utfordringer.

Samtidig er internasjonalt samarbeid nødvendig for å løse oppgaver som den enkelte nasjonalstat ikke kan håndtere effektivt på egen hånd. Utvalget anfører (s. 829) at:

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

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

Miljøvern, klimatiltak og fornybar energi er en sentral del av dette, og miljø og klima er det største satsingsområdet i perioden 2009–2014. Norge og mottakerlandene har her en gjensidig interesse.

EU-landenes samarbeid om justisspørsmål har de seneste årene gradvis blitt utviklet i dybde og omfang. Samarbeidet omfatter visum- og grensesamarbeid, samarbeid om ulovlig innvandring, asyl- og flyktningsspørsmål, innvandring, sivilrettslig samarbeid og politisamarbeid, kriminalitetsforebygging og -bekjempelse samt strafferettslig samarbeid. Etter hvert er også problemstillinger som indre sikkerhet, terrorisme, grunnleggende menneskerettigheter og forholdet til tredjeland blitt en viktig del av justispolitikken i EU. I dag fremstår justisområdet som ett av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU.

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

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

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

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

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

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

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

Norge har flere avtalefestede ordninger med EU innen FUSP. Dels er dette ordninger innenfor EØS-rammen, dels er det rene bilaterale ordninger. I tilknytning til EØS-avtalen ble det etablert en politisk dialog mellom EØS/EFTA-landene og EU.

Norge kan slutte seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer og felles holdninger, inkludert sanksjo-

ner mot enkeltland, samt EUs innlegg i internasjonale organisasjoner. Dette benytter Norge seg ofte av, men det er ingen automatikk. Det vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er hensiktsmessig for Norge å slutte seg til eller ikke.

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

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

Se meldingen for en mer detaljert gjennomgang av Norges samarbeid med EU.

1.4 Oppfølging av St.meld. nr. 23 (2005–2006)

St.meld. nr. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av europapolitikken har til nå vært regjeringens styringsverktøy i europapolitikken. Meldingen omhandler arbeidsformer og organisering av europapolitikken, og presenterer en handlingsplan som skal bidra til å nå de politiske målsettingene. Handlingsplanen er fulgt opp av en egen plan med 96 tiltak. Tiltakene knytter seg til hele regelverks- og politikktutformingen fra utforming til gjennomføring av politikk. Tiltakene skal sikre tidlige politiske prioriteringer og samordning internt i Norge, sikre at forvaltningen har tilstrekkelig kompetanse, samt sikre at arbeidet med europapolitikken foregår i åpenhet og utformes i dialog med berørte parter. Alle tiltakene i planen er i dag gjennomført eller under gjennomføring.

Et viktig tiltak i handlingsplanen for gjennomføringen av europapolitikken er arbeidsprogrammet for EU/EØS-saker. Det omfatter både EØS-, justis- og innenrikssaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk.

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

Stortinget har bedt om at regjeringen på et tidlig tidspunkt konsulterer Stortinget og dets respektive fagkomiteer i EU/EØS-saker. Utenriksministeren gir redegjørelser om EU/EØS for Stortinget hvert halvår.

Fra og med våren 2011 er det også etablert en ordning der EFTA-sekretariatet videregir Kommisjonens forslag til rettsakter som antas å være EØS-relevante til Stortinget, samtidig som forslagene sendes til berørte departementer.

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

Et viktig element i europapolitikken er å styrke samordningen i forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. Dette er viktig for å fremstå mest mulig samlet og tydelig i møter med EU og EUs medlemsland. Mange EU-rettsakter berører flere departementer, og det er en økende tendens i EU til sektorovergripende tiltak og bredere lovgivningspakker. EU utformer også i økende grad sin politikk på tvers av våre avtaler og samarbeidsordninger. Det har derfor vært lagt vekt på å styrke bruken av forvaltningens koordineringsutvalg for EU- og EØS-saker som strategiske samordningsorganer. De underliggende spesialutvalgene har et særlig ansvar for å følge nye sektorovergripende initiativ under utvikling i EU. Dette ansvaret er ytterligere presisert for departementenes arbeid med EØS-, EU- og Schengen-saker.

