

## FOKUS: 25 ÅR MED EØS

 Introduksjon: 25 år med hardt EØS-arbeid: Fra  
venterom til permanent oppholdssted?

Ulf Sverdrup

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

## Sammendrag

I denne introduksjonsartikkelen viser Ulf Sverdrup at Norge er blitt forandret gjennom EØS-avtalen, men også hvordan den med sine mangler og svakheter i all hovedsak har vært en suksess, og at Norges avtaler i det store og hele har ivaretatt norske interesser. Flertallet har ganske enkelt funnet alternativene til EØS-avtalen mer usikre og mindre attraktive. Forfatteren ser nærmere på hvordan en avtale som opprinnelig var ment som et venterom for medlemskap, kunne bli et permanent oppholdssted. Mens selve hoveddelen av EØS-avtalen knapt er endret, har det samtidig vært betydelig dynamikk og endring, både gjennom geografisk utvidelse og fordypning av samarbeidet. I denne artikkelen skisseres noen av de viktigste utviklingstrekkene i perioden. Samtidig introduseres de ulike bidragene til spalten.

Nøkkelord: EØS · Norge · EU

## Innledning

I år er det 25 år siden EØS-avtalen trådte i kraft. I denne spalten har vi invitert et knippe bidragsyttere til å analysere og reflektere rundt ulike sider ved EØS og Norges forhold til EU og Europa.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forandret. Da EØS-avtalen trådte i kraft, gikk Norge fra å være et tredjeland i forhold til EU til å bli en integrert og likeverdig deltaker i EUs indre marked, med samme markedsadgang, rettigheter og plikter for

---

 \*Kontaktinformasjon: Ulf Sverdrup, e-post: us@nupi.no

©2019 Ulf Sverdrup. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Ulf Sverdrup (2019). Introduksjon: 25 år med hardt EØS-arbeid: Fra venterom til permanent oppholdssted? *Internasjonal Politikk*, 77(4): 331–340. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1977>

norske bedrifter og borgere som for aktører fra EU-land. I dag er det økonomiske samkvemmet med EU og EU-statene avgjørende for Norge. Forholdet er nesten i sin helhet regulert av EØS-avtalen, med bare noen mindre unntak (handel med fisk og landbruksvarer og forholdet til tredjeland). EØS-avtalen er således noe langt mer enn en frihandelsavtale. Den inkluderer handel med tjenester, fri etablering av virksomheter, arbeidsvandring (inn og ut), felles finansmarked og konkurranseregler og felles regler på en lang rekke områder som forskning og utdanning. Avtalen omfatter også reglene om statsstøtte, konkurranse og offentlige anskaffelser.

Hovedårsaken til EØS-avtalens suksess i løpet av disse 25 år er at den har fungert godt, og at den i det store og hele har ivaretatt norske interesser. Flertallet har ganske enkelt funnet alternativene mer usikre og mindre attraktive.

Europautredningen (NOU 2012:2) var en omfattende forskningsbasert gjennomgang av erfaringene med Norges avtaler med EU. Konklusjonen i sluttrapporten «Utenfor og innenfor» var at Norge er blitt europeisert. Det innebærer at Norges samarbeid med europeiske land er blitt fordypet og intensivert, og at Norge på mange områder har fått politikk, regler og standarder som er mer lik det vi finner i våre naboland. EØS er en viktig utenrikspolitisk avtale. Samtidig har avtalen store innenrikspolitiske virkninger og effekter. Avtalen har gjort grensekryssende aktivitet enklere, men den har også medvirket til et mer effektivt hjemlig marked, med økt velferd for fellesskapet som resultat. Den har gitt høyere verdiskaping for bedriftene og lavere priser for forbrukerne. Den norske økonomien drar større fordeler av EØS-avtalen enn det EU gjør, og Norge er også mer avhengig av EØS-avtalen enn det EU er. Sånn sett er EØS viktigere for Norge enn for EU.

