

# Reservasjonsrett til besvær

---

*En analyse av standpunkter  
til reservasjonsretten i EØS-avtalen 1989-2013*



**Torstein Monsen**

**Masteroppgave i historie ved Universitetet i Bergen,  
Institutt for Arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap.**

**Våren 2013**



## **Førord**

Det har vært et privilegium å arbeide med dette prosjektet, og jeg er ydmyk for all den hjelpen jeg har fått underveis. Jeg vil først og fremst takke min veileder professor Tore Grønlie. Med inngående og samvittighetsfulle kommentarer og veiledninger har han engasjert og utfordret meg hele veien. Og hans faglige trygghet har inspirert meg.

Jeg vil også rette en takk til alle lærerne og masterstudentene på seminaret, *Samtidshistorie: Politikk, samfunnsstyring og arbeidsliv*. Alle de konstruktive diskusjonene og kommentarene har drevet masterprosjektet mitt fram.

En rekke aktører har hjulpet meg med økonomiske støtte og kildeinnsamling. Takk til Sverre Dælhen ved Utenriksdepartementets seksjon for dokument- og arkivforvaltning, som har funnet fram kilder fra EØS-forhandlingene og tatt i mot meg ved Utenriksdepartementet i Oslo. Tore Grønningsther ved EFTA-sekretariatet i Brussel har gitt meg tilgang til møtoreferater fra EEA Joint Committee og annet relevant materiell fra EFTA-sekretariatet. Takk for hjelpen. Lars-Erik Nordgaard, tidligere daglig leder for EFTA-sekretariatet og Marius Vahl, tidligere sekretariatssjef ved EFTA-sekretariatet, skal også ha takk for interessante samtaler om EØS. Takk til Stortingets Grunnlovsjubileum som har støttet meg finansielt til datainnsamling og for å delta på lærerike seminarer.

Takk til stipendiat Magnus Mathisen Haaland som ikke bare i forbindelse med mitt masterprosjekt – men gjennom en rekke grundige korrekturer – har arbeidet hardt med å lære meg verdien av et godt språk.

Takk til alle medstudenter som jeg har delt frustrasjon og inspirasjon med, og for gode diskusjoner som både har knyttet seg til masterprogrammet – og til diskusjoner av mindre akademisk karakter. Det har vært hyggelig blant mange harde arbeidsøkter. I en hektisk innsjurt har Jorunn og Jarko på sin måte lagt til rette for at jeg har hatt gode rammer. Til slutt vil jeg takke familien min. Dere har hatt troen på meg, og det har vært verdifullt.

Bergen, mai 2013, Torstein Monsen

## **Innhold:**

<b>Forord .....</b>	<b>III</b>
<b>Innhold:.....</b>	<b>IV</b>
<b>Tabelloversikt .....</b>	<b>VI</b>
<b>KAPITTEL 1: INTRODUKSJON.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Problemstilling .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Forskningslitteratur .....</b>	<b>5</b>
1.3.1 Historisk forskningslitteratur .....	5
1.3.2 Jurister og statsvitere – normative betraktninger .....	6
<b>1.4 Kilder .....</b>	<b>8</b>
<b>1.5 Oppgavens struktur .....</b>	<b>9</b>
<b>KAPITTEL 2: BRUSSEL-OSLO: RESERVASJONSRETEN BLIR TIL 1989-1992 .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Innledning .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 EØS-forhandlingene: To mix oil and vinegar .....</b>	<b>13</b>
2.2.1 Forskningslitteraturen .....	13
2.2.2 EØS-forhandlingens oppbygging .....	15
2.2.3 En folkerettslig EØS-avtale. ....	16
2.2.4 Decision-shaping i EØS-avtalen: EFTAs mål om innflytelse i EF – en utopi? .....	17
2.2.5 Reservasjonsretten – å gjøre avtalen ”spiselig” .....	21
2.2.5.1 Sveits’ og Norges konstitusjonelle dilemmaer var EFTAs dilemmaer .....	21
2.2.5.2 Suspensjonsordningen .....	23
2.2.5.3 Artikkel 102 – veien fra forhandlingene til ratifiseringen .....	26
<b>2.3 Konklusjon.....</b>	<b>27</b>
<b>KAPITTEL 3: RESERVASJONSRETT FOR NORSK SUVERENITET OG HANDLEFRIHET I EØS OG EF (1992-1994).....</b>	<b>29</b>
<b>3.1 Innledning .....</b>	<b>29</b>
<b>3.2 Norsk innflytelse i EØS/EF?.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3 Reservasjonsrett eller ei? Til syvende og sist handler det om EF-medlemskap. ....</b>	<b>33</b>
3.2.1 Regjeringen og regjeringspartiet – ”Vi har ikke kjempet fram regelverket uten grunn” .....	33
3.2.2 Høyre – ”Men den interessante diskusjonen er jo: Blir det nødvendig?” .....	36
3.2.3 Kristelig Folkeparti – Ja til EØS, men hva med reservasjonsretten? .....	36
3.2.4 Fremskrittspartiet – ”vi kunne tenke oss å bruke vetoretten” .....	37
3.2.5. Senterpartiet – frihandelsavtalen friskt i minne. ....	38
3.2.6 Sosialistisk Venstreparti – ”vårt våpen mot europeisk integrasjon er reservasjonsretten” .....	39

<b>3.4 Partiene og oljedirektivet .....</b>	<b>40</b>
<b>3.6 1992 sammenlignet med 1994.....</b>	<b>42</b>
<b>3.7 Konklusjon.....</b>	<b>43</b>
<b>KAPITTEL 4: TID FOR MODERASJON (1994-2000).....</b>	<b>46</b>
<b>4.1 Innledning .....</b>	<b>46</b>
<b>4.2 Bakkestart – Vanskelig start på EØS-samarbeidet med veto mot konsesjonsdirektivet .....</b>	<b>48</b>
4.2.1 Fra oljedirektivet til konsesjonsdirektivet – fra å være truende til å bli ufarlig .....	48
4.2.2 Flertallet – ”Å starte EØS-samarbeidet med veto gir neppe noe god start” .....	50
4.2.3 Mindretallet – ”En handling som savner sidestykke i verdenshistorien” .....	51
4.2.4 Fortsatt praktisk anlagt reservasjonsrett? .....	52
<b>4.3 Kampen mot matsminkedirektivet .....</b>	<b>53</b>
4.3.1. Første runde – Chaffeys private lovforslag .....	54
4.3.2 Andre runde – Matkvalitet og forbrukersikkerhet .....	56
4.3.3 Holdningsendring – hva forteller matsminkedirektivets to første runder om synet på det norske handlingsrommet i EU? .....	58
<b>4.4 Konklusjon.....</b>	<b>58</b>
<b>KAPITTEL 5: FORSKERNES INNTOG (2000-2010).....</b>	<b>60</b>
<b>5.1 Innledning .....</b>	<b>60</b>
<b>5.2 Norsk innflytelse i EU: En saga blott?.....</b>	<b>62</b>
<b>5.3 Forskernes innmarsj – den faglige tilnærmingen.....</b>	<b>65</b>
5.2.1 Finn Arnesen – en legitim handling.....	65
5.3.2 Graver og Sverdrup – den rettslige og politiske dimensjonen .....	66
5.3.3 Tjenstedirektivet og forskerne – i kjernen av EØS .....	69
<b>5.4 Stoltenberg I-regjeringen: dramatisk og vidtrekkende .....</b>	<b>70</b>
<b>5.5 Høyre og Fremskrittspartiet – økende norsk innflytelse .....</b>	<b>71</b>
<b>5.6 Mindretallsinnstillingen – EU har ikke rikket seg en millimeter .....</b>	<b>73</b>
<b>5.7 Forskeranalysene til partiets tjeneste .....</b>	<b>74</b>
5.7.1 Senterpartiet.....	75
5.7.2 Arbeiderpartiet .....	77
5.7.3 Sosialistisk Venstreparti .....	78
5.7.4 Høyre .....	78
<b>5.8 Tjenstedirektivet – rødgrønn-regjering og et ”vrient” direktiv .....</b>	<b>78</b>
<b>5.9 Konklusjon.....</b>	<b>80</b>

<b>KAPITTEL 6: DLD OG EUS TREDJE POSTDIREKTIV – RESERVASJONSRETTENS OPPSTANDELSE (2010-2013)</b> .....	<b>82</b>
6.1 Innledning .....	82
6.2 Datalagringsdirektivet: Et forskerperspektiv .....	84
6.3 Høyres landsmøte – Foreløpig ja til DLD, med reservasjonsretten i bakhånden .....	85
6.4 Stortingsvedtak om å innlemme datalagringsdirektivet .....	88
6.4.1 Styrket personvern .....	88
6.4.1 ”Hver Borgers Huus er hellig” .....	89
6.5 EUs tredje postdirektivet og landsmøtet til Arbeiderpartiet .....	90
6.6 Fra Folkets Hus til Brussel – Arbeiderpartiets landsmøte .....	92
6.7 ”Jeg har folkerettslige forpliktelser til å følge avtalen: Det har jeg tenkt å gjøre pinlig nøyaktig” .....	95
6.8 Konklusjon .....	98
<b>KAPITTEL 7: KONKLUSJON</b> .....	<b>100</b>
7.1 Innledning .....	100
7.2 Skal reservasjonsretten brukes? .....	100
7.3 Hvilke konsekvenser utløser reservasjon? .....	101
7.4 Reservasjonsretten: et spørsmål om partipolitikk og synet på europeisk integrasjon? .....	103
7.5 Politikk versus juss og statsvitenskap – politikkenes univers .....	105
<b>KILDER OG LITTERATUR</b> .....	<b>106</b>
Kilder .....	106
Litteraturliste .....	108
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>114</b>

## Tabelloversikt

### Kapittel 7:

Tabell 1: Oversikt over stortingspartienes standpunkter til reservasjonsretten fra inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 og fram til i dag .....	111
---	-----

# Kapittel 1: Introduksjon

---

## 1.1 Innledning<sup>1</sup>

*”[M]an kunne godt brukt muligheten som ligger i avtalen noen ganger”.*<sup>2</sup>

Det vedgikk Bjørn Tore Godal 2. mai 2012, på dagen 20 år etter avtalen om 'Det europeiske økonomiske samarbeidsområde' (EØS) ble undertegnet. EØS-avtalen er den mest omfattende internasjonale avtalen Norge noensinne har inngått, og det var nettopp skips- og handelsminister Godal som signerte den i Oporto, 2. mai 1992.

*Muligheten* Godal mente Norge godt kunne brukt oftere, var reservasjonsretten i EØS' avtaleverk. Den innebærer at alle EFTA<sup>3</sup>-landene som inngår i dagens EØS-samarbeid – det vil si Norge, Island og Liechtenstein – samlet kan blokkere EU-direktiv fra å bli gjort gjeldende for avtalen. Kjell Magne Bondevik, tidligere statsminister og utenriksminister fra Kristelig Folkeparti, sluttet seg til Godals oppfatning, og hevdet at både ”patentdirektivet og datalagringsdirektivet var saker hvor Norge burde [ha] reservert seg”.<sup>4</sup>

Fra EØS-avtalen trådte i kraft i Norge i 1994, og fram til 2011 har om lag 6000 direktiver blitt implementert i norsk lovgivning. I kun 17 av disse har det blitt reist debatt om Norges mulighet til å ta i bruk reservasjonsretten, uten at dette noen gang har blitt endelig vedtatt.<sup>5</sup> Første og så langt eneste gangen Norge har varslet reservasjon mot et EU-direktiv var i forbindelse med EUs tredje postdirektiv i 2011. Det tok med andre ord hele 18 år før Norge valgte å prøve og benytte seg av en av de mest grunnleggende forutsetningene for at EØS-avtalen i utgangspunktet ble godkjent og vedtatt av de folkevalgte i 1992. Dette tilsynelatende paradokset, sammen med den omfattende implementeringen av EU-direktiver i norsk lovverk, danner bakteppe for dette masterprosjektet.

Begrepet reservasjonsrett, eller ”vetorett” som den fra tid til annen har blitt kalt, stammer fra delen om beslutningsprosessen i artikkel 102 i EØS' avtaleverk. Av artikkel 102-prosedyren følger det at et EFTA-land kan motsette seg implementering av nye forslag om EU-regler

---

<sup>1</sup> Det europeiske fellesskapet (EF) endret ved Maastricht-avtalen november 1993 navn til Den europeiske unionen

<sup>2</sup> Aftenposten, *Ber Norge bruke ”EØS-veto” mer*, publisert 3. mai 2012. Papirutgaven.

<sup>3</sup> European Free Trade Association.

<sup>4</sup> Aftenposten, *Ber Norge bruke ”EØS-veto” mer*, publisert 3. mai 2012. Papirutgaven. Patentdirektivet ble godkjent i Stortinget 17. juni 2003. Datalagringsdirektivet ble godkjent 4. april 2011.

<sup>5</sup> NOU 2012: 2 Utenfor eller innenfor: 107-108.

ganske enkelt ved å ikke være med å vedta dem.<sup>6</sup> Det forutsettes at EFTA-landene må være enstemmige når de skal vedta eller motsette seg et nytt EU-direktiv.

Om EFTA-landene velger å benytte seg av reservasjonsretten vil en rekke tiltak automatisk iverksettes. Først skal det innledes nye forhandlinger mellom EU og EFTA, hvor partene vil forsøke å komme fram til en ny enighet om hvordan det aktuelle EU-direktivet likevel skal kunne bli vedtatt. Forhandlingene skal skje i to omganger, og begrense seg til seks måneder hver. Forhandlingene iverksettes i utgangspunktet når det siste medlemmet av EU har implementert direktivet. Om EFTA og EU ikke blir enige etter reforhandling har funnet sted, blir den delen av EØS-avtalen som direktivet berører, satt ut av kraft. Delen som blir suspendert, gjøres ikke gjeldende for EØS, men vil fortsatt få gyldighet i EUs indre marked.

Utenriksminister Jonas Gahr Støre informerte EFTA-landene og EU om Norges holdning til EUs tredje postdirektiv på møtet i EØS-rådet 23. mai 2011. EØS-rådets viktigste funksjon er å oppdatere EØS-avtalen i henhold til nye EU-rettsakter, samt å behandle direktiver som EFTA-landene har betenkeligheter med. Det var særlig i kraft av den sistnevnte funksjonen at Støre deltok på møtet i EØS-rådet mai 2011. Støre konstaterte at Norge hadde konkrete innvendinger mot EUs tredje postdirektiv, "[...] on the whole there are strong arguments for not including the directive into the EEA Agreement".<sup>7</sup> I forkant av denne oppsiktsvekkende negative holdningen til postdirektivet, innledet imidlertid Støre EØS-rådets møte med en langt mer velvillig betraktning om EØS-avtalen som helhet, ved å slå fast at avtalen: "has proved to be a success". Deretter poengterte Støre at EFTA-landenes samarbeid med EU var positivt: "We enjoy good working relations with the EU [...]".<sup>8</sup> Ikke desto mindre representerte EØS-rådets mai-møte i 2011, og den norske kunngjøringen om å varsle reservasjon, en tydelig politisk kursendring, som aktualiserte flere sentrale og prinsipielle aspekter ved EØS-avtalen, og som ikke tidligere hadde vært opp til reell diskusjon.

Dette er en slutning man kan trekke først og fremst fordi EØS-avtalen har vært og fortsatt er en viktig tilknytningsform til EU. At denne avtalen er viktig, ikke minst økonomisk, kan vi lese av stortingsmeldingen fra 2012, *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*, som slår fast

---

<sup>6</sup> Sejersted 2004 (1995): 181; Claes og Førland 2010 (1998): 219.

<sup>7</sup> Utenriksdepartementet, *EØS-rådet. Utenriksministerens innlegg på vegne av Norge*, 23. mai 2011. Tilgjengelig fra Utenriksdepartementet.

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/jgs\\_taler\\_artikler/2011/norsk-holdning-postdirektivet.html?id=644021](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2011/norsk-holdning-postdirektivet.html?id=644021). [Lastet ned 05.04.2013]

<sup>8</sup> Utenriksdepartementet, *EØS-rådet. Utenriksministerens innlegg på vegne av Norge*, 23. mai 2011. Tilgjengelig fra Utenriksdepartementet.

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/jgs\\_taler\\_artikler/2011/norsk-holdning-postdirektivet.html?id=644021](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2011/norsk-holdning-postdirektivet.html?id=644021). [Lastet ned 05.04.2013]



at EØS-avtalen i et økonomisk perspektiv har tjent Norge godt.<sup>9</sup> Et samlet Storting har sluttet seg til betydningen EØS-avtalen har hatt for norsk økonomi.<sup>10</sup> Støres beskrivelse av EØS-avtalen som en ”suksess”, var således betimelig.

