

## Professor Ole Gunnar Austvik

# Flinkest i klassen?

## Har Norge et politisk handlingsrom under EØS-avtalen?

Norges åpne økonomi, WTO-medlemskapet og EØS-avtalen har medført at vår tradisjonelle handlefrihet i utformingen av egen politikk begrenses. WTO-medlemskapet binder Norges handlefrihet i handelspolitikken og hvordan vi kan påvirke vår eksport og import til hele verden. EØS-avtalen gjør oss til fullt medlem av EUs indre marked, utenom jordbruk og fiske. EØS-avtalen krever harmonisering og likhet med EU i mye nasjonal politikk som påvirker konkurranseforholdene mellom Norge og EU. Myndighet er overført til EFTAs overvåkningsorgan, ESA, og dermed til EU. Mens internasjonale avtaler begrenser handels- og konkurransepolitiske forhold, begrenser i tillegg internasjonal konkurranse mye annen nasjonal politikk. Det er vanskelig for enkeltland over tid å ha mye høyere skatter og avgifter, velferdsordninger, miljøstandarder mv. enn andre land. Kostnadsdrivende tiltak som er en ulempe for egen konkurransesituasjon presses bort og tilpasses nivået i samhandlende land («race-to-the-bottom»).

### **Mindre handlefrihet – større marked**

Norge har som de fleste andre land gitt bort mye nasjonal politisk handlefrihet gjennom internasjonale avtaler og markeder. Gevinsten er å kunne operere i større markeder og få et høyere inntektsnivå. Land i Europa og resten av verden har blitt gjensidig avhengige av hverandres eksport, import og økonomiske og politiske utvikling. Velfungerende og demokratiske inter- og dels overnasjonale institusjoner og politikk blir stadig viktigere for utviklingen og utformingen av nasjonal politikk. Er det da slik at vi passivt må innordne oss EUs lover og regler? Hvilke muligheter har vi til å utøve selvstendig nasjonal myndighet innenfor EUs regelverk?

Som lite land og ikke-medlem er muligheten til å påvirke utformingen av EUs regelverk begrenset. Norske utsendinger kan drive lobbying og delta på noen møter, men beslutningene er vi ikke med på.

Tross ikke-medlemskapet og mangel på innflytelse har Norge blitt karakterisert som flinkest i klassen til å raskere og mer bokstavtro innføre EUs regler enn EU-landene selv. Andre (små og store) EØS-land gjør det i noen grad saktere og av og til annerledes enn Norge og slik vi leser teksten.

### **Ikke-diskriminering**

Mange EU-regler er ikke kontroversielle eller politisk vanskelige å innføre. I noen tilfeller kan de imidlertid være det. Et bærende prinsipp for EUs indre marked er ikke-diskriminering. Prinsippet gjelder for konkurransen mellom norske og utenlandske virksomheter, så vel som mellom offentlig og private aktører der disse opptre i konkurranse med hverandre. Adgangen til direkte å støtte nasjonale private virksomheter, noe som var mer vanlig før EØS-avtalen trådte i kraft, er det i hovedsak ikke anledning til. Nøytral konkurranse er ment å gi bedre og billigere varer og tjenester i et

større mangfold for både offentlige og private forbrukere, og til å gi de beste bedriftene mulighet til å vokse i et større EØS-marked.

EUs regelverk for ikke-diskriminering og gjennomføring av øvrig politikk og prinsipper er sammensatt. Konkurranselovgivningen er generell på tvers av sektorer og gjelder i mange tilfeller uansett. Prinsippet om Ikke-diskriminering kan vanskelig brytes. De mer sektorbaserte direktivene og forordningene innføres i Norge gjennom forskrifter, men kan også gi nye lover eller endringer i eksisterende lover. En forordning er en bindende rettsakt, og EU-beslutninger om enkeltsaker kan også kreve gjennomføring i norsk rett. Et direktiv fastsetter på sin side mål som skal nås der hvert land selv velger form og utforming i nasjonal lovgivning. Direktiver er derfor som regel mer generelt uformet enn forordninger. En rekommandasjon fra EU, eller henstilling, er en ikke-bindende rettsakt som henstiller, men ikke krever, landene til å etterleve dens innhold. Til sist angir retningslinjer fra EU prinsipper som skal anvendes for statsstøtte, og som heller ikke er bindende rettsakter.

### **Handlingsrommet defineres også av Norge**

Regelverket er komplisert, og binder i vekslende grad norsk politikk og rom for nasjonal fortolkning og deretter gjennomføring. Om ikke fortolkning og implementering gir nok nasjonalt handlingsrom, kan ny politikk ta hånd om nasjonale prioriteter som gammel politikk etter EØS-avtalen ikke lenger har anledning til å ta hensyn til. Innen energisektoren (vannkraft, olje og gass) viste det seg eksempelvis at økt statlig aktivitet gjennom selskaper og eierforhold langt på veg kunne kompensere for et EU-regelverk som ellers kunne ført til en europeisering av sektoren. Her har Norge i hovedsak klart å beholde nasjonal kontroll innenfor en avtale som skal tjene hele EØS-området og ikke primært Norge som enkelt-stat.

Eksempelet fra energisektoren viste at potente statlige selskaper og institusjoner er blant virkemidler som kan kompensere for mangelen av gjensidige forhandlinger og innflytelse på formelle overnasjonale regler. For å finne riktig tilpasning til EUs regler og grader av nasjonal politisk handlefrihet er det nødvendig med innsikt i og forståelse av EU og EU-lands motivasjoner for politikk, hvordan den er ment å virke, og hvordan den kan praktiseres.

Det nasjonale politiske handlingsrommet defineres altså ikke bare av EU, men skapes i noen grad av Norge selv. Det er viktig å vite hva man vil, forstå og være i forkant av EU og EU-landenes politiske ambisjoner og beslutninger - og ikke bare å kopiere lover og regler på en passiv måte. Dette synes å gjelde uavhengig av vår formelle tilknytning til EU (medlem, handelsavtale som Sveits eller EØS-avtalen som vi har).

Vi er altså ikke «flinkest» i klassen på alt – på noen områder har vi også vært gode og benyttet handlingsrommet godt. EU er regel-makeren og Norge er regel-takeren. Men det er ikke nødvendigvis slik at en regel-taker ikke likevel kan være grad av politikk-maker i eget land.