EØS-avtalen har vesentlige demokratiske mangler, men gir også beskyttelse og forutsigbarhet. Den hindrer at EU kan utnytte sin politiske og handelspolitiske styrke til ugunst for Norge. Avtalen gir også noe deltakelsesrett og en viss medvirkning i beslutninger, men ikke stemmerett i EU. Med EØS fikk vi også et system for tilsyn og domstolskontroll. Det gir private borgere og bedrifter i inn- og utland større forutsigbarhet og rettssikkerhet enn vanlige handelsavtaler. På noen områder har det vært visse tilpasningsvansker, og i noen enkeltsaker har det vært konflikter rundt deler av samarbeidet, knyttet til for eksempel arbeidsliv og migrasjon. Men sett i sammenheng med omfanget og rekkevidden til avtalen er det riktig å si at det samlet sett har vært et relativt lavt konfliktnivå rundt EØS-avtalen. Tilpasningen har på de fleste områder vært en smidig og ønsket prosess. Over tid kan det også synes som om avviket mellom EUs politikk og norske verdier og styringstradisjoner er blitt mindre. Europautredningens sluttrapport konkluderte med at EØS-avtalen samlet sett har bidratt til en ønsket modernisering av norsk økonomi og politikk.

Samtidig som vi i år markerer 25 år med EØS, pågår det en mer allmenn europeisk og global diskusjon om verdien og nytten av multilateralt samarbeid; hvorvidt det er ønskelig at stater binder seg selv innenfor en internasjonal rettsorden. Noen tar til orde for mer proteksjonisme og mer nasjonalt selvstyre, mens mange ønsker å forsvare og videreutvikle de strukturene som er møysommelig etablert over tid.

Disse debattene forteller oss noe om de vedvarende spenningene knyttet til å balansere mellom nasjonal autonomi og integrasjon, og hvor vanskelig det kan være å velge mellom kjøpslåing, forhandling og diplomati i et bi- eller mellomstatlig samarbeid på den ene siden og forutsigbart og rettslig bindende internasjonalt samarbeid på den andre (Haugevik & Rieker, 2017). De politiske uenighetene vi ser, knyttet til globalisering og internasjonale relasjoner, går gjerne på tvers av tradisjonelle politiske skillelinjer, vitner om ulik vektning av interesser og verdier og gir uttrykk for ulik tro på mulighetene for å organisere samarbeid på tvers av landegrenser i en tid der både økonomi, teknologi, vitenskap og politikk er grenseoverskridende.

Som en del av den store debatten om internasjonalt samarbeid pågår det også en mer intens debatt om Europas fremtid og Europas fremtidige organisering, også EUs fremtid. I den europeiske debatten finnes det krefter som ønsker å trekke seg ut av EU-samarbeidet, ikke minst i Storbritannia. Andre ønsker å forbli medlemmer, men uten å utvikle og fordype samarbeidet ytterligere. En tredje gruppe anser derimot at skiftende geopolitikk, regional ustabilitet og store grenseoverskridende utfordringer knyttet til for eksempel migrasjon, klima, innovasjon og konkurransekraft, fordrer fornyet og tettere europeisk integrasjon. Disse ulike scenarioene er også beskrevet i EU-kommisjonens egne refleksjoner rundt Europas fremtid (Europakommisjonen, 2017).

Som et ledd i disse diskusjonene har også oppmerksomheten om Norges tilknytning til EU økt, ikke minst i Europa. Brexit har på en måte på nytt satt EØS på dagsordenen. Det er ikke unaturlig, ettersom brexit i sin kjerne handler om å klargjøre hva det betyr å være EU-medlem, og hva det vil si å være ikke-medlem. Brexit-prosessen har bekreftet EUs behov for å opprettholde autonomi i beslutninger (medlemmer skal bestemme), sikre balanse mellom forpliktelser og rettigheter samt unngå *cherry-picking* (at det ikke skal være mulig å delta på kun deler av det indre markedet). Det er interessant å merke seg at EU, på grunn av EØS-avtalen, i stor grad definerer Norge som et «innenforland».