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

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

1.5 Norges avtaler med EU. Muligheter og handlingsrom

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nordområdene er regjeringens viktigste strategiske prioritering i utenrikspolitikken. Det er derfor i norsk interesse å ha tett dialog med EU om utviklingen i nord. Gjennom EUs nordlige dimensjon er Norge, sammen med Island og Russland, i tett dialog med EU om nordområdepolitikken. EU har siden 2008 arbeidet med utvikling av en felles politikk for Arktis. Norske myndigheter har ført en tett dialog om nordområdene med EU-institusjonene. Fra norsk side har det vært viktig å vektlegge informasjon og tilkjennegivelse av norske synspunkter på de mest sentrale problemstillingene. Det har vært viktig for

regjeringen å vise at Norge er en ansvarlig forvalter av miljø og sikkerhet i nord.

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

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

EU er blitt mer imøtekommende overfor Norge og andre tredjeland når det gjelder deltakelse i krisehåndteringsoperasjoner.

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

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

Stortingsmelding 5 gir i kapittel 5 en grundig gjennomgang av Norges ulike avtaler med EU.

1.6 Sentrale norske prioriteringer i europapolitikken

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

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

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

Det er mange eksempler på hvordan det nordiske samarbeidet har bidratt inn i det europeiske samarbeidet og satt sitt fotavtrykk på løsninger som er

utviklet i en europeisk ramme. Dette gjelder ikke minst i sosial- og helsespørsmål, innen likestilling, arbeidsmiljø, miljøvern, kraftforsyning og spørsmål om åpenhet og innsyn.

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

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

Regjeringen vil bidra til et velfungerende indre marked som gir gode rammebetingelser for norsk næringsliv, verdiskaping og velferd. Som ledd i dette legges det vekt på en god dialog med berørte parter i Norge. De muligheter og handlingsrom som EØS-avtalen gir ved gjennomføring av EØS-regelverk i Norge, for å bidra til et velfungerende indre marked og ivareta den norske arbeidslivsmodellen, næringslivets behov og hensynet til norsk verdiskaping, vil bli utnyttet.

Regjeringen vil også sikre videreføring av den norske arbeidslivsmodellen. Dette innebærer videreføring av trepartssamarbeidet, sikring av lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i møtet med grenseoverskridende etablering og tjenesteyting, og å beskytte kollektive rettigheter, herunder streikeretten.

Videre vil regjeringen samarbeide med EU om helsesikkerhet og samfunnssikkerhet, samt medvirke til velfungerende og forutsigbare energimarkeder i

Europa og ivareta norske interesser i forbindelse med politikk- og regelverksutviklingen i EU knyttet til spesielt naturgass, elektrisitet, olje og fornybar energi. Regjeringen vil også videreføre et tett og forpliktende samarbeid med EU i miljøpolitikken.

Videre vil regjeringen arbeide for at EUs nye programmer for 2014–2020 gis en innretning som er i tråd med norske syn og prioriteringer, spesielt på områdene utdanning og forskning.

I en aktiv distrikts- og regionalpolitikk innenfor EØS-rammen er det spesielt viktig at støtte til næringsutvikling gjennom regional investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift fortsatt kan gis med begrunnelse i lav befolkningstetthet og befolkningsnedgang.

Regjeringen vil arbeide for bedre markedsadgang for norsk sjømat på EU-markedet og videreutvikling av samarbeidet om felles forvaltning av havmiljøet og levende marine ressurser.

Regjeringen vil også bidra til utvikling av et godt europeisk regelverk for finansnæringen og solide finansinstitusjoner og derved redusere risikoen for kriser og sammenbrudd.

Bidragene til et fortsatt nært og fortrolig nordisk samarbeid om aktuelle europeiske spørsmål vil bli videreført. Det legges vekt på at saker som er til behandling i EU og EØS, og som er av fellesnordisk betydning, drøftes i en nordisk ramme på et tidlig tidspunkt.

Det årlige arbeidsprogrammet for EU/EØS-saker vil bli videreutviklet til et strategisk verktøy i europapolitikken.

1.7 Sentrale virkemidler i gjennomføringen av europapolitikken

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

Målet er å føre en åpen europapolitikk, som inviterer til debatt og dialog. Vårt forhold til våre europeiske partnere og det europeiske fellesskapet gjennom vårt avtaleverk berører de fleste deler av det norske samfunn, og regjeringen vil arbeide for mest mulig åpenhet i EU/EØS-prosessene. Tilrettelegging

av informasjon om viktige EU/EØS-prosesser vil bli gitt prioritet.

