



Blikk på EØS 30 år

Arne Melchior og Hildegunn Kyvik Nordås, NUPI

Utgiver: Næringslivets Hovedorganisasjon og Norsk utenrikspolitisk institutt 2024

Lisens: 

Denne rapporten er utarbeidet av NUPI (Norsk utenrikspolitisk institutt) for Næringslivets hovedorganisasjon i anledning av EØS-avtalens 30års-jubileum 1. januar 2024.

Kontaktinfo: am@nupi.no; hildegunn@nupi.no.

Denne rapporten er skrevet i november-desember 2023. Vi takker NHO for den finansielle støtten, men understreker at synspunkter, vurderinger og ansvaret for mulige feil og mangler er forfatterens. Vi takker NHOs medarbeidere og andre kolleger for nyttige innspill og kommentarer underveis i arbeidet.

Oslo, 2.1.2024

Forsidebilde: Foto: Jarle Nytingnes

Blikk på EØS 30 år

Arne Melchior og Hildegunn Kyvik Nordås, NUPI

Publisert av:



Innhold

Oppsummering	4
Blikk på EØS 30 år	6
EØS: Historietime	6
Fra én til 101 avtaler med EU	7
Et integrert Europa - for folk og næringsliv.....	9
Øst-utvidelse av EU – et bidrag til europeisk enhet	11
EU er vår klart viktigste handelspartner	14
EØS – viktig for livet etter oljen	15
Norge – nettoeksportør av matvarer	18
Det indre marked for tjenester – ikke skapt på en dag.....	19
EØS-avtalen gir betydelige gevinster	23
Utfordringer for EØS-avtalen i 2023: En ny industripolitikk	25
Handelspolitikken overfor tredjeland: Økt avhengighet av EU?.....	27
Perspektiver videre	30
Referanser	31
Vedlegg 1. Norsk tjenestehandel fordelt på EU og resten av verden, 2012-2023.	35

Oppsummering

Norge har gjennom 30 år vært knyttet til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Dette har ifølge foreliggende forskning ført til en kraftig vekst i handelen og en økning i realinntekten på 2-6%. I tillegg kommer andre gevinster, for eksempel administrativ innsparing ved å ha et felles regelverk i EØS, og velferdsgevinster av felles miljøregulering i Europa. EØS-avtalen er unik ved å ha et omfattende felles regelverk som oppdateres løpende. Tusenvis av EØS-bestemmelser er del av lover og praksis som folk og bedrifter møter hver dag uten nødvendigvis å vite at de skyldes EØS. Østutvidelsen fra 2004 gjorde EØS til et integrert og voksende marked med over 500 millioner innbyggere, og har ført til økonomisk og sosial utjevning i Europa ved at de nye medlemslandene har tredoblet inntekten. Innvandrere fra nye EU-medlemsland har høy yrkesdeltaking og står nå for 1/4 av innvandrere i Norge. EU er fortsatt Norges klart viktigste partner med rundt 60% for både handel og investeringer. I EØS-området har handelen mellom og med nye medlemsland vokst raskest. For handelen med varer har EØS ført til et sømløst felles marked for de sektorer som omfattes. Også for tjenester har EØS ført til sterkere integrasjon, men forskjeller mellom nasjonale reguleringer begrenser fortsatt handelen. Fullføring av det indre marked for tjenester er viktig for små og mellomstore bedrifter, og viktig for å skape effektive verdikjeder i Norge og Europa. Norge har i EØS-perioden hatt en betydelig bytteforholdsgevinst på grunn av sterkere prisvekst for eksport enn for import, og handel både i og utenfor EØS har bidratt til dette. EU har de siste årene lempet på regelverket for statsstøtte i det indre marked, dels motivert av det grønne skiftet og subsidier i Kina og USA. Dette fører til en ny industripolitikk med nye samarbeidsformer der EFTA kan delta, men med noen utfordringer. Digitalisering har skapt nye globale utfordringer der EU spiller en ledende rolle som regulator, med virkninger også for EØS. Spesielt har felles regulering i telesektoren gitt store gevinster og bidratt til konkurransedyktige digitale tjenester. I det nye handelspolitiske klimaet blir skillet mellom hva som er innenfor og utenfor EØS gradvis mer uklart. Et eksempel er klimapolitikken, der Norge gjennom EØS deltar i EUs system for klimakvoter, men det er uavklart om Norge skal innføre EUs karbonavgift på import fra tredjeland (CBAM). Samarbeidet med EU påvirker i økende grad handelspolitikken overfor tredjeland, der EFTA tradisjonelt har hatt selvstendighet. Den nye geopolitikken fører også til handelspolitiske utfordringer som ikke dekkes av EØS, og der EFTA ikke har noe klart svar samtidig som EU innfører nye virkemidler. På noen områder, for

eksempel eksportrestriksjoner og sanksjoner, har Norge et stadig tettere samarbeid med EU.

Blikk på EØS 30 år

EØS: Historietime

1. januar 2024 er det 30 år siden avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeids-område (EØS) trådte i kraft. EØS-avtalen ble skapt i en tid med voldsom dynamikk og dramatiske endringer i Europa, med murens fall i 1989 og tysk gjenforening i 1990. Etter at Jacques Delors i 1985 overtok som visjonær leder av EF-kommisjonen, ble det full fart i prosessen mot det indre marked: Fra 1992 skulle det være fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital i EF.¹ Ikke-tollmessige hindringer skulle fjernes gjennom felles reguleringer og gjensidig godkjenning av regler eller praksis i andre land.

EFTA forsøkte, med Per Kleppe som generalsekretær, å henge med i utviklingen av det indre marked. Et felles EF-EFTA ministermøte i Luxemburg i 1984 vedtok målsetningen om tettere og mer dynamisk integrasjon mellom de to. Noe ble oppnådd men «Luxemburg-prosessen» gikk tregt. Det kunne blitt med dette, men Jaques Delors hadde handlekraft og tok i januar 1989 initiativ til et mer institusjonalisert samarbeid mellom EU og EFTA.

Kronologi

1957: Romtraktaten, EF dannes med «de indre seks» (Be-Ne-Lux, Frankrike, Italia og Vest-Tyskland)

1960: EFTA etableres med «de ytre sju» (Danmark, Norge, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Østerrike). Senere kom Finland, Island og Liechtenstein med.

1973: Danmark, Irland og Storbritannia blir EU-medlemmer. Norge sier nei i en folkeavstemning i 1972 og forhandler frihandelsavtale med EF.

1980-tallet: Hellas, Portugal og Spania blir EF-medlemmer. EF har nå 12 medlemmer.

1989-1991: EFTA forhandler EØS-avtalen med EF. Avtalen iverksettes 1994.

1994-1995: Finland, Sverige og Østerrike blir EU-medlemmer fra 1995, mens Norge sier nei. Sveits sier også nei til EØS.

2004-2013: EU utvides mot øst og øker fra 15 til 28 medlemmer.

2016-2021: Brexit. Etter overgangsordninger og forhandlinger er Storbritannia fra 2021 ute av EU.

¹ EF – De europeiske fellesskapene – var betegnelsen fra 1967 til 1993, da EU – European Union – ble innført.

Forhandlingene om EØS skjedde i 1989-1991 (se f.eks. Rye 2015), og EØS-avtalen ble iverksatt 1994. Mens Delors i 1989 hadde åpnet for mer likeverdige institusjoner, ble EU i forhandlingene mer tilbakeholdne. Forhandlingsresultatet innebar felles organer som behandler reglene etter at EU først har vedtatt dem.

Både i Norge og andre EFTA-land så mange på EØS-avtalen som et springbrett mot EF-medlemskap. Ikke før var EØS-avtalen forhandlet før flere EFTA-land søkte om EF-medlemskap. Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer fra 1995, mens det i Norge på nytt ble nei i folkeavstemningen. I Norge og Sverige var marginene små: 52.2% mot EU-medlemskap i Norge; 52.3% for i Sverige. I Sveits avviste velgerne i desember 1992 EØS-avtalen med knappest mulig margin: 50.3% var mot. Siden Sveits hoppet av EØS-avtalen, ble bare Norge, Island og Liechtenstein EØS-medlemmer. Vi må derfor skille mellom EFTA-3 som er med i EØS-avtalen, og EFTA-4 som har en frihandelsavtale seg imellom og dessuten har forhandlet felles handelsavtaler med mange tredjeland. Mens EFTA-6 i 1989-91 var en betydelig handelspartner og forhandlingsmotpart for EU, ble EU nå 79 ganger større enn EFTA-3, målt i befolkning.²

Denne artikkelen vil gi et tilbakeblikk på EØS-avtalen over 30 år, med hovedfokus på handel og økonomiske aspekter. På slutten tar artikkelen opp nye utfordringer i 2023: Er EØS-avtalen rustet for det grønne skiftet, krig i Europa, geopolitisk spenning, industriell nedgang, subsidiekapløp og digitalisering?

Fra én til 101 avtaler med EU

Figur 1 viser at antallet avtaler eller traktater mellom Norge og EU har vokst fra én i 1973 til 101 i 2023.³ Nærmere halvparten av disse avtalene er tekniske oppgraderinger av frihandels-avtalen fra 1973 og EØS-avtalen fra 1994 (Melchior 2020a), for eksempel som følge av EUs utvidelser. I tillegg kommer et tjuetalls avtaler knyttet til Schengen-/Dublinavtalene om grensekontroll, politisamarbeid og asyl. Videre er det avtaler om samarbeid på andre områder som forskning og utdanning, transport og logistikk, fiskeriforvaltning, klima og miljø, statistikk og annet. Det økende antall avtaler illustrerer et sterkt og økende samarbeid med EU på mange felter ut over kjerneområdene i

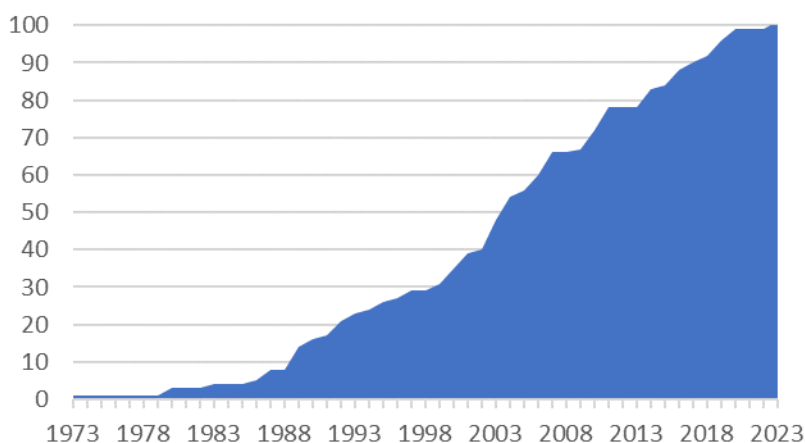
² Liechtenstein kom først med i EØS 1.5.1995 så i starten var det bare EFTA-2!