Selv om britene på sin side har avvist at EØS kan være en aktuell løsning for dem, har den britiske debatten likevel synliggjort de kompliserte og rike sammenbindingene som nå eksisterer mellom europeiske stater, samfunn og økonomier. Brexit har også synliggjort dilemmaene og de mange praktiske, tekniske og rettslige vanskene som er knyttet til utmeldelse, i og med at det innebærer en reversering av de mange bindingene som finnes. Ikke minst har brexit vist hvor vanskelig det er å finne praktiske og farbare løsninger med bred politisk oppslutning i både EU og Storbritannia som kan redusere usikkerhet, redusere omstillingskostnader og skape stabilitet og tillit.

Når Norge nå, sammen med EFTA og EU, markerer 25 år med EØS, er det på sin plass å reflektere over EØS-avtalen. EØS har nemlig aldri vært en rettlinjet og enkel prosess, og det var slett ikke åpenbart at EØS ville vare så lenge. I denne introduksjonsartikkelen vil jeg derfor forsøke å si litt om hvordan en avtale som opprinnelig var ment som et venterom for medlemskap, kunne bli et permanent oppholdssted. I første del vil jeg si litt om bakgrunn og forhandlingene om EØS-

avtalen, deretter vil jeg analysere de ulike dynamikkene som på ulike måter har endret EØS-avtalen over tid.

### **EØS-avtalens trange fødsel**

To elementer dannet utgangspunktet for EØS. For det første var det knyttet til en grunnleggende utilfredshet i EFTA-statene, herunder Norge, med de avtalene som gjaldt forut for EØS. Frihandelsavtalene Norge hadde inngått etter 1972, ga tollfri adgang for store deler av norsk industrieksport. De fungerte i noen grad etter hensikten, men allerede da de trådte i kraft, ble de sett på som utdatert. De omfattet ikke tjenestehandel, og de ga ikke nok beskyttelse mot den proteksjonismen som kom utover på 1970-tallet. EFTA ønsket derfor å utvide samarbeidet med EU, og det pågikk derfor en rekke høynivåprosesser med sikte på å utvikle disse avtalene videre utover på 1980-tallet. Gjennom diskusjonene ble det imidlertid klart at det ikke var mulig å oppnå lik behandling ved kun å overta EUs regelverk innen utvalgte sektorer. Videre hadde EU på midten av 1980-tallet for alvor blåst liv i sin idé om å etablere det indre marked. Målet var opprinnelig å etablere det indre marked innen 1992. For EFTA-landene, som den gang var EUs viktigste handelspartnere, var det en frykt for å bli utestengt fra dette nye markedet og derfor et sterkt ønske om å koble seg til prosessen. EU på sin side ønsket heller ikke noen rask utvidelse av EU til EFTA-landene, da noen fryktet at dette kunne redusere farten på arbeidet med å ferdigstille EUs indre marked. Svaret på begge disse utfordringene ble etter hvert ideen om å etablere et europeisk økonomisk samarbeidsområde, altså EØS.

I dag er det lett å se tilbake på EØS og tenke at dette var en rettlinjert og naturlig forhandlingsprosess. Det var det ikke. I denne spalten deler Bjørn Tore Godal sine erfaringer fra innsiden av forhandlingene som daværende handelsminister og fra sin tid som ambassadør i Berlin (Godal, 2019). I denne omgang holder det å si at omfanget gjorde EØS til noe helt spesielt, og det var tidlig klart at dette ville være noe langt mer enn bare en frihandelsavtale. Det ville kreve innsats og arbeid fra alle sider av norsk politikk og administrasjon for å lykkes. Forhandlingene var også delvis omstridt og et krevende politisk løp i de fleste land, også i Norge, hvor en regjering sprakk i arbeidet med å forhandle avtalen.

