

Sirkelens *umulige* kvadratur

Utfordringer i Norges forhold til EU i en ny geopolittikk

Georg Riekeles & Varg Folkman¹

Europa står for øyeblikket i en sikkerhetspolitisk og økonomisk situasjon man ikke har sett maken til siden andre verdenskrig. Alvoret er påtagelig og som utenforland settes Norges tilknytning til den Europeiske Union (EU) på prøve som aldri før. Siden EØS-avtalen tredde i kraft i 1994 har Unionen forandret seg grunnleggende. Mange av forutsetningene EØS-avtalen ble utformet under er ikke lenger til stede eller har forandret seg fundamentalt i de tre tiårene siden. Dette skaper problemer for norske myndigheter, næringsliv og for forholdet mellom EU og Norge i seg selv.

Denne rapporten utmeisler noen grunnleggende utfordringer i Norges forståelse av forholdet til EU og i forvaltningen av EØS-avtalen. Problemene belyst i denne rapporten vil først og fremst være politiske, selv om de også berører juridiske spørsmål. Vi vil imidlertid ikke gå dypt i denne dimensjonen. I arbeidet med rapporten har vi primært benyttet oss av egne erfaringer fra lengre og kortere yrkesliv i Brussel, intervjuer med kilder i byråkrati, næringsliv og academia på europeisk og norsk side, og eksisterende forskning, rapporter og utredninger på området.

Selv om vi har hatt våre egne oppfatninger rundt hvilke problemer forholdet mellom Norge og EU står overfor, har arbeidet med rapporten i stor grad blitt styrt av samtalene vi har hatt med kildene våre. Selv om det er overlapp mellom mange av utfordringene de tar opp og vår egen forståelse, har de også trukket frem andre som har tatt arbeidet vårt i nye retninger.

Helt siden de gamle grekernes tid har mennesket visst at det er umulig å konstruere med passer og linjal et kvadrat som har samme flateinnhold som en sirkel. Sirkelens kvadratur er umulig. I en tid som krever stadig mer av Unionen i form av samhold og utvikling, inkludert med en klarere innenfor/utenfor-logikk, er forholdet til EØS og Norge stadig mer firkantet og uhåndterlig.

For Norge er EØS-avtalen blitt *mer og mer nødvendig, men mindre og mindre tilstrekkelig*. Store sikkerhetsutfordringer, forvitringen av den regelbaserte internasjonale orden, og dype skifter knyttet til handel og økonomisk sikkerhet, teknologiutvikling, samt klima og energi skaper et behov for en konstant videreutvikling av Norges forhold til EU.

¹ Forfatterne jobber som henholdsvis Associate Director og Policy Analyst i European Policy Centre (EPC). Rapporten er skrevet av dem i egen kapasitet og er ikke en EPC-publikasjon.

Samtidig preges Norges håndtering av EØS-avtalen og forholdet til et større Europa, av *mangel på forutsigbarhet, solidaritet og strategi*. Det er stor frustrasjon blant Norges europeiske motparter rundt flere av valgene norske myndigheter har fattet de siste årene og begrenset forståelse for særnorske utfordringer og forhold.

Samtidig har EØS-avtalen vist seg å være en usedvanlig slitesterk konstruksjon. Svært få ønsker å rokke ved EØS-ordenen slik den er i dag, ved mindre alternativet er fullt EU-medlemskap.

A- Realitetene: norsk stillstand vs. stadig EU fornyelse

Tre hovedtrekk i EUs stadige fornyelse

For å forstå EU som overnasjonalt samarbeid og konstruksjon i dag bør tre store utviklingstrekk fremheves. Det første handler om at EU, under ytre omstendigheters press, nå vender om et økonomisk kapittel.

Den første perioden i EUs *økonomiske konstruksjon*, fra starten av integreringsprosjektet og frem til murens fall, var merket av indre europeiske omstendigheter som gjenoppbyggingen etter krigen, utviklingen av fellesmarkedet og et relativt begrenset konkurransepress fra omverdenen. I den påfølgende perioden, fra 1989 til 2010-tallet, vendte EU og det indre markedet seg utover gjennom å ta inn nye medlemmer og ved å delta i en akselererende globalisering som Europa i en tid håpet å forme i sitt bilde.

Det er lite som gjenstår av den verdenen i dag. Uten å gi opp ambisjonen om å delta i regelbasert internasjonalt samarbeid, må EU tenke nytt for å forsvare egne interesser i en stadig mer konfliktfylt og sjokkutsatt hverdag. *Økonomisk sikkerhet* er og blir et nytt paradigme for EUs selvforståelse, modell og politikkutforming fremover, og vil etter alle solemerker definere en tredje periode i EUs økonomiske konstruksjon. Økonomisk sikkerhet er ikke synonymt med proteksjonisme eller en vending innover, men handler om behovet for avveininger mellom internasjonal åpenhet, konkurransekraft, motstandsdyktighet og sikkerhetshensyn som vil gjøre seg gjeldende på tvers av alle områder av europeisk økonomi og samfunn.

Parallelt med dette vendepunktet i EUs økonomiske historie, vokser Unionen nå frem som en stadig viktigere *sikkerhetspolitisk aktør* for Europa, delvis av nødvendighet. NATO og USAs roller i Europas forsvar var lenge ubestridelige. Mange (inkludert i Norge) har derfor lenge sett på fremveksten av et mer aktivt EU, selv innenfor begrensede områder som krisehåndtering og forsvarsindustri, som en trussel, ikke et gode. På kort tid har denne situasjonen endret seg fundamentalt.

Da NATOs nye generalsekretær Mark Rutte besøkte Det hvite hus 13. mars 2025 var det i realiteten EUs forsvarsannonser han refererte til for å overbevise President Trump om transatlantisk ansvarfordeling.ⁱ Ambisjonen til noen er blitt en kjensgjerning: NATO og EU er og må være komplementære og samarbeidene sikkerhetsorganisasjoner i en ny tid.

Uten å undergrave behovet for NATO og mellomnasjonalt samarbeid, vil EU spille en betydelig rolle fremover i Europas forsvars- og sikkerhetsoppbygging – fra et totalforsvarsperspektiv til industri- og kapabilitetsutvikling og operative dimensjoner der det er naturlig.

Frankrikes mangeårige påtrykk for ‘strategisk autonomi’ har rykket opp på den felles politiske dagsordenen både økonomisk og sikkerhetsmessig. Polen og Baltikum har våknet opp til en verden hvor den amerikanske sikkerhetsgarantien enten ikke er nok eller i verste fall er ikke-eksisterende. Tysklands nye forbundskansler Friedrich Merz snakker fritt om behovet for «uavhengighet», og Danmarks statsminister Mette Fredriksen forbereder sine landsmenn på EU-politikk uten «tabuer» og med «nye øjne og nye briller».ⁱⁱ

Det som gjerne oversees i bakgrunnen er det tredje og siste hovedtrekk ved EUs nyere utvikling: fremveksten av *stadig viktigere føderale funksjoner bygget på utøvende myndighet*. Bruken av ‘f-ordet’ skaper ofte mer angst og beven enn en presis debatt. Snevert forstått er et lands suverenitet absolutt i en nasjonal forsamling, selv om det i realiteten innebærer avmakt i møtet med ytre sjokk og press. Enklest sett handler EUs konstruksjon om det motsatte: delt suverenitet for å ta felles styring over kritiske politiske, sikkerhetsmessige, økonomiske og samfunnsmessige utfordringer.