³ Tallet kan variere litt ut fra hva slags avtaler og vedtak som omfattes. Vi unnlater å ta opp detaljene her. Se for eksempel NOU 2012:2, vedlegg 1 som lister opp 74 avtaler.

EØS-avtalen, som er det indre marked. Hvis vi hadde vært EU-medlem, ville mange avtaler vært overflødige siden de hadde vært del av det felles avtaleverket i EU.

Figur 1: Antall avtaler Norge-EU, 1973-23.

Kilder: Melchior & Nilssen (2020) samt lovdata.no/traktater.



I tillegg til de 101 avtalene fins det flere tusen beslutninger, forordninger og direktiver som over tid er innlemmet i EØS-avtalen og nasjonal lovgivning eller praksis. I januar-oktober 2023 har for eksempel EØS-komiteén vedtatt om mer enn 500 nye rettsakter.⁴ For å bevare et enhetlig regelverk i det indre marked, blir EØS avtalen kontinuerlig oppdatert når EU endrer lover og regler med relevans for EØS. Løpende oppgradering av regelverket i det indre marked er mulig på grunn av institusjonene i EØS. EØS-komiteén avgjør om et vedtak i EU er av relevans for EØS og oppdaterer EØS-avtalen tilsvarende. Dersom en oppdatering krever lovendring i Norge, må endringen vedtas av Stortinget før den kan bli innlemmet i EØS-avtalen og tre i kraft. EUs forordninger må innarbeides i norsk lov ord for ord, mens direktiver kan tilpasses norske forhold.

Storbritannia etter brexit og Sveits illustrerer betydningen av et felles regelverk:

Etter Brexit har Storbritannia kopiert det meste av EUs lovverk, men de vil ikke forplikte seg til oppdatering og harmonisering av dette over tid. TCA-avtalen (Trade and Cooperation Agreement) er derfor en

4

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2b0bcd1ed20b4c4480cbc6a89fe5275e/beslutningsliste-2023.pdf>. Særlig for veterinære og plantesanitære forhold og for tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering er det en jevn strøm av nye detaljreguleringer.

ordinær mellomstatlig avtale uten overnasjonalitet.⁵ Med TCA er nye grensekontroller innført og de to partene er juridisk adskilt.⁶

Sveits har oppdatert regelverket løpende på utvalgte områder, samtidig som de har beholdt den formelle selvvråderetten. Derfor har Sveits oppnådd handel uten grensekontroll på utvalgte områder, for eksempel veterinærfeltet (Elvestad og Veggeland 2020).

På tross av Sveits' pragmatisme i spørsmålet om oppdatering av lovverket har EU krevd en mer EØS-liknende avtale. EU og Sveits forhandlet derfor i 2018 en institusjonell avtale som går lenger enn før i å garantere oppdatering av regelverket (FDFA 2018). Avtalen ble imidlertid avvist av det sveitsiske føderasjonsrådet i 2018, og etter nye løsningsforsøk på nytt i 2021. EU har svart med å fryse samarbeidet og avvise alle nye avtaler, og dessuten utelukket Sveits fra deltakelse i det europeiske forskningsprogrammet.⁷ Forholdet mellom EU og Sveits er derfor ved slutten av 2023 fortsatt i krise, selv om de tidligere avtalene fortsatt er i kraft (bortsett fra forskningssamarbeidet).

Et integrert Europa - for folk og næringsliv

EØS-avtalen gjelder på tusenvis av områder som vi møter i hverdagen. For eksempel skjer kontrollen av motorkjøretøyer på grunnlag av felles EU-regler; pass og identitetskort er standardisert på grunnlag av EØS og Schengen-avtalen; og betalingstransaksjoner er underlagt kontroll på grunnlag av finans- og hvitvaskingsdirektiver. Når vi bruker mobiltelefonen i Spania eller andre EØS-land er det som hjemme – takket være en EU-forordning.

⁵ Et unntak er avtalen om Nord-Irland der EU-domstolen kan ha en rolle.

⁶ Interessant er at Storbritannia nylig, på tross av sin nye handlefrihet, har forlenget CE-merking av varer på ubestemt tid! Se <https://www.gov.uk/guidance/ce-marking>.

⁷ Swiss Federal Department of Economic Affairs, Status Update: Swiss participation in Horizon Europe and related programmes and initiatives. Information as of 27 November 2023.

Et nylig eksempel på hvordan EØS virker finner vi i EØS-komiteéns beslutning i september 2023 om felles ladestandard for elektroniske produkter (se tekstboks). Dette betyr at ladekabler for mobiltelefoner, nettbrett, hodetelefoner og annet innen utgangen av 2024 skal standardiseres (med USB-C). Reformen forenkler våre liv og bidrar til bedre miljø, men det står neppe noe skilt i butikken om at EØS var grunnen.⁸

Direktivet om felles ladestandard for elektroniske produkter

- ✓ 2014: Radioutstyrsdirektivet (53/2014)
- ✓ 2016: Dette gjennomføres i EØS.
- ✓ 2019: Utredning i EU om harmonisering av ladere
- ✓ 2021: EU-kommisjonen legger fram forslag til endring om ladere
- ✓ 2022: EU-parlamentet og EU-rådet vedtar direktiv 2380/2022
- ✓ 2022: EØS-notat anbefaler forslaget
- ✓ 2023: EØS-komiteen vedtar forslaget
- ✓ 2024: Direktivet trer i kraft (2026 for bærbare PCer)

Veterinærkontroll var opprinnelig bare delvis dekket av EØS men Norge inngikk i 1999 en utvidet veterinæravtale med EU.⁹ Sjømatnæringen var tilhenger av

en avtale fordi det er avgjørende at trailere med fisk ikke blir stoppet eller kontrollert ved hver grense i Europa som passerer. Med felles veterinærkontroll i EØS står Norge selv for kontrollen, og et norsk sertifikat gir full adgang til hele EU-markedet. Ifølge Mathisen og Solvoll (2020) gir dette innsparinger bare for lakseeksporten på flere hundre millioner kroner per år, sammenliknet med en situasjon uten EØS. Innsparingene skyldes ikke bare veterinærkontrollen, men også andre felles avtaler om personkontroll, kontroll av kjøretøyer, navigasjon, transport og grensepassering som påvirker hver forsendelse. Dette skaper til sammen et sømløst Europa for varehandelen.

Et aspekt ved EØS som er lite belyst er de administrative innsparingene for små land ved å slippe å opprettholde egne regelverk på mange områder. Eksempelvis for kjemikalier vedtok EU i 2006 REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals). Kjemikalier kan være forbundet med betydelig helsefare og regulering på området er en omfattende oppgave. Den opprinnelige REACH-teksten er på mange hundre sider, og er senere oppdatert 74 ganger. Det er

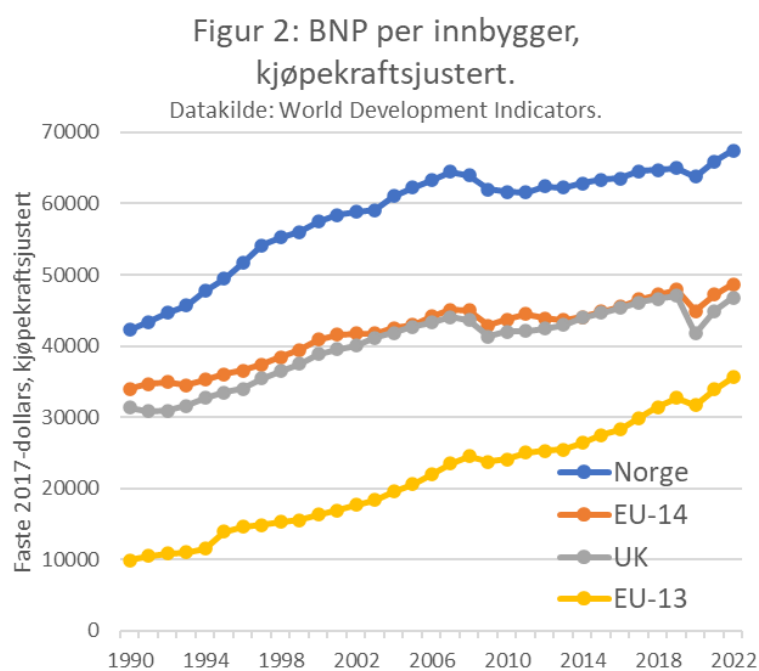
⁸ Da NHOs medlemsbedrifter i en medlemsundersøkelse høsten 2023 ble spurt «I hvilken grad har din virksomhet dratt nytte av det indre marked?» svarte 30% «ikke i det hele tatt» og 19% «ikke aktuelt/vet ikke». Kanskje kan så lav skåre skyldes at mange virkninger av EØS er lite synlige.

⁹ Annex I i den opprinnelige EØS-avtalen innebar delvis tilpasning til EUs regelverk for veterinære og plantesanitære forhold, men avtalen fra 1999 innebar mer vidtgående tilpasning.

rasjonelt og kostnadsbesparende at Europa har felles slike reguleringer istedenfor at hvert land skal ha sitt eget regime. Det kan av og til være ulike syn på hvor strenge regler man skal ha, men stort sett går dette greit. Tilsvarende deltar Norge i felles europeisk godkjenning av medisiner i regi av EMA (European Medicine Agency), som flyttet fra London til Amsterdam etter Brexit. Om Norge under Covid-19 skulle ha ordnet alt dette selv, hadde det vært krevende.

Øst-utvidelse av EU – et bidrag til europeisk enhet

En milepæl i EØS-avtalens 30-årige historie var utvidelsen mot øst. EUs utvidelser i 2004, 2007 og 2013 førte til at 13 nye land ble medlemmer av EU og dermed også av EØS-avtalen. De nye medlemmene fra Sentral- og Øst-Europa var fra andre verdenskrig til 1989 bak jernteppet, med lavere inntekt, mindre handel og en annen politisk kultur. Murens fall i 1989 ble et radikalt vendepunkt, og på 1990-tallet vendte disse landene seg mot Vest-Europa, med økt handel, nye handelsavtaler og en ny frihet. Målet om EU-medlemskap ble tidlig erklært, og på 1990-tallet ble søkerlandene knyttet til EU gjennom assosieringsavtaler. Også EFTA inngikk nye handelsavtaler med de fleste av søkerlandene.¹⁰ At 10 land allerede i 2004 skulle gå inn i EU, var likevel en dristig reform og en politisk bragd fra EUs side. Mens EU til da var hovedsakelig en