EØS-avtalen ble forhandlet i en tid med store geopolitiske endringer, ettersom selve grunnvollene i etterkrigstidens europeiske politiske orden brått ble endret midt i prosessen. Da EFTA og EU først besluttet å innlede forhandlingene om EØS våren 1989, var det fortsatt et delt Europa. Da forhandlingene var avsluttet, hadde Berlinmuren falt, Tyskland var gjenforent, og Sovjetunionen var gått i oppløsning. Sammen med disse strukturelle politiske omveltningene kom også store forandringer i økonomi, ideologi og verdimeslige orienteringer. I praksis betydde endringene at alle europeiske land – og de nøytrale eller alliansefrie landene Sverige, Finland, Østerrike og Sveits, som var EFTA-land – plutselig kunne tenke nytt og annerledes om sin geopolitiske og sikkerhetspolitiske orientering.

Det er egentlig ganske så bemerkelsesverdig at disse omfattende omveltningene i Europa ikke endret selve forhandlingsløpet mellom EFTA og EU nevneverdig. I realiteten fikk de imidlertid de store effekter på hvordan EØS reelt sett kom til å bli.

Under forhandlingene mistet flere av EFTA-landene interessen for EØS. I stedet for å se det som en permanent løsning, ble EØS i økende grad sett på som en overgangsordning i påvente av EU-medlemskap. Østerrike, Sverige og Finland søkte om medlemskap i unionen, noe Norge også gjorde. I tillegg besluttet Sveits, som var en viktig partner i forhandlingene om EØS, at de likevel ikke ville være med i EØS. EØS var derfor nær ved å bli irrelevant før den trådte i kraft. Da norsk medlemskap i EU ble avvist i folkeavstemmingen i 1994, var det klart at det nye EØS ville være noe ganske annet enn tidligere forespeilet. Det ville være 15 land på EU-siden, mens det bare var tre igjen på EFTA siden: Norge, Island og Liechtenstein. Ambisjonen om et samarbeid mellom to mer eller mindre likeverdige partnere i et topilarsystem, var dermed svekket allerede fra starten. Drømmen hadde også fått et skudd for baugen da den opprinnelige forhandlingsløsningen om domstols- og overvåkingsordningen ble avvist av EUs domstol. Partene måtte derfor på overtid komme opp med en ny institusjonell løsning som ble til det vi i dag kjenner som EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. På bakgrunn av det ovennevnte kan vi trygt si at EØS-avtalen hadde en trang fødsel, og få trodde at avtalen kom til å vare veldig lenge. Erttertiden har som kjent vist at skeptikerne tok feil.

### **Statisk, men dynamisk og ensartet**

EØS-avtalen regulerer forholdet til EU, men også til medlemslandene samt Island og Liechtenstein. Den består av en hoveddel, protokoller og erklæringer samt en rekke vedlegg (22) som viser videre til omfattende sekundærlovgivning der store deler av EU-retten er tatt inn. Alle disse komponentene er en integrert del av avtalen. EØS er i sin kjerne en tilknytningsavtale. Den skaper en stabil ramme og regelverk, men også en metode og form som gjør at EFTA-landene tilknyttet det nye indre marked.

Det statiske i EØS-avtalen ligger i at hoveddelen av avtalen har ligget fast og har gitt en forutsigbar ramme rundt Norges forhold til EU. Hoveddelen av EØS-avtalen har på sine 25 år aldri blitt reforhandlet eller endret. Det er i seg selv bemerkelsesverdig, spesielt tatt i betraktning at EU på sin side har endret sine traktater flere ganger gjennom blant annet Maastricht-, Amsterdam-, Nice- og Lisboa-traktaten. Gjennom disse endringen har i realiteten hele EUs styringssystem, dagsorden, rekkevidde og formål blitt endret. EØS-avtalen reflekterer derfor i realiteten ikke måten EU virker på i dag.