Ved å varsle reservasjon, slik Støre gjorde i 2011, signaliserer man etableringen av en praksis i måten nasjonale og internasjonale økonomiske interesser og politiske hensyn veies opp mot hverandre. Et tradisjonelt sett viktig hensyn er Norges og EFTAs forhold til EØS og EU. I fortalen til EØS-avtalen slås det fast at formålet med avtalen er å opprette et dynamisk og ensartet europeisk samarbeidsområde.<sup>11</sup> Anvender EFTA reservasjonsretten innebærer det at EFTA avviker fra felles regelutvikling i EUs indre marked og som igjen fører til at regelverket i EFTA blir ulikt det i EU.

En annen viktig interesse er EFTA-landenes suverenitet. Reservasjonsretten sikrer at EFTA-landenes suverenitet fortsatt ligger hos de enkelte EFTA-landene og ikke hos overnasjonale organer i EØS. Stortingets lovgivende kompetanse støtter seg også til retten i artikkel 102. De nasjonale parlamentene må godkjenne direktivet før det ble gjort gjeldende i nasjonal lov. Men til tross for at reservasjonsretten har vært en integrert del av EØS-avtalens bestemmelser fra starten av, er det likevel bare EUs tredje postdirektiv, ett av flere tusen direktiv, Norge hadde varslet ikke ville ta inn i sitt lovverk. Hvorfor skjer dette nå? Hvorfor har det ikke skjedd før?

I 2012 ble EØS-avtalen og andre norske avtaler med EU inngående gransket. Professor i Europarett ved Universitetet i Oslo, Fredrik Sejersted, ledet det bredt faglig sammensatte utvalget.<sup>12</sup> Stoltenberg II-regjeringen oppnevnte utvalget 2010. Ved siden av å utrede Norges forhold til EU generelt, samt å undersøke hvordan dette hadde utviklet seg over tid, var europautredningens fokus på de konsekvenser EØS-avtalen har for Norge i praksis. Organisasjonen Nei til EU, sammen med EL & IT Forbundet, utarbeidet sin egen rapport om alternativer til EØS-avtalen. Initiativet til alternativrapporten kom som følge av at europautredningen ikke hadde fått mandat om å utrede alternative tilknytningsformer til EØS-avtalen. En rekke organisasjoner og forbund bidro til prosjektet, som ble ledet av Jan Olav Andersen fra EL & IT Forbundet. I mars 2012 la Nei til EU fram sin alternativrapport. Både

---

<sup>9</sup> Meld. St. 5 2012-2013: 79.

<sup>10</sup> Innst. 227 S 2012-2013: 9, debatt i Stortinget 9. april 2013. Se også Innst. 227 S 2012-2013.

<sup>11</sup> Gjengitt i Alternativrapporten, Alternativer til dagens EØS-avtale 2012:50. ”Fortalen” til EØS-avtalen blir ofte i forskningslitteraturen karakterisert som avtalens ånd – og brudd med den blir igjen kjennetegnet som illojalt. Her vises det til Sejersted ofl. 2004 (1995); Bernitz 1993; Toledano Laredo 1992; Brandtner 1992.

<sup>12</sup> NOU 2012:2 Utenfor eller Innenfor. Norges avtaler med EU.

europautredningen og alternativrapporten diskuterte innhold og bruk av reservasjonsretten, men med helt forskjellig tilnærming.

Europautredningen fremhever reservasjonsretten som helt avgjørende ut fra et demokratisk og konstitusjonelt perspektiv, ved å påpeke at dette er Norges eneste mulighet til å motsette seg forslag om nye direktiver i EØS-avtalen. Europautredningen forstår reservasjonsretten som en formell og reell valgmulighet. Europautredningen karakteriserer i korte trekk den politiske debatten om reservasjonsretten, og illustrerer at reservasjonsretten i særlig grad har knyttet seg til saker som berører politikkområdene helse og miljø.<sup>13</sup> Et interessant aspekt europautredningen trekker fram er reservasjonsrettens patos og symbolske betydning. På den ene siden representerer reservasjonsretten et symbol på handlefrihet.<sup>14</sup> Således kan også dette knyttes til Norges forhold til europeisk integrasjon. Norge kan, om man bestemmer seg for det, hindre at et direktiv får gyldighet i landets lovverk. Bruker derimot landet ikke reservasjonsretten, symboliserer det avmakt.

Alternativrapporten peker på to årsaker til at reservasjonsretten ikke har blitt benyttet i løpet av avtalens 18 års virke: for det første har de potensielle konsekvensene av å benytte reservasjonsretten blitt overdimensjonert.<sup>15</sup> Og for det andre har EØS-avtalen ført til mindre problemer på områder som arbeidsrett, helse, miljø og sikkerhet, enn det norske myndigheter så for seg i 1992.<sup>16</sup>

## 1.2 Problemstilling

Denne masteroppgaven tar utgangspunkt i reservasjonsretten i EØS-avtalen og den norske politiske debatten rundt bruken av denne. Hovedmålsettingen min har vært å undersøke hvilke standpunkter de ulike norske politiske partiene har hatt til bruk av reservasjonsretten gjennom EØS-avtalens levetid.

For å gjennomføre en slik undersøkelse har jeg formulert følgende overordnede problemstillinger:

- *Hvilke standpunkter har norske politiske partier til reservasjonsretten? Har partiene endret standpunkt siden Norge vedtok EØS-avtalen i 1992? I så fall: hva kan årsaken til dette være?*
- *Hva har vært de viktigste argumentene for og i mot å benytte reservasjonsretten?*

---

<sup>13</sup> NOU 2012:2 Utenfor eller innenfor: 104-106.

<sup>14</sup> NOU 2012: 2 Utenfor eller innenfor: 105.

<sup>15</sup> Alternativrapporten 2012: 51.

<sup>16</sup> Alternativrapporten 2012: 51-53.

- *Er det kanskje slik at partienes syn på europeisk integrasjon i stor grad også styrer partienes standpunkt til reservasjonsretten?*

Med hensyn til partienes argumenter for og i mot å benytte reservasjonsretten vil jeg særlig konsentrere meg om tre spørsmål:

1. Mener partiene at reservasjonsretten kan bli brukt i det hele tatt?
2. Hva mener partiene reservasjonsretten dekker og hva mener partiene er mulige konsekvenser av å benytte den? Mener partiene at bruk av reservasjon svekker norsk innflytelse i EU gjennom EØS?
3. Hvordan mener partiene at anvendeligheten av reservasjonsretten har utviklet seg over tid?

### **1.3 Forskningslitteratur**

Få forskere har analysert partienes standpunkter til reservasjonsretten i EØS-avtalen. De mest nærliggende faghistoriske fremstillinger har først og fremst studert hvordan EØS-avtalen ble til. Fremstillinger fra jus og statsvitenskapen har kortfattet omtalt reservasjonsretten i en større analyse om EØS-avtalen. Under vil jeg kort ta for meg forskningslitteraturen som ligger tettest mitt masterprosjekt og så gjøre rede for dens relevans for mitt prosjekt.

#### **1.3.1 Historisk forskningslitteratur**

Bidragstyperne i den historiske forskningslitteraturen som ligger nærmest mitt prosjekt er Rolf Tamnes' bok "Oljealder 1965-1995" fra 1997 og, Helge Pharos kapittel i "Utenfor, annerledes og suveren?" fra 1999. Tamnes og Pharo har med bred pensel studert tilblivelseshistorien til EØS, riktignok som en del av en større analyse om sterkere norsk tilknytning til den økende europeiske integrasjonen. Rolf Tamnes tar for seg de viktigste trekkene i norsk utenrikspolitikk i perioden fra 1965 til 1995. I denne framstillingen studerer han også Norges forhold til EU. Helge Pharo har utarbeidet et historisk riss over norsk tilpasning til EU fra andre verdenskrig og fram til 1995. Pharos bidrag er en del av bokprosjektet til det tverrfaglige forskningscenteret ARENA.<sup>17</sup>

Tamnes og Pharo har som siktemål om å forklare hvorfor Norge *styrker* sin tilknytning til den økende europeiske integrasjonen fra midten av 1980-tallet og fram til 1995. Forfatterne peker på prisfallet for oljen i 1986 og framveksten av EUs indre marked på begynnelsen av 1990-tallet som viktige årsaker til at Norge styrket sin tilpasning til EU. Med etableringen av EUs indre markedet, hvor de fire definerte frihetene (varer, tjenester, mennesker og kapital) flyter

---

<sup>17</sup> Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State

fritt, beredte EF grunnen for tettere integrasjon mellom medlemmene av EU.<sup>18</sup> Det indre markedet tok sikte på å bygge ned tollbarrierene for å øke samhandling mellom medlemmene av EU. Bidragene til Tamnes og Pharo er nyttige fordi de belyser den delen av faghistorikken som forklarerer de bakenforliggende årsakene til at EØS-avtalen ble til. De vil gjennom denne oppgaven derfor være særlig relevante for å danne en bredere forståelse for hvorfor vi fikk en EØS-avtale og også Norges forhold til EU og europeisk integrasjon.

Tamnes og Pharo har også i korte trekk studert forhandlingsresultatet EFTA-landene oppnådde gjennom EØS. Forfatterne mener at EØS-konstruksjonen ikke ga EFTA særlig sterk grad av innflytelse på utformingen av EFs regelverk. EF oppnådde derimot stor grad av sine mål for EØS-avtalen: å minimere EFTAs muligheter til å forstyrre EFs utforming av et strømlinjeformet regelverk. Tamnes legger til grunn et omfattende kildetilfang. Den delen som omhandler EFTAs innflytelse i EØS-avtaleverk hos Tamnes og Pharo ligger nært min studie. Derimot har verken Tamnes eller Pharo studert EF og EFTAs standpunkt til reservasjonsretten under selve forhandlingsprosessen, og jeg vil forsøke å tette denne delen av framforhandlingen om EØS.

### **1.3.2 Jurister og statsvitere – normative betraktninger**

Bidragene til jurister og statsvitere om EØS-avtalen og reservasjonsretten har bare i noe grad kommet inn på mine forskningsspørsmål. Dette til tross for at EØS-avtalen har vekket stor interesse blant en del forskere i disse fagmiljøene og at det etter hvert begynner å bli en del artikler og bøker om EØS-avtalen.<sup>19</sup>

Den som kommer nærmest min innfallsvinkel er juristen Trond A. Eriksen, som i sin studie påviser at det fra 1992 til 2001 skjedde en endring i standpunktet til reservasjonsretten hos arbeiderpartiregjeringene. Forfatteren mener at arbeiderpartiregjeringen i 1992 hevdet at den skulle kunne benyttes, til å endre syn ni år senere ved å argumentere for at den slett ikke kunne brukes. Statsminister Gro Harlem Brundtland ledet Brundtland III-regjeringen i 1992, mens statsminister Jens Stoltenberg var regjeringssjef for Stoltenberg I-regjeringen i 2001.<sup>20</sup> Eriksen peker på tre årsaker for å forklare hvorfor arbeiderpartiregjeringene endret standpunkt. Han peker først på det endrede styrkeforholdet mellom EFTA og EU. Deretter peker han på hvorvidt nei til EU ved folkeavstemningen i 1994 styrket eller svekket

---

<sup>18</sup> Tamnes 1997: 221-228.

<sup>19</sup> Her kan følgende artikler og bøker trekkes fram: Jensen-Myhre og Fløistad 1997: 110-111; Narud og Strøm 2000: 134-136; Claes og Førland 2010 (1998): 218-219; Hillion 2011: 12-13. Andre artikler og bøker som også har berørt reservasjonsretten i EØS-avtalen har blitt brukt i kapitlene underveis, og vil bli referert der.

<sup>20</sup> Stoltenberg I-regjeringen regjerte fra 17. mars 2000 til 19. oktober 2001. Brundtland III-regjeringen satt med makten fra 3. november 1990 til 25. oktober 1996.

mulighetene til å benytte retten. Og endelig, for det tredje peker han på usikkerheten rundt hvilke konsekvenser reservasjonsretten ville kunne få for Norge og EØS-avtalen om landet benyttet den.<sup>21</sup>

Eriksen støtter seg til noen kilder, men bygger ikke argumentasjonen sin på et bredt kildetilfang. Han benytter debatten fra ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992 og statsminister Jens Stoltenbergs tale i forbindelse med NHO-konferansen i 2001. Han legger ellers til grunn stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. Med utgangspunkt i mitt kildemateriale vil jeg drøfte Eriksens standpunkter. I en forlengelse av Eriksens studie vil jeg også se på de andre partiene og strekke tidsperspektivet fram til 2013.

Kjennetegnene til bidragene fra statsvitenskapen er at de bare kort behandler reservasjonsretten, og kun som et mindre element i en større analyse av EØS-avtalen.<sup>22</sup> Den juridiske forskningslitteraturen har en mer omfattende studie av reservasjonsretten og gjerne da som en integrert del av de beslutningsprosesser som er involvert når EFTA vedtar en lov i EØS.<sup>23</sup> For å forstå forholdet mellom forskerne og politikerne har det vært særlig nyttig å presentere bidragsyternes forskerresultater om konsekvensene av å benytte reservasjonsretten og hva den dekker. Ved å trekke veksler på forskningslitteraturen har jeg forsøkt å vise hvordan forskernes analyser påvirker den politiske debatten. Særlig kapittel fem ble forskernes analyser knyttet tett opp til behandlingen av matsminkedirektivet (2001).

Det betegnende for bidragsytene fra juss og statsvitenskap er at de vurderer benyttelse av reservasjonsretten *normativt*. Nevnte Fredrik Sejersted har i to bidrag, fra henholdsvis 1996 og 1997, hevdet at reservasjonsretten kan benyttes, men kun i ”ekstreme tilfeller”.<sup>24</sup> Også historiker Trond Nordby, sammen med statsviter Frode Veggeland, har behandlet reservasjonsretten i en artikkel fra 1999. Forfatterne mener at reservasjonsretten gir uttrykk for at Norge har bevart mer suverenitet enn hva tilfellet er. Nordby og Veggeland hevder at reservasjonsretten i praksis ikke kan benyttes fordi det ville framprovosere en uønsket reaksjon fra EU.<sup>25</sup> Erik Oddvar Eriksen argumenterer på lignende måte i en artikkel fra 2008

---

<sup>21</sup> Eriksen 2003: 40-41.

<sup>22</sup> Toledano Laredo 1992; Reymond 1993; Gstöhl 1994; Jensen-Myhre og Fløistad 1997; Nordby og Veggeland 1999; Narud og Strøm 2000; Claes og Førland 2010 (1998).

<sup>23</sup> Norberg ofl. 1993; Sejersted 1996; 1997a; 1997b; Arnesen 2000; Eriksen 2003.

<sup>24</sup> Sejersted 1996, sitatet finnes på: 127; Sejersted 1997, her finnes sitatet på: 91. Sejersted har også i nyere bok og artikkel, henholdsvis 2004 (1995); 2008, betraktet reservasjonsretten som et konfliktområde og problematisk.

<sup>25</sup> Nordby og Veggeland 1999: 90.

at Norge ikke kan benytte seg av reservasjonsretten uten at dette vil medføre negative konsekvenser for Norge.<sup>26</sup>

#### **1.4 Kilder**

I masterprosjektets kildetilfang står stortingsforhandlinger helt sentralt. Stortingsforhandlinger anvendes for å belyse hvordan partiene har tolket reservasjonsretten i ulike perioder og hvilke standpunkter de har inntatt. Stortingsforhandlinger består av meldinger, proposisjoner, redegjørelser, innstillinger og debatter. I det siste kapitlet benytter jeg også interpellasjoner. Komitéinnstillingen og debatten i Stortinget er særlig nyttig for å utbrodere de forskjellige standpunktene og de viktigste argumentene for og i mot å benytte reservasjonsretten i det norske partilandskapet.

Aviser har også vært en viktig kilde i oppgaven min. Avisene har også vært verdifulle for å følge den politiske utviklingen i en sak og for å utdype politikerens standpunkter. Avisene har utgjort et særlig viktig kildegrunnlag i det siste kapitlet. De har gjort det mulig å følge gangen i Høyres landsmøtedebatt om datalagringsdirektivet mai 2010. Aviser har også vært nyttige for å følge Arbeiderpartiets landsmøtedebatt om at partiet skulle gå inn for reservasjon mot EUs tredje postdirektiv april 2011.