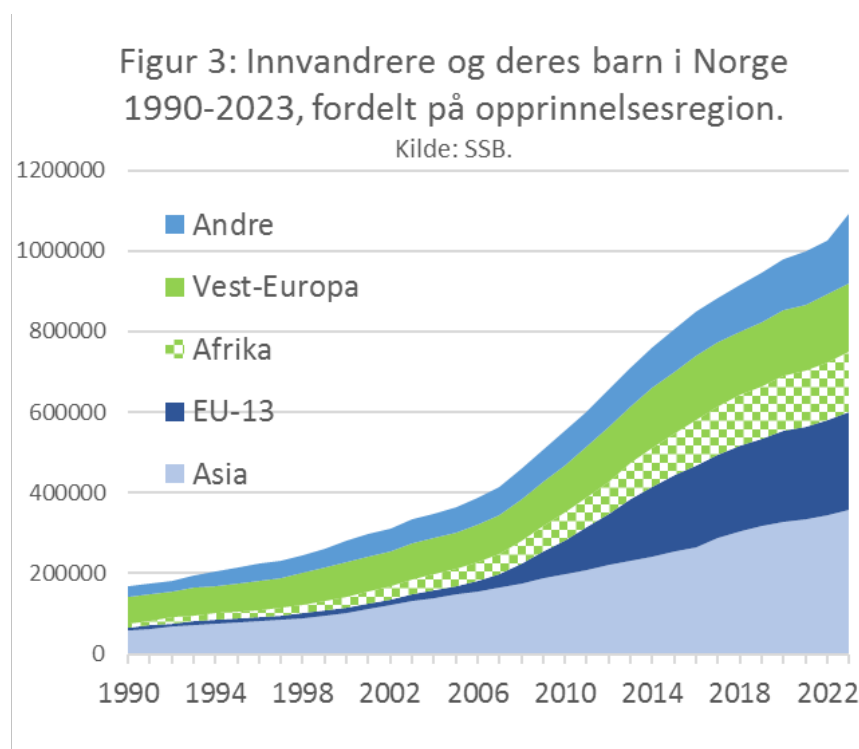


¹⁰ Norge hadde ved utvidelsen handelsavtaler med 11 av de 13 søkerlandene (Melchior 2002).

rikmannsklubb i Vest-Europa, fikk unionen nå medlemmer med bare en brøkdel av inntektsnivået, og med en helt annen politisk og sosial bakgrunn.

EUs østutvidelse ble en sjelden suksess både økonomisk og som et freds- og forsoningsprosjekt i Europa. Økonomisk har søkerlandene siden 1990 tredoblet inntekten per innbygger (Figur 2). I figuren skiller vi mellom EU-14 (de opprinnelige EU-medlemmene unntatt Storbritannia) og EU-13 (de nye EU-medlemmene). Figuren måler BNP per innbygger, justert for prisforskjeller mellom landene, basert på Verdensbank-data.

I 1990 hadde EU-14 mer enn tre ganger så høy inntekt som EU-13. I perioden fram til 2022 er forskjellen kraftig redusert både absolutt og relativt, slik at EU-13 i 2022 hadde en inntekt på 73% av nivået for EU-14. Det har dermed vært konvergens eller inntektsutjevning mellom landene i hele perioden. Det gjenstår fortsatt ulikhet og fattigdom; for eksempel har flere av de nye medlemmene regional ulikhet med sterke hovedstadsregioner (Melchior 2011). Utjevningen mellom vest og øst i Europa er et viktig bidrag, der også EØS har spilt en rolle. Norge har også gjennom de såkalte EØS-midlene til økonomisk og sosial utvikling i Europa bidratt til utviklingen.

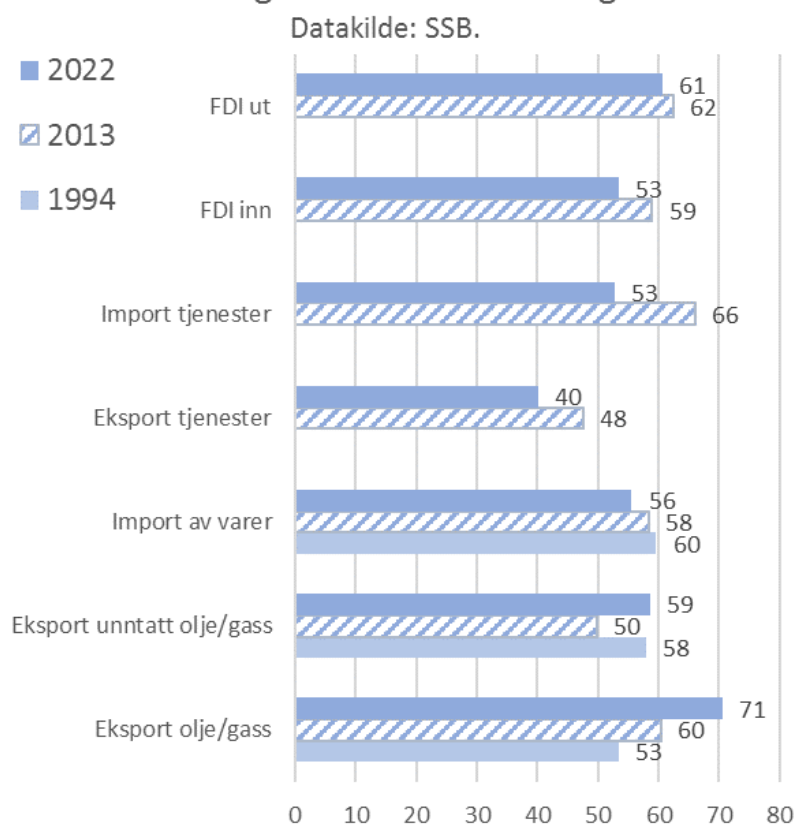


Fri bevegelse av arbeidskraft i EØS har ført til betydelig innvandring fra de nye medlemslandene. Figur 3 viser antall innvandrere inkludert deres barn i perioden 1990-2023, fordelt på opprinnelsesregioner. Det er nå over en million personer med innvandrer-bakgrunn i Norge. Mens

Asia fortsatt er den største opprinnelsesregionen, har innvandringen fra de nye medlemslandene skutt fart og dette er nå den nest største innvandrergruppen med 242 tusen personer i 2023. Fortsatt er det betydelig innvandring fra andre land i Vest-Europa (171' i 2022), hvorav nærmere halvparten er fra Norden.

Innvandringen fra EU-13 har skjedd i en periode med høy aktivitet og behov for arbeidskraft i norsk økonomi. I 2022 var 76,5% av voksne innvandrere fra de nye medlemslandene i arbeid; andelen var dermed like høy som for innvandrere fra EU-14, og nesten like høy som for norskfødte og innvandrere fra Norden (som er 80%).¹¹ Innvandrerne fra de nye medlemslandene har dermed bidratt til Norges arbeidsstyrke. De utgjør nå en viktig del av arbeidsstyrken i mange bransjer, både innenfor tjenesteyting (for eksempel bygg og anlegg, transport, eldreomsorg) og

Figur 4: Andeler for EU-27 i Norges handel og utenlandsinvesteringer.



¹¹ Artikkel fra www.ssb.no av Bjørn Olsen: Sysselsettingen blant innvandrere var uendret i 2022, 9.3.2023, Figur 1. Sysselsatte 20-66 år etter innvandrerbakgrunn og landbakgrunn. I prosent av bosatte i hver gruppe. 4. kvartal 2021-2022.

industri. For eksempel finner Henriksen (2020) at halve arbeidsstyrken i norsk fiskeindustri har innvandrers-bakgrunn, og 1/3 kommer fra de nye EU-medlemslandene.

EU er vår klart viktigste handelspartner

Globalisering og vekst i Asia har de siste tiårene ført til at Vestens andel av verdens handel og økonomi er betydelig redusert (Melchior 2018). EØS-avtalen har for Norge bidratt til at EU på tross av globaliseringen har forblitt omtrent like viktig som før. Figur 4 viser EU-27's andel av handelen med varer og tjenester samt inn- og utgående beholdning av direkte-investeringer i tre ulike år i perioden (1994-data mangler for FDI og tjenester).¹²

For Norges handel med varer er andelen for EU-27 fortsatt høy og rundt 60%, og i det siste enda høyere for eksporten av olje og gass. For 2022 er dette påvirket av de sterke prisøkningene for gass.

For handelen med tjenester er EUs andel noe lavere og fallende fra 2013 til 2022. Brexit er her en viktig faktor: Andelen for Europa unntatt EU har økt fra 3 til 17% i samme periode, både for eksport og import av tjenester. Andelen for Vest-Europa er dermed fortsatt høy og rundt 70%.

For utenlands direkteinvesteringer (FDI) er andelen for EU-27 nesten like høy som for varehandelen, med en viss nedgang for inngående FDI etter 2013. FDI er viktig for deltakelsen i de europeiske verdikjedene, og viktig for eksporten av tjenester siden en del av denne skjer i form av salg fra filialer i utlandet snarere enn handel over grensene.

For handelen med varer er de nye medlemslandene en dynamisk faktor: Handelen mellom og med disse landene har økt 3-4 ganger raskere enn handelen mellom landene i EFTA og EU-14. En illustrasjon på dette er norsk sjømateksport (figur 5): Mens andelen for EU-14 fra 1996 til 2022 falt fra 53 til 43%, økte andelen for EU-13 fra 6 til 15%. I sum har dermed andelen for EU-27 vært stabil og rundt 60%.

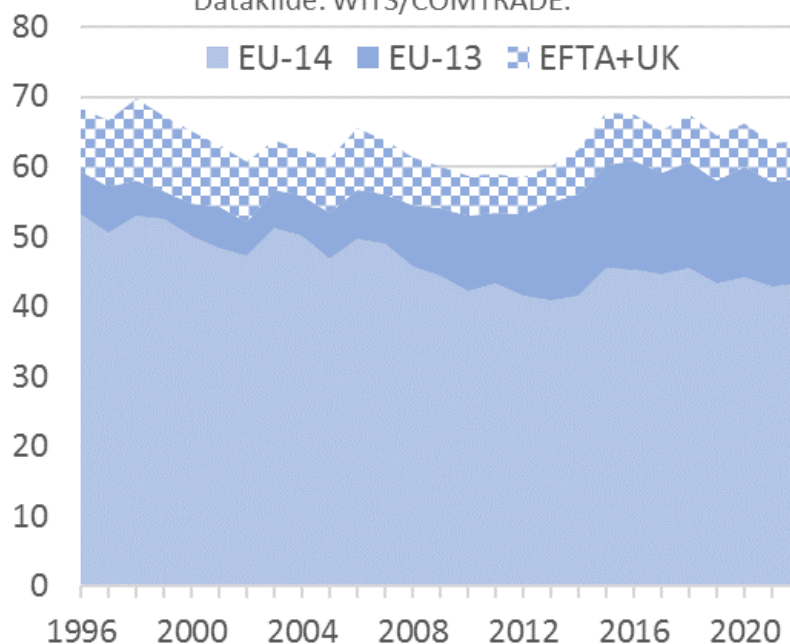
Mens de nye EU-medlemmene er en viktig og dynamisk aktør i handelen med varer i EØS-perioden, er det gamle EU fortsatt mye viktigere for utenlands-investeringer og tjenestehandel. For eksempel hadde EU-13 i 2022 en andel på bare 3% av både inn- og utgående FDI. For tjenester

¹² For tjenestehandel mangler detaljert landfordeling så Island er her tatt med i EU-tallet..

og FDI er Storbritannia også en viktig aktør, og Brexit bidrar dermed til en reduksjon i EUs andel. Storbritannia er også viktig for olje- og gasssekporten.