Med ujevne mellomrom har det blitt tatt til orde for å reforhandle EØS-avtalen, men slike ønsker har aldri ført frem. Årsakene er flere. De viktigste er at EØS-avtalen har fungert, at partene har vært fleksible når det kommer til å finne farbare løsninger, at man har lyktes med å finne egnede løsninger innenfor eksisterende rammeverk, og at man har supplert med løsninger utenfor EØS-avtalen der det er nødvendig.

Partene har også av ulike grunner kviet seg for å åpne forhandlingene, spesielt siden maktforholdet er forrykket til fordel for EU-siden. Alle vet hva man har, men ikke hva man eventuelt ville kunne få dersom det hele åpnet seg på nytt. Norske myndigheter har vært særlig forsiktige med å ønske reforhandlinger.

Samtidig har EØS-avtalen en innebygd dynamikk som er helt spesiell og kanskje unik i internasjonal rettssammenheng. De to sentrale stikkordene i EØS-avtalen er derfor «dynamisk» og «ensartet». Dette er EØS-avtalens nøkkelord, og de skiller den fra andre folkerettslige avtaler Norge har inngått.

Med «dynamisk» menes at EØS-avtalen utvikles i takt med at EU endres. Det betyr at så snart nye EU-regler lages på områder som faller innenfor avtalens gyldighetsområde (EØS-relevans), skal disse legges til i EØS-avtalen via de beslutningssystemene som gjelder i EØS. Tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet for Senterpartiet (nå partner i Selmer), Liv Monica Stubholt (2019), sammenligner dette med et operativsystem og viser hvordan integrasjonsprosessen er avhengig av en slik dynamikk, samtidig som den gjør at det over tid kan være vanskelig å få øye på hva som er regelverk som opprinnelig kom fra EØS, og hva som opprinnelig er rent norskprodusert regelverk. Gjennom EØS-avtalen har også EFTA-landene anledning til å medvirke i beslutninger, spesielt i de tidlige fasene, gjennom arbeidsgrupper og konsultasjoner. Vedtak om å innlemme en ny rettsakt skjer med enstemmighet blant EFTA-landene, og det er også her «reservasjonsretten» kan benyttes. Denne er aldri blitt benyttet av noen stater i EFTA. Det betyr ikke at denne stadige oppdateringen alltid har gått raskt og friksjonsfritt, men at man har forsøkt å finne frem til løsninger. I en rekke saker har EFTA-land forhandlet om unntak eller søkt tekniske justeringer. Ikke minst har man fra EFTA-siden i en rekke saker vunnet tid ved å trenere og utsette saker.

Det andre sentrale prinsippet er ideen om «ensartethet». Det vil si at regelverket skal håndheves og gjennomføres likt i EU og i Norge. Kontrollen føres på flere nivåer. For medlemsstatene er det Kommisjonen som fører kontroll, og som i siste instans kan trekke medlemsstatene inn for EU-domstolen. EU satte som krav at Norge og EFTA hadde samme type kontrollsystemer som medlemsstatene har i EU. Resultatet ble etableringen av en «minikommisjon», EFTAs overvåkingsorgan (ESA), og en «minidomstol», EFTA-domstolen. Det er noen små formelle forskjeller i forpliktelsene som følger av EØS og EU-medlemskap, men i praksis er disse ganske like. Det som imidlertid gjør systemet særlig effektivt, er at EU-retten gjennomføres i nasjonal rett og dermed gir personer og foretak rettigheter som de kan påberope seg overfor nasjonal forvaltning samt ved søksmål for nasjonale domstoler. Resultatet er i all hovedsak at det føres samme type tilsyn og kontroll med EØS-avtalen i Norge som med EU-retten i EU-statene, og at det gjøres med samme prosedyrer, samme terskler og samme intensitet. Som i EU er det også helt dagligdags at EØS-regelverket håndheves og gjennomføres i norsk forvaltning og norske domstoler.