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

1.8 Avsluttende vurderinger

Regjeringens grunnlag for utøvelsen og gjennomføringen av europapolitikken er EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. EØS-avtalen har vært i kraft i nesten 19 år og har virket i en periode preget av stabilitet og økonomisk vekst for Norge.

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

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

Regjeringen vil bruke de mulighetene og handlingsrom som foreligger i forvaltningen av avtalene. Det innebærer at regjeringen ønsker å bruke de muligheter Norge har til å påvirke regelverksutviklingen i EU/EØS og på Schengen-området. Det innebærer også at regjeringen ønsker å bruke de muligheter som foreligger ved gjennomføring av regelverket i norsk rett.

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

Regjeringens mål er å føre en åpen europapolitikk, som inviterer til debatt og dialog. En forutsetning for dette er styrket kunnskap i befolkningen om

vårt samarbeid og våre avtaler med EU. Dette gjelder ikke minst blant de unge. Regjeringen ønsker derfor at det i skolen legges til rette for bred og faktabasert kunnskap om EU/EØS.

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Arvid Svendsen, viser til at EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU er grunnlaget for regjeringens politikk overfor EU. Stortingsmeldingen redegjør for, og legger gjeldende avtaleverk, til grunn.

Komiteen viser til at finanskrisen setter preg på utviklingen i Europa og stiller det europeiske samarbeidet overfor store utfordringer med massearbeidsløshet og innstramning i velferdsordninger som følge av landenes behov for å balansere budsjettene. Komiteen deler regjeringens oppfatning av at krisen omfatter så vel målbare størrelser som statsgjeld og rentenivå som redusert tillit og legitimitet til det politiske system. I en periode med økonomiske utfordringer som EU-landene står overfor i dag, har likevel det indre marked vist seg å være en robust ramme for handel og samkvem mellom landene. Finanskrisen viser at hvis utfordringene i Europa skal løses, vil den økonomiske politikken og finansinstitusjonenes rolle være avgjørende.

Komiteen viser til at EØS-avtalen har vært i kraft i 19 år og har virket i en periode som har vært preget av stabilitet og økonomisk vekst for Norge. Den har vært og er viktig for utviklingen i norsk økonomi, næringsliv og utenrikshandel.

Komiteen viser til at krisen også har synliggjort behovet for strukturelle reformer som kan bidra til økt konkurransedyktighet. Komiteen viser til at krisen i flere EU-land har direkte innvirkning for norsk eksportrettet industri ved at den reduserer eksportmulighetene for norske bedrifter. Komiteen mener at regjeringen må jobbe for å sikre at

denne delen av norsk næringsliv har gode rammebetingelser.

Komiteen viser til at EU er betydelig utvidet de siste årene, fra 15 til 25 medlemsland i 2004 og til 27 i 2007. Etter planen kommer Kroatia med fra 1. juli 2013. Komiteen registrerer at utvidelsen har hatt en positiv effekt, men har også skapt utfordringer blant annet når det gjelder å komme fram til felles løsninger.

Komiteen viser til at EU gjennom de siste årene har gjennomført betydelige endringer i traktatverket, blant annet ved inngåelsen av Lisboa-traktaten som trådte i kraft den 1. desember 2009. Ønske om forenkling og en styrking av Europaparlamentets rolle og de nasjonale parlamentenes påvirkning i beslutningsprosessen, har vært utgangspunktet for reformene.

Komiteen registrerer at EUs byråer spiller en stadig viktigere rolle i regelverksutviklingen og i gjennomføringen av regelverk på nasjonal nivå. Det er pr. i dag etablert 35 byråer innen EU og i tillegg seks såkalte forvaltningsbyråer under Kommisjonens myndighet, som forvalter ulike EU-programmer.

Komiteen har merket seg at selv om byråene i utgangspunktet er tenkt å ha en begrenset formell myndighet, ser man en utvikling hvor de i økende grad gis kompetanse til å fatte beslutninger som er bindende for myndigheter og bedrifter i medlemslandene. Byråene representerer en viktig mulighet for Norge for deltakelse i samarbeidet. Samtidig stiller den økte rollen til EU-byråer EØS-samarbeidet overfor noen prinsipielle utfordringer. Komiteen merker seg at regjeringen vil vurdere hvilke konsekvenser EU-byråer og tilsyn har for deltakelse, prosesser og politikktutforming i Norge, og hvilken tilnærming som best kan ivareta norske interesser i arbeidet opp mot disse organene.