Figur 5: EUs andeler av norsk sjømateksport, 1996-2022.

Datakilde: WITS/COMTRADE.

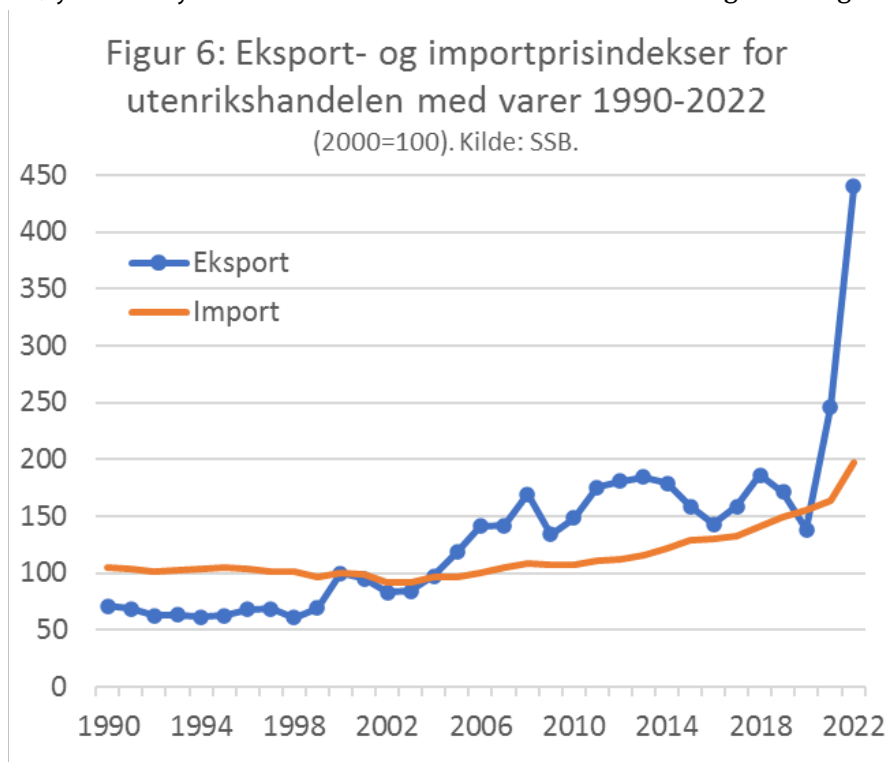


Øst-utvidelsen av EU har bidratt til å opprettholde EUs rolle som Norges viktigste samarbeidspartner. Gjennom østutvidelsen økte EU-markedet fra 373 til 500 millioner innbyggere: det vil si 127 millioner nye innbyggere som i tillegg tredoblet inntekten og utgjør et voksende marked for både varer, tjenester og investeringer. Med Brexit forsvant 67 millioner, men med 448 millioner er EU fortsatt den klart viktigste samarbeidspartneren for Norge.

EØS – viktig for livet etter oljen

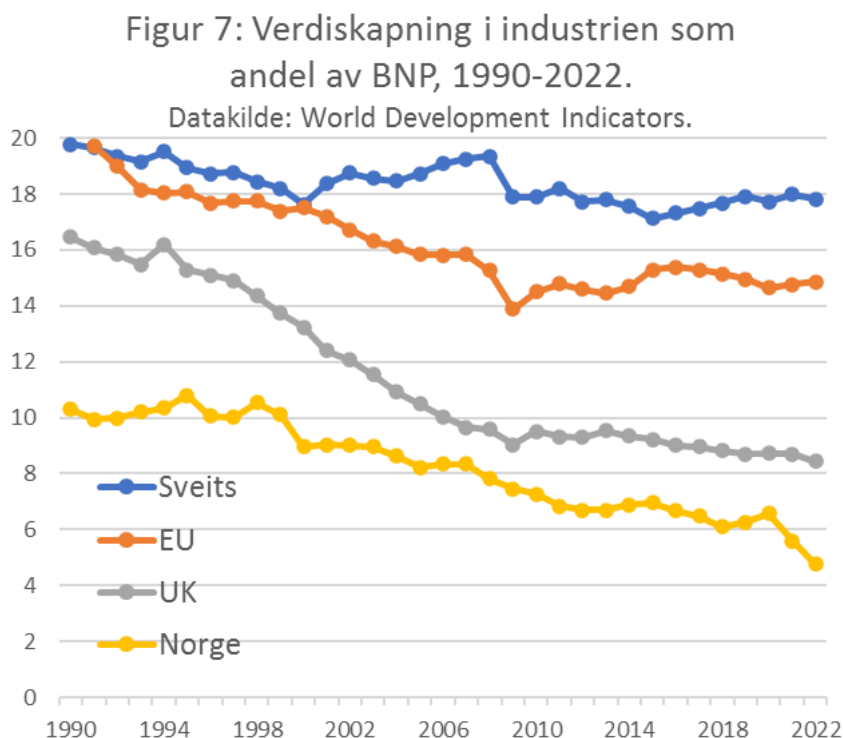
Globalisering og vekst har gitt Norge en ekstra bonus som råvarenasjon: Økt etterspørsel har økt eksportprisene for vår olje og gass, og handel i EØS og globalt har redusert kostnadene for import gjennom konkurranse og effektivitet, i Europa og globalt. Dette har skapt en gigantisk bytteforholdsgevinst i utenrikshandelen.

Figur 6 viser SSBs indekser for Norges eksport- og importpriser i varehandelen med utlandet. I store deler av 30års-perioden har eksportprisene økt mer enn importprisene. Omregnet i kroner utgjør dette betydelige beløp, i hundremilliarders-klassen og mer.¹³ Figuren viser også de ekstreme utslagene i 2021-22 som følge av økte energipriser i kjølvannet av krigen i Ukraina, da gevinsten var enda høyere. Bytteforholdet i handelen er særlig viktig for



råvareproduserende land, som ofte er mer spesialiserte og mye av handelen er bytte av råvarer mot import av ferdigvarer. Hvis landene blir helt spesialiserte i råvarer, er landets ve og vel i hovedsak bestemt av bytteforholdet mot utlandet (Melchior 2004). Lønnsdannelsen blir da også frikoblet fra handel på en måte som ikke gjelder for land med diversifisert produksjon. Melchior (2018) viser at Norge antakelig var det land i Europa som tjente mest på Kinas vekst, som følge av bytteforholdsgevinsten.

¹³ Som en enkel illustrasjon kan vi f.eks. ta utgangspunkt i eksport og import i år 2000 og hvordan verdien av disse påvirkes av prisøkningene fra 2000 til 2019. Handelsoverskuddet vil da øke fra 227 til 457 milliarder NOK.



Både for Norge og andre vestlige land utgjør industrivarer en synkende andel av produksjon og handel (Figur 7). Industrivarer er fortsatt viktig, men tjenester øker i betydning over tid. Figur 7 sammenlikner industriens andel av BNP for Norge med EU samt Sveits og Storbritannia, og viser at det er betydelig variasjon i utfall. Norges skandinaviske naboer ligger rundt EU-nivået, mens Storbritannia ligger mellom Norge og EU. Sveits skiller seg ut, blant annet som følge av en sterk farmasøytisk industri.

Norge er i en særstilling på grunn av olje- og gass-sektoren som bidrar til en lavere andel for andre næringer. Corden og Neary (1982) viste hvordan en voksende energisektor kan føre til svakere utvikling i andre næringer, enten som følge av en etterspørselseffekt der andre priser og kostnader bys opp på grunn av energiinntektene, eller en tilbudssideeffekt der kapital og arbeidskraft trekkes til energisektoren. Dette ble av ukemagasinet *The Economist* i 1977 døpt «hollandsk syke», med utgangspunkt i utviklingen av nye naturgassfelt i Nederland etter 1960 og virkningene av dette.

Med konkurranse fra Kina og proteksjonisme i USA er industriell utvikling for varer og tjenester en av de sentrale utfordringene for Europa i den neste 30-årsperioden. EU og EØS-avtalen har skapt et

integreert marked i Europa, men står i dag overfor nye utfordringer knyttet til det grønne skiftet, digitalisering og geopolitiske spenninger. Økt tjenesteproduksjon vil stå sentralt for Norge, i tillegg til industri og sjømat. I verdikjedene inngår både varer og tjenester, og det indre marked i EØS gjør det mulig å delta i verdikjedene. Vi kan lage støtfangere selv om vi ikke lager biler, og vi kan transportere bilene på norske skip selv om vi ikke lager dem.

Norge – nettoeksportør av matvarer

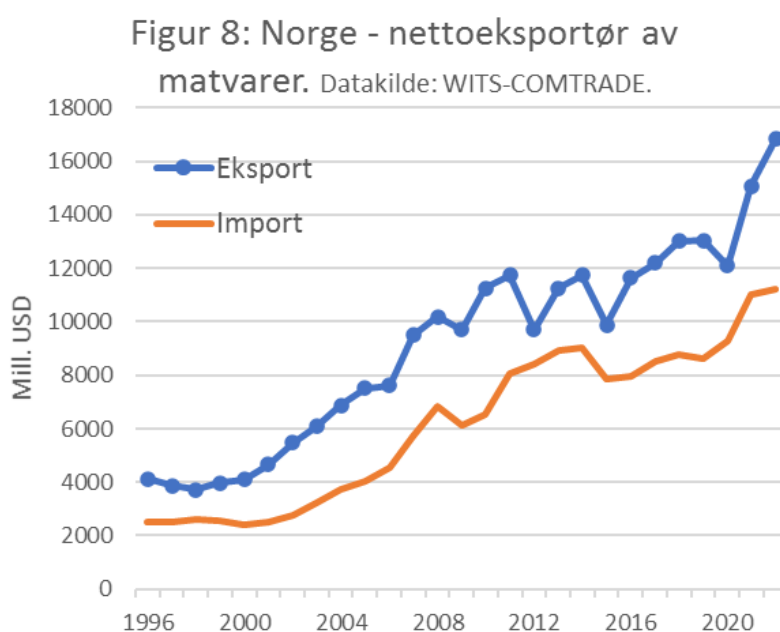
Landbruk og fisk er ikke fullt integrert i EØS-avtalen, men er omtalt i EØS-avtalens kapittel 2 og tilhørende vedlegg. Arnesen og Laurantzon (2020) analyserer EØS-avtalens juridiske rekkevidde for sjømatnæringen. For landbruk er Norge nettoimportør og har høy importbeskyttelse. For sjømat er Norge verdens nest største eksportør, og næringen ønsker friest mulig tilgang til markedene. Historisk har de to sektorene spilt en viktig rolle hver gang Norges forhold til EU har blitt diskutert. Melchior og Sverdrup (2015) analyserer sektorenes rolle i handelspolitikken.