EUs rolle som regulerende myndighet i møte med grenseoverskridende formål er blitt ofte og nøye beskrevet. Modellen for dette var lenge relativt enkel: Et kader av embetsmenn og eksperter i Kommisjonen foreslo lovgivning, som så ble vedtatt av medlemslandene i Ministerrådet, etter hvert med medbestemmelse fra Europaparlamentet, for til sist å bli gjennomført nasjonalt. Dette bildet er i dag langt fra tilstrekkelig.

I respons på ytre begivenheter og ved kapasitetsoppbyggende byråkratisk problemløsning under impuls av Det europeiske råd, har Kommisjonens rolle og oppgaver over tid kommet til å handle i stadig større grad om å aktivt levere tjenester direkte «on the ground» i medlemslandene. Fra helse og industripolitikk til viktig funksjoner i politi- og justismyndigheter, grensevokting og forsvar, er eksemplene mange på hvor Kommisjonen og underhørende byråer på sentrale samfunnsområder er blitt (d)en utøvende myndighet.

Endringene over tre tiår, som enkeltvis kanskje ikke er påfallende, er i sum intet mindre enn en ‘kopernikansk vending’ av fellesinstitusjonenes rolle i Europa. Under pandemien sto Kommisjonen for fellesinnkjøp og fordeling av vaksiner og helsemateriell. Innenfor forsvar spiller Kommisjonen nå en økende rolle i hele syklusen for utvikling av forsvarsteknologi og kapasitet. Kommisjonen driver også 11 industriallianser, fra råvarer, batterier og kritiske medisiner til halvledere, el- og hydrogenfly og kjernekraft, som en del av stadig mer aktiv industripolitikk.

Gjennom Frontex har EU uniformerte grensevakter med tjenestevåpen og utøvende makt utplassert ved EUs ytre grenser. Et EU-byrå, European Asylum Support Office, står for deler av utlendingsforvaltningen til Hellas. Også innenfor politi- og justismyndighet oppfyller Europol stadig viktigere kapasitets- og koordineringsfunksjoner. Et lite men avansert eksempel er plattformen for dekryptering av data ved European Cybercrime Centre bygget for å kompensere for kapasiteter nasjonale myndigheter mangler selv i politi-etterforskninger. Med andre ord, også kjernen av nasjonalstatens gamle funksjoner flyttes opp ett nivå for å bedre løses.

Norge og EØS på stedet hvil

Samtidig med EUs stadige fornyelse og gjenfødelse virker det klart at Norge i stor grad forholder seg til og forstår EU på utdaterte premisser. Da EØS-avtalen tredde i kraft i 1994 var forutsetningene for avtalen allerede grunnleggende forandret fra da forhandlingene startet i 80-årene. Flere av de opprinnelige EFTA-landene hadde søkt om medlemskap i EU og Sovjetunionens oppløsning gjorde at det ikke lenger var behov for en tilknytningsform for nøytrale land som ikke kunne bli fulle medlemmer.

Da alt var sagt og gjort, satt man igjen med et EFTA bestående av Norge, Island og Liechtenstein, samt Sveits som sto og står utenfor EØS-samarbeidet. Dette skapte en grunnleggende skjevhet i forholdet mellom EU og EFTA-landene, som ble ytterligere forsterket etter øst-utvidelsene av EU på det tidlige 2000-tallet. Med Lisboatraktatens ratifisering i 2009 endret også grunnleggende spilleregler seg i EU. Søyلةstrukturen EØS tok utgangspunkt i, med skarpe skiller mellom økonomiske, sikkerhetspolitiske og justispolitiske saker, falt bort til fordel for en mer holistisk og politisk lovutviklingsmodell i Unionen.

Siden gikk Europa inn i en lang periode hvor påfølgende ytre sjokk og indre kriser avløste hverandre. Fra denne tiden er særlig Brexit og Koronapandemien viktige. Brexit-forhandlingene understreket behovet i EU for å klargjøre fordelene ved å være fullt medlem kontra å stå på utsiden. Koronapandemien har på sin side, i samspill med Russlands invasjon av Ukraina, gitt EU en ny selvforståelse som global aktør, samt en større bevissthet rundt den økonomiske sikkerheten til Unionen i en verden av sammenkoblede og uoversiktlige verdikjeder.

For Norge har EUs utvikling fått store konsekvenser. Mer enn 30 år etter dens ikrafttreden er det en kjensgjerning at EØS-avtalen er blitt *mer og mer nødvendig, men mindre og mindre tilstrekkelig* for Norge. På den positive siden er det klart at norsk økonomi ikke hadde hatt den samme velstanden uten avtalen.ⁱⁱⁱ Sentralt står ikke bare tilgangen til et stort marked, men også de fire friheters innvirkning på oss. Til eksempel har EØS-arbeidskraft bidratt til å holde norsk fiskeri, landbruk, byggenæring og industri i gang de siste tiårene i et ellers overopphetet Norge.^{iv}

Samtidig har den økende skjevheten i forholdet mellom EFTA-landene og EU forringet Norges forhandlingstvingde i møte med Unionen, og institusjonelle forandringer innad i

EU gjort Norges traktatfestede påvirkningsmuligheter mindre enn de kunne se ut som ved avtalens inngåelse. Enkelt illustrert, da Storbritannia valgte å tre ut av EU i 2016 var verken EFTA eller EØS reelle alternativ lenger. Aktørene og arkitektene er borte og i takt med tiden har det institusjonelle minnet og betydningen av EØS-avtalen, særlig på EU-siden av samarbeidet, erodert og blitt konsentrert i noen få spesialiserte noder av EU-systemet.

Videre har utviklingen i EUs selvforståelse som en geopolitisk aktør ledet til innovativ lovgivning som i sin sektorovergripende natur er vanskelig å forene med rammene til EØS-avtalen. Tilsvarende har EUs nye fokus på å tydeliggjøre fordeler og ulemper ved å stå innenfor og utenfor Unionen gjort det vanskeligere for Norge å tilkjempe seg særordninger. Til sist har den generelle geopolitiske situasjonen i verden understreket områdene og institusjonene hvor Norge *ikke* er en del av EU – aller tydeligst innenfor handel, i det politiske samspillet og beslutningsprosesser.

B- Holdningene: et norsk Janus-forhold til et større Europa

På alle måter verdens beste vennskap...

“We see ourselves as EU’s closest partner and ally”, stadfestet statsminister Jonas Gahr Støre på vegne av Norge da han talte til Det europeiske råd i forbindelse med 30-årsmarkeringen av EØS-avtalen den 22. mars 2024.^v Den 14-sider lange EU-konklusjonen fra samme toppmøte beskriver EØS-forholdet mer nøkternt med en kort setning: *“The European Council marked the 30th anniversary of the EEA Agreement with the Prime Ministers of Iceland, Liechtenstein and Norway.”*^{vi}

Begrenset ordbruk til tross, det er ingen tvil om at hovedbildet er at Norge og EU er sentrale og stabile partnere for hverandre i en verden der brutale maktrelasjoner er den nye normalen. Geografi, grunnleggende verdier og sikkerhetspolitikk i en truende verden ligger til grunn for et nært politisk samarbeid, som også tilkjennegitt av Kommisjonspresident Ursula von der Leyen nylig: *“Norway is a member of the European family. We are united by shared values and integrated through our Single Market. When faced with shared challenges, we are keen to explore common solutions.”*^{vii}

Von der Leyen uttrykker her det som er grunnholdningen i EU-institusjonene og medlemslandene, nemlig et ønske om et videreutviklet og nært forhold til Norge, såfremt det er mulig uten urettmessige særordninger. EU-Norge-forholdet handler om stadig mer enn bare EØS, Schengen og gass. Norge har strategiske ressurser og er viktig for Europa på kritiske satsingsområder som vindkraft og strømnnett, CCS, hydrogen, mineraler, forsvarsteknologi og romindustri, i tillegg til å besitte høy kompetanse og investeringskapasitet.

