



Europapolitisk posisjonsnotat

Innhold

1. Norges forhold til EU	2
2. Fordeler ved EØS-avtalen gjennom 30 år	3
3. utfordringer for Europa og Norge	6
4. Oppmerksomhet og kunnskap om Europa	9
5. Forvaltningen av EØS-avtalen	11
5.1 Utredningsfasen (tidlig påvirkning).....	12
5.2 Behandlingsfasen	15
5.3 Innlemmelses- og gjennomføringsfasen.....	16
5.4 Oppfølgingsfasen (håndheving og	
etterfølgelse av regelverket).....	18
6. Videreutvikling av det indre marked	20
7. Andre samarbeids- og finansieringsordninger	23
8. 30 tiltak for å styrke Norges posisjon	
i Europa etter 30 år med EØS	25
9. Kilder.....	27



1. Norges forhold til EU

Gjennom tre tiår har avtalen om det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet - EØS - vært Norges viktigste internasjonale avtale og gitt stabil tilgang til EUs indre marked, det klart største og viktigste markedet for norske bedrifter. Avtalen knytter Norge til et samarbeid av naboland med felles verdier som demokrati, rettsstat og åpen, regelbasert verdensorden.

Etter 30 års erfaring med EØS-avtalen og deltakelse på det indre marked kan man fastslå at avtalen har fungert svært godt gjennom skiftende tider. Den har vært avgjørende for å sikre stabile rammevilkår for norsk næringsliv, internasjonalt og hjemme. EØS har vært en stabiliserende faktor i norsk økonomi gjennom turbulensen i kjølvannet av finanskrisen, brexit, koronapandemien, Russlands invasjon av Ukraina og de økende geopolitiske spenningene mellom USA og Kina. Fordi landene fortløpende inkluderer nytt regelverk i EØS-avtalen, sikrer den like spilleregler og tilpasning til verdens største marked. Avtalen har og vist seg som et viktig redskap for beredskap og krisehåndtering.

Selv om NHO mener at medlemskap vil sikre best mulig rammebetingelser over tid, må vi forvalte EØS-avtalen med sikte på at den skal være Norges tilknytning til EU i overskuelig fremtid. Vi må arbeide aktivt for å videreutvikle avtaleverket vårt med EU, slik at det ivaretar og dekker norske interesser.

NHOs medlemmer melder om betydelig usikkerhet knyttet til internasjonal uro, økende geopolitiske spenninger og bekymring for regelbasert handel under press. Betydningen for norsk næringsliv av forpliktende, internasjonalt samarbeid og rettslig sikkerhet blir derfor stadig viktigere. Det samme gjør EØS-avtalens betydning for stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig ser vi at tempoet i EUs omstilling er så høyt at faren for at Norge faller utenfor er større enn tidligere. Etterslepet på flere områder truer homogeniteten i det indre marked. NHO er bekymret for at forvaltningen av avtalen, med utgangspunkt i en snever tilnærming til hva som er EØS-

relevant, ikke lenger vil klare å forholde seg til dynamikken vi ser i EU.

EU utvikler seg raskt og det er stadig større deler av samarbeidet som ikke dekkes av EØS. Norge er innenfor på visse deler, og utenforland på andre deler. Det er sentralt å sørge for at ikke Norge anses som tredjeland i enkeltsaker som havner i gråsonen av EØS-avtalen, og som bidrar til å fragmentere det indre marked mellom EUs 27 land og de 3 EFTA EØS-landene.

NHO vil ta til orde for et krafttak i europapolitikken når det gjelder deltakelse og påvirkning i tidlig fase i regelverksutforming. Videre må Norge innlemme regelverk i et raskere tempo for å unngå konkurranseulemper for norske bedrifter og for å overholde våre forpliktelser overfor EU. Norge må også identifisere viktige EU-initiativ det er sentralt for næringslivet å delta på. Slik sikrer vi arbeidsplasser og norsk konkurransekraft i et enhetlig indre marked.

NHO mener

- EØS-avtalen må forvaltes med sikte på å være Norges tilknytning til EU i overskuelig fremtid. Det blir viktig å hegne om og videreutvikle avtalen for å sørge for at norske interesser ikke blir skadelidende i årene som kommer.
- Norge må søke innpass i nye EU-initiativ der det er i nasjonal interesse å delta, og sørge for at vi ikke anses som tredjeland i saker som havner i gråsonen av EØS-avtalens virkeområde.



2. Fordeler ved EØS-avtalen gjennom 30 år

Integrasjonen av det europeiske markedet har skapt gode forutsetninger for at bedrifter har kunnet handle med varer og tjenester, og sette sammen verdikjeder på en mer effektiv måte. EØS-avtalen har utvidet hjemmemarkedet for norske bedrifter til 23 millioner virksomheter, 56 millioner arbeidsplasser og 450 millioner forbrukere.

EØS-avtalen har gitt økt handel og velferd

EØS-avtalen og tilgangen til det indre marked har økt samhandelen mellom Norge og EU, og gitt opphav til flere gevinster, blant annet fordi økt spesialisering og utnyttelse av komparative fortrinn gir en mer effektiv arbeidsdeling. I tillegg gir tilgang til større markeder stordriftsfordeler i produksjonen. Handel og åpenhet gir også tilgang på teknologi og kunnskap som kan gi læringseffekter. Samtidig virker økt konkurranse skjerpene og gir mer effektiv ressursutnyttelse. Slik gir handel produktivitetsgvinster som øker verdiskaping og velferd. Eksempelvis har tilgangen til det indre marked gitt tilgang på nye produkter til lavere priser. Et felles marked trenger felles regler både for å sikre konkurranse på like vilkår og at gevinstene ved handel kommer alle til gode. Reglene om statsstøtte og konkurransepolitikk har bidratt til å motvirke monopoldannelser og høyere priser, samt gitt en mer effektiv offentlig forvaltning.

EØS-avtalen er av stor betydning for norsk økonomi og næringsliv. Den sikrer blant annet markedsadgang for norske bedrifter på like vilkår med europeiske konkurrenter. EØS-avtalen og tilgang til det indre marked er av betydning for både eksport- og hjemmemarkedsorienterte bedrifter. Mens eksportbedriften får markedsadgang og mulighet til å betjene et større marked, vil den hjemmemarkedsorienterte kunne importere innsatsvarer fra Europa. Friksjonsfri handel gjør det også mulig å utvikle og inngå i sømløse verdikjeder med europeiske leverandører og kunder.

I tillegg åpner avtalen for fri bevegelse av arbeidskraft som gjør det mulig for norske bedrifter å få tak i ønsket kompetanse og arbeidskraft. Slik påvirker EØS-avtalen de fleste sider av økonomien og påvirker blant annet sysselsetting, lønnsomhet og vekst, og er slik sett med på å styrke næringslivets konkurranseevne.

Fri bevegelse av kapital har også økt tilgangen på investeringer i norske bedrifter. Utenlandsk eierskap har tilført næringslivet kapital, kunnskap og internasjonale nettverk. Anslag viser at et EU-medlemskap øker inngående utenlandske direkteinvesteringer (FDI) med 50-60%¹. Effekten for EFTA er omtrent halvparten av dette. Slike kapitalbevegelser skjer gjerne i sammenheng med økt tjenestehandel, der integrasjonen ofte skjer gjennom FDI heller enn grensekryssende handel².

EU er det viktigste markedet for norske varer og tjenester

Norske bedrifter eksporterte varer og tjenester for 3 100 milliarder kroner i 2022. Eksporten legger grunnlag for 610 000 arbeidsplasser i Norge³. Dette gjelder både jobber som er skapt direkte i eksportbedriftene selv, og indirekte jobbskaping i leverandørbedriftene. Det vil si at eksport legger grunnlaget for om lag 1 av 5 norske arbeidsplasser. Samlet eksport til EU utgjør om lag 2 000 milliarder kroner, tilsvarende 65 % av totalen⁴. Det gjør EU til det desidert viktigste markedet for norsk eksport.

Produksjon og handel med tjenester har økt sammenhengende over tid og ventes å få større betydning for Norge fremover, i takt med at eksporten av olje og gass får en mindre rolle. Norsk eksport var rekordhøy i 2022, blant annet som følge av høye eksportpriser inkludert for olje, gass og metaller. Korrigert for prisoppgangen var utviklingen mer moderat. Volumutviklingen for norsk vareeksport utenom olje og gass var om lag uendret fra året før. Til sammenligning økte tjenesteeksporten med 25 %⁵. I 2023 utgjorde Norges tjenestehandel med Europa rundt 60 % av total tjenesteeksport og 42 % av tjenesteeksporten gikk til EU-land. For handelen med tjenester spiller EØS-avtalen en avgjørende rolle i å fjerne handelshindringer og konkurransebegrensninger, ved at den sikrer etableringsrett, lik tilgang til markedet for offentlige anskaffelser, felles regler og standarder, og ikke minst har tydelige tvisteløsningsmekanismer⁶.

EØS-avtalen har gitt økonomiske gevinster

Flere studier har forsøkt å anslå den økonomiske verdien av det indre marked. Nivået på handelen mellom EU-medlemslandene har om lag doblet seg i løpet av de siste 30 årene, og det indre markedet anslås å ha økt EUs BNP med 8-9 %, sammenlignet med et scenario der EU-landene handler under eksisterende WTO-regler⁷.