For sjømat oppnådde Norge under EØS-forhandlingene i 1991 nesten tollfrihet. Dette ble til og med kunngjort som en seier på Stortingets talerstol i juni 1991, men detaljer gjensto i forhandlingene og det ble til slutt ikke tollfrihet (Melchior 2020a). Sluttfasen i forhandlingene er omtalt i Rye (2015), med kjøpslåing om landbruk, fisk, fiskeressurser og de såkalte EØS-midlene til økonomisk og sosial utvikling i Europa. Likevel førte EØS-avtalen til betydelig tollnedtrapping for sjømat, og Norge har senere fått tollfrie kvoter som har bedret markedsadgangen (Melchior 2020b). Noen av tollkvotene må reforhandles hvert sjuende år samtidig med EØS-midlene (knyttet til EUs budsjettperioder), men dette har de siste to gangene vært kraftig forsinket, med usikkerhet for handelen. I november 2023 kom man endelig til enighet om kvoter som skulle vært fornyet i 2021. Noen nye kvoter ble lagt til, men en kvote for makrell ble ikke fornyet på grunn av pågående uenighet om ressursforvaltning. Mens EU de senere år har godtatt tollfrihet for sjømateksport i avtaler med land som Canada, Vietnam, Japan og Storbritannia, sitter dette fortsatt langt inne for Norges del. Fortsatt betales det årlig et par milliarder NOK i toll for sjømateksporten til EU,

og det påløper et tollbeløp i samme størrelsesorden for Norges landbruksimport fra EU.¹⁴

For landbruk sier EØS-avtalens artikkel 19 at partene annethvert år skal gjennomgå «vilkårene for handelen med landbruksvarer» med et mål om gradvis liberalisering. Tiltak for liberalisering har skjedd i tre ulike avtaler der EU har oppnådd tollfrie kvoter for eksport av landbruksvarer til Norge.

Figur 8 viser at både eksporten og importen av matvarer (kapitlene 1-24 i tolltariffen) har økt betydelig over tid, og at Norge er nettoeksportør av matvarer. For sjømat er veksten i oppdrettsnæringen en hovedgrunn til den sterke veksten, i tillegg til høyere priser. Merk at figuren er i dollar;



i kroner er eksportveksten enda sterkere. Figuren viser at også importen av matvarer har økt kraftig. Dette skyldes dels varer med lav beskyttelse og dels tollkvoter som følge av EØS-avtalen.

Det indre marked for tjenester – ikke skapt på en dag

Tjenestesektoren utgjør omkring 75 prosent av BNP og sysselsetning i Norge. Dessuten utgjorde tjenester nesten 30 prosent av total eksport i

¹⁴ For landbruk, se Prop. 1 LS (2023-2024) Skatter og avgifter 2024, s. 172. For sjømat var tollbelastningen i 2018 anslått til 1.1 milliard (Melchior, 2020b), og eksportverdien har siden da økt betydelig.

2020 ifølge OECD-statistikk. I tredje kvartal 2023 utgjorde tjenestehandelen med EU rundt 42% av Norges totale tjenesteeksport (53% før Brexit) og nesten 55% av total tjenesteimport (65% før Brexit).

Integrasjonen av tjenester i det indre marked er mer komplisert enn for varer siden forskjeller i nasjonal regulering utgjør den største handelshindringen (Kyvik Nordås, 2016b). På 1990-tallet hadde den europeiske domstolen i flere dommer slått fast at tjenesteytere har rett til å tilby sine tjenester i hele EU-markedet basert på regelverket i hjemlandet (opprinnelsesland-prinsippet).

Det ville gjøre det like enkelt å levere tjenester i andre EU-land som hjemme, som det het. Frykt for et kappløp mot bunnen og sosial dumping etter østutvidelsen førte imidlertid til at

opprinnelseslands-prinsippet ble forlatt i det endelige tjenstedirektivet som ble vedtatt i 2006 (OJ, 2006)¹⁵ (se tekstboks). Etter at opprinnelseslandsprinsippet ble forlatt er direktivet for gjensidig godkjenning av yrkes-kvalifikasjoner mer sentralt, og dette går foran tjenstedirektivet dersom det skulle oppstå konflikter.

Med økende digitalisering kan for eksempel arkitekter, regnskapsførere og radiologer tilby sine tjenester fra hjemlandet til hele EØS-området gitt at yrkeskvalifikasjonene deres er godkjent der tjenestene selges. Direktivet om gjensidig godkjenning har gitt økt mobilitet for tjenesteytere og stimulert handelen i kunnskapsintensive tjenester (Kyvik Nordås, 2016a). I en ny rapport fra det britiske handelskammer er nettopp opphør av avtalene om gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner påpekt som ett av de største problemene for tjenesteytere etter Brexit (British Chamber of Commerce, 2023).

Det ble en livlig debatt om tjenstedirektivet også i Norge. Man advarte mot sosial dumping, tvangsprivatisering av offentlige tjenester, og overstyring fra Brussel. Også etter at direktivet var revidert, oppfordret

Hovedprinsippene i tjenstedirektivet

- ✓ Forenkling og harmonisering av administrative prosedyrer, ett elektronisk kontaktpunkt, elektroniske prosedyrer
- ✓ Fri etablering; autorisasjon bare der det er nødvendig. Ikke-diskriminerende kriterier for autorisasjon.
- ✓ Frie midlertidige grense-overskridende tjenester: krav til tjensteprodusenter skal være ikke-diskriminerende, nødvendige og proporsjonale

¹⁵ EU-kommisjonens opprinnelige forslag i 2004 ble omtalt som Bolkestein-direktivet. Dette ble betydelig endret på veien til det endelige tjenstedirektiv.

flere høringsvar norske myndigheter til å bruke reservasjonsretten.¹⁶ En grundig gjennomgang finnes i Orskaug (2007), som avdramatiserer det hele. I dag, 17 år etter innføringen av tjenstedirektivet, kan man vel fastslå at offentlige tjenester og sosiale rettigheter har overlevd. En tjeneste er i tjenstedirektivet definert som en aktivitet utført mot økonomisk godtgjøring, og avgrensningen mot offentlige tjenester er dermed rimelig klar.

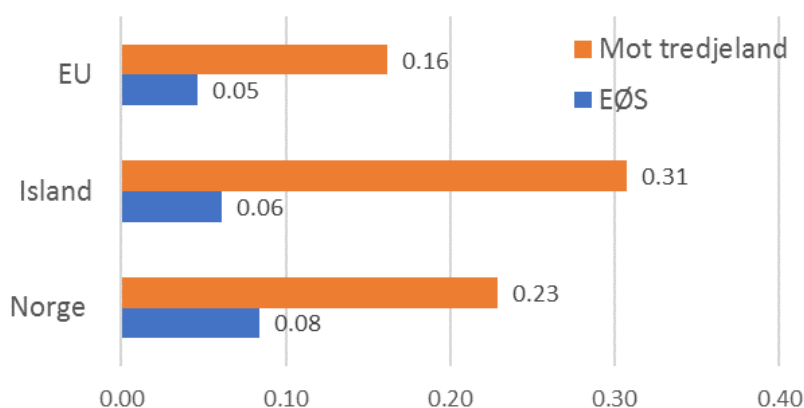
Unntatt fra tjenstedirektivet er finansielle tjenester, elektronisk kommunikasjon og transport, der egne direktiver og forordninger gjelder. Unntatt er også audiovisuelle tjenester, helsetjenester, bemannings-tjenester, barnehager, private sikkerhetstjenester, notarar og spilltjenester (gambling). Det som i utgangspunktet skulle gi en enhetlig ramme for de fleste tjenester endte med andre ord opp som et direktiv for andre kommersielle tjenester, mens viktige tjenestesektorer styres etter egne direktiver og forordninger.

I Norge har spesielt postdirektivet og jernbanedirektivet skapt debatt. Det er likevel forordningene og direktivene innenfor telesektoren som har hatt størst virkning for norsk tjenestehandel samt for digitaliseringen av norsk økonomi og samfunnsliv. Telekommunikasjoner har vært gjennom en rivende teknologisk utvikling de siste 20 årene. EU har tilpasset seg og deregulert når markedet fungerer, og det ikke lenger er dominerende tilbydere. Dette har bidratt til at næringsliv og forbrukere har tilgang til bredbånd og nettverkstjenester til konkurransedyktige priser, kvalitet og hastighet (Cave et al., 2019, Cave, 2023, Grajek & Röller, 2012), noe som er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for digital tjenestehandel. Mens veksten i verdenshandelen har flatet ut, har digital tjenestehandel fortsatt å vokse og øker dermed sin andel av verdenshandelen. Digital tjenestehandel var spesielt viktig for å holde hjulene i gang under pandemien (WTO, 2023).

¹⁶ 96 høringsvar med svarfrist 22.02.2007 er publisert på [UDs hjemmeside](#).

OECD har utviklet en indeks for hvor åpne land er til handel med tjenester i en rekke sektorer, inkludert teletjenester (Figur 9).¹⁷ En indeksverdi på én betyr at landet er helt lukket for import og utenlandske investeringer, mens en verdi på null betyr at det ikke er noen hindringer for utenlandske tilbydere og at konkurransen fungerer.

Figur 9: Handels- og konkurransebegrensninger for telekommunikasjon. Kilde: OECD.



Figuren viser at Island og Norge har mye høyere handelshindringer enn EU mot tredjeland, faktisk de høyeste i hele EØS-området. For det andre er handels-hindringene og konkurranse-begrensningene mye lavere internt i EØS enn mot tredjeland. Dette gjelder generelt for alle sektorene som omfattes av OECD indeksen. Her gjør EØS-medlemskapet virkelig en forskjell!

De fleste tjenester trenger effektive, raske og konkurransedyktig prisede telekommunikasjoner for å konkurrere på internasjonale markeder. Handelshindringer og konkurransebegrensninger i telesektoren har derfor ringvirkninger ikke bare for hele tjenestesektoren, men for hele økonomien.

Beregninger viser at innføring av EØS-regelverket for telesektoren har ført til 30% høyere grensekryssende tjenestehandel for Norge sammenlignet med et scenario der Norge har en handelsavtale med EU. Integrering i EUs indre marked for tjenester har også gitt en beregnet økning i handelen på rundt 50% for kommunikasjonstjenester og finansielle tjenester (Kyvik Nordås, 2023).

¹⁷ Figuren viser EU gjennomsnitt både internt og mot tredjeland.

Digitalisering har skapt nye muligheter for små og mellomstore tjenestebedrifter til å nå ut til hele EØS-markedet. Men når handelskostnadene går ned, blir kostnadene ved å forholde seg til forskjellig regulering mer synlige. Jo større de regulatoriske forskjellene mellom hjemland og eksportmarked, jo færre små bedrifter klarer å komme seg videre fra utforsking av nye markeder til å etablere kundeforhold der. Små bedrifter er spesielt utsatte fordi kostnadene med å etterkomme krav nedfelt i reguleringer ofte er uavhengige av bedriftens størrelse (Kyvik Nordås, 2016b). Dette kommer fram med all tydelighet i en ny spørreundersøkelse utført av det [britiske handelskammer](#). Der påpekes det at britiske tjenesteeksportører møter forskjellig regulering i EU-land og at det er vanskelig å forstå hvilke reguleringer som gjelder i hvert tilfelle. Som en mikro tjenestebedrift uttrykte det: å sende ansatte til kunder i EU er blitt et «byråkratisk mareritt». De mange EU forordningene og direktivene som innfører felles regulering i EØS er derfor kanskje det viktigste bidraget til at små og mellomstore bedrifter kan gripe muligheten digitaliseringen gir for å nå nye markeder i Europa.