I praksis kompenseres EU-utenforskap med nye og ulike samarbeidsformer som føyer seg til eldre og mer rigid avtalestruktur. Denne «knoppskytingen» er viktig. Fra norsk side

har *Grønn allianse* og *Strategisk industripartnerskap* blitt presentert som avgjørende supplement til EØS-avtalen innenfor klima-, miljø-, energi- og industrisamarbeid. Samtidig er det en kjensgjerning at politiske viljeserklæringer som regel lover mye mer enn de holder.^{viii} På den andre side tar bindende forpliktelser og fullverdig deltakelse på kritiske områder, som for eksempel helseberedskap og kryptert satellittdata og kommunikasjon,^{ix} ofte (altfor) lang tid å jobbe frem i en kontekst hvor Norge i økende grad blir sett på som «rosinplukker».

... med Norge som 'nei'-land

Vi er alle glade i fortellingen om et Norge som tar medansvar i et større Europa og internasjonalt, om det være seg reelt eller innbilt. Som regel ligger sannheten et sted midt imellom, som for eksempel i de siste års beretning, gjentatt til det kjedsommelige av norske sendemenn, om et Norge som uselvisk økte gasseksporten til Europa under energikrisen.

Dessverre fremstår Norge ofte med et Janus-ansikt i sitt forhold til Europa. Norges 'nei-holdning' er dypt forankret og ofte sterkere enn viljen til å bidra etter evne. Om vi skal spissformulere det, plages Norges forhold til et større Europa og EUs politikkutforming av et trehodet troll: *mangel på forutsigbarhet, mangel på solidaritet, og mangel på strategi.*

i. Mangel på forutsigbarhet

EØS-avtalen er Norges kanskje viktigste internasjonale avtale. I dens første artikkel står det: *«Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler.»* Enkelt sagt er EØS-avtalens indre marked tuftet på felles regler og gjensidig forutsigbarhet, eller i EU-jussens språk, et dynamisk og homogent område der reglene gjelder likt for alle.

Et av brennpunktene i forholdet mellom Norge og EU er etterslepet i EØS-relevante rettsakter som ikke er blitt innarbeidet i EØS-avtalen, og derfor direkte strider med denne grunntanken om felles regler og forutsigbarhet. Etterslepet skal nå ligge på godt over 500 rettsakter, hvorav enkelte har ventet på innlemmelse i mer enn 20 år. Med det store lovgivningstempoet til Europakommisjonen, er det usannsynlig at man vil klare å nulle ut etterslepet.

Et visst etterslep er iboende for hvordan innlemmelse i EØS-avtalen er lagt opp, og man regner med at det alltid vil være et etterslep på flere hundre rettsakter. Det er imidlertid en stor forskjell på denne naturlige friksjonen og etterslep som skyldes bevisst unnlattelse fra å følge EØS-avtalens traktatforpliktelser om innlemmelse. Selv om etterslepet er stort, er det størst interesse for å innlemme viktige rettsakter som har ligget lenge på vent – slik som energilovgivning.

I Brussel har man merket seg at den nåværende regjeringen har lagt seg i selene for å få ned etterslepet og har innlemmet flere sensitive saker. Blant annet har man sagt man vil

innlemme den eldste rettsakten i etterslepet – godkjenning og merking av genmodifisert mat fra 2003. Samtidig har den samme regjeringen satt Norges mangel på forutsigbarhet og pålitelighet i oppfyllelsen av EØS-avtalen på spissen i arbeidet med EUs fjerde energimarkedspakke.

EUs fjerde energimarkedspakke

Innlemmelse av EUs rettsakter i fjerde energimarkedspakke ledet tilsynelatende til kollaps av koalisjonsregjeringen mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet. I etterkant har den norske regjeringen uttalt at den vil innlemme tre av de åtte direktivene og forordningene pakken inneholder i EØS-avtalen. Disse tre er Fornybardirektivet, Energieffektiviseringsdirektivet og Bygningsenergidirektivet.

Det gjenstående er ett direktiv og fire forordninger om effektivisering og utvidelse av EUs energiunion, som dagens regjering har uttalt at den ikke akter å innføre verken i denne eller neste stortingsperiode. Fra europeisk side er man tydelig på at standpunktet om å utelatte disse fem rettsaktene er uakseptabelt.

Dobbelt traktatbrudd

Norges tilsidesetting av EØS-avtalen på denne måten medfører et «dobbelt traktatbrudd». Norge misligholder ikke bare sine forpliktelser om at EØS-relevant regelverk skal innlemmes «uten unødig opphold», men misbruker i praksis også reservasjonsretten slik den er utformet i avtalen. Under EØS-avtalens artikkel 102 kan en part motsette seg at nytt regelverk blir innlemmet i avtalen. Det åpner en 6 månederslang periode med konsultasjoner før den «berørte del» av avtalen betraktes som midlertidig satt ut av kraft med virkning atter 6 måneder senere (med mindre partene blir enige om det motsatte).

I praksis er den norske regjeringens «frysing» av lovverket i fem nye år både *en unnlatelse fra å innlemme* regler vi er forpliktet til og *et forsøk på å unngå å reservere seg etter* gjeldende regler, med de ytterligere brudd på rettighetene til motparten det medfører.

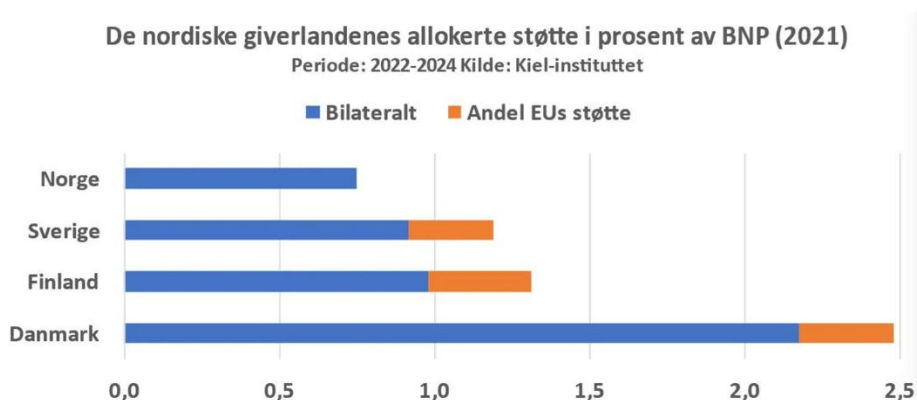
Det overnevnte er ikke hypotetiske problemer. Fornybar Norge anslår at av 21 regler som EU totalt har vedtatt på klima- og energiområdet, har Norge per i dag bare innført åtte, hvorav kun én er fullt innført.^x Norge bidrar med dette til en svekkelse av det indre markedet og av Europas felles klima- og energiambisjoner. Umiskjennelig er det også at EØS-avtalens grunnprinsipper er i ferd med å forvitne, med den forsuring av forholdet mellom EU og Norge det over tid fører til.

ii. Mangel på solidaritet

Inntrykket av Norge som uforutsigbart i forhold til internasjonale forpliktelser forsterkes av et bilde hvor Norge ofte fremstår som usolidarisk. I forbindelse med Ukraina-krigen og energikrisen har en oppfatning festet seg av Norge som krigsprofitør og mest opptatt av seg selv. Regjeringssjefer i Estland, Frankrike, Italia og Danmark har alle tatt det opp i

den offentlige debatten. Som Kaja Kallas, nå EUs utenrikssjef, da hun i 2022 spurte statsminister Støre om det er riktig å tjene så mye på andres ulykke.