På oppdrag fra NHO har NUPI utarbeidet en rapport som sammenfatter eksisterende forskning på gevinstene av EØS-avtalen og det indre marked. Den finner at EØS står for en økning i handelen på mellom 35 og 65 %, og en økning i realinntekten på mellom 2 og 6 %⁸. Studiene baserer seg på økonomiske modeller som gjør det mulig å tallfeste velferds- og realinntektsvirkningene av endret handel ved bortfall av EØS-avtalen. I tillegg gir EØS-avtalen gevinster som ikke fanges opp av handelsanalysene, deriblant som følge av felles regler og standarder, administrative innsparinger med mer. En annen studie som sammenlikner EU- og EØS-medlemskap, finner at den politiske integrasjonen i EU bidrar til høyere vekst: Hvis Norge hadde blitt med i EU i 1995 ville produktiviteten økt med 6 %⁹.

Med nødvendige forbehold kan vi trygt si at EØS-avtalen og Norges deltakelse i det indre marked har bidratt til en økning i handel og velferd. Foreliggende forskning slår fast at det ikke er noen økonomiske fordeler ved å erstatte EØS-avtalen med en avtale med løsere tilknytning til EU uten at handel og velferd svekkes.

Fri bevegelse av arbeidskraft har bidratt til utjevning i Europa og vekst i Norge

Fri bevegelse av personer er en av de grunnleggende frihetene i det indre marked. Dette har skapt større mobilitet i EØS-området og gjør at arbeidskraft flytter dit behovet er størst. EU-utvidelsene østover på 2000-tallet, og særlig etableringen av et felles arbeidsmarked mellom landene, har vært en av de store milepælene i europeisk integrasjon. Det har vært både en økonomisk suksess og et vellykket sosialt utjevningssprosjekt.

Det felles arbeidsmarkedet har også vært en av de mest merkbare konsekvensene av EØS-avtalen for de fleste nordmenn. Før EU-utvidelsene mot øst i 2004 og 2007 var det lite mobilitet mellom Norge og EU-landene. Etter disse utvidelsene har Norge vært blant de EØS-landene som har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa per innbygger.

For næringslivet utgjør arbeidsinnvandrere en betydelig ressurs. Utenlandske arbeidstakere er i dag en integrert del av samlet arbeidskraft i flere næringer. Disse har vært med på å sikre at norske bedrifter kan utføre aktiviteter og prosjekter som ikke kan gjennomføres av tilgjengelig lokal arbeidskraft. I et stadig mer spesialisert arbeidsmarked er det i mange bransjer et behov for kompetanse som ikke bare kan dekkes gjennom tilgjengelig arbeidskraft i den norske arbeidsstokken. Arbeidsinnvandringen har i perioden fram til koronapandemien bidratt til den sterke veksten i norsk økonomi gjennom å redusere flaskehals i arbeidsmarkedet, gitt bedriftene tilgang på arbeidskraft, økt skatteinntektene

og redusert lønnspresset. Hovedtrekkene ved den norske arbeidslivmodellen, med partssamarbeid, koordinert lønnsdannelse og arbeidsmarkedspolitik, har stått seg samtidig som Norge har blitt en del av det felleseuropeiske arbeidsmarkedet¹⁰. Tiltak som allmenngjøringsvedtak og økt kontrollvirksomhet er tatt i bruk i utsatte bransjer.

Arbeidsinnvandringen til Norge har tatt seg noe opp etter at den ble redusert under og etter pandemien, men er ikke tilbake på samme nivåer som før. Fortsatt tilgang på utenlandsk arbeidskraft vil være avgjørende i perioder der NHOs medlemsbedrifter sliter med å få tak i rett kompetanse.



¹Bruno et al. (2021) sitert i Nupi (2024) | ²Nupi (2024) | ³Menon (2023) | ⁴2022-tall fra Utenriksregnskapet, SSB Tabell 10174 | ⁵Menon (2023)

⁶Menon (2023) | ⁷Veld (2019) | ⁸Nupi (2024), s. 25 | ⁹Coricelli et al. (2015), sitert i Nupi (2024), s. 24

¹⁰Se utredninger som NOU 2012:2 (Europautredningen) og NOU 2021:9 (Fougner-utvalget)

3. utfordringer for Europa og Norge

Utviklingen vi er vitne til i Europa de siste årene er uten sidestykke, både i kompleksitet, tempo og omfang. Den drives av økende geopolitisk spenning, stormaktsrivalisering, proteksjonisme, pandemi, klimakrise, samt en storkrig på europeisk jord og tiltagende konfliktnivå i våre nærområder. Utviklingen preger EU, som er i en økende maktpolitisk skvis mellom USA og Kina. Dette bidrar til en geopolitisk bevissthet i EUs institusjoner, med nye ambisjoner om en større sikkerhets- og utenrikspolitisk rolle for unionen.

Geopolitiske realiteter endrer EU

Den internasjonale utviklingen både tester og befester samholdet blant EU-landene og skaper et akutt og tiltagende behov for felles europeisk handling. Resultatet er at EUs institusjoner gis stadig nye fullmakter av medlemslandene – også på politikkområder som forsvar, sikkerhet, helse og beredskap, som tidligere har vært medlemslandenes domene. Det får også konsekvenser for Norge, og utfordrer vår tilknytningsform, fordi det er en større del av det europeiske samarbeidet vi ikke deltar på gjennom EØS-avtalen. Dette krever i økende grad at vårt avtaleverk med EU videreutvikles på områder der avtalen i seg selv ikke dekker norske interesser. Dette kan innebære et behov for tilleggsavtaler eller ordninger på områder som for eksempel helse, beredskap eller sikkerhet og forsvar. I tillegg krever det årvåkenhet og en fremoverlent holdning fra myndighetene for å sikre at behovet og mulighetsrommet for slike avtaler fanges opp og utnyttes.

De siste års kriser har også for alvor illustrert Europas sårbarhet og vist betydningen av robuste verdikjeder og motstandsdyktighet. EUs evne til å handle uavhengig fra

omverdenen, ofte omtalt som strategisk autonomi, har derfor blitt en sentral målsetting som preger de fleste politikkområder. Her møter Norge i økende grad en ny virkelighet, både blant EU-landene og i EU-institusjonene, der definisjoner av hvem som er på innsiden og utsiden gradvis blir satt på spissen. Det vil være avgjørende for norske næringsinteresser at Norge defineres på innsiden av EUs interessesfære, som bidragsyter til EUs strategiske autonomi, og ikke som et tredjeland. Dette vil kreve en betydelig innsats og samordnet strategi fra norsk side. På motsatt side vil ubesluttomhet fra norsk side om EØS-gjennomføring av nytt regelverk fragmentere det indre marked, og gjøre at norske aktører ikke anses som bidragsytere til oppnåelse av felles europeiske mål.

Raskere, sektorovergrepene politikkutvikling

EUs nye overordnede politikk mål har skapt en mer tverrgående og helhetlig tenkning rundt politikkutforming. Det resulterer i regelverk som går på tvers av tradisjonelle inndelinger, gjerne i form av større politikk- og regelverkspakker. Dette passer ikke nødvendigvis inn i avtaleverket mellom EU og Norge. Et forholdsvis nytt utviklingstrekk er at mye av politikk- og regelverksutviklingen i EU ligger både innenfor og utenfor EØS-avtalens virkeområde. Eksempelvis knyttes EUs handelspolitikk tettere med tradisjonell næringspolitikk og annen regelverksutvikling i det indre marked, for å bidra til EUs klimamål og ambisjoner om økt strategisk autonomi.

Både reguleringstempoet og bruken av statlig intervensjon og statsstøtte som virkemiddel har økt betydelig. Et godt eksempel på dette er utviklingen innen klima-, energi og

industripolitikken. EUs næringspolitikk går i stadig større grad ut på å videreutvikle konkrete strategiske næringer og verdikjeder, med mål om å øke europeisk produksjon. Med dette følger en kanalisering av kompetanse og ressurser til relevante sektorer, og strategisk innretning av EU-programmer innenfor områder som forskning, digital, romvirksomhet og forsvar. Utviklingstrekkene utfordrer stadig oftere Norges samarbeidsstrukturer og arbeidsmetoder, samtidig som farten i regelverksutviklingen gjør det svært utfordrende å henge med for norske aktører, både innenfor og utenfor forvaltningen.

Grønt og digitalt skifte fortsetter

Til tross for krig og pandemi, fortsetter EUs arbeid med grønn og digital omstilling. Til nå har krisene styrket dette arbeidet, og betydelige midler har blitt kanalisert til prosjekter knyttet til grønn og digital omstilling. Samtidig har den russiske invasjonen i Ukraina skapt et stort behov for å sikre energitilgang i og til Europa, blant annet gjennom en storstilt satsing på energieffektivisering og fornybar energi, i tillegg til økte gassleveranser fra Norge og andre land. Nærings-, klima- og energipolitikken har fått et tydeligere sikkerhetspolitisk perspektiv enn før. I tiden som kommer forventes enda sterkere vektlegging av forsyningsikkerhet innen energi og styrking av europeiske leverandørkjeder for grønn industri. Dette øker viktigheten av at Norge ses på som integrert med EU, og unngår å betraktes som tredjeland i relevant regelverk.

Det skjer samtidig en rivende utvikling innen digitalisering i EU, med regelverksutvikling innen digitale markeder, plattformer, datadeling, kunstig intelligens. Regelverksutviklingen er en forutsetning for teknologiutvikling, som bidrar til målet om strategisk autonomi gjennom såkalt teknologisk suverenitet. Nye områder, som kvanteteknologi, står høyt på agendaen innen EUs programsamarbeid. I tillegg er cybersikkerhet et stadig viktigere tema, der nytt regelverk og verktøy på EU-nivå svarer ut medlemslandenes behov på området. Cybersikkerhet ser også ut til å bli en del av regelverket knyttet til anskaffelser og auksjoner for grønn industri og energiproduksjon, noe som gjør at norsk leverandørindustri må tilpasse seg. Området er av strategisk betydning, og det er viktig å sikre norsk påkobling på relevante prosesser og unngå etterslep når regelverket utvikles.