De viktigste utrykte kildene mine er arkivmaterialet fra Utenriksdepartementet. Dette danner kildegrunnlaget for det andre kapitlet. Materialet består av notater, referater og sammendrag fra forløpet av EØS-forhandlingene mellom EFTA og EF, i perioden 1989 til 1994. Siden EØS-forhandlingene var fordelt på fem forskjellige arbeidsgrupper er materialet fordelt rundt på forskjellige departementsarkiv. Den femte og siste arbeidsgruppen jobbet med rettslige og institusjonelle spørsmålene under forhandlingene. Hovedtyngden av materialet fra denne gruppen er oppbevart i Utenriksdepartementet, og har blitt samlet i mappen kalt *UD 533.00 Juridiske og institusjonelle spørsmål*.

Jeg fikk bare begrenset innsyn i dette materialet. Det vil si: jeg fikk anledning til å se alle dokumentene, men fikk ikke lov til å bruke alt. En langvarig søknadsprosses gjorde at jeg kom sent i gang med kildegranskingen. Jeg søkte Utenriksdepartementet om innsyn i materialet i februar 2012. Jeg fikk innvilget begrenset innsyn først 21. desember 2012, med oppstart av kildegransking 28. januar 2013. For å kunne benytte arkivmaterialet i oppgaven, måtte departementet avklausulere dokumentene som i utgangspunktet var unndratt offentligheten. Hensynet til den korte tiden igjen på prosjektet gjorde at det ikke var nok til

---

<sup>26</sup> Eriksen 2008: 372.

for departementet å avklausulere mange dokumenter på grunn av lang behandlingstid. Utenriksdepartementets faglige avdeling avklausulerte 14 dokumenter, som alle har blitt benyttet i mitt prosjekt. Samtlige dokumenter har vært sentrale for å diskutere hvilke utfordringer som fantes under EØS-forhandlingene, særlig med hensyn til reservasjonsretten. Arkivmaterialet kan også si noe om hvordan retten ble fremforhandlet og belyse hvilke oppfatninger EF hadde med hensyn til innrømmelse av retten.

Nærings- og handelsdepartementet ga meg adgang til deres arkiv. Det viste seg at departementet kun hadde oppbevart materialet fra arbeidsgruppen som arbeidet med en av de fire definerte frihetene: varer. Dette var mindre relevant for meg. Jeg fikk også innsyn i regjeringsnotatene til Syse-regjeringen.<sup>27</sup> Disse berørte bare i liten grad problemstillingene i mitt prosjekt. Uten nærmere begrunnelse fikk jeg ikke bevilget innsyn regjeringsnotatene til Brundtland II- og III-regjeringene.<sup>28</sup> Gjennom søket i Utenriksdepartementets arkiver ble det klart at også arkivmaterialet ved Statsministerens Kontor var av interesse. Mangel på tid medførte imidlertid til at dette ikke ble fulgt opp. Arkivet til Statsministerens kontor kunne ha vært interessant fordi samtaler knyttet til fremdriften i EØS-forhandlingene og vanskelige spørsmål med hensyn til den rettslige og institusjonelle ordningen kan ha blitt drøftet her.

Rett før innlevering av denne oppgaven informerte fagavdelingen ved Utenriksdepartementet om en relevant informant: Per Ludvig Magnus.<sup>29</sup> Magnus er i dag oljerådgiver i Olje- og energidepartementet, men var i 1989 til 1992 sterkt involvert i den delen av EØS-forhandlingene som omhandlet de rettslige og institusjonelle ordningene. Den korte tiden tilgjengelig på prosjektet mitt gjorde det vanskelig å gjennomføre et intervju med Magnus.

## **1.5 Oppgavens struktur**

Kapittelstrukturen reflekterer en periodisering i fem faser. Periodene og skillene mellom dem representerer generelle politiske trekk, her forstått som Norges forhold til EU, regjeringssamarbeid, forholdet mellom politikk og jus og politikk og det politiske innholdet i direktivene. En slik periodisering er ikke uproblematisk, særlig fordi det til dels har vært vanskelig å *skille* en periode fra en annen. De to første periodene er de minst problematiske.

Kapittel to og tre handler om standpunktene om reservasjonsretten under framforhandlingen og vedtakene av EØS-avtalen. Kapittel to dreier seg om framforhandlingen av EØS-avtalen og danner premissene for hvordan EØS-avtalen ble seende ut til slutt. Kapittelet strekker seg

---

<sup>27</sup> Syse-regjeringen regjerte fra 16. oktober 1989 til 3. november 1990.

<sup>28</sup> Brev fra partileder i Arbeiderpartiet, Jens Stoltenberg, 22. august 2012.

<sup>29</sup> E-post fra fagavdelingen ved Utenriksdepartementet 17. april 2013.

fra 1989 til 1992, perioden hvor forhandlingene mellom EF og EFTA fant sted. Målet med kapitlet er å studere hvilke standpunkt partene hadde til hverandres beslutningsautonomi under forhandlingene. Jeg vil også analysere hvordan EFTAs innflytelse og reservasjonsmuligheter avleiret seg i det endelige forhandlingsresultatet om EØS-avtalen. I det tredje kapitlet skal jeg ta for oss ratifisering av EØS-avtalen og godkjenningen av ”tilleggspakken” eller ”EØS-avtalen II”, i henholdsvis 1992 og 1994. De viktigste spørsmålene som jeg skal reise her er hvordan partienes syn på EU- og EØS-medlemskap påvirker partienes standpunkt til reservasjonsretten. Dette kan jeg også spørre den andre veien – hvordan partienes standpunkt til reservasjonsretten påvirker partienes syn på EU- og EØS-medlemskap.

De tre neste kapitlene tar for seg standpunktene om reservasjonsretten fra EØS-avtalen blir vedtatt og framover. I kapittel fire (1994-2000) skal jeg ta for meg et av de første direktivene hvor debatten om reservasjonsretten ble reist, uten at den ble vedtatt. Det var konsesjonsdirektivet (1995), men jeg skal også innlemme en studie av matsminkedirektivets to innledende runder (1996 og 1997). Hovedanliggende i kapitlet er å studere hvilke standpunkter partiene inntar i disse sakene.

Det er først i perioden fra 2000 til 2009 (kapittel fem) at reservasjonsretten ble gjenstand for utredning. Viktige spørsmål ble for første gang satt på agendaen: hva innebærer reservasjonsretten, hvilke mulige konsekvenser får det for EØS-avtalen og forholdet til EU, om Norge benytter seg av den?<sup>30</sup> I tilknytning til debatten om matsminkedirektivet i 2001 ble det for første gang avgitt en forskervurdering av reservasjonsretten knyttet til et spesifikt direktiv. Siktemålet med kapitlet er å studere om og hvordan forskerne har påvirket den politiske debatten om å benytte reservasjonsretten.

Den siste perioden, 2010-2013, skiller seg fra de andre ved at Norge for første gang varsler reservasjon mot EUs tredje postdirektiv. Datalagringsdirektivet og EUs tredje postdirektiv er sentrale i det siste kapitlet. Begge direktivene markerer en sterkere aktualisering av reservasjonsretten. Stoltenberg II-regjeringen varslet for første gang at den vil benytte reservasjonsretten mot et spesifikt direktiv. Datalagringsdirektivet ble godkjent med en margin på kun ni stemmer. Formålet med dette kapitlet er å forklare hvorfor det blir mer aktuelt å benytte reservasjonsretten.

---

<sup>30</sup> Arnesen ofl. 2000.



## Kapittel 2: Brussel-Oslo: Reservasjonsretten blir til 1989-1992

---

### 2.1 Innledning

De første byggesteinene til EØS-avtalen ble lagt på plass i 1989. Det året var det en tale og to møter som stod sentralt i framveksten av EØS-avtalen. I sin tale til Europaparlamentet 17. januar inviterte president i EF-Kommisjonen, Jacques Delors, EFTA-landene til et tettere samarbeid: "we can look for a new, more structured partnership with common decision-making and administrative institutions".<sup>31</sup> Talen til Delors markerte et vendepunkt i forholdet mellom EF og EFTA. EF var villig til å inkludere EFTA-landene i EFs sterkere europeiske integrasjon, etableringen av det indre markedet.

Planen om EØS, eller EES som den het da, så dagens lys på det første ministermøtet i EFTA i Oslo.<sup>32</sup> EØS, Det europeiske samarbeidsområde, skulle knytte EFTA-landene til EFs indre marked. Møte fant sted på Holmenkollen i Oslo bare noen få måneder etter talen til Delors, og kommunikeet fra møtet har senere fått tilnavnet Oslo-erklæringen. Her deltok regjeringssjefene fra alle EFTA-landene sammen med Jacques Delors. I Oslo-erklæringen støttet EFTAs regjeringssjefer Delors' plan om EØS, og den ble således spiren til EØS-forhandlingene som skulle føre fram til EØS-avtalen. Det andre viktige ministermøtet i 1989 fant sted i Brussel 19. desember. Her meislet EFTAs utenriksministre, sammen med representanter fra EF-kommisjonen, ut de første institusjonelle og rettslige visjonene for EØS-samarbeidet. Erklæringen fra møtet slo først og fremst fast partenes uavhengige beslutningsmyndighet, EFTA-landene skulle ikke overføre suverenitet til EØS. Videre konkluderte erklæringen med at vedtaksprosedyren skulle ivareta EFs autonome beslutningsrett i EØS-samarbeidet, samtidig som EF skulle ta hensyn til EFTAs synspunkter for å sikre felles regelutvikling i EØS.

Hans Petter Graver, professor i europarett ved Universitetet i Oslo, har sammenlignet framforhandlingen av EØS-avtalen med å løse sirkelens kvadratur, en uløselig matematisk oppgave.<sup>33</sup> EF og EFTA skulle tilpasse den rettslige og institusjonelle ordningen i EØS'

---

<sup>31</sup> Gjengitt i European Economic Area 1994-2009: 14. EFTA commemorative publication 2009. EFTA-sekretariatet.

<sup>32</sup> EES, European Economic Space, endret navn til EEA, European Economic Agreement av språklige grunner. Endringen skjedde ved innledningen til de formelle forhandlingene til EØS på nyåret 1990. Både den franske og tyske oversettelsen av EES kunne forveksles med et annet europeisk samarbeid. Ambassadør Eivinn Berg skal også ha innrømmet at "Space", eller på norsk "rom", var for abstrakt, se Sejersted 1997; Kleppe 2003: 377-381.

<sup>33</sup> Innst. S. nr 24 2002-2003 Innstilling fra Utenrikskomiteen om EØS-samarbeidet 1994-2001, Vedlegg 3: 3.

avtaleverk med dens overordnede mål: Skape et dynamisk samarbeid i EØS hvor EFTA fikk tilgang til EUs indre marked basert på de fire definerte frihetene (fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og mennesker) på lik linje med medlemmer i EF. Prisen EFTA måtte betale for den "eksklusive" adgangen til det indre markedet, var at de også måtte slutte seg til en homogen og ensartet rettsutvikling i EFs indre marked. Med andre ord skulle det etableres regler og lover som var felles EF og EFTA, uten at det ble opprettet overnasjonale organ.

I dette kapittelet skal jeg se på framforhandlingen av EØS-avtalen, med særlig hensyn på rettslige og institusjonelle ordninger. Hvordan klarte EF og EFTA å forene to organisasjoner i ett og samme marked når så vidt forskjellige rettslige prinsipper lå til grunn? Jeg skal følge utviklingen i EØS-forhandlingene fra Oslo-erklæringen mars 1989 til avtalen ble undertegnet av skips- og handelsminister Bjørn Tore Godal i mai 1992. Kapittelet vil således danne den rettslige og institusjonelle forståelsesrammen om eller premisene for bestemmelsene i EØS-avtalens reservasjonsrett. Først av alt skal jeg ta utgangspunkt i eksisterende litteratur om forhandlingene: Hvilket bilde tegner forskningen av forhandlingene og resultatet? Dernest skal jeg gjøre mer i detalj rede for hvordan EØS-forhandlingene ble organisert, og da i særdeleshet forhandlingene om den institusjonelle og rettslige ordningen.

Hoveddelen vil dreie seg om det siste aspektet. Denne deles igjen opp i to deler, slik som det gjenspeiler oppbyggingen av forhandlingene. Den første delen tar for seg forhandlingene om EFTAs innflytelse i EF lovgivningsprosess, som i stor grad gikk for seg under kartleggingsfasen til EØS-forhandlingene. Den andre delen handler om beslutningsprosedyren i EØS. Med beslutningsprosedyren så mener jeg framgangsmåten ved vedtak av et nytt regelverk i EØS. I dette kapittelet reiser jeg følgende spørsmål: *Hvilken oppfatning hadde partene om hverandres beslutningsautonomi under forhandlingene? I hvilken grad maktet Norge å bli innrømmet adgang til å påvirke regelutviklingen i EF gjennom EØS-avtalen? Hvordan avleiret EFTAs innflytelse og reservasjonsmuligheter seg i det endelige forhandlingsresultatet?*

Kildematerialet i dette kapittelet består av flere elementer. Arkivmaterialet fra Utenriksdepartementet er sentralt sammen med stortingsforhandlinger. Kildematerialet fra arkivet til Utenriksdepartementet har vært noe utfordrende å arbeide med. Møtene under forhandlingene har ikke alltid en naturlig fortsettelse, ett møte begynner vanligvis ikke der hvor forhandlingspartnerne avsluttet sist. Avviket kan skyldes at forhandlingsdelegasjonen

både blant EFTA-landene og EF-siden skiftet ut en del på forhandlerne. Derfor har det vært vanskelig å følge kontinuiteten i drøftelsene og forhandlingene.

## **2.2 EØS-forhandlingene: To mix oil and vinegar<sup>34</sup>**

### **2.2.1 Forskningslitteraturen**

Forskningslitteraturen om forhandlingsresultatet i et rettslig og institusjonelt lys, hevder at Norge og EFTA oppnådde et svakt resultat.<sup>35</sup> Målene som EFTA hadde som utgangspunkt ble i svært liten grad oppnådd. Forskerne har hevdet at EFTA endte opp med en avtale som i liten grad sikret landenes innflytelse i EFs regelutforming. Men forskningslitteraturen har tross alt i særlig grad konsentrert seg om de materielle aspektene ved forhandlingene, som fisk og jordbruk. Den gir ikke en uttømmende behandling av de rettslige og institusjonelle spørsmålene: Den har i liten grad avklart hvilket resultat Norge fikk med hensyn til deltakelse i ekspertkomiteene, om EFTA oppnådde en type forslagsrett, og eventuelt hvordan den så ut. Litteraturen er også beskjedent med analyse av beslutningsprosedyren i EØS.

Blant bidragene i forskningslitteraturen konkluderer statsviteren Christophe Reymond tydeligst i retning av et svakt forhandlingsresultat for EFTA.<sup>36</sup> I en artikkel fra 1993 slår forfatteren fast at EFTA-landene hadde liten innflytelse i EFs lovgivning. EF beskyttet på sin side sin beslutningsautonomi i et fremtidig EØS-samarbeid. Reymonds sitat beskriver resultatet treffende: "Concerning the autonomy of the Contracting Parties, the Community has also gained its objective, whereas the EFTA countries have clearly failed".<sup>37</sup>

Beslutningsprosedyren var også ifølge Reymond ugunstig for å sikre EFTAs autonomi i EØS-samarbeidet. Blant annet framstod reservasjonsretten som lite praktisk anlagt: "It therefore appears to be nothing more than a dupery".<sup>38</sup> Videre argumenterer forfatteren for at EFTA-landene ble sittende igjen med den forståelsen at de bare ble innrømmet en reservasjonsrett, men at den ville være vanskelig å benytte den, siden det ville utløse mottrekk fra EFs side. Reymond er også negativ til EFTAs muligheter til å være med på å delta i utformingen av nytt regelverk. EFTA kunne bare delta med eksperter til EFs arbeidskomiteer for de forskjellige sakene. EFTAs eksperter opererte på lik linje med EFs eksperter når kommisjonen innhentet

---

<sup>34</sup> Børde 1997, sitatet: 11.

<sup>35</sup> Det har vært flere som har kort beskrevet forhandlingsresultatet, utover den litteraturen jeg har gått i dybden på. Se for eksempel Bernitz 1993; Sevón 1993; Sejersted 1997; Sejersted ofl. 2004 (1995); Pharo 1999; Norberg 2003 (EFTA Bulletin).

<sup>36</sup> Reymond 1993.

<sup>37</sup> Reymond 1993: 479.