Norske myndigheter har som andre flittig brukt retorikken om at Ukraina også kjemper for Norge og Europa.^{xi} Samtidig har krigen ført til kraftig økning i energipriser og bidratt til dyrtid for europeiske husstander og industri. EUs utvikling har i stor grad vært drevet frem av økonomisk integrasjon, men verdier og det moralske kompasset står også sentralt i EUs historie og felleskap, slik de også gjør for Norge som nasjon. Det er forståelse for at Norge ikke kan ta all verdens lidelse på sin kappe, men med «ekstrainntekter» på godt over 1500 milliarder kroner ventes det at også Norge bidrar etter evne.



Illustrasjon og tall er hentet fra Bjørn Johan Berger, «Norges Ukraina-støtte: Omtrent sist i Nord-Europa», Aftenposten, 25. Mars 2025.

Sammenligner vi oss med våre naboer, har ikke 'Nansen-programmet for Ukraina' levd opp til forventningene. Mens Norge har ligget på rundt 0,75% av BNP i militær, finansiell og humanitær støtte til Ukraina over perioden 2022-2024, har Finland og Sverige gitt godt over 1%. Danmark, til sammenligning, gir 3,3 ganger så mye som Norge og ligger på neste 2,5%.^{xii}

I forbindelse med reforhandlingen av EØS-midlene i 2022-2023 kjempet Norge mot økte bidrag til sosial og økonomisk utjevning og samhold i Europa gjennom EØS-midlene. Norge og EU ble til sist enige om 38 milliarder frem til 2028, knapt mer enn en inflasjonsjustering av midlene fra forrige periode. Forhandlingene har satt spor. Om man sammenligner befolkningsgrunnlag, bruttonasjonalprodukt og tilgang til det indre markedet, mener man i EU at Norge nå tar mindre finansielt ansvar enn Sveits – et land som har vært en historisk verkebyll for EU, men som nå har akseptert kvasi-automatiske finansielle bidrag.

Oppfattelsen om Norges mangel på solidaritet får også andre uttrykk i den europeiske debatten. Norge har lenge motarbeidet europeisk fellesinnkjøp av gass, selv da Russland holdt igjen leveranser til Ukraina i 2009 og annekterte Krim i 2014. I etterpåklokskapens lys hadde Europa vært bedre tjent med felles forhandlingsevne og mindre avhengighet til Russland. I dag argumenteres det fra Norge ikke bare mot nye

utenlandskabler, men også mot fornyelsen av eksisterende overføringskapasitet til Danmark, Skagerrak 1 og 2.

I en tid da Europa og Norges klima- og energipolitikk handler om omstilling til fornybart og strøm, og om å bygge mer forsyningssikkerhet, er signalet alvorlig. Som blackouten i Spania illustrerte på dramatisk vis, kreves mer, ikke mindre, overføringskapasitet, nettfleksibilitet og tåleevne. Den svenske energiministeren Ebba Busch har vært skarpest i å ta bladet fra munnen: «*Det vil være en fullstendig katastrofe. Det kommer til å påvirke både Sverige, Danmark, Norge og Polen og ha ringvirkninger over hele energisystemet i Europa*».^{xiii} Fra Danmark sees Norges intensjoner på et som et prinsipielt brudd på bilaterale avtaler og det indre energimarked, så vel på som nordisk solidaritet.

iii. Mangel på strategi

Solidaritet med Europa er også egeninteresse. I en verden som går fra å være relativt regel- og samarbeidsbasert til å handle om maktbruk og konfrontasjon, endres stillingen til små land dramatisk. Dagens situasjon kan også være kimen til en større geopolitisk konfrontasjon og en langt tøffere geoøkonomi hvor sikkerhet og forsyningssikkerhet blir like viktig som dagens forståelse av norsk selvbestemmelse og suverenitet.

Uten å gå dypt inn på dette, virker det som at Norge står overfor tre viktige «makroutfordringer» som norske politiske miljøer og den norske debatten om forholdet til Europa og EU i vesentlig grad ikke plukker opp eller ønsker å plukke opp. Den første er risikoen for en betydelig erosjon av Norges økonomiske rammebetingelser i takt med at internasjonal handel, investeringer og valutaforhold endrer seg. Den andre er risikoen for en ufullstendig deltakelse i Europas kommende sikkerhetskonstruksjon. Det tredje er risikoen for at Norge blir utsatt for geopolitisk og økonomisk maktbruk som «aleneland».

Med henblikk på det siste er det mange situasjoner som kan settes på spissen for å illustrere poenget, knyttet til viktige norske stats-, samfunns- og næringslivsinteresser. Vi velger å illustrere det med en enkel tenkt situasjon.

«Norge i skvis» – en illustrasjon

Biler er blitt storpolitikk. Av nasjonale sikkerhetshensyn og for å beskytte amerikanske forsyningskjeder ferdigstilte Biden-administrasjonen 14. januar 2025 som et av dets siste handlinger et forbud mot import og salg av '*Connected vehicles and related technology*' fra Kina fra og med modellåret 2027.^{xiv} I Europa er sikkerhetsdebatten rundt elektriske og tilkoblede kjøretøy gryende, men ikke kommet like langt. Derimot har EU sett seg nødt til å innføre straffetoll på inntil 35,3 prosent på elbiler produsert i Kina på bakgrunn av utstrakt kinesisk konkurransevridning og bruk av statsstøtte til fordel for egne bilprodusenter.^{xv}

Det finnes ikke noe juridisk grunnlag for at Norge skal følge sikkerhetspolitikken til USA eller handelspolitikken til EU i forhold til el-biler, som for øvrig er viktig i norsk-kinesisk

varehandel. Derimot er det blitt påpekt også fra kinesisk hold, særlig i kjølvannet av statsminister Støres besøk med norsk næringsliv i Beijing i september 2024, at Norge tar modige og selvstendige standpunkt i disse og lignende anliggender.

En ny geopolitikk innsnevrer det mulighetsrommet dramatisk, og det som i tidligere tider ble tatt for gitt som nasjonale prerogativer kan fort bli kilden til geopolitisk skvis. I dagens internasjonale forhold er det ikke vanskelig å forestille seg en situasjon hvor for eksempel USA stiller spørsmål om hvorfor de skal fortsette et nært sikkerhetssamarbeid med Norge, eller imøtekomme oss i handelsforhandlinger, hvis Norge samtidig opprettholder et rent merkantilt forhold til Kina i konflikt med USAs forståelse av grunnleggende interesser. På den andre siden kan man forestille seg at Kina ikke nødvendigvis ville tatt lett på en holdningsendring fra Norge som direkte berører deres interesser, enten i form av toll eller regelverk.^{xvi}

På generelt grunnlag fremstår det som et strategisk imperativ for Norge å ta bedre vare på og fordype forholdet til sine nærmeste, samt å bli bedre til å hegne om det Europa hvis verdier vi deler.