EUs forhold til omverden endres

EUs forhold til omverden og til sine naboland er i endring som resultat av den nye geopolitiske situasjonen. Disse utviklingstrekkene får også betydning for EØS og det indre marked, blant annet fordi EU ser på relasjonene til sine naboland i et mer helhetlig perspektiv på tvers av politikk-områder. Dessuten er en ny diskusjon om EU-utvidelse i gang, drevet av behovet for å støtte og knytte til seg utsatte naboland. Selv om veien dit er lang, vil dette få betydning for Norge, både fordi det vil innebære en utvidelse av EØS-avtalen, og fordi det vil kreve en institusjonell reform i EU.

Også EUs handelspolitikk påvirkes av utviklingen. Selv om regelbasert handel og multilateralt samarbeid forblir sentralt for EU, reorienteres handelspolitikken for bedre å ivareta unionens beskyttelsesbehov og skape like spilleregler internasjonalt. Dette skjer gjennom unilaterale, handelspolitiske verktøy, som gir EU nye muligheter til å treffe tiltak mot aktører fra tredjeland. De nye verktøyene får også virkning på det indre marked, og er derfor av stor betydning for EØS EFTA-landene. De innebærer en risiko for at Norge ansees som tredjeland, i EØS-avtalens gråsoner. Det blir stadig viktigere å identifisere slike utviklingstrekk og arbeide for å bøte på dette.

Nye handelsavtaler forblir en prioritet for EU, fordi EUs handelsagenda også har et mål om å styrke handelsrelasjoner med strategiske internasjonale partnere og diversifisere forsyningskjeder. Samtidig viser det seg mer utfordrende å undertegne nye avtaler, når kravene til innholdet i avtalene fra interessegrupper og medlemsland blir mer omfattende.

NHO mener

- EUs svar på den globale utviklingen krever spesiell årvåkenhet for å sikre at Norge ikke faller utenfor viktige initiativ.
- Norske myndigheter må bli mer fremoverlent for å sikre påkobling og relevans: både ved å ivareta og hegne om EØS-avtalen, og videreutvikle samarbeidet der det er nødvendig.



4. Oppmerksomhet og kunnskap om Europa

Den betydelige utviklingen i EU har ikke medført en tilsvarende økning i politisk og offentlig interesse i Norge. Mens næringslivsaktører viser større bekymring for utviklingstrekkene, mangler det et ordskifte om hvordan dette påvirker Norge, eller hvilke tiltak som kreves for å opprettholde norske interesser i en verden i endring.

Fraværet av debatt bidrar til en stillstand i norsk europapolitikk. Liten oppmerksomhet og debatt bidrar dessuten til forringelse av kunnskapsnivået i samfunnet om Norges forhold til EU. Økt dialog og offentlig ordskifte om EØS-relaterte problemstillinger vil kunne bidra til økt legitimitet rundt avtalen.

NHO mener det er behov for et kunnskapsløft om EØS-avtalen og Norges forhold til EU. Dette gjelder alt fra satsing i norsk skole, til forskning på europaspørsmål, og informasjon til næringslivet. Det er behov for en ny og helhetlig satsing fra regjeringens side.

Kompetanse i forvaltningen

Det er behov for å styrke kompetansen og kapasiteten til å håndtere en stadig mer sektorovergripende og kompleks EØS-lovgivning også i forvaltningen. Det går klart frem av både Europautredningen¹¹, EØS-utredningen¹² og utredningen etter NAV-skandalen¹³. Lavt kunnskapsnivå kan utfordre etterlevelsen av forpliktelsene som følger av avtalen og gjøre at mulighetene som ligger i EØS ikke utnyttes fullt ut. Kompetanse er avgjørende for å sikre en god forvaltning av EØS-avtalen, som igjen er avgjørende for å ivareta norsk næringslivs interesser.

Kompetanse i befolkningen

Europautredningen konstaterte i 2012 at Norges samarbeid med EU i liten grad dekkes av pensum i skolen. Dette ble på nytt bekreftet i EØS-utredningen fra 2024. I fagfornyelsen som trinnvis trådte i kraft mellom 2020-2022 ble de fagspesifikke pensummålene erstattet av mer overordnede læringsmål. Det er nå ikke noe krav eller føringer om å undervise om EU/EØS. I tillegg er teksten i de fleste lærebøker mangelfull i sin omtale av Europasamarbeidet og Norges rolle i det.

Forskning

Det mangler forskning på hvordan utviklingen i EU påvirker Norge. I statsbudsjettet for 2023 ble midlene til Europapolitisk forskning fjernet og slått sammen med posten for all utenrikspolitisk forskning ("Norges forskningsråd -

utenriksområdet"). På denne måten er det mindre gjennom-siktig hva som faktisk tildeles EU-forskningen. NHO har derfor foreslått at nivået på tildelingene til europapolitisk forskning bør rapporteres tilbake til Stortinget.

Det er også behov for å styrke den samfunnsøkonomiske forskningen på EØS og det indre marked. NHO foreslår et større og permanent forskningsprogram om den økonomiske og samfunnsmessige betydningen av EØS. Videre vil det være hensiktsmessig, for å sørge for gode tallgrunnlag med resultater som er mulig å sammenligne mellom land, at Norge deltar i jevnlig Eurobarometerundersøkelser og styrke samarbeidet med Eurostat.

Tiltak

- Det er behov for et kunnskapsløft om EØS-avtalen og Norges forhold til EU. Dette bør skje i samspill mellom myndigheter, næringsliv og fagbevegelse.
- Regjeringen må sikre tilstrekkelig kompetanse i forvaltningen gjennom styrket og systematisk oppbygging og vedlikehold av EU/EØS-kompetanse i forvaltningen sentralt og lokalt.
- Satsingen på europaforskning må øke betydelig i årene fremover gjennom større og mer langvarige forskningsprogrammer, fortrinnsvis gjennom en egen fast post på statsbudsjettet slik at Stortinget kan føre kontroll over bevilgningene.
- Norge bør delta i Eurobarometer-undersøkelser og styrke samarbeid med Eurostat for å muliggjøre analyser av EØS-området samlet.

¹¹NOU 2012:2 | ¹²NOU 2024:7 | ¹³NOU 2020:9



5. Forvaltningen av EØS-avtalen

Omstillingstempoet i Europa innebærer at dagens kapasitet i norsk forvaltning ikke strekker til for å håndtere nytt EU-regelverk på en hensiktsmessig måte. Dette gjør det krevende å identifisere norske særinteresser, sikre effektiv gjennomføring i norsk rett og tilpasning for næringslivet. Situasjonen er allerede bekymringsfull, og utfordringene vil ikke bli mindre med tiden. Tvert imot kan vi forvente at behovet for å styrke forvaltningen av EØS-avtalen vil øke i årene fremover.

Det store volumet og tempoet på lovgivningsprosessene vil i seg selv være krevende. Regelverkets tekniske og sektorovergripende karakter stiller krav til lederskap og samordning i forvaltningen. Flere rettsakter inneholder innenfor/utenfor-problematikk når det gjelder EØS-relevans. Samtidig er det lite populært at land håndplukker rettsakter som passer godt, og lar være å ta inn andre. Et systematisk arbeid med innenfor/utenfor-problematikk og en horisontal tilnærming til EØS-relevansen er derfor svært viktig.

Oppmerksomheten og innsatsen rundt EU/EØS-arbeidet har vært lav, arbeidet starter for sent, og sakene blir ofte oppfattet å være av mer teknisk enn politisk karakter. Med hensyn til den generelle politiske EØS-debatten og avtalens betydning, er dette et paradoks. At norsk europapolitikk er reaktiv fremfor proaktiv utgjør en overhengende fare for å gå glipp av muligheter for norske bedrifter.

En aktiv deltakelse i de europeiske prosessene krever kompetanse og strategisk ledelse for å kompensere for at Norge ikke er med i selve beslutningsprosessen. NHO har lenge understreket behovet for tilstrekkelig politisk oppmerksomhet om saker samtidig som diskusjonene går i EU. Tidlig påvirkning og medvirkning er viktigere enn før for å gripe mulighetene utviklingen i EU skaper og ivareta norske bedrifters interesser.

Som ikke-medlem av EU mangler regjeringen og andre norske myndigheter deltakelse på arenaer hvor EUs medlemsland diskuterer forslagene fra EU-kommisjonen. Norge har dermed ikke tilsvarende strukturer som gjør oss nødt til å utvikle posisjoner like tidlig. Men behovet for

nettopp det er desto større for å sikre at Norge på lik linje med medlemsstatene i EU har posisjoner til fremlegg til relevant tid.

Regjeringen må identifisere prioriterte områder hvor tiltak er helt nødvendige. Nedenfor presenterer vi tiltak for å bøte på situasjonen gjennom de forskjellige fasene i EØS-arbeidet¹⁴:

- 1. Utredningsfasen:** Kommisjonens forberedende fase, før de legger frem lovforslag
- 2. Behandlingsfasen:** perioden etter at Kommisjonen har lagt frem et forslag, som deretter behandles av Rådet og Europaparlamentet
- 3. Innlemmelse- og gjennomføringsfasen:** perioden etter at en rettsakt er vedtatt i EU, og det skal gjøres en vurdering på om den skal innlemmes i EØS-avtalen, samt etter at den er tatt inn i EØS-avtalen og skal gjennomføres i nasjonal lov.
- 4. Oppfølgingsfasen:** perioden etter at regelverket er gjennomført i nasjonal lov, som gjelder riktig etterlevelse og håndhevelse.