<sup>38</sup> Reymond 1993: 479.

faglige kunnskap. Men Reymond poengterer også at ekspertene i arbeidskomiteene kun var rådgivende, og Kommisjonen i EF trengte ikke å ta hensyn til dem.<sup>39</sup>

Den norske europautredningen fra 2012 hevder at forhandlingsresultatet materielt sett ble en suksess. Derimot hevder også den at forhandlingene i et institusjonelt perspektiv ga et dårligere resultat. EFTAs krav om felles beslutningstaking måtte ”vike for deltakelse i relevante ekspertkomiteer” og ”medvirkning i form av at partene ikke skulle kunne påføres et vedtak mot sin vilje”.<sup>40</sup> Både Reymond og den norske europautredningen har trekker altså den samme slutningen om et svakt forhandlingsresultat. Den norske europautredningen utdyper heller ikke hva som ble forstått med at partene ikke kunne påføres et vedtak mot sin vilje.

Historikeren Rolf Tamnes gir et mer utfyllende bilde av forhandlingsresultatet knyttet til den rettslige og institusjonelle ordningen, enn den norske europautredningen.<sup>41</sup> EFTAs krav om gjensidighet og likeverdighet i EØS-samarbeidet ble ikke oppnådd. Der målet hos EFTA var at EFTA og EF skulle utgjøre en pilar (à 19-land) i EØS-samarbeidet, ble det til slutt en to-pilar modell hvor EFTA og EF talte med hver sin stemme, hevder forfatteren. I en to-pilar modell kontrollerte, argumenterer Tamnes, EF i stor utstrekning regelutformingen og – utviklingen. I følge forfatteren var ikke EFTAs innflytelse i den politiske rådslagningen og vedtaksprosedyren i EØS-komiteen og –rådet betydelig.

Statsviteren Sieglinde Gstöhl argumenterer for at prinsippene om et homogent EØS-samarbeid på den ene siden, og et dynamisk EØS-samarbeid på den andre siden, ikke var forenlig med hverandre. Enten vernet EØS-samarbeidet om begge parters beslutningsautonomi, noen som ville svekke oppnåelsen av et felles regelverk. På denne måten ville felles regelverk kreve at en av partene oppga sin autonomi. Gstöhl pekte på forhandlingsfortrinnet til EF: EF trengte ikke EØS, slik som EFTA trengte den. Forfatteren konkluderer med at EFTA måtte gi avkall på sin autonomi.<sup>42</sup> Gstöhl hevder at EFTAs forhandlingsresultat ble gjort verre ved at de måtte ta overta mye av *acquis*, uten at de fikk sterkere medinnflytelse enn de gjorde.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Reymond 1993: 464.

<sup>40</sup> NOU 2012: 2 Utenfor eller innenfor: 55.

<sup>41</sup> Tamnes 1997: 228-238.

<sup>42</sup> Gstöhl 1994: 356.

<sup>43</sup> *Acquis* representerer til enhver tid den akkumulerte EU-lovgivningen.

I deres bok "EEA Law", skiller Sven Norberg, Karin Hökborg, Martin Johansson, Dan Eliasson og Lucien Dedichen, seg fra resten av forskningslitteratur.<sup>44</sup> Samtlige forfattere har vært tilknyttet EFTA-sekretariatet i Geneva eller Brussel før og etter EØS-forhandlingene. Sven Norberg, som jeg bygger en del på også senere i kapitlet, var juridisk rådgiver for EFTA-siden under framforhandlingen. Han ble også utnevnt til dommer for EFTA-domstolen da EØS trådte i kraft. Analysene ovenfor pekte på EFTAs deltakelse i ekspertkomiteene som en svak form for medinnflytelse. Norberg tegner derimot et positivt bilde av EFTAs deltakelse i dem: Han mener at EFTA-landene var betraktelig mer positive til deltakelse i EFs ekspertkomiteer enn det bilde litteraturen ellers gav av deltakelsen i dem: "EFTA countries had become aware of the considerable importance of the work of such committees and experts [...]".<sup>45</sup> Med hensyn forfatterens deltakelse i EØS-forhandlingen selv skal man ta forbehold om at deres deltakelse kan ha påvirket synet deres.

Forskningslitteraturen fremhever forhandlingspartnerens oppfatning til EØS-avtalen som primært en overgangsordning til EF-medlemskap, som avgjørende for at EF og EFTA tross alt klarte å bli enige om de rettslige og institusjonelle spørsmålene.<sup>46</sup> EFTA godtok mange av EFs krav til den rettslige og institusjonelle ordningen fordi de fleste EFTA-landene anså EØS som et springbrett til et fullstendig EF-medlemskap. EF betraktet også EØS som en midlertidig løsning, til medlemslandene var klare til å ta neste og endelige skrittet mot EF-medlemskap.<sup>47</sup> Østerrike søkte allerede medlemskap i 1989, mens de andre fulgte etter i 1991 og 1992.

### **2.2.2 EØS-forhandlingens oppbygging**

EØS-forhandlingene foregikk parallelt i fem ulike arbeidsgrupper i tidsrommet 20. juni 1990 og nesten helt fram til avtalen ble undertegnet 2. mai 1992. Over de fem arbeidsgruppene var det igjen opprettet en høynivågruppe som koordinerte og samordnet forhandlingene i de forskjellige arbeidsgruppene.<sup>48</sup> Mens de fem arbeidsgruppene bestod av medlemmer fra embetsverket, fungerte høynivågruppen på et politisk plan. Der forhandlingene stod fast på embetsnivå, skulle politikerne selv forhandle. Høynivågruppen bestod av de syv forhandlingslederne fra hvert av de enkelte EFTA-land og en representant fra EF. Hjemme i

---

<sup>44</sup> Norberg ofl. 1993. Forfatterne presiserer ikke hvem som har stått bak de forskjellige kapitlene.

<sup>45</sup> Norberg ofl. 1993: 63.

<sup>46</sup> Ved siden av allerede nevnt litteratur, står dette også sentralt hos Tolando Laredo 1992. Han var dog representant på EU-siden under forhandlingene.

<sup>47</sup> Kleppe 2003; Tamnes 1997.

<sup>48</sup> Norberg ofl. 1993: 59-69.

Norge ble forhandlingene ledet av et regjeringsutvalg som utarbeidet mandatet og gav de politiske retningslinjene for forhandlingene.<sup>49</sup>

De fire arbeidsgruppene arbeidet med hver av de fire definerte frihetene (varer, tjenester, kapital og tjenester) og en femte gruppe med juridiske og institusjonelle spørsmål (WG V). I denne gruppen ble blant annet beslutningsprosessen og domstolsordningene de vanskeligste spørsmålene. Gjennom forhandlingene var Eivinn Berg lederen for den norske forhandlingsdelegasjonen. EFs representant og leder for WG V var Jean-Louise Dewost. Franz Blankart fra Østerrike ledet arbeidet på EFTA-siden under kartleggingsfasen i 1989. Mathias Krafft fra Sveits overtok rollen som EFTAs hovedformann under de formelle forhandlingene. I løpet av 1989 pågikk det kartlegging mellom EFTA og EF med det formål å legge til rette for de formelle forhandlingene på nyåret 1990. Mye av det rettslige og institusjonelle rammeverket var allerede på plass da forhandlingene ble innledet juni 1990.<sup>50</sup>

### **2.2.3 En folkerettslig EØS-avtale.**

Norge ønsket at EØS-avtalen skulle være folkerettslig. Det vil si at EØS-avtalens fremtidige lover ikke skulle ha direkte virkning for norske borgere eller bedrifter. Nye forslag til regler i EØS kunne først bli implementert i EFTA-landene ved at nasjonale parlamenter gav sitt samtykke. Kompetansen til nasjonal lovgivning skulle i Norges tilfelle fortsatt ligge hos Stortinget, i motsetning til EF hvor medlemslandene hadde avgitt sin lovgivende myndighet til EFs overnasjonale organer.<sup>51</sup>

Samtidig ønsket Norge og øvrige EFTA-land en tettest mulig tilknytning til det indre markedet. Luxembourg-erklæring fra 1984 hadde vært kimen til et tettere samarbeid mellom EFTA og EF.<sup>52</sup> EFTAs sterke aspirasjoner for å få i stand Luxembourg-erklæringen vokste fram som følge av EFs mål om å etablere det indre markedet utover 1980-tallet. EFs indre marked ville bygge ned toll og tariffbarrierer mellom EF-medlemmene for å legge til rette for økt konkurranse i Europa og styrke EFs posisjon på det globale markedet.<sup>53</sup>

I Norge vokste iveren for å finne en ny tilknytningsform til den økende europeiske integrasjonen.<sup>54</sup> I innstillingen fra finanskomiteen under forløpet til EØS-forhandlingene var

---

<sup>49</sup> NOU 2012:2 Utenfor og innenfor: 55.

<sup>50</sup> Sevøn 1994.

<sup>51</sup> Se Nelsen og Stubb (red.) 2003: 195-361. Gjennomgang av EF og de rettslige prinsippene for EF.

<sup>52</sup> Norberg ofl. 1993: 47-49; Sejersted ofl. 2004 (1995): 33-34.

<sup>53</sup> Phinnemore 2007: 31-35.

<sup>54</sup> St. meld. nr. 61 1986-1987. Gro Harlem Brundtland slo her fast viktigheten av å følge nøye med aktiviteten i EF for å se hvilken tilpasningform Norge skal ha til EF. Brundtlands markering var den første siden Norge i folkeavstemning sa nei til EEC i 1972. Gjengitt i Tamnes 1997: 225.

det tverrpolitisk tilslutning til at Norge skulle starte forhandlingene om en mest mulig omfattende EØS-avtale.<sup>55</sup> Stortinget gav med et overveldende flertall regjeringen mandat til å iverksette EØS-forhandlingene med det siktemål om å komme fram til en omfangsrik avtale mellom EFTA og EF.<sup>56</sup> EF og EFTA startet forhandlingene om EØS med visshet om at avtalen skulle knytte to organisasjoner og byggverk med forskjellige rettslige og institusjonelle prinsipper til grunn: I EF hadde medlemslandene gitt fra seg suvereniteten. Men i en EØS-avtale kunne ikke medlemmene avgi suverenitet, samtidig som den skulle gi medlemmene absolutt tilgang til det indre markedet.

Norge og de øvrige EFTA-landene var opptatt av en solid og god oppbygging av den rettslige og institusjonelle ordningen; EFTAs innflytelse i EFs lovgivning og autonom beslutningsmyndighet for EFTA-landene måtte avleire seg i EØS-avtalen. Som jeg presenterte innledningsvis skal vi følge to deler av forhandlingene som knyttet seg til de rettslige og institusjonelle spørsmålene. Den første delen dreier seg om EFTAs innflytelse i EFs regelutforming og –utvikling. Den andre delen handler om avtalens bestemmelser om reservasjonsretten eller artikkel 102-proseduren, altså EFTAs mulighet til å motsette seg nye regelverk i EØS. Den andre delen skal jeg for analysens skyld dele opp i to ytterligere deler, slik som det også avtegnert seg under forhandlingene. Først skal jeg studere forhandlingene om EØS-avtalens artikkel om reservasjonsrett i sin alminnelighet. Dernest skal jeg analysere forhandlingene om framgangsmåten omkring bortfall av regelverk ved ulik regelutvikling eller manglende enighet om nytt regelverk, benevnt videre som suspensjonsordningen.

#### **2.2.4 Decision-shaping i EØS-avtalen: EFTAs mål om innflytelse i EF – en utopi?**

EFTAs mål for EØS-samarbeidet kan sammenfattes i tre overordnede punkter: For det første ønsket EFTA at samarbeidet i EØS skulle gjenspeile partenes likeverdighet. Det andre målet var at det ble garantert en avtalerett hos EFTA-landene til å fremme egne initiativ og forslag til endringer av direktiver og forslag om nytt regelverk i EØS-avtalen. Og endelig, det tredje målet til EFTA var å sikre EFTA-landenes reelle medbestemmelse over regelutviklingen.<sup>57</sup>

I Norge ble målene støttet repetert i Stortinget i perioden mellom 1989 til 1992. Først ved statsminister Gro Harlem Brundtland i Brundtland-regjering I, og senere ved handelsminister Kaci Kullmann Five i Syse-regjeringen. Begge var hovedpersoner for sine regjeringers arbeid

---

<sup>55</sup> Innst. S. nr. 38 1989-1990 Innstilling fra finanskomiteen om norsk tilpasning til EFs indre marknad. Gjengitt i Statusrapport, Syse-regjeringen 1990: 99-105.

<sup>56</sup> Innst. S. nr. 38 1989-1990. Gjengitt i Statusrapport, Syse-regjeringen 1990: 99-105. Se også Innst. S. nr. 244 1987-1988.

<sup>57</sup> Redegjørelse for Stortinget Kaci Kullmann Five 20. november 1989 om EFTA/EF-prosessen: Gjengitt i Statusrapport, Syse-regjeringen 1990: 96.

mot en EØS-avtale. I sine presentasjoner om fremdriften i EØS-forhandlingene stod arbeidet mot disse målene viktig. ”De materielle forpliktelsene EFTA-landene påtar seg, må balanseres mot opprettelse av felles EØS-organer og reelle felles beslutningsmekanismer”.<sup>58</sup> Stortinget mente målene var nødvendig for å sikre avtalen legitimitet i Norge.<sup>59</sup>

Generalsekretær i EFTA, Georg Reisch fra Østerrike, slo fast betydningen av den rettslige og institusjonelle dimensjonen for EFTA: “[A] genuine joint EES decision-making process [is] therefore a basic prerequisite for the political acceptability of the treaty”.<sup>60</sup> I en felles beslutningsprosedyre stod partenes rett til å fremme forslag sentralt. EFTA ville heller ikke akseptere at de ble stilt ovenfor *fait accompli*, når EFTA skulle vedta nye regler i EØS.<sup>61</sup> Sven Norberg konkluderte i sitt bidrag til EFTA Bulltin at reell og lik deltakelse i beslutningsprosedyren, “ will, [be] a matter [of] vital importance”.<sup>62</sup>

EFs posisjon under kartleggingsfasen var å verne om sin beslutningsmyndighet og autonomi til å treffe vedtak. EF ville beskytte sin lovgivningsprosess ovenfor en tredje part. Om EØS-avtalen gav EFTA-landene tilgang til EFs lovgivningsprosess ville EFTA-landene gripe inn i EFs autonomi, noe som kunne forsinke eller i verste tilfelle blokkere lovgivningsprosessen i EF.

EFTAs første fremstøt i retning av å styrke sin innflytelse i EFs lovgivning kom i siste del av kartleggingsfasen i EØS-forhandlingene høsten 1989. Her stod oppbyggingen av en pilarstruktur i EØS-rådet sentralt for EFTA. EØS-rådet, som utgjorde det politiske organet i avtalen, skulle ta seg av den løpende vurderingen av den politiske situasjonen og utviklingen av avtalen.<sup>63</sup> Her skulle Kommisjonen og Rådet i EF være representert, samt EFTAs ministre. EØS-rådet skulle ta seg av de nødvendige politiske avgjørelsene om tilføyelser i avtalen.

Franz Blankart, som i de første møtene var talsmann for EFTA, argumenterte for at kvalifisert flertall skulle legges til grunn for vedtaksprosedyren i EØS-rådet.<sup>64</sup> Inspirasjonen hentet han fra EF-rådet, som nettopp brukte kvalifisert flertall ved vedtak av nye direktiver i EF.

---

<sup>58</sup> St. tid. 1990-1991: 459, handelsminister Kaci Kullmann Five (H).

<sup>59</sup> Innst. S. nr. 38 1989-1990. Gjengitt i Statusrapport, Syse-regjeringen 1990: 118-120. Fremskrittspartiet stilte seg imidlertid tvilende til en reservasjonsrett. ”En avtale mellom EFTA og EF hvor EFTA sier nei til ”de sure fruktene” er noe naivt å tro på, selv om det kan være verdt å tro på”.

<sup>60</sup> EFTA Bulletin 1990: 2.

<sup>61</sup> EFTA Bulletin 1990: 2.

<sup>62</sup> Norberg 1990: 9. Gjengitt i EFTA Bulletin 1990. Sven Norberg var juridisk rådgiver for EFTA under forhandlingene.

<sup>63</sup> Sejersted ofl. 2004 (1995): 138-143.

<sup>64</sup> UD 533.00, EFTA-EF. Referat fra møte i WG V: Om legale og institusjonelle spørsmål. 22. september 1989.