C- Utfordringene: sentrale EØS-avtalemessige dilemmaer

Til sist i vårt arbeid med denne rapporten har vi utforsket fire utfordringer som i særlig grad preger samarbeidet mellom EU og Norge, samt forvaltningen av EØS-avtalen. Disse er av forskjellig natur. De to første, endringer i den interne organiseringen av «Norges forholdet» i Kommisjonen og en økende tendens til knytte saker sammen fra Europeisk side, økende saks kobling, har direkte sammenheng med Norges EØS-etterslep og spørsmålet om hvordan EU skal håndtere en til tider vanskelig partner. Utfordring i møte med sektorovergripende lovgivning og akutte spørsmål knyttet til handel og tollsamarbeid er av en annen natur, og stammer fra valg Norge selv har tatt i å begrense Norges tilslutningsform til EU.

Intern ansvarsfordeling i Europakommisjonen

Lenge var ansvaret for EUs arbeid med forholdet til Norge plassert i unionens utenrikstjeneste (EEAS). I 2022 ble derimot ansvaret for alle tredjelandsforhold flyttet til Kommisjonens generalsekretariat – nærmere bestemt enhet SG.H3. Hvor forhandlinger og annet arbeid mellom Norge og EU tidligere gikk på kryss av de til enhver tid relevante generaldirektoratene og EEAS, klareres og koordineres nå alt fra én sentralisert enhet.

Endringen skyldtes den grensesprengende naturen til EØS-avtalen og Norges forhold til EU for øvrig. Dette strekker seg over en rekke forskjellige områder med implikasjoner for mange deler av Europakommisjonen. Fra europeisk side så man derfor et behov for å samle trådene under ett tak, hvor man kunne sikre en koordinert tilnærming til Norge og at Kommisjonen snakket med én stemme i møte med nordmennene.

Dette utgjorde et stort skifte i Norges arbeid med EU. På det banale har det resultert i en opplevelse av at Norges motparter i Kommisjonen kommer med de samme kulepunktene, uavhengig av hvor de er organisert. Dypere har skiftet betydd en grunnleggende endring i hvordan EU ser på Norge som forhandlingsmotpart.

De ansatte i SG.H3 er drevne forhandlere etter å ha deltatt i Brexit-forhandlingene, med et bredt utsyn og en inngående forståelse av bredden i forholdet mellom Norge og EU. Dette betyr at man oftere enn tidligere ender med å diskutere hele bredden i det norske forholdet med europeiske motparter, noe som skaper utfordringer. Fra norsk side er det langt mer fordelaktig å forhandle om særskilte fagområder og sektorer for tur, heller enn at saker flyter over i hverandre.

Siden EØS-forhandlingene har Norges motparter i EU vært tydelige på at forholdet til og eventuelle forhandlinger med Norge skal være balansert og på ingen måte begrense EUs beslutningsautonomi.^{xvii} Denne tendensen har om noe blitt forsterket etter Brexit-forhandlingene. Under disse ble EU langt mer bevisst at det burde være fordeler ved å være på innsiden av unionen og ulemper ved å være på utsiden.^{xviii} Norge deltar i deres marked, forteller våre kilder oss, og det medfører at man må følge den europeiske utviklingen. Forsøk på å plukke og velge hva man ønsker å implementere, som på energiområdet, faller i svært dårlig jord og blir ansett som uakseptabelt.

Som en «fase to» av sentraliseringen av ansvarsfordeling for Norge i Kommisjonen, har det nå blitt besluttet fra politisk nivå at enheten med ansvar for tredjeland i Kommisjonens generalsekretariat skal fungere som et aktivt «clearing house» for alle beslutninger og spørsmål som omhandler Norges EU-forhold. Norge er i godt selskap, noe tilsvarende har Kommisjonen kun for USA og Storbritannia, av forskjellige grunner.

Vår tolkning er at dette til dels kommer som en direkte konsekvens av Norges forhold til etterslepet og mangelen på vilje til å innlemme sentral indre markedslovgivning. På tross av at Norge i praksis «reserverer seg» mot EUs fjerde energimarkedspakke virker det ikke aktuelt for Kommisjonen å iverksette tiltakene foreskrevet i EØS-avtalens artikkel 102, som i ytterste konsekvens ville ført til at berørte deler av avtalen settes ut av kraft. Et slikt motsvar og utfall blir verken sett på som proporsjonelt, i henhold til hvordan forsømmende medlemsland behandles, eller i egen interesse.

I praksis vil dette bety at Kommisjonen vil se på Norges under ett, sikre koherens på kryss av EUs interaksjoner med Norge, og bli en enda mer dreven og tøffere forhandlingsmotpart enn tidligere inkarnasjoner.

Sakskobling

Denne organiseringen er tett koblet sammen med og får direkte utslag i den økende viljen til europeiske beslutningstakere til å koble saker sammen og se dem opp mot hverandre i forhandlinger med Norge. Dette er ingen hemmelighet og har blitt signalisert av utenriksminister Espen Barth Eide: “Vi ser en veldig tydelig trend ... i at EU ser horisontalt på forholdet til andre land.”^{xix}

Under EØS-forhandlingene ble det knyttet sterke koblinger mellom forskjellige saker. Særlig ble fiskeri, jordbruk, institusjonell overbygning og økonomiske utjevningsbidrag fra EFTA-landene sett i lys av hverandre. Siden ble sakskobling i forhandlinger mindre tydelig fra EUs side.^{xx} Slik Barth Eide korrekt gir uttrykk for er dette i markant endring.

Både på norsk og europeisk side er det en omforent forståelse av at forholdet mellom EU og Norge sees holistisk på. Det nevnes ofte at Norge gjerne ønsker tettere tilknytning og deltagelse på særskilte politikkområder, samtidig som man gir uttrykk for en økende frustrasjon over norsk motvilje. Når Norge motsetter seg politikk på enkeltområder, er lite solidariske med fastlands Europa på energiområdet eller ikke gjør nok for å tekkes det stadig voksende etterslepet i rettsakter som ikke er tatt inn i EØS-avtalen, vil det kunne få konsekvenser når andre norske ønsker forhandles om.

En verkebyll som stadig løftes er kampen om fiskekvoter og fiskerispørsmålet i sin helhet. Problemstillingen har vært et sår punkt siden Norges første søknad om EU-medlemskap i 70-årene, den gang da Jean Monnet fortalte den norske journalisten Gidske Anderson at Norge ikke hadde noe å gjøre i EF. Norge hadde ingen europeisk visjon, skal franskmannen ha sagt, kun interesse for fisk.^{xxi} Man bør ikke undervurdere misnøyen denne saken fortsatt vekker i EU-systemet. Såpass sår er temaet at Det europeiske råd i kraftige ordelag har oppfordret Norge til å gjøre det man kan for å forbedre situasjonen.^{xxii}

Slik sakskobling er særlig avgjørende for Norge nå siden man for øyeblikket jobber for å få innpass på flere områder utenfor det som er omfattet av EØS-avtalen. Spesifikt forhandler regjeringen om innpass i det europeiske helsesamarbeidet og EUs romfartsarbeid. Fra europeisk side trekkes en slik fordypning frem som potensielt problematisk om Norge ikke akter å oppfylle sine egne forpliktelser etter EØS-avtalen. Det er kjent at forhandlingsmandatet til Kommisjonen om medlemskap i helsesamarbeidet er mer innskrenket enn det regjeringen hadde håpet på.^{xxiii} Det er vanskelig å bevise en årsakssammenheng mellom frustrasjon fra EU på andre områder og et begrenset forhandlingsmandat, men momentene nevnes ofte i sammenheng. Med det sagt er det felles forståelse blant våre kilder at Norge nærmer seg et fordelaktig, om enn mer begrenset enn håpet, resultat i begge disse sakene.