Motstykket til EØS-avtalens dynamikk og ensartethet finner vi i avtalene mellom Sveits og EU. Med noen få unntak inneholder ikke de sveitsiske avtalene noen



mekanismer for dynamikk eller løpende oppdatering og overføring av nye rettsakter. Stort sett finnes det heller ikke noen ordning for uavhengig tilsyn og domstolskontroll. Resultatet er at regelverket i Sveits er stadig utdatert, og det er også mer usikkerhet knyttet til dets rettslige status. Sveits har vært ganske tilfreds med de bilaterale avtalene, men de har stadig strevet med å få dem utvidet til å dekke nye områder som de ønsker, for eksempel innen tjenester. EU har imidlertid hele tiden vært kritisk til denne modellen, da den har krevet svært kompliserte og langvarige løpende forhandlinger om å finne løsninger som ligner mer på de norske.

Dynamikken i EØS finnes på en rekke områder. La meg fremheve noen av de viktigste endringene som har skjedd siden EØS-avtalen ble undertegnet.

For det første er EØS stadig blitt *geografisk utvidet*. Avtalen dekker nå 28 EU-land (med Storbritannia) samt tre EFTA-land (Norge, Island og Liechtenstein), mens den ble inngått mellom 12 EU-land og fem EFTA-land. Alle EU-land skal, i henhold til EØS-avtalen, også være med i EØS. Utvidelsene av EU, og dermed utvidelsene av EØS, tok avtalen fra å være en begrenset vesteuropeisk avtale til å bli alleuropeisk. I takt med at EU og EØS ble alleuropeisk, ble andre alternative europeiske organisasjoner, som OSSE, delvis svekket i relativ betydning, eller de ble i økende grad en del av den EU-ledete europeiske integrasjonsprosessen, som Vestunionen. Styrkeforholdet innad i EØS ble også forrykket, og asymmetrien økte. EU-siden vokste i antall stater, mens EFTA-siden krympet. Samtidig ble EU økonomisk sett viktigere for EFTA-landene, mens EFTA ble mindre viktig for EU i takt med økende globalisering. Norge har støttet EUs utvidelser og de påfølgende innlemmelsene i EØS. Det var også først med utvidelsen til de østeuropeiske landene i 2004 at spørsmål rundt fri bevegelse av personer, som i dag er det dominerende EØS-stridstemaet her hjemme, ble aktuelt. Men dersom Norge den gang hadde motsatt seg utvidelse av EØS til også å omfatte de nye EU-landene, ville det ha blitt ansett som lite solidarisk og trolig også vært slutten for EØS.

For det andre er EØS *fordypet*. Da EØS-avtalen ble inngått, omfattet den under 2000 rettsakter, siden er mer enn 10 000 nye rettsakter lagt til. Mange tusen er også endret, oppdatert eller fjernet. Samarbeidet er utvidet til nye områder, særlig innen mat, finans, digitalisering og miljø. Det er også innholdsmessig endret. I dag er det for eksempel høyere standarder for miljø og sosiale forhold. På noen områder tolkes også regelverket annerledes og er mer inngripende enn da man først gikk inn i avtalen. Norge har ønsket de fleste reglene velkommen, og de fleste har vært uproblematisk. Med noen få unntak kan man si at det er blitt stadig bedre tilpasning. EUs regler er blitt mer «nordiske», mens vi her hjemme er blitt mer europeiske.

For det tredje er samarbeidet med EU blitt *utvidet til nye elementer* langt utenfor EØS-avtalens område. Norges samarbeid med EU er i dag noe langt mer enn spørsmål om bare markedsadgang og det indre marked. Norge har inngått andre avtaler om for eksempel klima, politi og innvandring, utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk, for å nevne noe. Det har som regel vært Norge som har vært pådriver for å få

i stand en utvidelse av samarbeidet til nye områder. EØS-avtalen har vært en viktig bro for å få disse på plass. Europautredningen (NOU 2012:2) beskrev Norges samlede avtaler med EU som et lappeteppe, der EØS-avtalen er det viktigste tøyestykket. Dessverre er det for få i Norge som kjenner til hvordan hele denne mosaikken henger sammen, og hvordan de ulike bitene samvirker. I denne spalten belyser Øyvind Svendsen og Pernille Rieker (2019) hvordan samarbeidet med EU innen forsvars- og sikkerhetspolitikk er nært knyttet til EØS-avtalen. Åse Gornitzka (2019) viser i sin artikkel hvordan også samarbeidet innenfor utdannings- og forskningspolitikk er stadig utvidet.