EØS-avtalen gir betydelige gevinster

Eksisterende forskning viser at EØS betyr en kraftig økning i handelen og en betydelig velferdsgevinst som følge av dette. I det følgende vil vi omtale en del aktuelle studier. De fleste av disse studiene bygger på analyser av handelen, med økonomiske modeller som gjør det mulig å tallfeste velferds- eller realinntektsvirkningen av endret handel. I tillegg gir EØS gevinster på andre områder som ikke fanges opp av handelsanalysene.

Flere viktige bidrag er utført for å måle virkningen av fri handel med varer og tjenester i Europa, med bruk av handelsmodeller som også gjør det mulig å inkludere betydningen av ikke-tollmessige handelshindringer. Virkninger for handelen kan da ved hjelp av en økonomisk modell «oversettes» til virkning på realinntekt eller velferd. Det varierer en del hvorvidt EØS-avtalen er presist beskrevet eller omfattet i analysene, men en del studier tar eksplisitt hensyn til EØS. Felles for eksisterende resultater er at EU og EØS har betydelig innvirkning på handelen. Baier et al. (2008) finner med data for 1960-2000 at EØS øker handelen med 40% (i den mest sentrale beregningen). Ebell (2016) finner at EØS øker handelen med 35-44%. Felbermayr et al. (2022) finner at det indre marked øker handelen med varer med 46%, og med tjenester 64%. Ytterligere økninger i handelen tilkommer som følge av Schengen og felles valuta. For Norge er overraskende virkningen av Schengen viktigere for velferden enn det indre marked. Nordås (2023)

analyserer tjenestehandelen og finner at EØS øker Norges eksport av tjenester med 35% sammenliknet med en vanlig frihandelsavtale; med enda sterkere effekt for finans- og kommunikasjonstjenester.

Ut over handelen virker den europeiske integrasjon også via migrasjon, kapitalbevegelser og administrative reformer. Som påpekt av Felbermayr et al. (2022) finnes svært lite analyse av kapitalbevegelser. Et unntak her er Bruno et al. (2021), som med data for 1985-2018 finner at EU-medlemskap øker inngående FDI med 50-60%, og effekten for EFTA er omtrent halvparten. Integrasjon på tjenesteområdet skjer ofte gjennom FDI snarere enn grensekryssende handel, og resultatene for FDI supplerer derfor Nordås' resultater. Et annet interessant bidrag er Coricelli et al. (2015) som sammenlikner EU-medlemskap og EØS og finner at den politiske integrasjonen i EU bidrar til høyere vekst: Hvis Norge hadde blitt med i EU fra 1995 ville produktiviteten økt med 6% ekstra.

For EØS er Brexit interessant fordi det er et «naturlig eksperiment» der «sømløsheten» i EØS plutselig blir avskaffet på mange områder. En komplikasjon er at Covid-19 og andre sjokk har blandet seg inn og gjør det vanskeligere å skille ut virkningene av Brexit. Men det fins en rekke studier og et klarere bilde er i ferd med å avtegne seg. Portes (2023) diskuterer status per juli 2023 og konkluderer at Brexit så langt har ført til 2-3% reduksjon i Storbritannias BNP (brutto nasjonalprodukt) og at reduksjonen kan bli dobbelt så stor til slutt. Britisk eksport av varer er betydelig redusert, ikke bare til EU men overraskende også til andre land. Ifølge Portes er virkningen av Brexit via verdikjedene en naturlig forklaring på at også eksporten til tredjeland går ned. Nedgangen for handel er mest skadelig for små og mellomstore bedrifter. For tjenester er nedgangen i eksport mer moderat. Et viktig punkt her er om tjenesteleveranser via FDI er tatt med: Storbritannia mistet for eksempel «passet» for finanstjenester siden det ikke ble enighet om gjensidig godkjenning. Dette førte til kraftig nedgang i grensekryssende handel, men britiske finansforetak kunne omgå dette via investering i EU. Dette har nok dempet nedgangen. For arbeidsmigrasjon førte Brexit som ventet til en kraftig nedgang i migrasjon fra EU, men til gjengjeld opprettholdt Storbritannia et liberalt regime med økt innvandring fra tredjeland, særlig av høykvalifisert arbeidskraft. Ifølge Portes kompenserte dette for tapet som følge av mindre immigrasjon fra EU. EØS og EU likestiller høykvalifisert arbeidskraft og vanlige folk, men Storbritannia kan utenfor EU føre en mer selektiv innvandringspolitikk. Alt i alt førte Brexit helt klart til et økonomisk tap for Storbritannia, med en størrelsesorden som er i samsvar med annen forskning om det indre marked og EØS.

Med de nødvendige forbehold kan vi derfor si at eksisterende forskning tilsier at EØS betyr en kraftig økning i handelen (i størrelsesorden 35-65%) og en velferdsgevinst relatert til dette på 2-6%. I tillegg gir EØS gevinster på andre områder som ikke fanges opp av handels-analysene. For eksempel gir høyere miljø- og produktstandarder en gevinst som kommer i tillegg, og felles standarder gir en administrativ innsparing for både bedrifter og forvaltning. Handels-analysene fanger opp viktige aspekter, men det er mer å hente, og foreliggende forskning dekker på langt nær alt.

EØS betyr også at små land kan overvinne ulempene ved å ha et lite hjemmemarked. Melchior (2018) viser med en global handelsmodell at små land med ensidig næringsgrunnlag har mest å tjene på handel; Norge er her høyt oppe på listen, men Island er øverst: bortfall av all handel ville redusere realinntekten med 61% (ibid., s. 230). For Norge er tallet 25%. Selv om disse beregningene ikke er spesifikt for EØS, viser de betydningen av handelsintegrasjon for små land som Norge.

Utfordringer for EØS-avtalen i 2024: En ny industripolitikk

Mens EØS-avtalen har tjent Norge vel i 30 år, står vi i 2024 overfor viktige globale utfordringer som også påvirker EØS, inkludert krig, digitalisering, polarisering, proteksjonisme og det grønne skiftet. Covid-19 og Ukraina-krigen har i stor grad ført til styrket samhold i EU og Vest-Europa, men de andre sjokkene reiser nye utfordringer for EU og EØS.

Digitaliseringen av produksjon, handel og samfunn akselererte under Covid-19 pandemien og tydeliggjorde hvor avhengige vi er blitt av tilgang til internett og skytjenester. Det er økende bekymring i Europa over at det digitale skiftet er totalt dominert av amerikanske og kinesiske plattformer som man frykter styres etter andre prinsipper enn europeiske verdier. Derfor har EU utviklet en ny pakke med forordninger, direktiver og regler med målsetning om å sikre at personvern, sikkerhet, konkurranse og innovasjon ivaretas og at kunstig intelligens utvikles og tas i bruk i trygge former slik at den kan øke velferden for alle.

Både USA og EU innser at de mangler kapasitet både for produksjon og utvikling av de viktigste komponentene for skytjenester og kunstig intelligens, såkalte dataprosessingsenheter (DPU) og grafikkbehandlingsenheter (GPU). Begge land har introdusert industripolitiske virkemidler i form av subsidier, støtte til forskning og

utvikling og offentlige innkjøp.¹⁸ Den europeiske forordningen med EØS-relevans trådte i kraft i september 2023 og har som ambisjon å utvikle europeisk teknologisk lederskap og forsyningssikkerhet for avanserte chips.

Utsiktene til en internasjonal harmonisering på det digitale området er magre. USA har for eksempel nylig trukket støtten til en internasjonal avtale om grensekryssende data, data lokalisering og kildekode.¹⁹ De har også innført omfattende eksportrestriksjoner på avanserte chips som er designet av amerikanske selskaper. Små land blir lett kasteballer mellom de store aktørene (USA, Kina, EU og de største plattformene) og digital suverenitet utenfor de store blokkene synes lite realistisk.

Det grønne skiftet skaper behov for ny grønn teknologi og det er argumenter for å bruke statsstøtte for å fremme utviklingen av denne. Kina er de senere år beskyldt for omfattende subsidier via statselskapene og kredittsystemet (Kowalski, 2019), og EU har nylig reist spørsmål om urettmessig statsstøtte til produksjonen av elbiler i Kina. President Biden innførte i 2022 den såkalte «Inflation Reduction Act» (IRA), med omfattende skattefritak for å fremme grønn teknologi, kombinert med krav om amerikanske innsatsvarer som bryter med WTO-avtalen. Støttebeløpet avhenger av hvor mange som søker, men noen anslag er oppe i tusen milliarder dollar. Erraia et al. (2023) har analysert de mulige effektene for batterier, hydrogen og vindkraft, og fant at særlig for batterier kan IRA bety en kraftig konkurransevidning.

EU har på sin side myket opp statsstøttereglene gjennom en rekke reformer de siste årene, dels motivert av det grønne skiftet, dels av konkurransen med tredjeland og industrisatsing, og dels for gjenoppbygging etter Covid-19. Til dels handler EUs reformer om å tillate nasjonale subsidier, men det kan også trekkes på felles EU-midler. EU-budsjettet ble fra 2021 kraftig økt med kredittfinansiering, og nye finansieringsinstitusjoner som InvestEU er opprettet. Et tiltak er «Viktige prosjekter av felles europeisk interesse» som er store milliardprosjekter der utvalgte land og bedrifter deltar, i samråd med EU-kommisjonen som bestemmer hvor mye støtte som kan gis. Norge ble i 2023 med i InvestEU (Utenriksdepartementet, 2023) og kan delta i de store fellesprosjektene (Stortingets utredningsseksjon, 2022 gir en god oversikt). Norge deltar ved slutten av 2023 i et stort fellesprosjekt om hydrogen, er invitert til å

¹⁸ CHIPS Act i USA og Chips for Europe initiative.

¹⁹ Joint statement initiative (JSI) om e-handel i WTO, der både Norge og EU deltar aktivt og der en avtale var forventet på WTOs ministermøte i februar 2024 (Mitchell og Chin, 2023).

delta i et prosjekt om helse, og har som mål å delta i et fellesprosjekt om batterier. De nye EU- tiltakene har bred sektortilnærming og omfatter både helse, det grønne skiftet og den digitale økonomien.

Denne nye industripolitikken i EU utfordrer EØS på flere måter:

For det første utfordres det indre marked i EØS, som har et strengt regime for å hindre subsidier som vrir konkurransen og påvirker handelen. Et spørsmål er om Norge og Europa er tjent med et nytt regime der konkurransen mellom land påvirkes av statsstøtte. Målet for EU er å unngå dette, men det kan skje.