Blankart mente at kvalifisert flertall ville sikre partenes likeverdighet i EØS-rådet.<sup>65</sup> Han trakk også fram EFTAs mulighet til å legge fram forslag og initiativ i EØS-samarbeidet, som en viktig forutsetning for å sikre reell medinnflytelse for EFTA.<sup>66</sup> EFTAs innsats for å sikre seg medinnflytelse hadde bakgrunn i frykten for at EF-landene skulle bli politiske og økonomisk overlegne i et fremtidig EØS. Derfor var det viktig for EFTA å sikre en reell medinnflytelse i EØS-avtalen. EFTA hevdet at en sterk EFTA-aktør i EØS, som var med å påvirke de fremtidige lovene i EØS, var et viktig ledd for å oppnå konsensus i EØS-rådet.

Kildematerialet fra de interne møtene viste også at det var forskjellige perspektiver internt i EFTA på den rettslige og institusjonelle ordningen.<sup>67</sup> Sveits' forslag til EFTAs medinnflytelse grep mest inn i EFs lovgivningsprosess. Landet hadde også det vanskeligste konstitusjonelle og institusjonelle utgangspunktet for å godta en EØS-avtale. Sveits krevde deltakelse i EFs lovgivningsprosess med den hensikt å kunne påvirke lovene som skulle være gjeldende for landet. Bare på denne måten kunne det nasjonale parlamentet oppgi noe av sin lovgivende kompetanse.<sup>68</sup> Forslagene til Sveits tok sikte på en tydeligere påvirkning på EFs lovgivningsprosess.<sup>69</sup>

I et rettslig og institusjonelt perspektiv stod EF og EFTA langt fra hverandre ved inngangen til EØS-forhandlingene. EFTA argumenterte for at en homogen og ensartet regelutvikling fordret sterk grad av medinnflytelse for EFTA. EFs representant, Jean-Louise Dewost, avslørte i de første møtene i kartleggingsfasen at EF var negative til sterk deltakelse fra EFTA i EFs lovgivningsprosess. Målet til EF var å beskytte sin lovgivningsprosess mot enhver tredje part. Dermed var EF opptatt av å begrense EFTAs påvirkning på EFs interne lovgivningsprosess. En for sterk innflytelse hos EFTA i EF ville forsinke eller i verste fall bremse opp lovgivningsprosessen i EF.<sup>70</sup> EF fikk i stor utstrekning gjennomslag for sitt syn i EØS-forhandlingene. EF viste stadig til sin autonomi som det avgjørende argument for at EF ikke ville tillate en sterk EFTA-pilar med en stemme i utviklingen av fremtidige lover med gyldighet både for EF og EFTA.

---

<sup>65</sup> UD 533.00, EFTA-EF. Referat fra møte i WG V: Om legale og institusjonelle spørsmål. 22. september 1989.

<sup>66</sup> UD 533.03 EØS-prosessen. Rettslige og institusjonelle spørsmål. Referat fra internt møte i EFTA. 15. januar 1990.

<sup>67</sup> UD 533.00 EØS-forhandlingene. Notat. Rettslige og institusjonelle spørsmål. 1. – 3. juli 1991.

<sup>68</sup> Kux og Sverdrup 2000: 249. Sveits avsto EØS-avtalen i folkeavstemning 6. desember 1992. Bare 50.3 % av befolkning avsto avtalen, mens 19 av 23 kantoner forkastet avtalen i sin avstemning. Ved siden av tapet av suverenitet la også forfatterne vekt på andre aspekter som sveitserne skeptiske til EØS: For eksempel det trans-alpine logistikknett, ubegrensede frihet til kapital og en generell engstelse for den økonomiske situasjonen i EF.

<sup>69</sup> Tamnes 1997: 233.

<sup>70</sup> UD 533.00, EFTA-EF. Referat fra møte i WG V: Om legale og institusjonelle spørsmål. 22. september 1989.

Erstatningen for fravær av medinnflytelse i EFs lovgivning var at EFTA kunne delta i ekspertkomiteene til EF. Men også her innrømmet EF liten grad av reell medinnflytelse. Jean-Louise Dewost presiserte at tilgangen til ekspertkomiteene innebar at EF innhentet synspunkter fra EFTAs eksperter på lik linje med når EF innhentet synspunkter hos ekspertene fra EF-landene.<sup>71</sup> Senere i forhandlingene gjorde EF-siden en ytterligere presisering vedrørende EFTAs tilgang til ekspertkomiteene. Delegatene fra EFTA skulle delta som eksperter, ikke som representanter. Forskjellen var at ekspertene fra EF og EFTA kun skulle være rådgivende. Det er usikkert hva som menes med ulikhetene mellom en rådgiver og en ekspert. En ytring som EFTA-siden gjorde var at en rådgiver ikke representerte et lands synspunkter i samme grad som en ekspert. En rådgiver deltok i kraft av sin faglige kompetanse og ikke for å representere et medlems politikk på det respektive politikkområdet. EF var ikke forpliktet til å ta hensyn til EFTA ekspertenes synspunkter siden de kun var rådgivende. Dermed løp EFTA risikoen om ikke å bli hørt i komiteene. EFTA betraktet deltakelse i ekspertkomiteene som en dårlig løsning, ettersom ekspertene i liten grad kunne fange opp og formidle EFTAs synspunkter.<sup>72</sup>

Etter press fra EFTA ble likevel EFTA-ekspertenes deltakelse i komiteene tross alt noe styrket i avslutningen på kartleggingsfasen. Særlig sentralt her var at EFTA forhandlet fram en tidlig tilgang til komitéarbeidet. Arbeidet i ekspertkomiteene var delt i to etapper, hvor den første etappen var ren rådslagning. Deretter ble arbeidet i komiteene mer formelt, hvor spesielt medlemmene i EF fremmet synspunkter fra sine lands delegasjoner. EFTAs strategi om en tidlig deltakelse tok utgangspunkt i at arbeidet i ekspertkomiteene i en tidlig fase ikke ville berøre den interne lovgivningsprosessen i EF: ”Man antyder altså at det kan åpnes for pragmatiske løsninger med kontakt mellom eksperter fra EFTA-landene og EFs medlemsland i en slik tidlig fase”.<sup>73</sup> Man kan anta at den tidlige deltakelse i EFs ekspertkomiteer styrket EFTAs muligheter til å fremme sine synspunkter på utformingen av regelverket.

Forslagsrett var et tredje og siste viktig mål EFTA skisserte for EØS-avtalen. Avtalens institusjonelle kapittel inneholdt ikke spesifikke bestemmelser om EFTA-landenes forslagsrett. Selv om ikke den ble knesatt i avtaleverket bemerket EF på møte med EFTA-landene 8. september 1991, at landene de facto hadde forslagsrett: ”i avtalens avsluttende

---

<sup>71</sup> UD 533.00, EFTA-EF. HLSG-prosessen, vurdering etter møtet i WG V. 5. og 6. oktober 1989.

<sup>72</sup> UD 533.00, EØS-prosessen. Forhandlingsmøte med EF om rettslige og institusjonelle spørsmål. 15. januar 1991.

<sup>73</sup> UD 533.00, EØS-prosessen. Forhandlingsmøte med EF om rettslig og institusjonelle spørsmål 15. januar 1991.

bestemmelser er det nå enighet om å ta inn en art. a om at hver part kan foreslå avtalens hoveddel utvidet til nye områder”.<sup>74</sup> Men EF presiserte på samme møte at forslagsretten ikke gjaldt ny sekundærlovgivning, det var EFs prerogativ i EØS-samarbeidet. EFTA kunne likevel modifisere hoveddelen.

### **2.2.5 Reservasjonsretten – å gjøre avtalen ”spiselig”**

Europautredningen i 2012 hevdet at ”unntak fra å delta i regelutviklingen” erstattet EFTAs medinnflytelse i EFs lovgivningsarbeid.<sup>75</sup> Dette kan vi oppfatte som EFTAs adgang til å sette seg mot nytt regelverk. Muligheten EFTA hadde til å si nei til nytt forslag om regler fra EU, kan vi forstå som *reservasjonsretten*. Den ble også trukket fra som et viktig og alternativt verktøy til medinnflytelse i Syse-regjeringens statusrapport om EØS. Rapporten konkluderte med at ”[a]lternativet til en effektiv beslutningsprosess er at partenes lovgivning utvikler seg i ulike retninger”.<sup>76</sup> Statusrapporten til Syse-regjeringen ble lagt fram mars 1990.

Det var viktig at det lå en reell og brukbar reservasjonsrett til grunn for EØS-samarbeidet for at avtalen kunne bli akseptert i EFTA-landenes nasjonale parlamenter. Handelsminister Kaci Kullmann Five uttalte i en stortingsdebatt i etterkant av redegjørelsene for EØS-forhandlingene at reservasjonsretten var viktig for at avtalen i det hele tatt skulle være folkerettslig; ”[avtalen] går derfor ikke på tvers av opplegget med en folkerettslig avtale”.<sup>77</sup> Reservasjonsretten skulle sikre at EFTA ikke ble påført et vedtak mot sin vilje, samtidig som konsekvensen for å benytte retten ikke ble for omfattende. Dette utgangspunktet presset fram to typer forhandlinger. Først av alt skal vi se på forhandlingene om de mer allmenne prosedyrene eller bestemmelsene for reservasjonsretten. Den andre forhandlingen som vi skal ta for oss, dreide seg om konsekvensene av en eventuell bruk.

#### **2.2.5.1 Sveits’ og Norges konstitusjonelle dilemmaer var EFTAs dilemmaer**

Sveits var det første landet til å foreslå en type form for reservasjon hos EFTA-landene mot nytt regelverk fra EF, i forhandlingene referert til som ”opt-out”.<sup>78</sup> Sveits’ forslag innebar den ”beste” typen av reservasjon for EFTA-land under forhandlingene mellom EFTA og EF. Forslaget til Sveits gikk ut på at hvert enkelt EFTA-land kunne legge ned veto eller unnlate å

---

<sup>74</sup> UD 533.00, EFTA-ministtermøte: Utestående spørsmål om legale og institusjonelle spørsmål. 8. september 1991.

<sup>75</sup> NOU 2012:2 Utenfor og innenfor: 55.

<sup>76</sup> Statusrapport, Syse-regjeringen 1990: 138.

<sup>77</sup> St. tid. 1990-1991: 1655, Kaci Kullmann Five (H).

<sup>78</sup> ”Opt-out” er fortsatt et sentralt begrep for reservasjonsretten i den engelske litteraturen.

stemme over et nytt forslag til regel, uten at dette trengte å ramme hele EFTA-pilaren.<sup>79</sup> Sveits hevdet at en modell hvor EFTA-landene måtte stå samlet om en reservasjonsrett, plasserte de EFTA-landene som ikke ønsket å benytte reservasjonsretten i en vanskelig situasjon.

EF avviste Sveits' forsøk både på vedtaksprosedyre etter kvalifisert flertall og en individuell vetorett. EF mente at begge komponentene i beslutningsprosedyren ville være urettferdig ovenfor medlemmer i EF, som ikke hadde reservasjonsrett. EF var redd EØS-medlemskap skulle bli mer tiltrekkende enn EF-medlemskap. EFTA stod heller ikke særlig sterkt samlet i kampen om en individuell reservasjonsrett. Bildet som avtegnet seg i framforhandlingen var at alle de øvrige EFTA-landene levnet liten tro på en så "fordelaktig" løsning på reservasjonsretten.

Etter hvert som Sveits' forsøk ble blokkert av EF, sluttet Norge seg til øvrige EFTA-medlemmers ønske om å treffe vedtak med konsensus. Nært i slekt med Sveits' forslag om individuell veto-rett, tok Norge initiativ til en rett i avtaleverket i EØS hvor enkelte EFTA-land kunne fritas fra felles regelutvikling mellom EF og EFTA. Siktemålet var at medlemslandet kunne opprettholde strengere krav til enten miljø, helse eller sikkerhet. EF mente at det norske forslaget gav EFTA-land en stor fordel, og hevdet at forslaget ville framstå som "cherry-picking" i avtalen.<sup>80</sup> Men ikke bare i EF var det negative tilbakemeldinger til et slikt forslag.<sup>81</sup> Øvrige EFTA hadde også betenkeligheter til forslaget fra den norske delegasjonen; et slikt lovverk ville favne for vidt.

Den norske typen av reservasjonsrett ble tidlig slått tilbake fra EF fordi den markerte et brudd med EFs ambisjoner om å danne et homogent og ensartet område. EF demonstrerte også under behandlingen av forslagene fra Sveits og Norge, at tilfeller av avvik mellom reglene i EØS og EF bare svært sjeldent kunne aksepteres. EF og EFTA var også uenige om hvorvidt reservasjonsretten representerte en tilstrekkelig sikkerhetsventil til å ivareta EFTAs posisjon. EFTA var opptatt av en reservasjonsrett som beskyttet den nasjonale lovgivningen. Med dette mente EFTA-delegatene at homogen rettsutvikling var mer skadelidende for dem i et langsiktig perspektiv, enn om EFTA skulle benytte reservasjonsretten i "eksepsjonelle" tilfeller. Forhandlingsdelegasjonen fra EFTA-siden presiserte at det var de som ville bli

---

<sup>79</sup> UD 533.00 EØS-prosessen. Notat. Rettslige og institusjonelle spørsmål. Referatet fra møte i WG V. 23. april 1991.

<sup>80</sup> UD 533.00 Sak: EØS-prosessen. Notat til Ambassadør Berg. 6. Juli 1991.

<sup>81</sup> UD 533.00. EØS-prosessen. Referat fra møte i WG V. Rettslige og institusjonelle spørsmål. 18. og 19. april 1991.

svekket ved å miste tilgangen på EFs indre marked, på det særskilte politikkområdet EFTA hadde reservert seg mot.

Likevel fremholdt EF at de ikke var tjent med en ulik regelutvikling i EØS og EF, fordi det ville vanskeliggjøre handel i det indre markedet og var på akkord med fri flyt av de fire definerte frihetene i EFs indre marked.<sup>82</sup> Under forhandlingene var også EF tydelige på at avtalen ikke overførte lovgivende myndighet til overnasjonale organer i EØS, selv om EF verken innrømte Sveits' eller Norges krav til reservasjonsrett. EF-siden hevdet at reservasjonsretten som den eksisterte i regelverket, tillot EFTA-landene å blokkere forslag om nye EF-regler. I forhandlingene ble det nå rettet oppmerksomhet om hva som ville skjedd dersom EFTA benyttet reservasjonsretten eller i de tilfeller hvor EFTA ikke hadde implementert nytt EF-rettsakt innen tidsfristen.

#### **2.2.5.2 Suspensjonsordningen**

I den siste delen av forhandlingene omkring de rettslige og institusjonelle spørsmålene var utfordringene hvilken suspensjonsordning som skulle legges til grunn for artikkelen om reservasjonsretten, artikkel 102. Suspensjonsordningen i EØS-avtalen dreide seg om den rettslige framgangsmåten ved ulik regelutvikling eller manglende enighet mellom EF og EFTA. EF mente at delen av avtalen som ble berørt av suspensjonen skulle falle bort automatisk. Det vil si at EF ved forslag om nytt regelverk allerede da hadde bestemt seg for hvilken del av avtalen som ble berørt og deretter ville falle bort.

Norges syn på suspensjonsordningen var den som stod lengst fra EFs. Norge tok initiativ til at beslutningen om å suspendere deler av regelverket skulle avgjøres av kontraherende parter idet suspensjonen var et faktum. Hensikten med EFTAs og Norges tilnærming til suspensjonsordningen var at ”ansvaret og den politiske belastningen” skulle plasseres hos EF, samtidig som det var ”enklere å løse og forhindre suspensjon gjennom politiske og diplomatiske virkemidler”.<sup>83</sup> På denne måten ville den politiske legitimiteten til avtalen bli styrket. Norge hadde ikke ønsket at delen av avtalen som ble suspendert, skulle bli bestemt før direktivet ble behandlet i de nasjonale parlamentene. Den norske delegasjonen var redd for at automatisk suspensjon ville sette mye press på EFTA-landene til å godta direktivene, fordi konsekvensene ved ikke å vedta dem var for omfattende.

---

<sup>82</sup> Varer, tjenester, kapital og mennesker.

<sup>83</sup> UD 533.00 EØS-prosessen. Sak: EØS-rettslige og institusjonelle spørsmål. Utkast til elementer – handelsministeren forestående innlegg i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité. 26. juli 1991.