Et fjerde trekk ved dynamikken i EØS-avtalen er at det er blitt en større *finansiell komponent* i den. Avtalen var i utgangspunktet et regulatorisk samarbeid, men er i dag mye mer. Igjen var utvidelsene avgjørende fordi de førte til etableringen av «EØS-midlene» for økonomisk og sosial utjevning. Og omfanget på ordningen er etter hvert blitt svært omfattende. Norges andel beregnes på grunnlag av størrelsen på vår økonomi, og siden Norge er blitt rikere, er bidraget også blitt høyere. Samtidig er flere norske forskningsmiljøer nå med i europeiske samarbeid grunnet disse midlene. Åse Gornitzka (2019) omtaler denne delen av samarbeidet nærmere.

Endelig har det også vært en *politisk dynamikk* rundt EØS-avtalen som er slående. Norsk politikk siden folkeavstemningen om EU har hele tiden vært at man skal respektere resultatet og ikke søke EU-medlemskap. Samtidig har det vært slått fast at det er i Norges interesse å søke deltakelse i europeisk samarbeid. Mens EU-saken har vært politisk splittende, har det i lange perioder vært bred og sterk politisk støtte for EØS-avtalen.

## Demokratiske svakheter

EØS-avtalen har i denne perioden også spilt en viktig politisk funksjon i den norske europapolitiske debatten. Mens EU-debatten gjerne har vært polariserende og splittende, har det vært en bredere enighet om EØS-avtalen. I alle storting har det vært et flertall for EØS-avtalen, og alle regjeringer har styrt på grunnlag av avtalen. Selv de partiene som ofte liker å fremstå som EØS-skeptiske – Sp, SV og FrP – har sittet i regjering og styrt på grunnlag av avtalen, og de har derigjennom også bidratt til stadig å fordype samarbeidet. Også i enkeltsaker har oppslutningen vært stor. Av de 381 samtykkeproposisjonene Stortinget har behandlet, har 344 vært enstemmig vedtatt.

At avtalen har hatt politisk støtte, betyr ikke at det ikke hefter vesentlige demokratiske svakheter ved den. På den ene siden kan man si at EØS-avtalen er inngått på en demokratisk måte. Den følger demokratiske spilleregler, og den er også oppsigelig dersom det er ønskelig. De fleste internasjonale rangeringer finner også at Norge er et velfungerende demokrati. EØS-avtalen har samtidig vesentlige og velkjente demokratiske svakheter. Den gir begrenset representasjon og ingen stemmerett ved EUs beslutninger. Det er også en rekke vanskeligheter knyttet til ansvarliggjøring, og fordi



få kjenner detaljene om EØS-avtalens omfang og virkemåte, er det også begrenset kunnskap og begrenset ordskifte om avtalene.

Norsk debatt om Norges rolle i Europa og Norges muligheter til å utforme Europas fremtid er stilnet, og i den grad vi har europadebatt, handler den helst om relativt små tekniske reguleringer. I denne spalten reflekterer også tidligere KrFU-leder, Martine Tønnesen (2019) rundt hvordan «generasjon EØS» – de som er født og oppvokst i Norge under EØS – ser på avtalen. Hun deler sin frustrasjonen over at de store spørsmål ikke stilles, og at de unge knapt har lært noe om EØS på skolen. Vi har også en artikkel der vi presenterer resultater fra en undersøkelse vi har gjennomført om nordmenns holdninger til EØS-avtalen (Sverdrup, Svendsen & Weltzien, 2019).