Tiltak

- Norge bør etablere strukturer som gjenspeiler medlemslandenes arbeid med å utrede og behandle nytt regelverk, for å sikre effektiv og tidsmessig håndtering av nye EU-saker i forvaltningen og bidra til et politisk ordskippe om utviklingen.
- Regjeringen må kompensere for EØS-avtalens manglende tilgang til viktige EU-arenaer gjennom en styrket strategisk kontakt med Europaparlamentet, Rådet, medlemslandene og andre EU-organer som byråer og tilsyn.

5.1 Utredningsfasen (tidlig påvirkning)

Gjennom EØS-avtalen har Norge mulighet til å komme med innspill til politikkutviklingen i EU. Muligheten for å få gjennomslag for faglig begrunnede posisjoner er størst i den tidlige fasen i EUs beslutningsprosess. Det er derfor særdeles viktig at Norge benytter denne formelle rettigheten fullt ut for å få gjennomslag for norske interesser.

Utvikling av posisjoner

NHO mener at departementene må prioritere å utarbeide norske posisjoner på et tidlig stadium i EUs beslutningsprosess. Det gjelder både klassiske rettsakter som gjelder det indre marked hvor EØS-relevansen er udiskutabel, men er like viktig på områder som havner utenfor eller i en gråsoner, der det kan tenkes at norske interesser berøres. Næringslivet er forberedt på å bistå med innspill i utforming av posisjoner og prioriteringen av de viktigste sakene for Norge, og bør involveres gjennom faste samarbeidsstrukturer. For å lykkes med å få gjennomslag må vi utvikle posisjoner tidlig nok, prioritere innsatsen, og delta på de arenaene Norge har tilgang til gjennom EØS-avtalen.

NHO ønsker et tettere samarbeid mellom myndigheter og næringsliv i EU/EØS-saker. I dag er involveringen av næringslivet i disse prosessene sporadisk og tilfeldig. Kommunikasjon og dialog på et tidlig stadium, med partene i arbeidslivet, vil bidra til økt kunnskap og kompetanse om regelverksutviklingen utenfor miljøene i departementsfelleskapet og underliggende etater. Dette vil sette eksterne aktører i stand til å ha en bedre og mer konstruktiv dialog med forvaltningen og det videre politiske miljøet, mens det fortsatt er mulig å påvirke prosessene i EU. Norske myndigheter bør derfor systematisk involvere norske aktører i arbeidet med lov- og regelverkssaker i EU/EØS og andre EU-initiativer.

For næringslivet er det svært viktig at denne dialogen finner sted på tidligst mulig tidspunkt. Det er forvaltningens representanter som sitter inne i komiteene og som får informasjonen først. De har dermed en svært viktig rolle i å identifisere nye forslag og initiativer som kan være relevante for norske aktører. Samtidig kan næringslivets eksperter være til hjelp dersom de involveres tidlig nok. Næringslivet sitter ofte representert i ulike europeiske samarbeidsorganer, og kan bidra med mye informasjon og vurderinger til forvaltningens arbeid.

Det er viktig å identifisere og analysere konsekvensene av nye EU-initiativ som kan få stor betydning for norske aktører så tidlig som mulig. En slik dialog vil ikke nødvendigvis kreve mer ressurser, siden dette også vil forenkle arbeidet med gjennomføringen av nye rettsakter.

Tiltak

- Myndighetene må utvikle politiske posisjoner på et tidligere stadium enn i dag. Dette gjelder også i saker der Norge har interesser, men som havner på utsiden av EØS-avtalen eller i en gråsoner. Uavklart EØS-relevans må ikke bety at en sak ikke er av europapolitisk relevans for Norge.
- Regjeringen må systematisk konsultere interessenter i utvikling av posisjoner. Behovet for tidlig påvirkning i regelverksutviklingen tilsier et tettere og mer formelt samarbeid mellom norske myndigheter og næringslivet.

Deltakelse i ekspertgrupper og annet utredningsarbeid

EØS-avtalen gir Norge adgang til mange av EUs ekspertgrupper. Disse bistår Kommisjonen i å evaluere regelverk og foreslå endringer til nytt regelverk. Denne formelle rettigheten til deltakelse i tidlig fase er viktig at brukes fullt ut. NHOs vurdering er at det er rom for å arbeide bedre og mer systematisk på dette området. Det vil bidra positivt å opprettholde en fullstendig oversikt over hvilke ekspertgrupper Norge deltar i på de respektive departementenes ansvarsområder. På samme måte bør norsk deltakelse i komiteer som assisterer Kommisjonen med å utarbeide utfyllende regelverk (såkalte komitologi-komiteer) prioriteres. Der Kommisjonen bruker eksterne konsulenter eller innhenter råd fra EU-byråer bør norsk deltakelse i utforming av mandater og innspill til utredninger også prioriteres.

¹⁴Interdepartemental arbeidsgruppe (2021), s. 25-27

Det er i hovedsak forvaltningen ved departementene og underliggende etater som har anledning til å delta i disse møtene. Arbeidet må gis prioritet over tid. Tidlig etablering av norske posisjoner kan bidra til tidlig effektiv deltakelse i gruppene. NHO mener det må være en klar forventning at ekspertene som deltar i ekspertgrupper og komiteer har en løpende dialog med næringslivet.

Tiltak

- Norske myndigheter må foreta en grundig gjennomgang av norsk deltakelse i EUs arbeidsgrupper, komiteer og annet utredningsarbeid. Et minstekrav bør være at hvert departement har en oversikt som ligger åpent tilgjengelig over hvilke komiteer man deltar i, og hvilke man har prioritert å ikke delta i.
- Det må stilles krav til aktiv og systematisk norsk deltakelse i ekspertgruppene. Berørte aktører bør involveres i viktig komitéarbeid under etablert regelverk.

Strategisk bruk av nasjonale eksperter

Muligheten til å ha norske nasjonale eksperter i Europa-kommisjonen gir en unik mulighet til å følge relevant regelverksutvikling i EU, og samtidig bidra til bygging av nettverk og kompetanse for norske byråkrater. Den strategiske plasseringen og bruken av nasjonale eksperter varierer fra departement til departement. NHO mener regjeringen bør ha en helhetlig tilnærming til plassering av nasjonale eksperter på tvers av EUs generaldirektorater og se dette i sammenheng med prioriterte politikkområder. Det må fortløpende vurderes om det kan være aktuelt å tilby en nasjonal ekspert ut fra kommende politikktutformings- og lovgivningsprosesser av interesse for norske interesser. I tillegg må myndighetene ta bedre i bruk de nasjonale ekspertene man har, gjennom gode rutiner og strukturer for dialog og samarbeid.

Tiltak

- Regjeringen bør arbeide for å få flere nasjonale eksperter innenfor prioriterte politikkområder. NHO mener regjeringen bør ha en helhetlig tilnærming til plassering av nasjonale eksperter og se dette i sammenheng med prioriterte politikkområder. Gitt at Norge deltar fullt på det indre marked, bør det jobbes for å opprette en fast stilling som nasjonal ekspert i generaldirektoratet med ansvar for indre marked (for tiden DG GROW).
- Regjeringen bør utrede behovet for å få nasjonale eksperter i Europaparlamentet

Offentlig høring i Norge

NHO støtter at forslag fra Kommisjonen sendes på høring i Norge. Dette forenkler involvering av berørte parter og utvikling av norske posisjoner på et tidlig stadium. Det bør ikke være til hinder at man ikke rekker å oversette teksten til norsk, da Kommisjonens forslag finnes på blant annet engelsk, dansk og svensk.

Tiltak

- Myndighetene bør mer systematisk sende forslag fra Kommisjonen på høring i Norge.

Koordineringsutvalg og spesialutvalg

Koordineringsutvalget er et forum for informasjonsutveksling, tverrfaglig diskusjon om overordnede, prinsipielle spørsmål og diskusjoner om politikktutvikling innenfor EØS. Spesialutvalgene skal bidra til samordning mellom departementene i EØS-saker som berører flere departementer.

Den institusjonelle organiseringen av EØS-arbeidet i departementene med spesialutvalg og koordinerings-

utvalg ble etablert med inngåelsen av EØS-avtalen. Siden den gang har EUs organisering endret seg mye, og Norges samarbeid med EU likeså. Ikke minst griper EUs regelverkspakker inn i stadig flere sektorer. Det bør derfor vurderes om den norske organiseringen holder tritt med dagens samarbeidsformer i EU.

Like fullt er det av stor betydning å benytte og synliggjøre EØS-kompetansen og samfunnsrelevansen som ligger i EØS-koordineringsutvalget og spesialutvalgene. Utvalgene sitter på tidlig informasjon om regelverksutviklingen i EU som siden vil bli EØS-relevant og gjennomført i EØS-avtalen, innenfor alle deler av norsk samfunnsliv. Utvalgenes arbeid og sakene som drøftes der har med andre ord stor betydning for samfunnet og næringslivet.

For å øke kunnskapen og forståelsen for regelverksutviklingen i den tidlige fasen på EU-nivå burde Koordineringsutvalget og de respektive spesialutvalgene ha ekstern dialog regelmessig om hvilke typer regelverk som behandles og hvilke mulige konsekvenser dette kan ha for delene av norske samfunns- og næringsliv som påvirkes. Dette vil styrke utredningen av konsekvenser av EØS-regelverket i Norge.

Tiltak

- Regjeringen må sikre god koordinering og samordning mellom departementene, og strukturer for avveining av motstridende interesser. Samarbeid på tvers er viktig for å speile den sektorovergripende tilnærmingen i EU.
- Koordineringsutvalget og spesialutvalgene i EØS-saker bør etablere rutiner for fast dialog med partene i arbeidslivet i behandlingen av saker.

EFTA-kommentarer

EFTA-kommentarene er posisjoner som utarbeides av de tre EØS EFTA-landene. Disse kommentarene kan gis som innspill til offentlige høringer organisert av Kommisjonen før et forslag er utarbeidet, eller senere i lovgivningsprosessen.