Komiteen ber regjeringen vurdere om det kan være grunnlag for en institusjonell løsning i tråd med to-pilar-systemet i EØS-avtalen.

Komiteen vil legge særlig vekt på en nær dialog om europeiske samarbeidsspørsmål med våre nordiske naboer, og har med tilfredshet merket seg at Nordisk Råd nylig har vedtatt en egen strategi for samarbeid på dette feltet. Det nordiske samarbeidet utgjør en viktig ramme for samordning overfor EU, samtidig som Norden-politikk er blitt en stadig viktigere del av europapolitikken. Det nordiske samarbeidet er på den måten blitt en viktigere del av det europeiske samarbeidet.

Komiteen har også merket seg styrkingen av det nordiske samarbeidet på utenriks- og forsvarssektoren og vil spesielt peke på den såkalte Stoltenberg-rapporten som danner grunnlaget for en rekke initiativ på dette området.

Komiteen vil understreke behovet for økt informasjon og kunnskap om europapolitikken og deler regjeringens syn på nødvendigheten av å styrke undervisningen i skolen på dette området.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at kompetansen om EU og Norges avtaler med EU må styrkes også i lærerutdanningen, herunder i etter- og videreutdanning av lærere innenfor relevante fagområder.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at NOU 2012:2 «Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU» peker på viktigheten av mer informasjon også til befolkningen generelt og ber regjeringen se på mulighetene for å utvikle en mer robust informasjonsplattform, herunder bruk av informasjonskampanjer, for å nå bredere ut til befolkningen om europapolitikk generelt og aktuelle saker spesielt.

Komiteen mener det er viktig at Stortinget med jevne mellomrom får seg forelagt en melding om sentrale virkemidler og mål for norsk europapolitikk. Komiteen viser til sine merknader til St. meld. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av europapolitikken, om å sende en årlig delegasjon av stortingsrepresentanter til Brussel for å styrke deres kjennskap til organene og arbeidsmåtene, samt for å etablere et kontaktnett i partigruppene i Europaparlamentet. Komiteen mener tiden for å gjennomføre dette nå bør være inne, etter at Stortinget har fått på plass en medarbeider fra internasjonal avdeling i Brussel.

Komiteen vil understreke at Norge og EU har felles verdier og mål på sentrale områder som klima, menneskerettigheter, demokratiutvikling og miljø, og at det er i Norges interesse med et tett samarbeid på disse områdene.

Komiteen deler regjeringens syn på betydningen av å bruke de muligheter og det handlingsrom som EØS-avtalen og våre øvrige avtaler med EU gir, for å fremme norske interesser på best mulig måte, og for å medvirke tidlig og tydelig i EUs beslutningsprosesser. Handlingsrommet må brukes for å ivareta nasjonale interesser gjennom tilpasninger til regelverket. Komiteen vil understreke at Norge er tjent med et felles regelverk i det indre marked, fordi det innebærer sikkerhet for likebehandling og forutsigbarhet for norsk næringsliv og andre som opererer i det indre marked.

Komiteen ber regjeringen se på mulighetene for å utvikle et indre markeds-senter med en portal der norske bedrifter kan innhente oppdatert informasjon og kunnskap om EØS-regelverk.

Komiteen vil også understreke betydningen av å komme tidlig inn i prosessen når EU behandler for-

slag til nye regelverk. Komiteen deler regjeringens syn om at en eventuell bruk av reservasjonsretten må bygge på en avveining mellom norske interesser i den aktuelle saken, og risikoen for og mulige konsekvenser av eventuelle motreaksjoner fra EU. Komiteen vil understreke at det er viktig at regjeringen vurderer bruk av reservasjonsretten hvis særlige norske interesser trues av rettsakter som planlegges innlemmet i EØS-avtalen.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre understreker at bruk av reservasjonsretten bør være i samsvar med det øvrige EFTA-land som er tilknyttet til EØS-avtalen foretar seg, og at eventuell bruk av reservasjonsretten veies opp mot øvrige hensyn.

Komiteen er enig i at norsk syn aktivt skal fremmes og forsvares i saker overfor ESA og EFTA-domstolen, og ber regjeringen prioritere dette.

Komiteen deler regjeringens syn på interessen av å bygge videre på Schengen-samarbeidet og medvirke aktivt i utviklingen av nye rettsakter på dette området som ivaretar norske interesser.