Norge argumenterte for at automatisk suspensjon innskrenket Stortingets formelle rett til fritt å bestemme hvorvidt ny EØS-lovgivning skulle overtas eller ikke. Norge mente at automatisk suspensjon vil fremstå som et tilslørt pressmiddel ovenfor Stortinget, særlig fordi EF hadde allerede på forhånd hadde bestemt omfanget av konsekvensene en reservasjon fra EFTA-siden ville medføre. EFTA-landene hevdet samlet under forhandlingene at det var et urimelig press om de nasjonale parlamentene måtte avveie mellom konsekvenser ved suspensjon eller innlemmelse av et betenkelig og nasjonalt kontroversielt regelverk. En slik automatisk suspensjonsordning ”svekker inntrykket av at nasjonalforsamlingen opptrådte på autonomt grunnlag”.<sup>84</sup>

EFs utgangspunkt var derimot at lovgivningsmyndigheten til EFTA-landene ble bevart. Uansett om suspensjonen skjedde automatisk eller den ble bestemt av EØS-komiteen, vernet EF og EØS-avtalen om suvereniteten til den lovgivende myndigheten. EF framholdt at nasjonale parlamenter fortsatt beskyttet sin myndighet siden de kunne ”blokkere eller hindre konsensus”.<sup>85</sup>

Selv om en samlet EFTA-side ikke ønsket automatisk suspensjon, var det forskjellige hensyn som lå til grunn i de enkelte landene. Sveits representerte den ene siden, som mente at det stridde mot folkerettslig prinsipper. Østerrike delte til en viss grad Sveits’ syn, men hevdet at det var mer korrekt å slå fast at automatisk suspensjon var *lite* forenlig med folkerettslige prinsipper.<sup>86</sup> Norge representerte den konstitusjonelle fløyen internt i EFTA ved å hevde at det var et uakseptabelt press på EFTA-landenes nasjonalforsamlinger at EF hver gang kunne forhåndsutpeke de deler av avtalen som eventuelt falt bort dersom EØS-komiteen ikke fattet vedtak. Norge stod etter hvert alene i kampen om suspensjonsordningen: Utover forhandlingene hadde svenske og finske drøftelser indikert at landene ville akseptere automatisk suspensjon. Sveits hadde underveis blitt avvisende til EØS-avtalen ettersom forhandlingene hadde gitt svake resultater både med hensyn til den institusjonelle delen og reservasjonsretten.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> UD 533.00 EØS-prosessen. Notat. Fra EF-delegasjonen. EØS-rettslige og institusjonelle spørsmål. Utkast til elementer – handelsministeren forestående innlegg i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité. 26. juli 1991.

<sup>85</sup> UD 533.00 Referat. EØS-prosessen. Rettslige og institusjonelle spørsmål. Referat fra møte i forhandlingsgruppe V EFTA-EF. 18. – 19. april 1991.

<sup>86</sup> UD 533.00 EØS-forhandlingene. Notat. Rettslige og institusjonelle spørsmål. 1. – 3. juli 1991.

<sup>87</sup> Det var likevel domstolsordningen til EØS-avtalen som var den utløsende årsaken til at folket i Sveits sa nei til EØS-avtalen 6. desember 1992. Se for eksempel Sejersted ofl. 2004 (1995).

EF fremmet også forslag som hadde til hensikt å dempe motsetningene mellom EFTA og EF med hensyn til den automatiske suspensjonsordningen. EF ønsket å styrke EØS-komiteens konfliktløsende rolle, men samtidig beholde automatisk suspensjon. EF foreslo at beslutningsprosessens siste del regulerte konsekvensene av manglende enighet gjennom konsultasjoner i EØS-komiteen, som fikk benevnelsen ”Agreed minutes”. Ulempen med EFs løsningsforslag var den svake rettslige forankringen til instruksene om ”Agreed minutes” i avtaleverket. EF kunne fortsatt bestemme hvilken del av avtalen som ble berørt om EFTA-blokken reservert seg, selv om det foregikk konsultasjoner i ”Agreed minutes”. For EFTA ga delen om ”Agreed minutes” tvetydige regler om hvordan suspensjonen skulle gjennomføres, og i hvilket omfang.

Svenske og finske løsninger ble også presentert: Landene kunne godta automatisk suspensjon, men samtidig benytte formuleringer som var noe tvetydige. Forslagene som ble fremmet var for eksempel ”proportionate measures”, ”including suspension” og ”shall apply”.<sup>88</sup> Det var den svenske og finske løsningen som til slutt avgjorde resultatet for hvordan artikkelen om reservasjonsretten så ut. En rimelig tolkning er at de vage formuleringene i de svenske og finske løsningene dempet de konstitusjonelle svakhetene ved reservasjonsretten. EF kunne fortsatt holde fast på sin automatiske suspensjonsordning, selv med de vage formuleringene.

Med hensyn til de svenske og finske løsningene ble suspensjonsordningene formulert vagt. Det er likevel mer betydningsfullt å reise spørsmålet om hvordan forhandlingene etterlater inntrykket av hvordan suspensjonsordningen fungerte. Forhandlingene etterlater lite informasjon om hvordan EF skal håndheve praksisen med suspensjonsordningen. Det framkom også av møtene mellom EF og EFTA at de ikke gikk i dybden på hvordan dette skulle praktiseres. Tross EF klare posisjon stod likevel suspensjonsordningen igjen fortsatt som noe uklar.

Den endelige avtaleteksten styrket også bilde av en uavklart suspensjonsordning. I artikkelen om reservasjon i den endelige avtaleteksten, artikkel 102, blir dette beskrevet under det andre leddet. Avtaleteksten bestemmer at EØS-komiteen skal vurdere hvilken ”del av avtalen som ble berørt av det nye regelverket”.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> UD 533.00 Avslutningsforhandlingene om EØS. Notat til ambassadør. Status for rettslige og institusjonelle spørsmål. 22. juli 1991.

<sup>89</sup> Lovdata. Tilgjengelig fra Lovdata.no, <http://www.lovdata.no/all/tl-19921127-109-034.html#A102>. [Lastet ned 03.05.2013]

### **2.2.5.3 Artikkel 102 – veien fra forhandlingene til ratifisering**

I det store og hele var det stor grad av enighet mellom EF og EFTA om de *rettslige* prinsippene for beslutningsprosessen i EØS. EFTA visste at EØS ikke kunne bli ”window-shopping”, hvor EFTA-landene kunne velge de direktivene de ville ha. Vi har sett at det var derimot større uenighet om framgangsmåten for suspensjon av regelverket mellom EF og EFTA: ”Man er enige om at det rettslige resultatet vil bli omtrent det samme, uansett hvilken måte bortfallet av EØS-forpliktelsene skjer. Det er derfor prinsippene det strides om”.<sup>90</sup> EF hadde det beste utgangspunktet for forhandlingene: EFTA trengte EØS-avtalen mer enn EF trengte den.<sup>91</sup> EFTAs behov for en EØS-avtalen så vi spilte en sentral rolle i forskningslitteraturen.

Det inntrykket forhandlingene etterlater er en reservasjonsrett som er vanskelig å benytte i praksis. EFTA-landenes mulighet til å motsette seg nytt regelverk var reell. Men samtidig var det flere faktorer som gjorde aktivering av den vanskelig. EF hadde det som utgangspunkt at regelutviklingen i EØS skulle være dynamisk og homogen. Derfor var ikke EF tjent med et avtaleverk som gjorde det mulig for EFTA å blokkere den homogene rettsutviklingen. EFs siktemål med artikkel 102 var at den skulle på den ene siden ivareta legitimiteten til EFTAs nasjonale parlamenter, men samtidig tvinge medlemslandene til å slutte seg til rettsutviklingen.

Stortingsproposisjonen om EØS-avtalen fra Brundtland III-regjeringen hadde en kort betraktning om reservasjonsretten.<sup>92</sup> Regjeringen forklarte i proposisjonen at EØS-komiteen hadde ”lang” tid til å finne løsninger på de rettsaktene det er uenighet om.<sup>93</sup> Regjeringen hevdet at rettsvirkningene av opphøret ikke ville inntreffe før ytterligere seks måneder er lagt til fristen på seks måneder for vedtak om nye regler i EØS-komiteen.

Regjeringen gjorde det også klart at ”hyppig opphør vil skape stor usikkerhet” og at det ville ”undergrave formålet med avtalen”.<sup>94</sup> Proposisjonen tegnet det samme bildet, en reservasjon stred i mot hensikten og den skulle kun brukes i eksepsjonelle tilfeller. Regjeringen belyste derimot lite hvilke krav avtalen stilte til suspensjonsordningen og således underkommuniserte den hovedutfordring i forhandlingene om reservasjonsretten. Den eneste merknaden den

---

<sup>90</sup> UD 533.00 Avslutningsforhandlingene om EØS. Notat til ambassadør. Status for rettslige og institusjonelle spørsmål. 22. juli 1991.

<sup>91</sup> Se også Gstöhl 1994: 356.

<sup>92</sup> St. prp. nr. 100 Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.

<sup>93</sup> St. prp. nr. 100: 324.

<sup>94</sup> St. prp. nr. 100: 324.



gjorde om suspensjon var at ”hvilke deler av et vedlegg som berøres direkte, forutsettes vurdert i EØS-komiteen på et tidligere stadium”.<sup>95</sup> Dette styrket også inntrykket av at EFs suspensjonsordning også var noe uavklart.

Likevel trakk regjeringen fram reservasjonsretten som et reelt og en avtalefestet rett i avtaleverket: ”Hvert enkelt [EFTA-land] har rett til å gå mot et forslag til nye EØS-regler og derved hindre at det gjøres vedtak”.<sup>96</sup>

### **2.3 Konklusjon**

Felles beslutningsprosess var et sentralt element i talen til Delors i Europaparlamentet januar 1989. Når det endelige byggverket til EØS-avtalen stod ferdig, var det lite som minnet om en felles beslutningsprosess. Forskningslitteraturen tegner et negativt bilde av forhandlingsresultatet med hensyn til den rettslige og institusjonelle ordningen. I min analyse av EØS-forhandlingene avtegnet det seg også liten grad av reell innflytelse for EFTA. Oppbygging av avtalen med utgangspunkt i to-pilarmodell stod i motsetning til en EFTAs ønske om en pilarmodell, slik som Rolf Tamnes også treffende hevder det.<sup>97</sup>

Hvilket inntrykk satt EFTA igjen med i forhold til deltakelse i ekspertkomiteene? Løsningen for EFTAs innflytelse i EF var deltakelse i EFs ekspertkomiteer. Ulempen med deltakelsen i ekspertkomiteen var at EF ikke var forpliktet til å ta hensyn til EFTAs synspunkter i komiteene. EFTA-landene var likevel positive til at nasjonale eksperter kunne delta i utformingen av reglene fra de ble foreslått og helt fram til de ble endelig vedtatt av EF. Ekspertene skulle likevel delta kun som eksperter, òg ikke som representanter for sine respektive land. EF trengte på denne måten ikke ta hensyn til EFTAs synspunkter.

Den retten EFTA hadde til å motsette seg nye direktiver fra EF var omstridt. På den ene siden ville aktivisering av den bryte med avtalens overordnede hovedmål, dynamisk og homogen rettsutvikling. På den andre siden sikret den Stortingets lovgivende kompetanse: Når et nytt forslag skulle bli tatt inn i avtaleverket kunne de folkevalgte si nei.

Reservasjonsretten som stod ferdig i avtalen sikret begge målene. Men det var likevel EFs premisser under forhandlingene som ble gjeldende for retten. EFTA fikk ikke lov til å reservere seg individuelt, EFTA måtte stå sammen om å reservere seg. EFTA fikk heller ikke lov til å holde på regler som sikret strengere krav til helse og miljø. Og endelig, EF styrte til

---

<sup>95</sup> St. prp. nr. 100: 324.

<sup>96</sup> St. prp. nr. 100: 324.

<sup>97</sup> Tamnes 1997: 233-234.

en viss grad omfanget av konsekvensene reservasjon kom til å få, samtidig som det ville skje på et tidspunkt før parlamentene hadde fått muligheten til å drøfte de enkelte direktivene. Forhandlingen gav ikke noe klart svar på hvordan automatisk suspensjon skulle praktiseres. Inntrykket som vi sitter igjen med hensyn til EF skal bestemme suspensjonen på forhand ble ikke avklart under forhandlingene. I det neste kapitlet skal jeg se hva de folkevalgte mente om reservasjonsretten og norsk innflytelse i EF gjennom EØS-samarbeidet og beslutningsprosedyren der.

## Kapittel 3: Reservasjonsrett for norsk suverenitet og handlefrihet i EØS og EF (1992-1994)

---

### 3.1 Innledning

To vedtak i Stortinget måtte til for å vedta EØS-avtalen. Det første vedtaket var ratifisering av EØS-avtalen 16. oktober 1992. Bare noen få måneder i forkant hadde skips- og handelsministeren Bjørn Tore Godal og statsminister Gro Harlem Brundtland signert avtalen i Portugal. Framfor seg hadde de bunken av kompendier som utgjorde regelverket og de gjeldende rettsaktene for avtalen. EØS-avtalen var den mest omfattende internasjonale avtalen som Norge noen gang hadde inngått, og nettopp illustrasjonen av Godal og Brundtland under signering har blitt et symbol på hvor omfattende avtalen faktisk var. I Stortinget gikk debatten over to hele dager. Vedtaket krevde benyttelse av Grunnlovens § 93, for første og eneste gang siden den ble vedtatt i 1962. I henhold til Grunnlovens § 93 måtte 2/3 av representantene være til stede og samtykke fra ¾ flertall stortingsvedtak.<sup>98</sup>

Avtalen trådte først i kraft 1. januar 1994.<sup>99</sup> Intervallet på omtrent to år – fra avtalen ble ratifisert til den trådte i kraft – var forårsaket av at Sveits ved folkeavstemning sa nei til avtalen 6. desember 1992. Deretter skreddersydde EF bilaterale avtaler med Sveits. Siktemålet var at landet skulle bli tilknyttet deler av det indre markedet, men samtidig stå utenfor selve EØS-samarbeidet. I mellomtiden hadde EF vedtatt flere direktiver som var relevante for EØS. For å oppdatere EØS-avtalen med utviklingen i EF, måtte Stortinget godkjenne direktivene EF hadde vedtatt i perioden mellom 1. januar 1991 og 31. august 1994. Dermed måtte Stortinget igjennom et andre vedtak for å legge til et omfangsrikt avtaleverk i EØS. Vedtaket fikk tilnavnet ”tilleggsavtalen”, og ble godkjent i nasjonalforsamlingen 14. juni 1994.

Dette kapittelet handler primært om hvordan politikerne oppfattet reservasjonsretten i EØS-avtalen ved ratifisering av avtalen i 1992 og Stortingets samtykke til ”tilleggsavtalen” i 1994. Mitt hovedformål i kapittelet er å gjøre rede for standpunktene til reservasjonsretten i avtalen blant partiene. Jeg vil også se om partiene har oppfatning om hvorvidt reservasjonsretten kunne benyttes i det fremtidige EØS-samarbeidet: *Hva var partienes*

---

<sup>98</sup> EØS-avtalen ble ratifisert med 130 stemmer for og 35 i mot. Alle representantene fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet stemte mot avtalen. De seks andre som stemte mot avtalen var tre fra Kristelig Folkeparti, to fra Fremskrittspartiet og en fra Arbeiderpartiet.

<sup>99</sup> St. meld. nr. 12 2000-2001 Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre: 139. EØS-avtalen var ment å skulle tre i kraft 1. januar 1993. Men det ble altså forsinket med ett år, fordi Sveits sa nei ved folkeavstemning.

*standpunkt til reservasjonsretten? Hvilken rolle spilte reservasjonsretten for standpunktet til EØS-avtalen? Endret partienes oppfatning av reservasjonsretten seg, fra ratifiseringen i 1992 til godkjenningen av "tilleggsavtalen" i 1994?*

I et så inngripende avtaleverk som EØS stod naturligvis spørsmålet om den norske innflytelsen sentralt. EØS-avtalen førte med seg at Norge måtte ta inn i sitt lovverk de direktivene og reglene som EF vedtok. Inntrykket som avleiret seg fra forhandlingene om EFTAs medinnflytelse var svakt, slik som det framgikk av analysen i forrige kapittel. Løsningen ble at EFTA hadde tilgang til å delta i komitologikomiteene. Her fikk EFTA mulighet til å fremme sine synspunkter, men EF var ikke forpliktet til å ta hensyn til EFTAs synspunkter. Først av alt vil jeg gjøre rede for hvilke meninger de norske politikerne hadde til norsk innflytelse i EF gjennom EØS-samarbeidet og beslutningsprosessen der.