Kommentarene sendes til Kommisjonens generalsekretariat, relevante generaldirektorater, EUs utenriksstjeneste, Europaparlamentet og formannskapet i EUs råd. Oversendelsen følges ofte opp med samtaler med representanter fra EU-institusjonene. EFTA-kommentarene er en viktig måte å gi innspill på riktig tidspunkt, og NHO er positive til signaler fra EFTA om at disse i fremtiden skal utarbeides tidligere.

Tilstedeværelse i Brussel og deltakelse på møter

Norge må benytte EØS-avtalens muligheter til å påvirke politikktutvikling på EU-nivå tidligere og forankre arbeidet på tilstrekkelig høyt politisk nivå. Norge bør stille på ministernivå, eller med statssekretær, når Rådsformannskapet inviterer til uformelle ministermøter.

NHO og NHOs landsforeninger er medlem av en rekke europeiske næringsorganisasjoner og har et omfattende og verdifullt nettverk i EU-landene og i Brussel. Norske myndigheter burde benytte dette nettverket for å øke innsikten i, og styrke innsatsen i å påvirke, EUs politikk- og regelverksutvikling.

Å legge bedre til rette for uformell kontakt og informasjonsutveksling mellom norske beslutningstakere og deres motparter i EU-systemet er også vesentlig, all den tid Norge har færre formelle påvirkningskanaler enn medlemslandene. Fysisk tilstedeværelse og deltakelse over tid er viktig for å bygge relasjoner og tillit.

Tiltak

- Regjeringen må prioritere deltakelse på uformelle ministermøter og andre fora de har mulighet til å delta i.
- Arbeidslivet parter burde som en hovedregel konsulteres for innspill til forberedelser til uformelle ministermøter og andre møteplasser.



5.2 Behandlingsfasen

Når Kommissjonen har lagt frem et forslag, tas behandlingen av forslaget i Rådet og Europaparlamentet. Norske aktører har begrensede formelle muligheter til å delta på denne delen av lovgivningsprosessen. Årsaken til det er at det først pågår interne forhandlinger innad i de to institusjonene, og når de begge har utviklet posisjoner begynner forhandlinger dem imellom. I forhandlinger er det som kjent vanlig å holde egne kort tett til brystet. Det er imidlertid åpen anledning for å fremme innspill direkte til medlemsstatene eller parlamentarikere, blant annet gjennom de norske partienes søsterpartier.

Det er viktig å ikke overse regelverk som Kommissjonen har fullmakt til å fastsette eller endre uten involvering av Råd og Parlament, det vil si der medlemslandenes myndigheter diskuterer Kommissjonens forslag og voterer i de relevante faste komiteer før Kommissjonen fastsetter rettsaktene. Slike rettsakter blir dermed vedtatt uten behandlingsfase, og i denne prosessen er det viktig at norske myndigheter er proaktive for å ivareta norske interesser inkludert norske næringslivsinteresser. Dette kan for eksempel dreie seg om endringer av vedlegg til forordninger vedtatt av Rådet og Europaparlamentet eller annet implementerende-/sekundærregelverk.

5.3 Innlemmelses- og gjennomføringsfasen

Tidkrevende vurderinger av EØS-relevans, eventuelle tilpasninger, og forsinkelser i forbindelse med de nasjonale parlamentenes godkjenning av implementering og gjennomføring, fører til økt fragmentering av det indre marked. Det er viktig at prosessene med innlemmelse og gjennomføring utføres uten unødvendig forsinkelse, uten at det går på bekostning i kvaliteten.

EØS-relevans

Det er viktig at en foreløpig vurdering av EØS-relevans gjøres på tidlig tidspunkt når det fremdeles er mulig å komme med innspill. Regjeringens utgangspunkt om at vurderingen av EØS-relevans ikke kan gjøres før et lovforslag er endelig vedtatt, innebærer at man vil være for sent ute for å ivareta norske interesser.

Spørsmålet om EØS-relevans vurderes tradisjonelt helt konkret, artikkel for artikkel. Det er tidkrevende. Samtidig risikerer man å bryte opp regelverket som i utgangspunktet er tenkt å fungere som en helhet. Dette er en svakhet, men samtidig stadig viktigere å unngå der stadig flere regelverk blir sektorovergripende. Den formelle, juridiske vurderingen av EØS-relevans må på et tidlig tidspunkt suppleres av en bredere vurdering av norske interesser knyttet til den gitte rettsakten, men også sees i sammenheng med andre relevante saker og områder. Dette er særlig viktig for regelverk som defineres i en gråsoner av EØS-avtalens virkeområde, og der det kan være ufordelaktig at Norge regnes som tredjeland. Forvaltningen bør legge enda bedre til rette for en slik strategi.

Det bør samtidig mer systematisk vurderes mulighet for innlemmelse i EØS-avtalens protokoll 31, dersom samlede interesser taler til fordel for dette, men inkorporering i EØS-avtalens vedlegg ikke er hensiktsmessig.

Etterslep

Tilknytningsformen til det indre marked gjennom EØS/EFTA gjør at det ofte tar tid å innlemme nye rettsakter i Norge. Det har over tid bygget seg opp et betydelig etterslep av utestående rettsakter som ikke er tatt inn i avtalen.

Forsinkelser i gjennomføringen kan skyldes flere forhold: manglende fremdrift på EU-siden, manglende kapasitet i EFTA-landene for å følge opp prosessene, eller politisk trening på EFTA-siden. Når det gjelder sistnevnte går

det en uklar grense mellom legitim tidsbruk i vanskelige prosesser og ren trening. Tidkrevende vurderinger av hel eller delvis EØS-relevans, omfattende bruk av muligheten til å anmode om unntak og tilpasninger, og forsinkelser i forbindelse med de nasjonale parlamentenes godkjenning av implementering og gjennomføring, fører til økt fragmentering av det indre marked. Manglende oversettelseskapasitet hos myndighetene leder til tilsvarende utfordringer.

En overordnet problemstilling med forsinket gjennomføring er at ensartetheten i EØS-avtalen svekkes over tid, altså at regelverket er ulikt i EU-området og EFTA/EØS-området. Sen innlemmelse svekker næringslivets og norske bedrifters konkurransekraft i møte med konkurranse fra europeiske bedrifter, samtidig som det skaper en rekke praktiske utfordringer. Etterslepet skaper unødvendig usikkerhet og merarbeid for bedriftene. Det kan også utfordre synet på Norge som konstruktiv partner på det indre marked, og svekke forhandlingskortene vi har i de tilfeller man ønsker å være med på initiativ som faller utenfor EØS-avtalen. NHO har derfor vært opptatt av raskt tempo i implementeringsarbeidet.

Tiltak

- EØS-lovgivning må tas inn i norsk lov uten ugrunnet opphold og etterslepet må reduseres. For å lykkes med dette må alle ansvarlige departement ha tilstrekkelig med ressurser og prioritere EØS-arbeidet.

EØS-notater og digitalt støttesystem

EØS-notatbasen skal gi myndighetene og berørte parter tilgang til informasjon om utviklingen i regelverksprosessen. Denne databasen har et stort forbedringspotensial, som blant annet også er dokumentert i en rapport utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring¹⁵. Næringslivet har et særlig behov for åpenhet i saksgangen for å kunne planlegge for egen virksomhet og investeringer. Det betinger et digitalt støttesystem med lett tilgjengelig informasjon som oppdateres jevnlig. Videre må det være korte frister for tidlig utforming av norske EØS-notater som inneholder vurderinger av konsekvenser og legges ut på høring.

¹⁵DFØ (2020)

NHO støtter derfor arbeidet med ny EØS-database. Det er viktig at dette arbeidet får tilført tilstrekkelig med midler. Forenkling og effektivisering av EØS-arbeidet kan frigjøre mer ressurser hos myndighetene til å følge opp det materielle regelverksarbeidet i EU.

Den eksisterende EØS-databasen er vanskelig søkbar og lite brukervennlig, og det er stort rom for forbedringer. En mer brukervennlig database vil bidra til å forbedre prosesser for utveksling av informasjon og søkbarhet i ett system. Dette vil muliggjøre en bedre og mer systematisk involvering av interessenter på alle stadier i EØS-arbeidet, og bidra til å forbedre kompetansen på og interessen for EØS-avtalen.

Tiltak

- Det må settes tydelige og stramme frister for tidlig utforming av norske EØS-notater. Notatene bør inneholde vurderinger av konsekvenser og raskt legges ut på høring.
- EØS-databasen må oppdateres jevnlig og vurderingene må være åpent tilgjengelige.

Dobbeltregelverk

Ved iverksetting av EØS-regelverk er det også viktig at prosessen brukes til å samkjøre med eksisterende nasjonalt regelverk for å hindre dobbeltregulering. Det er minst to typer dobbelt-regulering som det må ryddes opp i og som må forebygges ved den løpende EØS-regelverksendringer. I tillegg til overlapp med nasjonalt regelverk, kommer tilfellene der opphevet EØS-regelverk er direktiver som blir erstattet med forordninger. Gjennomføringen av direktivene kan være gjort i flere forskrifter og med "norsk" terminologi og norsk fortolkning av direktivenes innhold. Når direktivene er blitt erstattet av forordninger, er disse gjennomført i henvisningsforskrifter uten at man har ryddet opp i de forskriftene som har implementert direktivene.

5.4 Oppfølgingsfasen (håndheving og etterfølgelse av regelverket)

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen er sentrale institusjoner i EØS-avtalen og det er viktig at de har tilstrekkelige ressurser til å håndtere saker innenfor hele sitt ansvarsområde. Sakene ESA og EFTA-domstolen behandler har utviklet seg både i omfang og kompleksitet, og ressursituasjonen må gjenspeile dette.