### **Avsluttende kommentar**

EØS-avtalen har nå skapt en stabil ramme i forholdet mellom EU og Norge i 25 år. Avtalen har, med sine velkjente feil og skavanker, artikulerte motstandere og få ivrige tilhengere, tross alt fungert rimelig godt i 25 år, og bedre enn mange trodde da den først trådte i kraft. Over tid har det også vært stor dynamikk og en rekke endringer. Avtalen er utvidet, fordypet og har gitt grunnlag for å utvide samarbeidet mellom Norge og EU på områder utenfor EØS-avtalens gyldighetsområde.

Ingenting av dette har kommet helt gratis. Suksessen med EØS ligger ikke kun i den stabile rettslige og juridiske rammen, men også i den stadige politiske viljen i EU og EFTA-landene til å sikre avtalen og til å kunne gjøre justeringer og tilpasninger.

I Norge bør man derfor ha lært at man ikke kan ta noe for gitt, og at støtten til avtalen stadig må sikres her hjemme, i EU og i de andre EFTA-landene. Ikke minst kreves kompetanse, et godt embetsverk og hardt arbeid å få det som på mange måter er «umulig» – å være både inne og ute samtidig – til å fungere i praksis. Brexit har for alvor vist at vi ikke bør ta lett på noen av disse faktorene.

### **Om forfatterne**

Ulf Sverdrup er direktør ved NUPI. Han har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Før han begynte ved NUPI, var han professor ved Handelshøyskolen BI og professor ved ARENA Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo. Sverdrup står bak en rekke publikasjoner om ulike tema innen internasjonal politikk, med særlig vekt på europeisk politikk, europeisk integrasjon og norsk utenrikspolitikk. Han ledet sekretariatet for Europautredningen (NOU 2012:2).

### **Referanser**

- Europakommisjonen (2017). *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 for 2025*. Brussels: European Commission. Hentet fra [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf)
- Godal, B. T. (2019). EØS – et tilbakeblikk. *Internasjonal Politikk*, 77(4).

- Gornitzka, Å. (2019). Betydningen av EØS for norsk deltakelse i europeisk forskningssamarbeid. *Internasjonal Politikk*, 77(4).
- Haugevik, K. & Rieker, P. (2017). Autonomy or integration? Small-state responses to a changing European security landscape. *Global Affairs*, 3(3), 211–221.
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Norges offentlige utredninger. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdpd/nou201220120002000dddpdfs.pdf>
- Stubholt, L. (2019). EØS-avtalen – et operativsystem for Norges forhold til EU? *Internasjonal Politikk*, 77(4).
- Svendsen, Ø. & Rieker, P. (2019). Spin-off av EØS? Norge og europeisk utenriks-, sikkerhets- og forsvarssamarbeid. *Internasjonal Politikk*, 77(4).
- Sverdrup, U., Svendsen, Ø. & Weltzien, Å. (2019). Holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men liten kunnskap. *Internasjonal Politikk*, 77(4).
- Tønnesen, T. (2019). Et liv under EØS – et vitnesbyrd fra generasjon EØS. *Internasjonal Politikk*, 77(4).

### Abstract in English

#### Introduction: 25 Years of Hard EEA Work: From Waiting Room to Permanent Feature?

In this introductory article, Ulf Sverdrup shows that Norway has been transformed through the EEA Agreement. In spite of its shortcomings and weaknesses, the EEA Agreement has been successful as it has provided a stable framework for cooperation with the EU and has safeguarded Norwegian interests. Throughout the 25-year period, the political majority have simply found the alternatives to the EEA Agreement more uncertain and less attractive. The author examines how an agreement that was originally intended as a waiting room for membership could end up becoming a permanent feature. It is also observed that while the main part of the EEA Agreement has remained largely unchanged, there has been considerable dynamism and change in the agreement, both through the geographical expansion of the EEA and through the deepening of the cooperation. This article outlines and discusses some of the most important dynamics and introduces the other contributions to this special issue.

**Keywords:** EEA · Norway · EU