Etter ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992 ble for alvor medlemskapsspørsmålet i EF det neste stridsemnet i norsk europapolitikk. Tre andre EFTA-land – Sverige, Finland og Østerrike – begynte arbeidet med søknad om medlemskap i EF straks etter at EØS-avtalen var signert. I 1992 godkjente Stortinget at Norge kunne begynne forhandlinger med EF, med sikte på medlemskap. Først 28. november 1994 ble medlemskapsspørsmålet avklart, da folket sa nei ved folkeavstemning.<sup>100</sup> I denne perioden hadde partiene forskjellige syn på hvilken tilknytning til europeisk integrasjon som var den beste: Fortsatt frihandel etter mønster fra avtalen i 1973, EØS-avtalen eller medlemskap i EF. EØS-tilhengerne bestod av Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Arbeiderpartiet og Høyre. Motstanderne av EØS-avtalen var Sosialistiske Venstreparti og Senterpartiet. Forskjellen når det gjaldt partienes standpunkt til EF/EU-medlemskap var at Kristelig Folkeparti sluttet seg til nei-alliansen.<sup>101</sup> *Hvordan påvirket spørsmålet om EF/EU-medlemskap debatten om reservasjonsretten?*

Kildene som jeg vil legge til grunn for kapitlet er først og fremst stortingsforhandlinger. Det er også kilder som hadde vært relevant for dette kapitlet, men som jeg dessverre ikke har fått tilgang til. Kjell Magne Bondevik ønsket uten videre begrunnelse ikke å stille opp i intervju.<sup>102</sup> Jeg mener like fullt det tilgjengelige kildetilfanget er tilstrekkelig til en tilfredsstillende behandling av spørsmålene.

---

<sup>100</sup> 52,2 % stemte mot medlemskap i EU.

<sup>101</sup> Partiene som var representert på Stortinget i perioden fra 1989 til 1993, unntatt Fremtid for Finmark. Venstre fikk plass på Stortinget ved stortingsvalget i 1993. De var også motstandere av EU-medlemskap, men tilhengere av EØS.

<sup>102</sup> E-postkorrespondanse med Tone Holme, kontorsjef Oslosenteret for fred og menneskerettigheter, 26. juli 2012.

### 3.2 Norsk innflytelse i EØS/EF?

Hvilken grad av innflytelse og kanaler for denne Norge fikk etter avtalen, var spørsmål som stod sentralt under ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992. I denne sammenhengen var i hvilken grad Norge kunne påvirke regelutformingen i EF særlig viktig. Jeg vil dele partiene inn i to grupper som hadde forskjellige syn spørsmålene om norsk innflytelse: Tilhengerne av EØS – Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet. Motstanderne av EØS – Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet – utgjør den andre gruppen.

Tilhengerne av EØS-avtalen mente at EØS og vedtaksprosedyren der førte til *styrket* innflytelse for Norge i EF. Først og fremst hvilte forestillingen om styrket innflytelse på to forutsetninger. For det første, før EØS hadde Norge og samarbeidet mellom EFTA-landene og EF vært ”prisgitt spillereglene” på EF-markedet.<sup>103</sup> Den andre forutsetningen var at gjennom EØS påvirket Norge utformingen av det felles regelverket for EF og EØS. Partiene mente at EØS ville innebære et ”dynamisk samarbeid” og gjensidig rett til å ta initiativ og en ”felles beslutningsprosess”.<sup>104</sup> Selv om tilhengerne aksepterte at EF ville være den ledende parten i samarbeidet, kunne EFTA-landene likevel delta i utformingen av reglene helt fra arbeidet ble innledet til den endelige beslutningen ble fattet. Framstillingen til tilhengerne gav også inntrykk av at graden av norske innflytelsen ville bare bero på hvor effektivt landet var til å fremme sine synspunkter til EF.<sup>105</sup> En optimistisk tolkning til tilhengerne av vedtaksprosedyren i EØS, forsterket deres forestilling om økt norsk innflytelse i EF.

Særlige representantene i Arbeiderpartiet gjorde oppfatningen på økt norsk innflytelse sterkere under debatten. Gunnar Skaug hevdet at Norge vil gjennom EØS ta del i den ”kontinuerlige prosessen med våre samarbeidspartnere for å oppnå bedre regler i takt med endringer i utviklingen”.<sup>106</sup> Norge var sikret ”plass ved bordet” når regelverket ble utformet.<sup>107</sup> Andre representanter fra partiet som bygget oppunder oppfatningen om forsterket innflytelse i forhold til EF var skips- og handelsminister Bjørn Tore Godal og Hallvard Bakke. Godal slo fast at Norge ville ”være tunge” i EØS-samarbeidet, mens Bakke hevdet at Norge vil være ”med å påvirke”.<sup>108</sup> Da Brundtland tok for seg en eventuell implementering av oljedirektivet ble også norsk innflytelse trukket fram som betydelig. Om Norge ikke fikk vesentlig påvirkning på utformingen av regelverk i oljesektorene, konstaterte Brundtland at

---

<sup>103</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 84.

<sup>104</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 84.

<sup>105</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 84.

<sup>106</sup> St. tid. 1992-1993: 181.

<sup>107</sup> St. tid. 1992-1993: 180.

<sup>108</sup> St. tid. 1992-1993, for Godal se 263, for Bakke se 307.

”vi [har] god grunn til [...] å stå ganske oppreist og si kraftig ifra”.<sup>109</sup>

Høyre, partiet som var den ivrigste EF-tilhengeren, hevdet samtidig at bare fullt medlemskap i EF ville gi Norge de beste mulighetene til å påvirke regelutformingen. Både i en særmerknad i innstillingen og i Kaci Kullmann Fives, partilederen, uttalelse i debatten ble det konstatert at 250113 EØS gav Norge ”meget” begrenset innflytelse i EF, også til saker som i aller høyeste grad angikk Norge.<sup>110</sup> Partiet var det eneste som uttalte eksplisitt at Norge hadde begrenset innflytelse i EF gjennom EØS. Begrenset innflytelse i EØS var også et av de viktigste argumentene for at partiet arbeidet for norsk medlemskap i EF.

Kristelig Folkeparti skilte seg fra Høyre og Arbeiderpartiet ved at partiet var det som i sterkest grad anså EØS som et levedyktig alternativ til medlemskap i EF. Den sterke innflytelse Norge fikk i EØS-samarbeidet, kombinert med at EØS beskyttet den nasjonale lovgivningsmyndigheten, var sentralt for at partiet mente EØS-avtalen var et varig alternativ for Norge. Selv om alle partiene var tilhengere av EØS-avtalen var det likevel ulike oppfatninger til avtalens fremtid og *hvilken* fremtid de ville at den skulle ha.

Fremskrittspartiet, som var tilhenger av EØS-avtalen, mente at avtalen ikke gav tilstrekkelig innflytelse. Fridtjof F. Gundersen fra Fremskrittspartiet mente at EØS innebar like mye avståelse av suverenitet som i et medlemskap i EF. Forskjellene ifølge Fremskrittspartiets representant var at Norge i EF ville være representert i de organene som traff vedtakene; i EØS måtte Norge i praksis passivt tilpasse seg EF-reglene.<sup>111</sup>

Gjennomgangen til samtykkeproposisjonen var mindre inngående enn innstillingen. Samtykkeproposisjonen tok opp spørsmålet om norsk innflytelse under deloverskriftene ”Informasjons- og rådslagingsprosedyrer” og ”komitéprosedyrer”. Særlig to vilkår for norsk innflytelse stod sentralt her. For det første at det enhetlige regelverket for avtalen skulle ”videreutvikles i fellesskap”.<sup>112</sup> For det andre skal EF-kommisjonen ”innhente synspunkter fra sakskyndige i EFTA-landene”.<sup>113</sup> Proposisjonen trakk kun fram to kanaler for innflytelse i EØS. Dens gjennomgang av disse to kanalene antydte begrensede muligheter for å fremme norske synspunkter og interesser i EF. I lys av dette fremsto tilhengerens tro på økt norsk innflytelse på utformingen betydelige sterkere enn regjeringen sin.

Motstanderne av EØS mente at norsk innflytelse ikke ville bli styrket i EF. De avviste bestemt

---

<sup>109</sup> St. prp. nr. 100 1991-1992: 220.

<sup>110</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: sitatet 30; Debatten, St. tid. 1992-1993: 180.

<sup>111</sup> St. tid. 1992-1993: 170.

<sup>112</sup> St. prp. nr. 100 1991-1992: 321-322.

<sup>113</sup> St. prp. nr. 100 1991-1992: 322.

at EØS ville innebære noe likeverdig påvirkning i utformingen av regelverket som var felles for EF og EØS. Motstanderne pekte på to svakheter ved lovgivningsprosessen. For det første hadde EF-kommisjonen enerett på initiativ til nye regler – det forelå ikke forslagsrett til verken EFTA samlet eller hvert enkelt EFTA-land.<sup>114</sup> For det andre ville Stortingets eller regjeringens innflytelse i liten grad bli ivaretatt ved deltakelse kun i ekspertkomiteene. Partiet antydte at EF vil anse det som langt viktigere å oppnå resultater som var akseptable for EFs egne organer og medlemsland enn å ta hensyn til synspunkter som kommer fra EFTA.<sup>115</sup>

Bildet som motstanderne tegnet ligger nærmere min analyse om framforhandlingene av EØS-avtalen, enn den oppfatningen som tilhengerne av EØS hadde til norsk styrket innflytelse i EU gjennom EØS og beslutningsprosedyren der.

### **3.3 Reservasjonsrett eller ei? Til syvende og sist handler det om EF-medlemskap.**

Under ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992 var det karakteristisk at alle partiene oppfattet reservasjonsretten som en viktig bestemmelse i EØS-avtalen. Partiene knyttet også reservasjonsretten til et overordnet spørsmål om hvorvidt Norge styrket sin innflytelse i EF og gjennom EØS-samarbeidet. Med hensyn til drøftelsen i forrige del skal jeg i det følgende, ved siden av å kartlegge standpunkter til reservasjonsretten, undersøke nærmere: *I hvilken grad kan vi se partienes standpunkter i sammenheng med partienes meninger om norsk innflytelse i EØS/EF?*

#### **3.2.1 Regjeringen og regjeringspartiet – ”Vi har ikke kjempet fram regelverket uten grunn”.<sup>116</sup>**

Landsstyret i Arbeiderpartiet gav i 1990 sin fulle støtte til EØS-forhandlingene. Det var bare på nei-siden at EØS-avtalen virket splittende. Den ene fraksjonen på nei-siden mente at avtalen gav adgang til EFs indre marked som igjen var nødvendig for sysselsetting og norsk næringsliv. EØS-avtalen fjernet også et viktig økonomisk argument for EF-medlemskap. For den andre fraksjonen var avtalen den verst tenkelige løsningen. EØS-avtalen knyttet EFTA til EFs indre marked, uten å kunne påvirke over politikken til EF.<sup>117</sup> Etter at partiet lenge hadde fulgt ”vente og se”-linjen ble det på partiets landsmøte i 1994 vedtatt at partiet skulle gå inn for å søke om medlemskap i EF.<sup>118</sup>

Hovedformålet med EØS-samarbeidet var at det skulle etableres en felles regelutvikling i EF

---

<sup>114</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 85.

<sup>115</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 33.

<sup>116</sup> St. tid. 1992-1993: 218.

<sup>117</sup> Kallset 2009.

<sup>118</sup> Saglie 2000: 48-50.

og EØS. I kapittel to viste jeg at beslutningsprosessen var bygget opp for å sikre harmonisering av regler mellom EØS og EF. Bare når reglene i EØS var identiske med de i EF, kunne EFTA-landene delta i det indre markedet på lik linje med EF-medlemmer. Vedtak av nye EF-regler måtte være enstemmig av EFTA-landene i EØS-komiteen.

Det var bare regjeringen som hadde en rimelig inngående betraktning av hva reservasjonsretten – eller artikkel 102 – i EØS-avtalen egentlig innebar. Som vi så i forrige kapittel ble den presentert i samtykkeproposisjonen til ratifisering av avtalen i 1992. I det store og hele var regjeringen forsiktig i sin tolkning av hva reservasjonsretten innebar og omtalen av hvilke generelle konsekvenser det fikk for EØS-avtalen å bruke den. Regjeringen hevdet at retten eksisterte i avtaleverket. , ”[...] hvert enkelt EFTA-land har rett til å gå mot et forslag til nye EØS-regler og derved hindre at det gjøres vedtak”.<sup>119</sup> Regjeringen tolket også retten i retning av å være en ”veto”, da regjeringen ved et tilfelle brukte det begrepet i proposisjonen.<sup>120</sup>

Med hensyn til konsekvensene av å benytte reservasjonsretten, avklarte regjeringen kun framgangsmåten eller prosedyren for hva som skjedde ved reservasjon fra EFTA. Regjeringen slo fast at reservasjonsretten ville sette den delen av avtalen som direktivet berørte, ut av kraft: ”[D]ette [vil] innebære at de deler av EØS-reglene som i EF erstattes av nye EF-regler, opphører å gjelde mellom partene”.<sup>121</sup> Regjeringen tolket det som EØS-komiteens ansvar å finne løsninger som førte til at midlertidige opphørte regler, igjen kunne tre i kraft. Den hevdet at EFTA-landene måtte gjøre sitt ytterste for å komme til enighet.

Regjeringens omtale av konsekvensene gav uttrykk for at retten måtte brukes sjeldent. Som nevnt i forrige kapittel hevdet regjeringen at reservasjonsretten ville medføre uforutsigbarhet både for myndigheter, foretak og personer, samt at det ville være brudd med avtalen. Regjeringen konkluderte med at det ville være en ugunstig situasjon for både EFTA-landene og EF om det ble ulik regelutvikling mellom partene.<sup>122</sup> Regjeringens oppfatning av reservasjonsretten forsterker inntrykket av en ettertenksom tilnærming til hvorvidt norske myndigheter bør bruke reservasjonsretten.

Arbeiderpartiet stod bak flertallsinnstillingen sammen med Høyre og Kristelig Folkeparti, som var nøyaktig den samme partikonstellasjonen som utgjorde ”tilhenger-gruppen” i oppfatningen om norsk innflytelse i EØS-samarbeidet. Flertallet sluttet seg til regjeringen om

---

<sup>119</sup> St. prp. nr. 100 1991-1992: 324.

<sup>120</sup> St. prp. nr. 100 1991-1992: 324.

<sup>121</sup> St. prp. nr. 100 1991-1992: 324.

<sup>122</sup> St. prp. nr. 100 1991-1992: 324.



at ingen av landene kunne bindes før alle landene hadde stemt over forslaget. Flertallet hevdet også at ingen av EFTA-landene kunne bindes mot sin vilje. Flertallet mente at dette innebar ”i praksis vetorett for det enkelte EØS-land”.<sup>123</sup> Her gikk derfor flertallet lenger i sin tolkning av begrepet vetorett, siden det står mer sentralt enn i samtykkeproposisjonen.

Om prosedyren knyttet til reservasjonsretten, forelå det kun en begrenset gjennomgang i flertallsinnstillingen sammenlignet med den som regjeringen gav i samtykkeproposisjonen. Men den viste i det minste til at avvisning av felles regler ville gi to sett av regelverk, ett i EF og ett i EØS. Dette styrker igjen oppfatning om at flertallet mente reservasjonsretten kunne brukes. Heller ikke konsekvensene av reservasjonsretten ble i noe særlig grad drøftet av flertallsinnstillingen. Dog mente den at reservasjonsretten måtte brukes med ”omtanke”.<sup>124</sup> Ordlyden og forståelsen av konsekvensene skilte seg likevel noe fra den i proposisjonen. Mens proposisjonen la vekt på antallet reservasjoner, var ”interessebalansen” mellom EF og EØS det avgjørende i flertallsinnstillingen: ”For mange situasjoner der et land blokkerer vedtak i en avtale som har en lik utvikling av rettsgrunlaget som målsetting, kan sette EØS-samarbeidet i fare om balansen mellom fordeler og ulemper forskyves”.<sup>125</sup>

Arbeiderpartiets representanter styrket bildet av en reservasjon som kunne brukes i det løpende EØS-samarbeidet. Fra partiets side framstod muligheten til å bruke reservasjonsretten som et viktig argument *for* EØS. Statsminister Gro Harlem Brundtland mente at reservasjonsretten kunne benyttes, og således helt avgjørende for å få avtalen til å fungere.<sup>126</sup> Senere uttalte Brundtland i debatten at: ”vi har ikke kjempet fram regelverket uten grunn”.<sup>127</sup> Skips- og handelsminister Bjørn Tore Godal anså reservasjonsretten som et praktisk viktig virkemiddel i EØS-samarbeidet. I forbindelse med en uttalelse i Aftenposten illustrerte han to avgjørende poeng ved reservasjonsretten. For det første så var det mulig å si nei til direktiver som voldt problemer for norske interesser. For det andre ville det heller ikke være noe dramatisk å si nei.<sup>128</sup> Vi ser også at ingen av representantene ikke belyste forbeholdene proposisjonen gjorde med hensyn til antallet reservasjoner og interessebalansen. En rimelig tolkning av måten særlig Godal og Brundtland betoner reservasjonsretten i debatten, er at representantene ønsket å gjøre EØS-avtalen mindre farlig både for motstanderne av avtalen

---

<sup>123</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 84.