Komiteen vil særlig understreke betydningen av samarbeid i kampen mot grenseoverskridende kriminalitet.

Komiteen stiller seg positiv til et tettere samarbeid med EU om utenriks- og sikkerhetspolitiske saker. Dette vil kunne gi positive bidrag på områder av strategisk betydning for Norge som nordområdene, internasjonal bistand og i arbeidet for fred og forsoning.

Komiteen vil fremheve viktigheten av økt norsk deltakelse i de kanaler der Norge har særskilte interesser. Komiteen mener videre at man må styrke deltakelsen fra regjeringshold på uformelle ministermøter og gjennom andre viktige kanaler for innflytelse, herunder norske stillinger i Europakommisjonen og Europaparlamentet.

Komiteen mener også at regjeringen bør se på muligheten for å strukturere koordineringen av EU-saker slik at det sikres bedre samordning mellom departementene i viktige europasaker.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre viser til oversikten i NOU 2012:2 og flere mediasaker som viser at den norske regjeringens deltakelse i uformelle ministermøter i perioden 2007–2011 primært har bestått av tjenestemenn eller statssekretærer og mener at regjeringen således ikke har benyttet seg av det eksisterende handlingsrommet for medvirkning av EUs politikk-utforming.

Komiteen viser til regjeringens prioritering av innsatsområder i europapolitikken og slutter seg til disse. Gode rammebetingelser for norsk næringsliv, et velfungerende indre marked og ivaretagelse av den norske arbeidslivsmodellen er viktige områder. Likeledes samarbeid med EU om blant annet helsesikkerhet og samfunnssikkerhet, om energi og miljø, samt forskning og innovasjon.

Komiteen deler regjeringens syn på viktigheten av å styrke det demokratiske grunnlaget for utformingen av norsk europapolitikk gjennom økt engasjement og debatt om EU og EØS. Videre er satsing på forskning om Europa-spørsmål og formidling av resultater et viktig bidrag til å styrke kunnskapen i befolkningen.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre mener at denne satsingen må følges opp med økte bevilgninger til forskningsprosjekter som omhandler Norges forhold til EU.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at bevilgningene må danne langsiktige, stabile rammer for forskningen på Europa-spørsmål slik at denne forskningen i sterkere grad kan bidra til å øke kunnskapen om europasaker i befolkningen.

Komiteen vil også understreke betydningen av å sikre solid EU/EØS-kompetanse i forvaltningen. Utplassering av nasjonale eksperter i Europaparlamentet er et viktig bidrag i den sammenheng.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre understreker samtidig viktigheten av å holde løpende kontakt med de nasjonale ekspertene slik at deres ressurser blir utnyttet best mulig. Disse medlemmer mener det er uheldig at den eneste nasjonale ekspertstillingen i Europaparlamentet har stått ledig siden 2009 og ber om at denne fylles som snart som mulig.

Komiteens medlemmer fra Høyre ønsker også en konkret plan for regjeringens styrking og systematisering av opplæringstilbudet i EU/EØS-rett i forvaltningen. Disse medlemmer ser også positivt på regjeringens forslag om å vurdere en ordning der norske organisasjoner kan tilbys hospiterings- og praksisopphold ved den norske EU-delegasjonen, men savner en strategi om hvordan en slik ordning skal fungere i praksis.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre viser til at meldingen ikke i stor nok grad tar inn over seg funnene og konklusjonene i NOU 2012:2, og at viktige aspekter ved

vårt forhold til EU således ikke i tilstrekkelig grad belyses i meldingen. Disse medlemmer viser til at utredningen konkluderer med at Norge, gjennom våre avtaler med EU, er mer integrert i det europeiske samarbeidet enn mange av EUs medlemsland. Blant annet viser utredningen at Norge er det land i Europa som i forhold til folketall tar imot flest arbeidsinnvandrere under EU/EØS-reglene og det er kun tre EU-stater som er økonomisk tettere integrert enn oss. Utredningen synliggjør at norsk europapolitikk i like stor grad er innenrikspolitik som utenrikspolitik. Dette må få konsekvenser for hvordan vi forholder oss til beslutningene som fattes i EU.

Disse medlemmer mener erkjennelsen av at Norge er tett integrert i EU må gjenspeiles i en europapolitisk strategi som er mer offensiv og siktet inn mot reell norsk medvirkning i EUs beslutningsprosesser.