For det andre er dette en type samarbeid der EUs medlemsland kan ha et fortrinn. Dette kan være tilfelle dersom tiltakene trekker på EUs egne budsjetter, eller dersom beslutningene tas i politiske møter og nettverk der Norge ikke er med. Norge har i den senere tid regelmessig blitt invitert til enkelte uformelle ministermøter og dette hjelper.²⁰ I Schengen-avtalen er Norge medlem uten stemmerett og deltar på møtene i beslutningsprosessen, men dette gjelder ikke EØS. Tiden vil vise hvordan det nye samarbeidet utvikler seg, og om EØS er en god nok plattform. Norge må uansett være proaktiv for å utnytte mulighetene.

Handelspolitikken overfor tredjeland: Økt avhengighet av EU?

I de 30 årene med EØS har Norge samtidig hatt egen handelspolitikk overfor tredjeland, inntil nylig i stor grad uavhengig av EU. EFTA-landene inkludert Sveits har vært blant de mest proaktive i det «globale kappløp» for frihandelsavtaler i perioden 1990-2016 (Melchior, 2018). EFTA har i dag 30 avtaler med 41 land utenfor EU. I tillegg har Sveits avtaler med Japan og Kina, og Island med Kina. På denne måten har Norge fulgt tre spor i handelspolitikken: EØS, WTO og EFTA-avtalene. Dette har tjent oss godt, men denne handlefriheten er nå truet fra ulike hold.

På områder med felles regulering har EØS-avtalen fra starten satt grenser for hvilke avtaler EFTA-3 kan inngå med tredjeland.²¹ Med EU-

²⁰ For eksempel var Norge i 2022 invitert til 20 uformelle ministermøter i EU (se «Svar på spørsmål om Noregs deltaking på ministermøte i EU» v/utenriksminister Anniken Huitfeldt, 4.10.2023, Stortinget, Skriftleg spørsmål nr. 3254 (2023-2024), 26.09.2023).

²¹ EØS-avtalens protokoll 12 sier for eksempel at EU skal forhandle avtaler med tredjeland om «samsvarsvurdering» for produkter slik at EFTA-3 senere kan inngå tilsvarende avtaler med de aktuelle landene.

regulering på stadig flere områder blir dette en viktigere begrensning for avtalene med tredjeland. EU spiller en stadig viktigere rolle som global regulator; illustrert med personvernloven (GDPR); Forordning om digitale tjenester om forbrukervern og innhold i den digitale økonomien; Forordning om digitale markeder med konkurranseregler for den digitale økonomien; forordning om kunstig intelligens og forordning om fri flyt av andre opplysninger enn personopplysninger for å nevne noen av de viktigste. EFTA-3 må stort sett følge EU dersom slike forhold skal dekkes.

For det andre kan det grønne skiftet potensielt føre til nye bindinger i handelspolitikken overfor tredjeland. Norge deltar fullt ut i EUs system for handel med utslippskvoter (ETS – Emission Trading System) for utvalgte sektorer. Det grønne skiftet kan etter hvert bety at kvoteprisene øker betydelig, og føre til at europeiske bedrifter kan bli utkonkurrert av bedrifter i land der utslipp er gratis eller mye billigere. For å møte denne utfordringen har EU innført CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism, som betyr at importørene må betale en avgift for utslippene som de importerte varene har forårsaket, basert på EUs kvotepris. CBAM trådte i kraft 1. oktober 2023, men med en prøveperiode fram til 1.1.2026 der det skal samles inn statistikk, men ikke pålegges avgift. Fra 2026 skal avgiften innføres. Norge er med i ETS og vil derfor ikke selv nødvendigvis bli rammet av CBAM. Men et viktig spørsmål er om Norge også må innføre CBAM for importen fra tredjeland. Dette er foreløpig ikke avklart, men ville bety en helt ny type binding i vår handelspolitikk overfor tredjeland. For EU kan norsk ikke-deltakelse i CBAM bety at EU-bedriftene får en konkurranseulempe overfor tredjeland i det norske markedet, mens norske bedrifter kan dra nytte av skjerming mot tredjeland i EU-markedet. CBAM er interessant fordi et tiltak for klima og miljø også har virkninger for handelspolitikken overfor tredjeland. Handelspolitikken blir dermed tettere innvevd i politikken på andre områder, og dette kan komme til å gjenta seg på flere felter.

En tredje utfordring er at verden i 2023 ikke bare handler om frihandel og liberalisering, men også om sanksjoner, eksportrestriksjoner, investeringskontroll, proteksjonisme og «militarisering» av handelspolitikken. For de sikkerhetsrelaterte tiltakene samarbeider Norge i NATO-kretsen, men i den praktiske utøvelsen er samarbeidet med EU stadig tettere. Dette gjelder spesielt sikkerhet rundt grensekryssende data, sanksjoner og eksportkontroll (se f.eks. Utenriksdepartementet, 2023). Norge kan også rammes av proteksjonisme fra tredjeland, uten at EFTA har mye å stille opp med. For eksempel er Norge fortsatt underlagt tollene på stål og aluminium som USA innførte i 2018. Vi har klaget i WTO og fått medhold, men WTOs tvisteløsning er blokkert fordi USA nekter å oppnevne nye

dommere. EU har på sin side forhandlet en avtale med USA som gjør at de slipper tollene innenfor en avtalt kvote. Før dette innførte EU egne tiltak for stål der EFTA-3 som de eneste ble unntatt som følge av EØS kombinert med EUs velvilje.²² EU har også trappet opp egne tiltak for «handelsforsvar» mot urettferdig konkurranse fra tredjeland, men dette er nytt terreng for både EFTA og Norge. Handelsforsvaret inngår i EUs nye strategi for økonomisk sikkerhet, som har slagordene promoting - protecting – partnering der den første inkluderer industripolitikk, den andre handelsbeskyttelse og den tredje handelsavtaler.²³

Til sist avhenger handlefriheten i handelspolitikken også av hva handelspartnerne tenker og prioriterer. Selv med Sveits på laget er EFTA bare middels viktig, og fokuset på nye handelsavtaler har avtatt som følge av polariseringen. Samkjøring med EU kan være mer viktig enn før for å oppnå handelsavtaler. Et eksempel var forhandlingene mellom EU og USA om en handelsavtale i 2016 (TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership), der EFTA-3 ventet på gangen og håpet å kunne bli med i etterkant.²⁴ Et annet eksempel er den nye handelsavtalen mellom EFTA-3 og Storbritannia, der EFTA måtte vente på EU og deler av avtalen bygger på TCA-avtalen mellom EU og Storbritannia.

På tross av disse utfordringene forhandler EFTA fortsatt om nye frihandelsavtaler, for tiden med India (etter ti års pause), Kosovo, Malaysia, Thailand og Vietnam. Status i Norges handelspolitikk overfor tredjeland i 2023 er dermed at noe handlefrihet gjenstår for EFTA, men dette utfordres av CBAM, reguleringspolitikk, industripolitikk, geopolitikk og samordning av sanksjoner og eksportkontroll. Vi kan fortsatt forhandle tollsatsene selv, men på andre områder er det stadig flere bindinger og et stadig sterkere samarbeid med EU. Norges spillerom i handelspolitikken er dermed redusert de siste årene.

Vi kan heller ikke stole på at WTO kommer oss til hjelp, eller utvikler nye globale regler der det trengs. En utfordring er at handels- og sikkerhetspolitikk i økende grad blandes sammen. USA, men også EU har innført eksportrestriksjoner og begrensninger på både utgående og inngående utenlandske investeringer. For handelstiltak har WTO riktignok en sikkerhetsklausul (GATTs artikkel XXI) men med uenighet

²² Se kronikk <https://www.nupi.no/nyheter/kronikk-eoes-gir-oss-vern-i-handelskrigen>. Andre eksempler på saker i EØS-avtalens gråsoner der EUs velvilje var avgjørende, var EUs eksportrestriksjoner for medisinsk utstyr under Covid-19 i 2020, og tilgangen til vaksiner mot Covid-19 samme år.

²³ Se https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358.

²⁴ TTIP ble aldri noe av, og tiltakene under det senere Trade and Technology Council er langt mer begrenset.

om fortolkningen og blokkert tvisteløsning blir resultatet svak jurisdiksjon.

Perspektiver videre

Artikkelen har vist at EØS og det indre marked i 30 år har vært viktig for Norge og at samarbeidet over tid er utvidet til stadig nye felter. Både for varer og tjenester tyder eksisterende analyser på at Norge har tjent betydelig økonomisk på EØS-avtalen. Å si opp EØS-avtalen vil føre til redusert handel og et økonomisk tap, i tillegg til de utallige praktiske komplikasjonene ved å oppgi det integrerte Europa med åpne grenser. Samarbeid i EØS er heller ikke bare for oss selv, men et felles løft og fredsprosjekt for Europa der de nye medlemslandene økonomisk har tatt kraftig innpå sine naboer i vest.

Med svimlende olje- og gassinntekter i 2021-2023 er omstillingen som følge av det grønne skiftet fortsatt en litt teoretisk størrelse i Norge. I løpet av de neste 30 år kan olje- og gassinntektene ta slutt. Det grønne skiftet betyr sannsynligvis også høyere strømpriser og den kraftkrevende industrien kan da være utsatt. Sjømat og skipsfart blir da mer alene på toppen av eksportstatistikken, dersom vi ikke lykkes med en betydelig omstilling. Vi kan leve på oljefondet en stund, men ikke veldig lenge, og det er avgjørende at Norge utvikler produktive næringer som bidrar til verdiskapning og til handelsbalansen for varer eller tjenester. Dette må skje i samspill med internasjonale verdikjeder og på grunn av geografien særlig i Europa. EØS-avtalen er da en grunnleggende forutsetning.

EU står i dag i en omfattende prosess for å håndtere de nye utfordringene, med nye virkemidler og samarbeidsformer. Selv om Norge har et svært godt samarbeid med EU gjennom EØS, kan Brexit og konflikten med Sveits ha bevisstgjort EU sterkere på forskjellen mellom innenfor og utenfor og hvor grensene går. Utenriksministeren sa i sin redegjørelse til Stortinget 14.11.2023 at «... EU setter klarere grenser for land utenfor unionen. Dette er bl.a. en konsekvens av prosessene knyttet til brexit. Det gjør at det er blitt vanskeligere å få aksept for tilpasninger som er skreddersydde for norske behov.» EØS-avtalen har dermed sine grenser, selv om den har tjent oss vel de første 30 årene. Vi trenger en ny debatt om veien videre. I en fragmentert verdensøkonomi står EU nærmest norske interesser og vi trenger en sterk tilknytning til EU for å møte de nye utfordringene.

Referanser

Arnesen, F. og Laurantz, M. A. B. (2020) Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen, pp. 83-119 i Melchior og Nilssen (red.) (2020).

Baier, S. L., Bergstrand, J. H., Egger, P. og McLaughlin, P. A. (2008) Do Economic Integration Agreements Actually Work? Issues in Understanding the Causes and Consequences of the Growth of Regionalism. *The World Economy* 2008: 461-497.