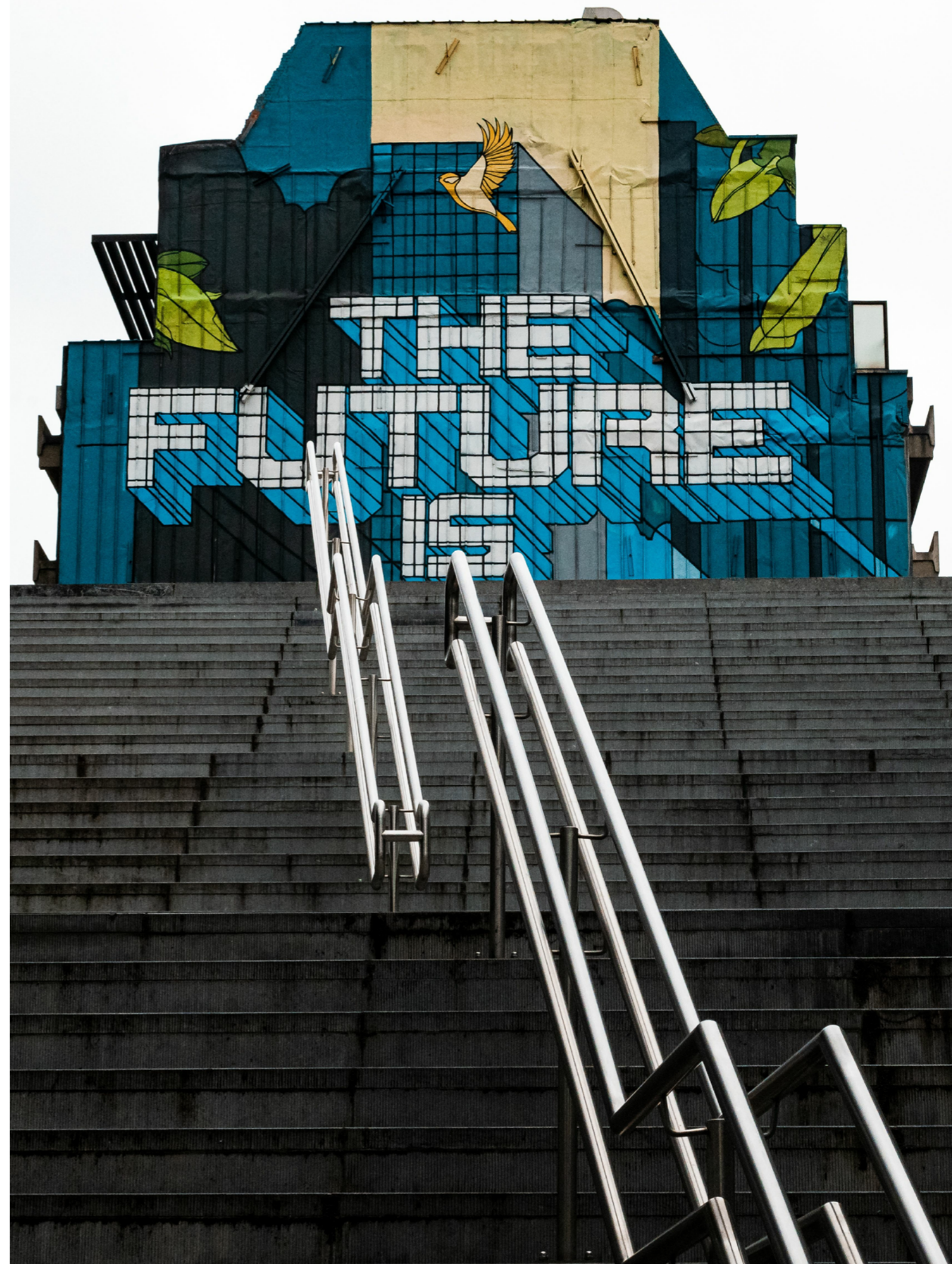
EØS-avtalens overvåkingorgan ESA

I takt med EØS-avtalens stadige vekst, samt nye oppgaver som følge av deltakelse i EU-byrå, må EFTA-landene sikre at ESA holder tritt med utviklingen. ESA er et rettslig og ikke et politisk organ. ESA har over tid uttrykt at ressursene ikke strekker til og har måtte henlegge saker på grunn av kapasitetshensyn. EFTA-landene må sikre at ESA har tilstrekkelig kapasitet til å utføre sine ansvarsoppgaver. ESAs generelle kapasitet bør bygges opp for å sikre en større grad av kontinuitet i arbeidet, og for å sikre at de er i stand til å utøve rollen som en troverdig kontrollør av EFTA-landene. Det er helt avgjørende for tilliten til EØS-avtalen. ESA har signalisert at de vil prioritere viktige saker av stor betydning for næringsliv og borgere. Det er viktig at også andre saker behandles innenfor fornuftige tidsrammer og ikke blir satt på vent.

EFTA-domstolen

Mye av regelverksavklaringen og -utviklingen finner sted i EU- og EFTA-domstolen. Dette innebærer at norske myndigheter bør ha god kjennskap til avgjørelser som avvises fra disse domstolene. Det bør utarbeides rutiner for å sikre at kunnskap om domsavgjørelser blir tilstrekkelig fulgt opp. I tillegg bør norske myndigheter bruke aktivt de mulighetene som finnes for å delta i domstolsbehandlingen i EFTA- og EU-domstolen av saker som er viktige for norske interesser.

Som følge av økende saksmengde i EFTA-domstolen, EØS-avtalens økende kompleksitet, og ytterligere spesialisering i EUs domstoler, bør man løpende sørge for at EFTA-domstolen har tilstrekkelig kapasitet til å utføre sine oppgaver.





6. Videreutvikling av det indre marked

EUs indre marked vil aldri "ferdigstilles", men være i en kontinuerlig utvikling ettersom regelverket som regulerer markedet må tilpasses omverdenen, skiftende tider, teknologier og utfordringer. Markedsreguleringen har vært under kontinuerlig utarbeidelse i mer enn 30 år. I den perioden har mange grensekryssende hindre internt i det indre marked blitt bygget ned, men mange gjenstår.

Studier estimerer at handelsbarrierer undergraver oppskaleringen og veksten til europeiske selskaper og koster EU opptil 1,1 milliarder euro eller opptil 8,6 prosent i ekstra EU-BNP¹⁸. Dette svekker utvikling av nye europeiske næringer. Vekstutsiktene for den europeiske økonomien anslås å være moderat sammenlignet med fremvoksende økonomier. Å redusere restriksjoner på det indre marked vil være et viktig bidrag til å løfte den europeiske økonomien. Vedlikehold av det indre marked må på den måten anses som en vesentlig brikke i målsetningen om å gjøre Europa mer konkurransedyktig.

Identifisering og fjerning av handelsbarrierer

Single Market Enforcement Taskforce (SMET) er et forum der Kommisjonen og medlemslandene jobber sammen for å identifisere handelsbarrierer og utvikle løsninger. Her sitter myndighetspersoner fra nasjonale administrasjoner sammen for å løse konkrete utfordringer organisert ut fra ulike prosjekter. NHO mener at Norge med fordel kan bli mer aktive i denne deltakelsen.

I hvert land finnes det et senter for å bistå bedrifter og enkeltpersoner å løse problemer med grensekryssende aktivitet. SOLVIT, som denne tjenesten heter, er lite benyttet blant bedrifter i Norge. Det er behov for å vite mer om hvorfor, og hva som eventuelt skal til for at det kan bli et reelt verktøy for å hjelpe bedrifter som opererer innenfor det indre marked. Informasjon fra SOLVIT er også et godt utgangspunkt for å brukes inn i arbeidet til SMET.

¹⁸BDI (2023) <https://english.bdi.eu/article/news/30-years-of-single-market-europes-unfinished-success-story>

Forenkling av tjenestehandel

En av de største potensialene for videre er integrasjon er innenfor tjenestefeltet. Her eksisterer det fremdeles mange handelsbarrierer i de ulike landene, og det har vært begrenset vilje blant flertallet av EUs medlemsland til å gjøre noe med dette.

Fjerning av uforholdsmessige regulatoriske og administrative hindringer for grenseoverskridende levering av tjenester, og forenkling av tilgang til markeder, er avgjørende for at EU skal forbedre konkurranseevnen og øke jobbskapingen. Det er viktig å tette gapet i produktivitetsnivået til EU-tjenester sammenlignet med USA, slik at Europas større andel av tjenesteverdien i produksjonen blir et ekte konkurransefortrinn. En kartlegging viser at 60 % av dagens barrierer for grenseoverskridende levering av tjenester er de samme som for 20 år siden¹⁹. Studier viser også at 27 % av verdiskapingen til produserte varer i EU genereres av tjenester sammenlignet med 20 % i USA, mens Europas produktivitet på tjenester er betydelig lavere²⁰. Europa trenger en handlingsplan for grensekryssende tjenesteyting, samt en grundig gjennomgang av tillatelses-, lisensierings- og autorisasjonsordninger.

Norge må ikke legge begrensninger på EØS-avtalens grunnleggende prinsipper om fri bevegelse av personer og tjenester. Regjeringen må følge tett de politikkutviklinger som skjer på EU-nivå om godkjenning av kompetanse og tilrettelegging for arbeidsinnvandring, slik at ikke Norge sakter akterut i konkurransen om utenlandsk arbeidskraft og kompetanse.