Sektorovergripende lovgivning

En annen dimensjon i EØS-forholdet som er av tiltagende betydning er den økende bruken av sektorovergripende lovgivning og lovgivningspakker i EU. Spesielt fra norsk side, varierer graden av alarmisme her fra å anse dette som en hump i veien til et grunnleggende problem for Norges forhold til EU og EØS-avtalen. Fra EU anses dette snarere som et iboende trekk ved Unionen slik den fungerer i praksis.

Sektorovergripende lovgivning er i korte trekk EU-lovgivning som krysser grensene mellom det som omfattes av EØS-avtalen, i hovedsak det indre marked, og andre politikkområder EU har kompetanse innen. Problemet har vært kjent og pekt på siden

søylestrukturen i EU utgikk etter signeringen av Lisboa-traktaten i 2009.^{xxiv} Siden har problemet tidvis blitt løftet til debatt i tilfeller hvor store lovpakker har blitt laget i EU-systemet.

De siste årene har imidlertid problemstillingen antatt en skarpere betydning i takt med den økende selvforståelsen og rollen til EU som geopolitisk aktør. Flere og flere direktiver og forordninger går nå på kryss av indre markedslovgivning og andre områder – ikke minst handel og nasjonal sikkerhet. Spesifikt, har dette gitt seg utslag i lover og regler som Carbon Border Adjustment Mechanism, Foreign Subsidies Regulation, Foreign Direct Investment Screening og flere.

I EFTA-systemet har spørsmålet blitt så påtrengende at en arbeidsgruppe nedsatt av EFTA-sekretariatet i 2024 utredet og leverte en rapport vedrørende temaet. Slik det fremgår av rapporten, er det indre marked *“considered a tool to achieve these new objectives and is no longer principally a goal to be reached in itself.”*^{xxv} Denne utviklingen er kommet for å bli. Disse nye verktøyene kommer ofte som deler av større pakker i kraft av EUs nye prioriteringer, og da spesielt vendingen mot økonomisk sikkerhet.

På norsk embetsnivå har det blitt opprettet en interdepartemental arbeidsgruppe for konkurranseevne og det indre marked for å håndtere nettopp slike spørsmål. Med ordningen ønsker man å sikre at arbeidet flyter godt og koordineres på kryss av departementer i tilfeller hvor EU-lovgivning er sektorovergripende. Arbeidet ledes av Nærings og fiskeridepartementet og har ytterligere som mål å sikre at Norge raskere oppdager og kobler seg på når slike initiativer dukker opp i EU.

Det er ingen enkel måte å komme på innsiden, eller å unngå, disse initiativene en gang for alle. Snarere blir Norge løpende etter ved å innlemme verktøy for verktøy etter omfattende avveininger rundt EØS-relevans.

Særlig kan dette illustreres med the Foreign Subsidies Regulation (FSR). Verktøyet regulerer det indre marked i form av kontroll av tredjelandssubsidier, men er hjemlet i handelslovgivning. FSR ble ikke markert som EØS-relevant, noe som skal ha kommet overraskende på norske myndigheter og som beskrives som et arbeidsuhell. I stedet er Norge avspist med en formulering i Kommisjonens Q&A om anvendelse av FSR som antyder at pre-notifiserte saker fra EEA EFTA-landene kan få en “waiver” tidlig i prosessen.^{xxvi}

I forbindelse med FSR har det vært fryktet at verktøyet kan rokke ved to-pilar-strukturen i EØS-samarbeidet. EFTA Surveillance Authority (ESA) gjør i dag vurderingen av støtte i Norge, Liechtenstein og Island. Under FSR er det en fare for at norske selskaper vil få støtte vurdert både av ESA og EU, hvor man potensielt kan komme til forskjellige resultater i vurderingene. Det vil bety større rapporteringsbyrde for norske kontra europeiske selskaper og kan potensielt gjøre dem mindre konkurransedyktige.

Dette virker imidlertid å være unngått og dette på grunn av den store respekten ESA nyter i Kommisjonen. Europakommisjonen forholder seg svært pragmatisk til Norge og FSR-

vurderinger. En rekke norske selskaper har sendt inn notifikasjoner under FSR, men har det allerede blitt utført en støttevurdering av ESA i saken som er notifisert til Kommisjonen, forholder Kommisjonen seg til denne og gjør ikke noen egen vurdering. Dette er langt fra en perfekt løsning, men det understreker at tett samarbeid mellom Norge og europeiske motparter kan unngå at problemer blir større enn de trenger.

Hva gjelder det større spørsmålet om sektorovergripende lovgivning, er det liten grunn til å tro at Norge kan se frem til noen bedring. I de siste konklusjonene fra EØS-rådet uttaler partene seg om spørsmålet, men Kommisjonen strekker seg ikke lengre enn til å slå fast at man skal fortsette å diskutere spørsmålet. Det legges imidlertid til at diskusjonene ikke kan få noen innvirkning på EUs autonomi og beslutningsmyndighet.^{xxvii} Partene diskuterer angivelig om man skal nedfelle en strukturert dialog om økonomisk sikkerhet.

Utover dette anses sektorovergripende lovgivning som et uoverkommelig problem av flere. Innenfor rammeverket til EØS-avtalen er det ikke så mye man kan gjøre for å tekkes problemet – man er prisgitt ad hoc-løsninger. Anbefalingene fra EFTAs rapport om tematikken og EØS-utredningen av 2024, har ikke en annen løsning enn å anbefale å komme på banen på et tidligere stadie for å gjøre Norges syn på saken kjent.^{xxviii} For enkelte av våre europeiske kilder er derimot løsningen på problemet åpenbar: norsk EU-medlemskap, om det er ønsket.

Innenfor det indre marked, utenfor tollunionen

President Donald Trump har fra Det hvite hus innført en handels- og tollpolitikk uten sammenligning i moderne økonomisk historie, og som sannsynligvis vil markere et tidsskille i internasjonale økonomiske forhold og regelbasert handel. Man må tilbake til mellomkrigstiden for å finne et høyere tollnivå i USA enn i dag.^{xxix} Særlig Kina har blitt offer for Trumps politikk. Tollbarrierene mellom de to landene svinger dramatisk og skaper stor usikkerhet.

Dette har utløst frykt for at kinesiske varer som ikke lenger kan selges i USA, vil omdirigeres til Europa i stedet. I 2024 ble 429 milliarder dollar verdt av varer fra Kina importert til USA.^{xxx} Selv om situasjonen enda er preget av stor usikkerhet, kan en strøm av varer omdirigert fra USA til Europa, som kommer i tillegg til eksisterende press fra kinesisk overkapasitet, lede til at EU innfører beskyttelsestiltak mot enkelte varer eller varekategorier. Slike tiltak vil ramme samtlige handelspartnere utenfor EU, herunder også Norge. Som en følge av å ikke være del av EUs tollunion, kan derfor Norge havne på utsiden av en tollmur hos sin nærmeste handelspartner.