Disse medlemmer viser til at en slik strategi innebærer at norske posisjoner må fremmes så tidlig som mulig, gjerne når EU-kommisjonen fremmer høringsnotater. Norge bør også benytte mulighetene som finnes til å sette nye saker på dagsordenen. Det gjelder særlig innenfor de områdene der Norge har viktige strategiske interesser i EUs utvikling. Norsk europastrategi må i større grad baseres på hvilken utvikling vi ønsker i Europa i fremtiden.

Disse medlemmer viser til at et sentralt punkt i NOU 2012:2 er det betydelige etterslepet i implementering av rettsakter fra EU og tidsspennet mellom vedtak i EU og implementering i Norge. Disse medlemmer savner en strategi for å få bukt med dette etterslepet og de negative konsekvensene det har for norske aktører som opererer i konkurranse med andre lands aktører i det indre marked.

Disse medlemmer viser til at gjennomføringen og håndhevelsen av EU/EØS-relaterte saker utgjør en stadig større del av hverdagen til statsforvaltningen, men at regjeringen, til tross for den økte tilknytningen til EU, ikke har gjort større organisasjonsmessige endringer i saker som angår europasaker. Disse medlemmer viser videre til at endringene i Lisboa-traktaten medfører at EU stadig oftere vedtar sektorovergripende rammedirektiv fremfor enkeltdirektiv. Dette gjør det nødvendig å styrke koordineringen mellom departementene og avklare rettsaktens EØS-relevans på et tidlig stadium.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at utviklingen i EU reiser flere spørsmål av stor betydning for Norge. Hvordan gjeldskrisen vil påvirke EU og dermed Norge på lengre sikt er usikkert. Både den politiske og den økonomiske integrasjonen i EU har fått et sterkt tilbakeslag som rokker ved EUs grunnvoller. Det er bred enighet om EØS-avtalen, men hvordan man skal

beholde dynamikken i denne over tid er en utfordring. Schengen-avtalen, som har fjernet grensekontroll i det enkelte land, og erstattet dette med en ytre grensekontroll til hele området, har vist seg å ha sine svakheter.

Disse medlemmer merker seg også den debatt som har vært rundt ulike lands tilknytning til EU og det indre marked. Spesielt har vurderinger av de avtaler Sveits har med EU vært interessante. Det er tydelig at EU synes at EØS-avtalen er et langt bedre rammeverk for samarbeid enn stadige reforhandlinger av bilaterale avtaler. Det er også verdt å merke seg at med EØS-avtalen har man fastsatte prosedyrer for konfliktløsning og rettslig prøving av uenigheter (med ESA og i EFTA-domstolen).

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet gikk inn for Schengen-avtalen i 1997. Etter hvert har det vist seg at avtalen kan sies å bidra til enkelte uheldige utslag av grenseoverskridende organisert kriminalitet. Det er i dag 26 medlemsland i Schengensamarbeidet. Storbritannia og Irland står utenfor avtalen, mens Sveits ble med i 2008. I 2007 ble Romania og Bulgaria medlem i EU. Deres medlemskap har skapt en viss debatt i EU av frykt for at kontrollen av de ytre grensene er for dårlig, og de to landene er ennå ikke med i Schengensamarbeidet. Det kan derfor være grunn til å vurdere en reforhandling av avtalen der kravene til ytre grensekontroll strammes inn. Samtidig er det viktig å påpeke at mange av de problemer som øker i Norge, kan stoppes mer effektivt med økt politiinnsats enn med grensekontroll.

Disse medlemmer merker seg at som en mindre stat i utkanten av Europa er Norge i stor grad henvist til å ha et pragmatisk og reaktivt forhold til utviklingen i EU. Både den økonomiske utviklingen i EU, utviklingen i det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet og til dels Schengen-avtalen, kan få stor innvirkning på vitale norske interesser. Nylig har vi sett hvor problematisk det blir når norske landbruksinteresser presser frem handelsbarrierer for ost og blomster. Det er mulig for Norge å jobbe aktivt for egne interesser, på en langt bedre måte. F.eks. kan Norge søke å inkludere landbruk i EØS-avtalen. På den måten vil norsk landbruk effektiviseres, og norske forbrukere vil dra nytte av et felles europeisk marked for matvarer. Disse medlemmer mener det er viktig å se på muligheten for å få til en åpen handel med både fisk og landbruksprodukter mellom Norge og EU, gjennom utvidelse av avtaleverket mellom partene. Disse medlemmer vil understreke at dette ikke må være en tilslutning til EUs felles landbrukspolitik eller fiskeripolitikk.