British Chamber of Commerce (2023) The trade and cooperation agreement three years on proposals for reform by UK business. <https://www.britishchambers.org.uk/policy-campaigns/global-britain/our-impact/trade-and-cooperation-agreement-three-years-on/>

Bruno, R. I., Campos, N. F. og Estrin, S. (2021) The Effect on Foreign Direct Investment of Membership in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 59: 802-821.

Cave, M. (2023). The achievement of digitalisation in the EU and its reliance on gigabit connectivity. *Telecommunications Policy*, 102592.

Cave, M., Genakos, C., og Valletti, T. (2019). The European framework for regulating telecommunications: a 25-year appraisal. *Review of Industrial Organization*, 55, 47-62.

Corden, M. og Neary, P. (1982) Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy, *The Economic Journal* 92(368): 825-848.

Coricelli, F., Campos, N. og Moretti, L. (2015). Norwegian Rhapsody? The Political Economy Benefits of Regional Integration. CEPR Discussion Paper No. 10653. CEPR Press, Paris & London. <https://cepr.org/publications/dp10653>

Ebell, M. (2016) Assessing the Impact of Trade Agreements on Trade. *National Institute Economic Review* 238(1): R31-R41. <https://doi.org/10.1177/002795011623800113>

Elvestad, C. og Veggeland, F. (2020) Sjømateksport og veterinær grensekontroll med og uten EØS. Kapittel 4, s. 120-153 i Melchior, A. og Nilssen, F. (2020).

Erraia, J. et al. (2023) Green tech subsidies in the EU, Norway and the US. Menon Economics, publication 56/2023. Medforfattere Henrik Foseid, Piotr Śpiewanowski, Erik Jakobsen and Einar S. Wahl.

FDFA (2018) Institutional agreement between Switzerland and the EU: key points in brief. Swiss Federal Department of Foreign Affairs, <https://www.fdfa.admin.ch/europa/en/home/bilateraler-weg/weiterentwicklung-bilateraler-weg/institutionelles-abkommen.html>

Felbermayr, G., Gröschl, J. og Heiland, I. (2022) Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration, *Journal of International Economics* 138 (2022).

Grajek, M., og Röller, L. H. (2012). Regulation and investment in network industries: Evidence from European telecoms. *The Journal of Law and Economics*, 55(1), 189-216.

Henriksen, E. (2020) Tilgang på arbeidskraft til fiskeindustrien med og uten EØS. Pp. 213-231 i Melchior, A. og Nilssen, F. (2020).

Kowalski, P. (2019) State-owned Enterprises and the Trade Wars. NUPI Policy Brief No. 6/2019, på <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/state-owned-enterprises-and-the-trade-wars>.

Kyvik Nordås, H. (2016a). Does mutual recognition of qualifications stimulate services trade? The case of the European Union”, *Applied Economics* 48: 1852-1865.

Kyvik Nordås, H. (2016b) Services trade restrictiveness index: the trade effect of regulatory differences. OECD Trade Policy Papers no 189, OECD Publishing.

Kyvik Nordås, H. (2023) Norsk tenestehandel og EØS, *Internasjonal Politikk*, 81 (3) 324-355

Mathisen, T. A. og Solvoll, G. (2020) Økonomiske konsekvenser for eksport av fersk laks ved endret grensekontroll. Pp. 154-179 i Melchior, A. og Nilssen, F. (2020).

Melchior, A. og Sverdrup, U. (red.) (2015) Interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Oslo: Universitetsforlaget, 2015. Åpen tilgang på www.idunn.no.

Melchior, A. og Nilssen, F. (red.) (2020). Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene. Oslo: Universitetsforlaget. Åpen tilgang på www.idunn.no.

Melchior, A. (2002) EUs utvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeeksport. NUPI-notat 639.

Melchior, A. (2004) North-South Trade and Wages with Complete Specialisation: Modifying the Stolper-Samuelson Relationship, NUPI Working Paper No. 666.

Melchior, A. (2011) East-West Integration: A Geographical Economics Approach, kap. 2, pp. 23-44 i Dabrowski, M. og Maliszewska (red.) *EU Eastern Neighborhood. Economic Potential and Future Development*, Heidelberg: Springer, 2011.

Melchior, A. (2018) *Free Trade Agreements and Globalisation: In the Shadow of Brexit and Trump*. Palgrave/MacMillan 2018.

Melchior, A. (2020a) Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt, pp. 43-82 i Melchior, A. og Nilssen, F. (2020).

Melchior, A. (2020b) Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU, pp. 180-212 i Melchior, A. og Nilssen, F. (2020).

Mitchell, A. D., & Chin, E. (2023). The WTO Joint Statement Initiative on E-commerce: Navigating Digital Trade Rules in a Fragmented World. *Journal of World Trade*, 57(6).

OJ (2006) Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market. Official Journal of the European Union, 27.12.2006.

Orskaug, E. (2007). Tjenestedirektivet – en oversikt. Unios notatiserie nr 1/2007.

Portes, J. (2023) The impact of Brexit on the UK economy: Reviewing the evidence. VoxEU Column, 7.7.2023, <https://cepr.org/voxeu/columns/impact-brexit-uk-economy-reviewing-evidence>.

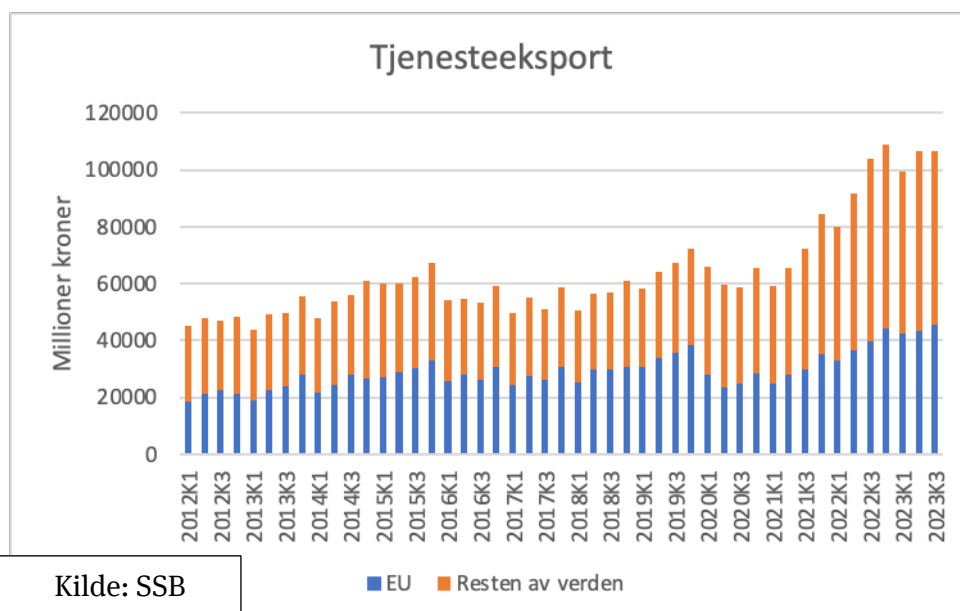
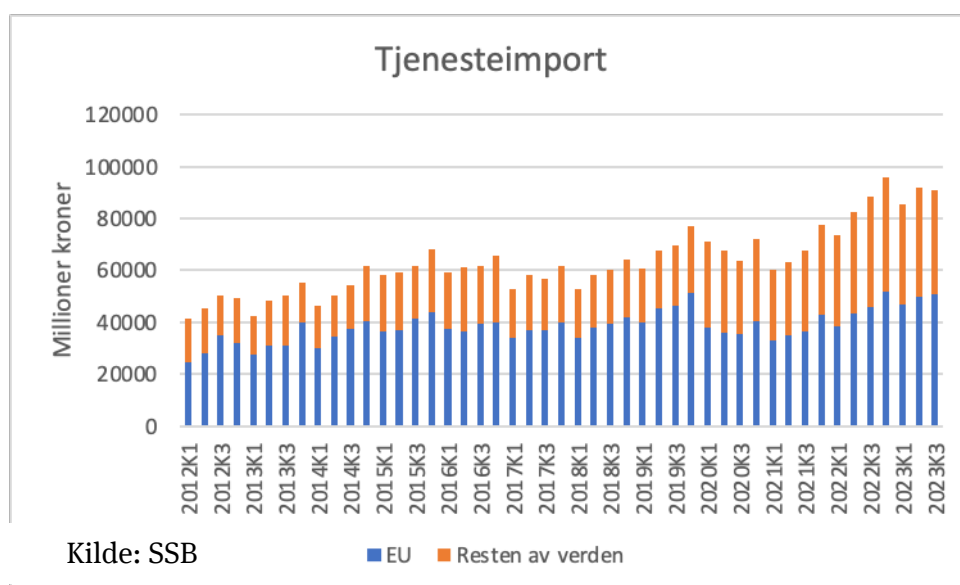
Rye, L. (2015) Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990-1991). Kap. 6, s. 130-154 i Melchior, A. og Sverdrup, U. (2015).

Stortingets utredningsseksjon (2022) Internasjonale prosjekter av felleseuropeisk interesse IPCEI. Oppdrag nr. 2022317, 13.12.2022.

Utenriksdepartementet (2023) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2022, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid. Melding til Stortinget Meld. St. 21 (2022 – 2023).

WTO (2023) WTO stats. <https://stats.wto.org/>

Vedlegg 1. Norsk tjenestehandel fordelt på EU og resten av verden, 2012-2023.



Om forfatterne

Arne Melchior (Dr. Polit., samfunnsøkonomi, Universitetet i Oslo 1997) er seniorforsker ved NUPI. Han forsker på internasjonal handel, global og regional utvikling, handelspolitikk og internasjonale økonomiske institusjoner. Han har ledet forskningsgruppen for internasjonal økonomi på NUPI i lange perioder siden 1990-tallet, ledet over 40 forskningsprosjekter og har over 100 publikasjoner på fagfeltet. Han har også omfattende erfaring fra undervisning ved ulike universiteter i inn- og utland, og før forskningskarrieren fra internasjonale **handelsforhandlinger**.

Hildegunn Kyvik Nordås er forsker I i bistilling på NUPI. Hun jobber med handel og handelspolitikk, særlig i krysningpunktene med teknologi, tjenestehandel og arbeidsmarkedstilpasninger.

Nordås er også gjesteprofessor ved Örebro universitet og seniorforsker på Council of Economic Policies (CEP) i Zürich. Hun kom til NUPI etter 14 år i OECD, hvor hun har ledet forskningen på handel og handelspolitikk i servicesektoren. Nordås har tidligere hatt forsknings- og undervisningsstillinger ved Chr. Michelsens Institutt, Universitetet i Bergen, SNF, University of Western Cape og Verdens handelsorganisasjon, samt vært gjesteforsker ved Stanford University.

Nordås har en doktorgrad i samfunnsøkonomi fra Universitetet i Bergen og har publisert en rekke artikler om handel med tjenester.