For å sikre reell fri bevegelse av personer er godkjenning og samarbeid om utdanning og yrkeskvalifikasjoner viktig. NHO er opptatt av at Norge og EU-landene har gode systemer for godkjenning på tvers av land. Systemer for godkjenning må ivareta hensynet til høy kvalitet og sikre nødvendig tillit. NHO ønsker at det blir enklere, særlig for folk med fag- og spisskompetanse, å komme til Norge, og at det går både raskere og enklere å få godkjent utenlandsk kompetanse og yrkeskvalifikasjoner. Her er det viktig å ha en bred definisjon av fag- og spisskompetanse, siden kompetansebehovene er store i bredden av profesjonene.

Integrering av finansmarkedene

Norske og europeiske bedrifter av avhengig av stabil tilgang på kapital. Kapitalbehovene fremover vil være massive for at europeisk næringsliv skal omstilles til klimamål, en ny

digital hverdag og bevare global konkurransedyktighet med nye geopolitiske forutsetninger. Offentlige tiltak er viktige for å tiltrekke kapital til omstillingsprosjekter med høy risiko, eksempelvis gjennom garantiordninger, men offentlige budsjetter kan ikke alene finansiere omstillingen. I Europa er omstillingsbehovet for klima og digital anslått til om lag 500 milliarder euro per år frem til 2030²¹, mens Verdensbanken har anslått at det globale investeringsgapet for å nå klimamålene er på over 6000 milliarder dollar per år i årene 2016-2030²². Dette illustrerer behovet for å styrke det private europeiske kapitalmarkedet som historisk har vært mindre enn det amerikanske.

Kapitalmarkedsunionen er det viktigste tiltaket EU har lansert for å styrke volum, likviditet og kapitalflyt i Europa. Dette arbeidet må ytterligere styrkes fremover fordi konkurransen om kapital globalt blir større. Det er behov for effektivisering av infrastruktur, mulighet til å tiltrekke nye investorgrupper og å senke de grensekryssende barrierene som ligger blant annet i ulik kontrakts- og konkursrett i det indre marked.

For Norge er dette arbeidet avgjørende for at norske bedrifter skal fortsette å tiltrekke seg kapital for å kunne vokse og bevare internasjonal konkurransekraft. Om lag 40 % av verdiene på Oslo Børs eies av utenlandske investorer²³. En vesentlig andel av kapitalen som tilrettelegges for norske selskaper i det unoterte markedet kommer fra utenlandske selskaper. Denne kapitalen er avgjørende for norsk vekstevne. For Norge er det også viktig å oppfattes som et attraktivt marked å investere i, hvor stabile rammebetingelser er en avgjørende faktor for å tiltrekke den utenlandske kapitalen som er svært sensitiv for endringer i de mindre valutaene og økonomiene.

Smartere måter å utforme regelverk på (better regulation)

Nye lovforslag må utredes bedre enn det gjøres i dag. Det er viktig at lovforslagenes virkninger på næringslivet er tilstrekkelig utredet i forberedelsesfasen til Kommisjonen. I takt med at sikkerhetspolitikk og digitalisering spiller en større rolle inn i annet sektorregelverk, øker betydningen av at de ulike generaldirektoratene i Europakommisjonen samarbeider og gjør felles stresstester av virkninger av nytt regelverk for ulike enkeltsektorer.

Statsstøtte

Likelydende statsstøtteregler i EØS-området begrenser landenes mulighet til å støtte eget næringsliv. Uten slike regler vil ikke lik konkurranse i det indre marked være mulig. Samtidig åpner reglene for at landene kan intervensere dersom markedet ikke fungerer etter sin hensikt, for eksempel ved å drive frem miljømstillinger eller påskynde forskningsinitiativ. EU-kommisjonen har det siste tiåret arbeidet for å forenkle støtteprosedyrene og gi medlemslandene større ansvar for prosessen. Det har samtidig medført mindre kontroll fra EUs side og større rettsikkerhetsutfordringer for enkeltbedrifter. Europakommisjonen og ESA bør møte disse utfordringene med bedre veiledning og ytterligere føringer som støtter nasjonale domstolars behandling av saker.

Gjennom kriseregelverket de siste årene har støttenivåene økt betraktelig, og tildelt støtte har i økende grad divergert mellom landene i EØS. Statsstøtte er nå også tillatt for masseproduksjon og for å "matche" støtte gitt i tredjeland. Dette øker risikoen for oppsplitting av markeder, og for overdreven bruk av støtte som igjen kan lede til et subsidiekapløp. Det vil underminere konkurransen og gjøre markedet mindre dynamisk, men også kunne bidra til at det indre marked på sikt forvitrer.

NHO mener at bruk av offentlig støtte bør være restriktiv. Næringslivet er best tjent med generelle rammevilkår som skaper gode forutsetninger for uavhengige bedrifter. Dersom offentlig støtte benyttes, bør det i størst mulig grad være brede forholdsmessige ordninger som motvirker uønsket markedssvikt. Reglene bør i enda større grad forenkles for å minimere administrative kostander, og legge til rette for større åpenhet omkring støttetildelinger.

Tiltak

- Norge må delta som en konstruktiv partner i videreutviklingen av det indre marked og påse at nytt regelverk ikke utformes slik at det skaper nye barrierer for bedriftene.
- Regjeringen bør kartlegge handelshindringer norske bedrifter opplever i det indre marked, samt identifisere og fjerne handelshindre utenlandske foretak opplever i Norge.
- Norge bør delta i flere prosjekter under Single Market Enforcement Taskforce (SMET)
- Tjenesten SOLVIT må markedsføres bedre for å nå ut til målgruppen.
- Det er behov for forenklede administrative prosedyrer for anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner.
- Norske politikere må styrke rammebetingelser som er avgjørende for at norske bedrifter kan tiltrekke nok kapital til å vokse og bevare konkurranseevne.

¹⁹Commission staff working document (2023) | ²⁰Copenhagen Economics (2018) | ²¹Bruegel (2024) | ²²OECD (2023)

²³Nærings- og fiskeridepartementet (2019) - Høringsnotat: Forslag til ny lov om røstingsrådsgjevarar og endringer i aksjelovgivning mv. brev, s. 5



7. Andre samarbeids- og finansieringsordninger

EU-programmer

Deltakelse i EUs programmer er viktig for at norsk næringsliv fortsatt skal være konkurransedyktig i fremtiden. Tett samarbeid med våre viktigste handelspartnere gir norske bedrifter viktig kunnskap, nettverk og midler til å gjøre dem bedre i stand til å møte den globale konkurransen. I tillegg gir deltakelse mulighet for å medvirke i EUs politikktutforming og bidra til satsing på strategiske områder. Det er derfor viktig at det sikres nasjonal finansiering til deltagelse i alle relevante programmer.

Horisont Europa

Det europeiske forsknings- og innovasjonssamarbeidet er veldig viktig for Norge og norsk næringsliv. Horisont Europa, som de foregående rammeprogrammene, gir norske bedrifter, forskningsinstitutter og andre aktører tilgang til forsknings- og innovasjonsressurser som langt overgår norsk kapasitet og bredde. Samarbeidet er en integrert del av både forsknings- og innovasjonspolitikken og europapolitikken og bidrar til at vi når nasjonale mål. Norske aktører har lyktes godt i Horisont Europa og har bare det siste året fått nær 6 milliarder kroner, godt over målet for returandel.

Omfattende deltagelse i det europeiske forsknings- og innovasjonssamarbeidet blir enda viktigere enn tidligere, gitt den omstillingen som norsk næringsliv er inne i. Norge vil gradvis få færre inntekter fra petroleumsaktiviteten, og fastlandsindustrien må utvikles til å skape nye eksportprodukter- og tjenester. Samtidig skal samfunnet endres i klimavennlig retning, og Norge er med i EUs klimapolitikk, der Europakommisjonen legger opp til økt innsats. EU-programmene for forskning og innovasjon utgjør sentrale instrumenter i denne satsingen, noe som gjør det ekstra viktig at Norge får på plass en strategi for best mulig deltagelse.

Endringene i det geopolitiske bildet tvinger frem nyteknologisk og mer offensiv bruk av sivile teknologiaktører for å sikre best mulig forsvarsevne. Det kommende rammeprogrammet for forskning vil trolig åpne for støtte til flerbruksteknologi, altså sivil teknologi som kan få anvendelse til militære formål, som i dag er ekskludert. På den måten vil programmet få nye synergier med prosjekter under EUs forsvarsfond.

Digital Europa

Norge deltar i programmet for et digitalt Europa (DIGITAL), som skal legge rammene for at de digitale satsingene i Horisont Europa blir tatt i bruk. Den norske returandelen fra DIGITAL er relativt lav, noe som trolig skyldes at det ikke er satt av midler til nasjonal medfinansiering og norske aktører ikke kan søke midler til medfinansiering i EU-fond. Derfor må det sikres nasjonal medfinansiering til DIGITAL Europa.

Romprogrammer

Norge har vært med på utviklingen av EUs romprogrammer siden midten av 90-tallet, og har vært en viktig partner grunnet vår geografiske beliggenhet, infrastruktur og

relevante næringsaktører med teknologisk spisskompetanse. EUs romsatsing har de siste årene fått en økt strategisk betydning på grunn av bidrag til sikkerhet, beredskap og andre sentrale samfunnsfunksjoner. Program-samarbeid på enkelte sensitive områder har i utgangspunktet ikke vært åpent for ikke-medlemsland. Dette krever derfor særskilte avtaler for Norge, noe som har skapt usikkerhet angående deltagelse. Det er viktig å sikre norsk deltagelse på like vilkår, slik at norsk næringsliv kan ta del i utviklingen på strategisk viktige områder. EUs satsing på rom henger tett sammen med prosjekter som utvikles i Den europeiske romfartsorganisasjonen (ESA). Det er derfor viktig at det i tillegg til finansiering av norsk deltagelse i EUs romprogram, også sikres en ordning for nasjonal medfinansiering for norske bedrifters mulighet til å delta i ESAs romprogram.