Disse medlemmer ønsker å påpeke de problemer som er tilknyttet eksport av norske velferdsgoder. Det er en sterk vekst i andelen EØS-borgere

utenfor Norge som nyter godt av ulike velferdsordninger som opprinnelig var tiltenkt arbeidstakere bosatt i landet. Norske velferdsordninger må endres slik at de oppnår sin hensikt, samtidig som de ikke kan misbrukes.

Disse medlemmer anbefaler at Norge i relevante fora setter søkelys på de problemer som er knyttet til grenseoverskridende kriminalitet i Schengen-området, både organisert og uorganisert. Våre avtalepartnere bør i større grad gjøres oppmerksomme på de problemer vi opplever, og ansføres til å finne felles løsninger. Samtidig bør det på norsk side undersøkes i hvilken grad en mulig gjeninnføring av grensekontroll vil bidra til å kontrollere den grenseoverskridende kriminaliteten, spesielt vurdert opp mot andre mulige tiltak (f.eks. økt satsing på politiinnsats, raskere behandling i rettsvesenet, strengere straffer, osv.). Det bør også undersøkes hvilke ulemper en eventuell gjeninnføring av grensekontroll vil ha for all lovlig og ønskelig trafikk. Det bør være et mål å trekke landbrukssektoren inn i et sterkere formalisert avtaleverk med EU, som samtidig bør ha som formål å liberalisere sektoren både hos oss og hos våre handelspartnere.

Disse medlemmer merker seg også at en del EU-regler, som blir gjort gjeldende også for EØS-området, ikke alltid passer norske forhold like godt som særnorske regler ville gjort. Dette er oftest en følge av at norske myndigheter ikke har brukt handlingsrommet som ligger i EØS-samarbeidet, godt nok. Disse medlemmer vil derfor nok en gang understreke hvor viktig det er at norske politikere, embedsmenn og andre interesserte er bevisst på og kjent med de påvirkningsmuligheter som finnes.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det er stor grad av enighet i de aller fleste rettsakter som Stortinget tar opp til vurdering. Dette viser at integreringen og samhandlingen med EU er preget av liten politisk uenighet, men en bred tverrpolitisk tilslutning. Et interessant trekk ved meldingen er at den svært omfattende EU-tilpasningen vies lite plass, noe som også gjelder den generelle debatten. Videre mener disse medlemmer at Norge er blant de landene som har størst nytte av det indre markedet i

Europa, fordi mesteparten av vår handel er med andre europeiske land. Disse medlemmer fremhever videre at det er et tverrpolitisk ønske å samarbeide så tett som mulig med EU, da norske utfordringer i stadig større grad er grenseoverskridende.

Disse medlemmer viser til at NOU 2012:2 avdekker at regjeringens mål i handlingsplanen skisert i St.meld. nr. 23 (2005–2006) «Om gjennomføring av europapolitikken» ikke er oppnådd. Målene i handlingsplanen var «tydelige og tidlige politiske prioriteringer, god samordning og utnytting av mulighetene, god gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene, kompetanseløft, økt åpenhet og dialog». Disse medlemmer viser til at selv om tiltak har blitt iverksatt, kan ikke disse målene sies å være innfridd, noe også funnene i NOU 2012:2 synliggjør.

Disse medlemmer ønsker en fremtidsrettet analyse av Norges tilknytningsform i en periode der EU endrer seg i retning av tettere integrering og en mulig forskyvning av makt internt i EU. Blant annet forhandler EU med de såkalte «mikrostatene», og flere land ønsker å knytte seg opp mot EU gjennom frihandelsavtaler med henblikk på et mulig medlemskap. Disse medlemmer etterspør derfor en offensiv og fremtidsrettet strategi som tar høyde for denne utviklingen og mulige konsekvenser av den.

Disse medlemmer har merket seg de endringer som finner sted i EUs felles fiskeripolitikk. Disse medlemmer ser positivt på at fiskeripolitikken i EU nå blir langt mer lik den norske og mener at endringene kan danne grunnlaget for tettere samarbeid i fiskeripolitikken.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Meld. St. 5 (2012–2013) – om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 6. mars 2013

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Eva Kristin Hansen

ordfører