Regjeringen har lenge jobbet hardt for å unngå en slik situasjon. Utenriksminister Barth Eide har blant annet uttalt at norske sendemenn møter “betydelig forståelse” i EU, men at “det vil være en rekke andre land som også er nær EU politisk, som også vil ønske slike unntak.”^{xxxi} Enkelte virker å tolke Ursula Von der Leyens utsagn under en felles pressekonferanse med Statsminister Jonas Gahr Støre i Brussel i april om at “Norge er

og vil forbli i det indre markedet” som at man har fått unntak fra eventuelle beskyttelsestiltak.^{xxxii}

Våre kilder deler ikke en slik forståelse av situasjonen Norge står i. I tråd med Barth Eides utsagn, viser de forståelse for situasjonen til Norge, men de er av den klare oppfatning at det er for tidlig å slå fast om Norge vil få unntak fra eventuelle beskyttelsestiltak i EU. Enkelte påpeker også at situasjonen man står overfor er uunngåelig med den tilknytningen Norge har til EU. Dette spørsmålet er også blitt knyttet til oppfyllelse av Norges forpliktelser på andre områder i et illustrativt tilfelle av sakskobling.

Spesielt pekes det til fornyelse av beskyttelsestiltak mot stålprodukter etter at det eksisterende beskyttelsestiltaket fra 2018 går ut i 2026. Man vet ikke hva Norges posisjon vil være under et nytt tiltak. Norge ble unntatt fra beskyttelsestiltaket i 2018 på grunnlag av den betydningsløse mengden stål importert til EU fra Norge. EØS-samarbeidet ble nevnt i vedtaket, men var ikke et utslagsgivende argument for unntak.^{xxxiii}

Ytterligere nevnes andre potensielle virkninger for Norge som utenforland når EU planlegger sine mottiltak mot Trump. Blant annet er det uklart hva som vil være Norges stilling om det innføres tiltak under EUs anti-coercion instrument, som dagens EU-diskusjoner stadig peker mot.

Anti-Coercion Instrument

The Anti-Coercion Instrument (ACI) er et sektorovergripende verktøy det fremdeles er store spørsmål rundt. Verktøyet har som formål å beskytte EU mot forsøk på å utøve økonomisk tvang mot Unionens medlemsstater. ACI ble først markert EØS-relevant av Europakommisjonen, men dette ble senere trukket tilbake.

ACI innebærer en rekke utfordringer for Norge om det skulle bli tatt i bruk, for eksempel i møte med økonomisk tvang utøvet av Donald Trump. Verktøyets vedlegg åpner for å ta i bruk en rekke forskjellige tiltak i en slik situasjon, blant annet toll, begrensninger på tjenestehandel og begrenset adgang til offentlige anskaffelser. Som en del av EUs «rebalancing» om ikke USA trekker sine ‘Liberation Day’-tollsats mot Europa, diskuteres nå muligheten for å bruke ACI til å innføre skatt på amerikanske tech-selskapers annonseinntekter i Europa samt å legge begrensninger for amerikanske varer og tjenester over visse terskler i europeiske offentlige anskaffelser.

Gitt at ACI ikke innlemmes i EØS-avtalen, er det uklart hvordan slike tiltak ville rammet Norge. Spesielt på offentlige anskaffelser, som er en sentral del av det indre marked og EØS-avtalen, vil Norge kunne bli berørt og trekkes ufrivillig inn i en handelskonflikt mellom USA og EU.

Til sist vil vi nevne at utviklingen i internasjonal handelspolitikk har ført til mer oppmerksomhet på Norges utenforskap i forhold til EUs tollunion. Til dels har debatten

vært preget av unøyaktigheter, som nok er et resultat av den manglende fokus man har hatt over tid på hva EUs tollunioner i praksis innebærer, herunder forskjellen på EUs indre tollunion ('the Customs Union') og tollunion med Tyrkia ('a customs union').

Tollunionen vs. tollunioner

EUs 'Tollunion' dekker alle unionens medlemsstater og nedfeller en felles tollpolitikk mot omverdenen. I tillegg til 'Tollunionen' har EU signert flere tollavtaler med tredjeland. Disse er som regel begrensede, men kan innvilge elementer av deltakelse i EUs felles toll- og handelspolitikk.

I en særstilling står tollunionen mellom EU og Tyrkia som kom som en del av assosieringsavtalen fra 1963, men først tredde i kraft i 1996. Denne sikrer felles eksternt toll, samt null-toll og ingen kvoter internt, på industrivarer og foredlede jordbruksprodukter, men utelater en rekke andre varer som jordbruksvarer, stål og aluminium. Avtalen er også ensidig i den forstand at Tyrkia ikke har en stemme i forhandlingene og er forpliktet til å følge EUs fremforhandlede tollsatser på import uten å automatisk kunne dra nytte av den fremforhandlede markedsadgangen i forbindelse med eksport.

I 2016 foreslo Europakommisjonen å modernisere tollavtalen med Tyrkia. I forslaget ønsker man å utvide denne til en rekke nye områder som jordbruksvarer, offentlig anskaffelse, tjenester og mer. Man ønsker samtidig å legge til rette for bedre konsultasjoner og en konfliktløsningsmekanisme mellom partene.

Enkelte har spekulert i om en tollunion mellom Norge og EU kan være svaret på Norges utfordringer knyttet både til utviklingen i internasjonal handelspolitikk og internt med EU i forbindelse med sektorovergripende lovgivning. Svaret er svært avhengig av hvilken form for tollunion man eventuelt snakker om.

I kraft av avtalens begrensede omfang slapp ikke Tyrkia unna EUs beskyttelsestiltak på stål i 2018, men ble ilagt en kvote for salg av metallet som andre tredjeland. Andre land med tollavtaler, som San Marino og Andorra, er ikke nevnt i sammenheng med tiltaket, trolig på grunn av at de ikke produserer stålprodukter eller i svært begrenset grad. Det er derfor tvilsomt at en slik tollavtale i seg selv ville latt Norge slippe unna for eksempel beskyttelsestiltak.

Nå det er sagt, er det mulig å se for seg en mer komplett tollunion mellom Norge og EU knyttet til Norges deltakelse i det indre markedet gjennom EØS-avtalen. Under EUs Brexit-forhandlinger lå det i kortene at om Storbritannia hadde ønsket deltakelse i det indre markedet kombinert med en tollunion hadde premissene for diskusjonen blitt helt annerledes enn den tyrkiske modellen. Samtidig kan det anføres at for Norge vil en diskusjon om en «komplett tollunion» med EU umiddelbart røre ved betente ressurs- og landbruksspørsmål som har stått sentralt i Norges EU-debatt til nå. Om Norge først skal ta fatt på disse spørsmålene, kan diskusjonen like greit handle om fullt EU-medlemskap.

Avsluttende betraktninger

I arbeidet med denne rapporten, har det til tross for frustrasjon med norsk Europa-politikk og sendrektighet på EØS-området ikke manglet på også positive syn og tilbakemeldinger fra våre kilder på arbeidet med Norge og norske partnere og kollegaer. På mange områder blomstrer også samarbeidet mellom EU og Norge. Et godt eksempel er innen forsvar og sikkerhet. Her har Norge lenge vært tett knyttet til EU, til tross for at forholdet ligger utenfor EØS-avtalen, og tilknytningen blir stadig tettere. Dette ble sist belyst ved Kommisjonens forslag for å styrke samarbeidet innenfor forsvarsindustri, hvor Norge og de andre EØS EFTA-landene får delta fullt og helt.^{xxxiv}

Verdien til rapporten har vi likevel vurdert til å ligge i å belyse klare uenigheter mellom EU og Norge som norske myndigheter gjør klokt i å ta på alvor. Frustrasjonen i deler av EU over etterslepet EØS-samarbeidet er stort, særlig hvor sakene som venter på innlemmelse har dratt ut i tiår eller ligger i hjertet av EUs politikktutforming og strategiske agenda. Kildene våre har forståelse for den innenrikspolitiske situasjonen i Norge og hvordan denne former avgjørelse på for eksempel energiområdet, men bare til et punkt. Å ikke innlemme utvalgte direktiver blir ansett som uakseptabelt.