IPCEI

Important Projects of Common European Interest (IPCEI) er innovative prosjekter på strategiske industrielle områder, som krever koordinert grenseoverskridende innsats fordi markedet ikke kan levere løsningene som trengs for å

løse sentrale samfunnsproblemer. Prosjektene er unntatt statsstøttereguleringen og skal fremme investeringer i Europa og på sikt styrke Europas konkurransevne. Utover fordelene som gjelder statsstøtte, fungerer også IPCEI som et styrings- og koordineringsverktøy for de involverte medlemsland som ønsker å utvikle strategiske, europeiske verdikjeder. Prosjektene utvikles gjerne av relevante aktører i enkelte medlemsland, noe som krever proaktiv holdning fra norske aktører og myndigheter for å fange opp og sikre deltagelse i nye initiativer.

EØS-midler

EØS-midlene er et viktig bidrag til sosial utjevning i Europa og nærmere grensekryssende samarbeid. I den kommende programperioden for midlene må næringsutvikling og det grønne skiftet vektlegges, og det bør tilrettelegges for deltagelse fra norske næringslivsaktører. Midlene bør også benyttes til sosial dialog som tar sikte på å styrke kapasiteten til arbeidslivets parter i Øst-Europa.

Tiltak

- Regjeringen må prioritere deltagelse i EUs programmer og bør begrunne særskilt overfor Stortinget dersom Norge ikke skal delta i nye programmer.
- Regjeringen må vektlegge næringslivets behov og være tidlig ute med å spille inn norske prioriteringer i fremtidige EU-programmer.
- Regionale og nasjonale støtteordninger og virkemidler må også sees i sammenheng med Horisont Europa. Det må være et samspill for forsterkning og kvalifisering for den internasjonale konkurransen i programmet.
- For å sikre returandel fra de europeiske programmene Norge deltar i, må man sikre ordninger for nasjonal medfinansiering der dette kreves og vurdere andre virkemidler som bidrar til økt returandel.



Foto: Tom Aksel Mathisen/NHO

30 tiltak for å styrke Norges posisjon i Europa etter 30 år med EØS

1. Det er behov for et kunnskapsløft om EØS-avtalen og Norges forhold til EU. Dette bør skje i samspill mellom myndigheter, næringsliv og fagbevegelse.
2. Regjeringen må sikre tilstrekkelig kompetanse i forvaltningen gjennom styrket og systematisk oppbygging og vedlikehold av EU/EØS-kompetanse i forvaltningen sentralt og lokalt.
3. Satsingen på europaforskning må øke betydelig i årene fremover gjennom større og mer langvarige forskningsprogrammer, fortrinnsvis gjennom en egen fast post på statsbudsjettet slik at Stortinget kan føre kontroll over bevilgningene.
4. Norge bør delta i Eurobarometer-undersøkelser og styrke samarbeid med Eurostat for å muliggjøre analyser av EØS-området samlet.
5. Norge bør etablere strukturer som gjenspeiler medlemslandenes arbeid med å utrede og behandle nytt regelverk, for å sikre effektiv og tidsmessig håndtering av nye EU-saker i forvaltningen og bidra til et politisk ordskifte om utviklingen.
6. Regjeringen må kompensere for EØS-avtalens manglende tilgang til viktige EU-arenaer gjennom en styrket strategisk kontakt med Europaparlamentet, Rådet, medlemslandene og andre EU-organer som byråer og tilsyn.
7. Myndighetene må utvikle politiske posisjoner på et tidligere stadium enn i dag. Dette gjelder også i saker der Norge har interesser, men som havner på utsiden av EØS-avtalen eller i en gråson. Uavklart EØS-relevans må ikke bety at en sak ikke er av europapolitisk relevans for Norge.
8. Regjeringen må systematisk konsultere interessenter i utvikling av posisjoner. Behovet for tidlig påvirkning i regelverksutviklingen tilsier et tettere og mer formelt samarbeid mellom norske myndigheter og næringslivet.
9. Norske myndigheter må foreta en grundig gjennomgang av norsk deltakelse i arbeidsgrupper, komiteer og annet utredningsarbeid. Et minstekrav bør være at hvert departement har en oversikt som ligger åpent tilgjengelig for alle over hvilke komiteer man deltar i, og hvilke man har prioritert å ikke delta i.
10. Det må stilles krav til aktiv og systematisk norsk deltakelse i ekspertgruppene. Berørte aktører bør involveres i viktig komitéarbeid under etablert regelverk.
11. Regjeringen bør arbeide for å få flere nasjonale eksperter på politikkområder som har stor betydning for norske interesser innenfor prioriterte politikkområder. NHO mener regjeringen bør ha en helhetlig tilnærming til plassering av nasjonale eksperter og se dette i sammenheng med prioriterte politikkområder. Gitt at Norge deltar fullt på det indre marked, bør det jobbes for å opprette en fast stilling som nasjonal ekspert i generaldirektoratet med ansvar for ubdre marked (for tiden DG Grow).
12. Regjeringen bør utrede behovet for å få nasjonale eksperter i Europaparlamentet.
13. Myndighetene bør mer systematisk sende forslag fra Kommisjonen på høring i Norge.
14. Regjeringen må sikre god koordinering og samordning mellom departementene, og strukturer for avveining av motstridende interesser. Samarbeid på tvers er viktig for å speile den sektorovergripende tilnærmingen i EU.
15. Koordineringsutvalget og spesialutvalgene i EØS-saker bør etablere rutiner for fast dialog med partene i arbeidslivet i behandlingen av saker.
16. Regjeringen må prioritere deltakelse på uformelle ministermøter og andre fora de har mulighet til å delta i.
17. Arbeidslivet parter burde som en hovedregel konsulteres for innspill til forberedelser til uformelle ministermøter og andre møteplasser.
18. EØS-lovgivning må tas inn i norsk lov uten ugrunnet opphold og etterslepet må reduseres. For å lykkes med dette må alle ansvarlige departement ha tilstrekkelig med ressurser og prioritere EØS-arbeidet.
19. Det må settes tydelige og stramme frister for tidlig utforming av norske EØS-notater. Notatene bør inneholde vurderinger av konsekvenser og raskt legges ut på høring.
20. EØS-databasen må oppdateres jevnlig og vurderingene må være åpent tilgjengelige.
21. Norge må delta som en konstruktiv partner i videreutviklingen av det indre marked og påse at nytt regelverk ikke utformes slik at det skaper nye barrierer for bedriftene.
22. Regjeringen bør kartlegge handelshindringer norske bedrifter opplever i det indre marked, samt identifisere og fjerne handelshindre utenlandske foretak opplever i Norge.
23. Norge bør delta i flere prosjekter under Single Market Enforcement Taskforce (SMET).
24. Tjenesten SOLVIT må markedsføres bedre for å nå ut til målgruppen.
25. Det er behov for forenklede administrative prosedyrer for anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner.
26. Norske politikere må styrke rammebetingelser som er avgjørende for at norske bedrifter kan tiltrekke nok kapital til å vokse og bevare konkurranseevne.
27. Regjeringen må prioritere deltakelse i EUs programmer og bør begrunne særskilt overfor Stortinget dersom Norge ikke skal delta i nye programmer.
28. Regjeringen må vektlegge næringslivets behov og være tidlig ute med å spille inn norske prioriteringer i fremtidige EU-programmer.
29. Regionale og nasjonale støtteordninger og virkemidler må også sees i sammenheng med Horisont Europa. Det må være et samspill for forsterkning og kvalifisering for den internasjonale konkurransen i programmet.
30. For å sikre returandel fra de europeiske programmene Norge deltar i, må man sikre ordninger for nasjonal medfinansiering der dette kreves og vurdere andre virkemidler som bidrar til økt returandel.

Kilder

- Bruegel (2024) - Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026
- BusinessEurope (2023) Priorities for the Single Market beyond 2024
- CEPS (2024) - Empowering the Single Market: A 10-point plan to revive and deepen it
- Commission staff working document (2023) - 2023 Annual Single Market Report: Single Market at 30
- Copenhagen Economics (2018) - Making EU trade in Services Work for all
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) - DFØ-rapport 2020:3, Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet
- Enrico Letta (2024) - Much more than a market
- ESA (2022) - Annual Report
- Interdepartemental arbeidsgruppe (2021) - Departementenes EØS-arbeid
- NOU 2012:2 - Innenfor og utenfor
- NOU 2020:9 - Blindsonen
- NOU 2024:7 - Norge og EØS: Utvikling og erfaringer
- NHO (2015) - EU, EØS og norsk næringsliv | NHOs politikkdokument
- NHO (2022) - Høring: forslag til endring i utredningsinstruksen med veileder
- NHO (2024) - Internasjonal strategi: et næringsliv for fremtiden
- NUPI (2024) - Blikk på EØS 30 år
- Mario Monti (2010) - A New Strategy For The Single Market
- Menon (2023) - Eksportmeldingen 2023
- OECD (2023) - Towards Orderly Green Transition: Investment Requirements and Managing Risks to Capital Flows
- Oslo Economics (2021) - Tidlig involvering av kommunesektoren i statens arbeid med EU/EØS-arbeid
- Rieker, Pernille og Elsa Gunnarsdottir (2023) - Norge og EU: Betydningen av medlemskap, i Internasjonal Politikk årgang 81, nummer 4
- Svensk Näringsliv (2022) - A competitiveness compass for the EU
- Vandermeeren (2022) - 30 years of Single Market - taking stock and looking ahead
- Veld, Jan in 't (2019) - Quantifying the Economic Effect of the Single Market in a Structural Macromodel https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-economic-effects-single-market-structural-macromodel_en