Frustrasjonen spiller nå klart inn i den generelle trenden vi ser med større saks kobling i forholdet og sterk sentralstyring av saker knyttet til Norge i Kommisjonen. Etter alle solemerker vil Norges tilkorkommenheter kobles stadig tettere sammen med norske ønsker om å knytte seg tettere til EU på utvalgte områder og fremtidige forhandlinger, for eksempel knyttet til en ny programperiode. Dette forsterkes av en sentralisert tilnærming til Norge hvor profesjonelle aktører med Brexit-forhandlingene friskt i minne skjønner EUs interesser. Innenfor eller utenfor-tenkningen har tiltatt markant også siden Brexit og vil trolig ikke bli mindre i nær fremtid, noe som vil by på økende utfordringer for Norge.

Slik vi har vist over, strekker dette seg til EUs handelspolitikk og arbeid med økonomisk sikkerhet – begge områder hvor Norge havner på utsiden, av forskjellige årsaker. Enkelte av våre kilder peker på sektorovergripende lovgivning som et grunnleggende problem som i ytterste konsekvens kan true med å slite EØS-avtalen i stykker. Det er ingen åpenbare løsninger, da EØS-avtalen ikke er innrettet for å håndtere slike spørsmål. Fra EUs side er det begrenset vilje til å imøtekomme Norge på området da utfordringene har sine røtter i den tilknytningen til EU Norge selv valgte i 90-årene, og det ikke finnes andre gode eller akseptable mekanismer for å samarbeide med EU på disse områdene. Det er heller ikke klart hvordan problemet kan fullt løses på annen måte enn ved EU-medlemskap.

Denne rapporten har ikke hatt som formål å se på mulighetene og utfordringene for Norge med eventuelt EU-medlemskap. Samtidig virker det stadig klarere at medlemskap vil være den tryggeste løsningen for å sikre seg mot politisk og økonomisk maktbruk av andre tredjeland og mot å havne på utsiden av EUs egne beskyttelsestiltak i utrygge og omskiftelige tider.

-
- ⁱ NATO Press Office, «[NATO Secretary General visits United States in preparation for The Hague Summit](#)», 24. April 2025.
- ⁱⁱ Ritzau, «[Mette Frederiksen foreslår fælles lån for Europa](#)», 1. Desember 2024.
- ⁱⁱⁱ Melchior, Arne & Kyvik Nordås, Hildegunn, «Blikk på EØS 30 år», 2. Januar 2024
- ^{iv} Steinkellner, Alice, «[Hvem er arbeidsinnvandrene fra de nyeste EU-landene?](#)», Statistisk Sentralbyrå 28. Juni 2022.
- ^v Gahr Støre, Jonas, «[Prime Minister Jonas Gahr Støre's address when the European Council marked the 30th anniversary of the EEA Agreement](#)», Statsministerens kontor, 26. Mars 2024.
- ^{vi} European Council, *Conclusions*, 22. Mars 2024.
- ^{vii} Von der Leyen, Ursula, «[Press statement by President von der Leyen with Norwegian Prime Minister Støre](#)», European Commission, 7. April 2025.
- ^{viii} Ask, Alf Ole, «[Industripartnerskap mellom Norge og EU forsinket – først klart til sommeren](#)», Energi og Klima, 19. Mai 2023.
- ^{ix} Skipphamn, Silje Sjursen, «[Norge ett skritt nærmere EUs helseunion](#)», Altinget, 14. Desember 2023.
- ^x NTB, «[Kun én av EUs klima- og energiregler er fullt innført i Norge](#)», 19. Mars 2025
- ^{xii} Berger, Bjørn Johan, «[Norges Ukraina-støtte: Omtrent sist i Nord-Europa](#)», Aftenposten, 25. Mars 2025.
- ^{xiii} NTB, «[Svenskene reagerer: – Katastrofe om Norge skroter strømkabler til Danmark](#)», 16. Desember 2024.
- ^{xiv} Hamlin, Katrina, «[US ban on Chinese auto tech signals decisive split in global market](#)», Reuters, 15. Januar 2025.
- ^{xv} European Commission, «[EU imposes duties on unfairly subsidised electric vehicles from China](#)», press release, 29. Oktober 2024.
- ^{xvi} Slike spenninger gjør seg allerede gjeldende for mange andre land, deriblant nå Storbritannia i forbindelse med deres handelsforhandlinger med USA. Jfr. Financial Times, «[China attacks UK trade deal with US](#)» og «[US warns against using Huawei Chips 'anywhere in the world'](#)», 14. Mai 2025.
- ^{xvii} Rye, Lise, «Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990–91)», *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (2020), Universitetsforlaget, Oslo. s. 155-181.
- ^{xviii} Zuleeg, F, Gruebel, J & Michalsky, K., «Report for the Norwegian public inquiry commission on EU relations with third countries» (2023).
- ^{xix} Barth Eide, Espen, «Redegjørelse i Europautvalget», 22. Oktober 2024.
- ^{xx} Melchior, Arne, «Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt», *Sjømatnæringen og Europa* (2020), Universitetsforlaget, Oslo. S. 43-82
- ^{xxi} Sørsdahl, Elin & Ask, Alf Ole, *Stemmen fra Paris* (2023), Svein Sandnes bokforlag
- ^{xxii} EU Council of Ministers, *Council conclusions on a homogeneous extended internal market and EU relations with non-EU Western European countries and with the Faroe Islands*, 25. Juni 2024.
- ^{xxiii} Barth Eide, Espen, «Redegjørelse i Europautvalget», 22. Oktober 2024.
- ^{xxiv} NOU 2012:2, *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU*.
- ^{xxv} EFTA-sekretariatet, *Cross-sectoral EU initiatives: The way ahead for the EEA*, 4. Juli 2024.
- ^{xxvi} European Commission, «[Foreign Subsidies Regulation: Questions and Answers](#)», competition-policy.ec.europa.eu, besøkt 27. April 2025.
- ^{xxvii} EEA Council, *Conclusions of the 59th meeting of the EEA Council*, 25. November 2024.
- ^{xxviii} NOU 2024:7, *Norge og EØS : Utvikling og erfaringer*.
- ^{xxix} Riekeles, Georg, Folkman, Varg & Hernandez, Ian, «Facing off Trump's coercive bargaining: Preparing Europe's response and retaliation to 'Liberation Day'» (2025), European Policy Centre.
- ^{xxx} Evenett, Simon J., «Is A Wave of Chinese Products Coming Your Way? Identifying Potential Chinese Export Redirection in 2024 U.S. Trade Data», (2025) Global Trade Alert.
- ^{xxxi} Barth Eide, Espen, «Redegjørelse i Europautvalget», 6. Mars 2025.
- ^{xxxii} Rasmussen, Espen & Schwebs, Ine, «Ursula von der Leyen om norsk tollskvis: – Norge er og vil forbli i det indre markedet», VG, 7. April 2025.
- ^{xxxiii} World Trade Organization, *Notification Under Article 12.4 Of The Agreement On Safeguards Before Taking A Provisional Safeguard Measure Referred To In Article 6*, WTO Committee on Safeguards, 18. Juli 2018.
- ^{xxxiv} European Commission, *Proposed Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument*, 19. Mars 2025.