<sup>124</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 84.

<sup>125</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 84.

<sup>126</sup> St. tid. 1992-1993: 220.

<sup>127</sup> St. tid. 1992-1993: 218.

<sup>128</sup> Aftenposten aften, *Handelsministeren om EØS-avtalen: ”Nei til oljedirektivet”*. Publisert på trykk 16.10.1992; Sitatet, NTBtekst, *Godal forsterker norsk veto-vilje*. Publisert på trykk 16.10.1992. Tilgjengelig fra Retriever [Lastet ned 19.01.2012].

innad i partiet og på Stortinget.

### **3.2.2 Høyre – ”Men den interessante diskusjonen er jo: Blir det nødvendig?”<sup>129</sup>**

Høyre var det ivrigste EF-tilhengerpartiet på Stortinget. Høyre var avhengig av at Arbeiderpartiet også sluttet seg til norsk søknad om medlemskap i EF. Også under EØS-forhandlingene måtte Syse-regjeringen holde sine europeiske aspirasjoner tilbake, ettersom samarbeidspartneren i treparti-regjeringen, Senterpartiet, var skeptiske til konsesjonslovene i EØS’ avtaleverk. EØS skulle bli den utløsende faktoren for sammenbruddet til regjeringssamarbeidet mellom Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Men Saglie poengterer at sammenbruddet ikke var utelukkende negativt for partiet, ”Høyre var nå frigjort fra regjeringssamarbeidets begrensinger”.<sup>130</sup>

Høyre diskuterte i liten utstrekning reservasjonsretten. Sammen med flertallsinnstillingen uttrykte også Høyre at partiet ville benytte reservasjonsretten om det ble nødvendig. Flertallsinnstillingen avslørte også at partiet mente den kunne bli benyttet. Et tydelig holdningsmønster som avtegnet seg blant Høyres politikere under selve stortingsdebatten var hvorvidt det i hele tatt ville være nødvendig å bruke den. Særlig tydelig var dette hos partiets finanspolitiske talsmann Per Kristian Foss: ”Stikkordet er, som også Chaffey korrekt siterte, ”om nødvendig” – om nødvendig! Selvsagt er man tilhenger av å kunne bruke vetoretten om det er nødvendig”.<sup>131</sup>

### **3.2.3 Kristelig Folkeparti – Ja til EØS, men hva med reservasjonsretten?**

Kristelige Folkeparti var lenge splittet i synet på EØS-avtalen: Torunn Sneltvedt mener at EØS skapte ”full krig” i partiet.<sup>132</sup> I mars 1992 kom til slutt avklaringen: Sentralstyret vedtok at partiet skulle ”[...] medvirke til at avtalen sikres flertall i Stortinget”.<sup>133</sup> Kristelig Folkeparti var et av de få partiene som anså EØS-avtalen som et selvstendig og et varig alternativ til EF-medlemskap. Partiet mente at EØS-avtalen kunne fungere som et kompromiss mellom motstandere og tilhengere av EF-medlemskap. Selv om partiets sentralstyre slo fast at EØS-avtalen var en levedyktig avtale for norsk tilknytning til europeisk integrasjon, var det i hele perioden ulike syn på avtalen.<sup>134</sup> Partiets medlemmer i Stortinget stemte ikke samlet ved ratifisering av EØS i 1992. Av i alt 14 representanter, var det tre

---

<sup>129</sup> St. tid 1992-1993: 294.

<sup>130</sup> Saglie 2000: sitatet 70; Notaker 2012.

<sup>131</sup> St.tid. 1992-1993: 294.

<sup>132</sup> Sneltvedt 1993, betegnelsen: 18.

<sup>133</sup> Gjengitt i Saglie 200: 134.

<sup>134</sup> Saglie 2000; Sneltvedt 1993.

som stemte mot EØS-avtalen. Den delte oppfatningen til EØS-avtalen avtegnet seg også i partiets syn på reservasjonsretten.

Kristelig Folkeparti var det tredje og siste partiet som gikk med i flertallsinnstillingen. En reservasjonsrett i EØS-avtalen som kunne sikre nasjonale interesser var et viktig ankerfeste i presentasjonen av EØS som et levedyktig alternativ for Kristelige Folkeparti. Partileder Kjell Magne Bondevik fremmet reservasjonsretten som et funksjonelt verktøy i det henseende: ”Kristelig Folkeparti forutsetter at Norge motsetter seg dette forslaget, om nødvendig med veto”.<sup>135</sup> Partiets så reservasjonsretten som et viktig og praktisk virkemiddel i EØS-samarbeidet i kraft av å beskytte seg mot EF-direktiver.

Selv om samtlige medlemmer ønsket å bruke reservasjonsretten var det forskjellige oppfatninger innad i partiet om den kunne benyttes. Britt Harkestad var varamedlem i Utenriks- og konstitusjonskomiteen, og var stortingsrepresentant fra Hordaland i perioden 1989-1993. Representanten stilte tvilende til om den noen gang ville bli brukt. Hun mente at benyttelse av reservasjonsretten vil sette hele EØS-avtalen i fare siden det ville underminere intensjonen med avtalen. Mens de sentrale figurene, som Bondevik, Kåre Gjønnes og Svein Alsaker, tegnet et praktisk bilde av reservasjonsretten i EØS-avtalen. Det illustrerer også hvor vanskelig EØS var for Kristelig Folkeparti.

#### **3.2.4 Fremskrittspartiet – ”vi kunne tenke oss å bruke vetoretten”<sup>136</sup>**

Jo Saglie mener utfordringen til Fremskrittspartiet ikke var innholdet i avtalen, men avveining mellom ulike mål: Ja til EØS, ja til folkeavstemning og en mer langsiktig EF-taktikk.<sup>137</sup> Det største stridstemaet ble for øvrig om partiet skulle kreve en folkeavstemning over EØS-avtalen. Til slutt ville flertallet i Fremskrittspartiet ikke kreve at det skulle være folkeavstemning, ettersom det kunne velte hele EØS-avtalen. Partiet ønsket jo først og fremst avtalen velkommen.

Fremskrittspartiet utgjorde sammen med Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mindretallet i innstillingen. Kjernen i mindretallets oppfatning av reservasjonsretten var at det i praksis ville være vanskelig og problematisk å benytte den. I innstillingen fra mindretallets oppfatning av reservasjonsretten ble det slått fast at det vil bli lagt betydelig press på det EFTA-landet som ønsket å bruke den, både fra EF og fra resterende EFTA-land. Partiene slo her fast at EFTA-representantene som er interessert i å sikre at avtalen fungerer etter sitt mål

---

<sup>135</sup> St. tid. 1992-1993: 286.

<sup>136</sup> St. tid. 1992-1993: 303.

<sup>137</sup> Saglie 2000: 85.

ikke vil benytte reservasjonsretten, fordi det vil skape ett regelsett på EØS-siden og ett regelsett på EF-siden: det stridde mot intensjonen med avtalens mål.<sup>138</sup> Dermed ser vi at partiene vedgikk at det fantes en reservasjonsrett, var det også felles for partiene at de trodde neppe den kom til å bli brukt. Mindretallsinnstillingen syntes det likevel var interessant at regjeringen åpnet for at Norge kunne reservere seg, og regnet således med at regjeringen var innstilt på å bruke en slik reservasjonsmulighet.<sup>139</sup> Ved siden av mindretallsinnstillingen sin framstilling, trakk Fremskrittspartiet fram tre sammenhenger som sådde tvil om hvor anvendelig reservasjonsretten egentlig var. Samtidig la også partiet disse tre sammenhengene grunn for at EØS bare kunne ansees som en overgangsordning til EF. Partiet mente at EØS ikke gav tilstrekkelig innflytelse.

I den første sammenhengen mente partiet at det ville være vanskelig for Norge å bruke vetoretten særlig om det dreide seg om direktiver de andre EFTA-landene hadde godtatt. Her viste partiet til vedtaksprosedyren i EØS-komiteen, hvor alle EFTA-landene måtte være enstemmige. For det andre tegnet partiet et scenario hvor EFTA-land kunne ha gode grunner til å si ja til et direktiv selv om de helst kunne være direktivet foruten. Partiet hevdet at i et slikt scenario vil det også være vanskelig for et EFTA-land å bruke reservasjonsretten. Og endelig, for det tredje kunne alle EFTA-landene være interessert i akseptere nye EF-regler selv om de ikke var tilfreds med dem, kun for å unngå funksjonsfeil ved avtalen. Dette var ikke uvanlig i et samarbeid som var tuftet rettsfellesskap.<sup>140</sup>

### **3.2.5. Senterpartiet – frihandelsavtalen friskt i minne.**

Utover 1980- og 90-tallet var ikke Senterpartiet avvisende til en sterkere tilknytning mellom EF og EFTA-landene. Likevel appellerte konseptet EØS; Landsstyret fremhevet i mars 1990 at EØS-avtalen burde bli et realistisk alternativ til EF-medlemskap, særlig med den hensikten å gjøre medlemskapsdebatten mindre aktuell.<sup>141</sup> Men sentralt i synspunktet stod like fullt forutsetningen om EØS-avtalens materielle innhold: Den kunne ikke bli for omfattende. EØS-avtalen ville ikke for en hver pris være *den* mellomløsningen for tilknytningen til europeisk integrasjon.

Akkurat som Høyre var også Senterpartiet lite inngående i partiets oppfatning til reservasjonsretten. Vi må i stor grad støtte oss til partiets tilslutning til mindretallsinnstillingen. Likevel er det interessant at selv om partiet, sammen med

---

<sup>138</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 86.

<sup>139</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 86.

<sup>140</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 33-34.

<sup>141</sup> Saglie 2000: 98-110; Jakobsen 2000: 269-272.

mindretallsinnstillingen, mente reservasjonsretten ikke ville bli brukt, åpnet partiet likevel for at den skulle bli brukt aktivt når avtalen var et faktum. Det var et gjennomgående tema for representantene i debatten.

Johan J. Jakobsen mente at statsministerens innlegg i debatten var interessant og positivt. Han mente at Brundtland hadde invitert sikring av norske interesser i EØS ved å fremme reservasjonsretten som et viktig virkemiddel. Jakobsen tolket EØS-avtalen slik at eksisterende avtaler ikke ble opphevet ved ratifisering av EØS-avtalen. Om Norge motsatte seg direktiv fra EF ville den delen av EØS-avtalen opphøre midlertidig eller til slutt bli satt ut av kraft.

Jakobsen resonnerer at frihandelsavtalen ville regulere samarbeidet til EF der hvor reservasjonsretten hadde medført suspensjon av regelverket. Johan Jakobsen slo fast at partiet ”ville bruke de muligheter EØS-avtalen gir – herunder vetoretten – til å forhindre at Norge må ta inn lovverk EF-bestemmelser som skader norske interesser”.<sup>142</sup> I innstillingen var partiet altså skeptisk til om reservasjonsretten kunne brukes, mens derimot Jakobsen i debatten var ivrig til å bruke den når avtalen ville tre i kraft. Han var altså ikke bekymret for hvilke konsekvenser reservasjonsretten ville få, den kunne føre til at partiets foretrukne tilknytning til EF igjen ville være gjeldende. Derfor ville partiet benytte reservasjonsretten aktivt: ”[D]ebatten har i det minste understreket at kampen om EØS og det EF-like samfunnet vil fortsette”.<sup>143</sup>

### **3.2.6 Sosialistisk Venstreparti – ”vårt våpen mot europeisk integrasjon er reservasjonsretten”<sup>144</sup>**

Sosialistisk Venstreparti var det siste partiet som stod bak mindretallsinnstillingen. Det var også det partiet som i størst utstrekning avviste at reservasjonsretten kunne benyttes. Frykten for at den ikke skulle bli brukt ble politisk begrunnet. En regjering som ønsket medlemskap i EF vil sannsynligvis ikke bruke reservasjonsretten, det ville gi et regelsett i EØS som var ulikt det i EF. Partiet pekte også på at reservasjonsretten ville undergrave intensjonen ved EØS-avtalen. Samarbeidet i EØS ville gjøre benyttelse av reservasjonsretten vanskelig, for ved reservasjon ville alle EFTA-landene bli rammet av sanksjonene som følger av den, også de landene som i utgangspunktet var i mot reservasjon.<sup>145</sup>

At reservasjonsretten ikke kunne benyttes var hovedargumentet for at partiet stemte mot avtalen. Mange av de samme argumentene som de fremmet i mindretallsinnstillingen var også

---

<sup>142</sup> St. tid. 1992-1993: 279.

<sup>143</sup> St. tid. 1992-1993: 280.

<sup>144</sup> Aftenposten morgen. *EØS i havn – KAMPEN FORTSETTER*, 17.10.1992. Tilgjengelig fra Retriver. Lastet ned [19.01.2012].

<sup>145</sup> Innst. S. nr. 1991-1992: 34-35.

sentrale i debatten. Et land som ønsket å bruke reservasjonsretten måtte regne med at det ville bli lagt press på det siden vedtak krever enstemmighet – òg det kan være tale om direktiver som de resterende EFTA-landene aksepterer.<sup>146</sup> Chaffey mente også at det stridde mot hele EØS-avtalen å anvende reservasjonsretten. Hovedformålet med avtalen var å skape et likt regelverk i EF og EØS. Reservasjonsretten ville også provosere EF og de andre EFTA-landene ved å la egne og viktige næringsinteresser stå utenfor EØS-samarbeidet.<sup>147</sup> Også Erik Solheim, mente også at reservasjonsretten ville skape betydelige politiske problemer.<sup>148</sup>

Samtidig gikk Chaffey, som Johan J. Jakobsen, inn for å benytte reservasjonsretten når Norge var kommet med i EØS-samarbeidet og når norske interesser i EØS-samarbeidet sto på spill. Partiet gikk også inn for å anbefale reservasjon på alle de områder som begrenser kontroll og styring med naturressurser. Chaffey anbefalte også reservasjon på de områder som innskrenket handlefrihet til å sikre høyere standarder begrunnet i miljø, helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Chaffey avsluttet: ”kampen om vetoretten, er også i sin kjerne kampen om EØS”.<sup>149</sup> Sosialistisk Venstrepartis oppfatning av reservasjonsretten var altså svært likt Senterpartiets. Under debatten mente partiene at det neppe ville bli brukt noe reservasjon, men når først avtalen var en realitet ville partiene være de første som kom til å bruke den. Partiene trengte ikke ta hensyn til de eventuelle negative konsekvensene dette vil få for EØS-samarbeidet, begge partiene ønsket å bli kvitt avtalen i sin helhet.

### **3.4 Partiene og oljedirektivet**<sup>150</sup>

Et element ved EØS-samarbeidet som kunne være vanskelige å akseptere, var et påventet oljedirektiv. Mens debatten om ratifisere EØS-avtalen pågikk i Norge, arbeidet nemlig Ministerrådet i Brussel med et direktiv som dreide seg om tildeling av lisenser og leting etter hydrokarboner. Direktivet hadde som formål om å legge til rette for økt konkurranse for å oppnå en effektiv leting etter og utvinning av petroleumsressursene. Med godkjenning av EØS var dette et av direktivene EFTA-landene måtte ta inn i sitt avtaleverk, siden avtalen også innbefattet energisektoren. Årsaken til at dette ble kontroversielt, var at den traff i kjernen av norsk verdiskapning, olje- og petroleumssektoren, og den nasjonale forvaltningen av den. Kunne EØS medføre svekkelse av den norske selvråderetten over en så viktig ressurs

---

<sup>146</sup> St. tid. 1992-1993: 198.

<sup>147</sup> Innst. S. nr. 1991-1992: 197-199.

<sup>148</sup> St. tid. 1992-1993: 218.

<sup>149</sup> St. tid. 1992-1993: 198.

<sup>150</sup> Det mye omtalte ”oljedirektivet” ble til slutt vedtatt 30. mai 1994 av EF, og fikk betegnelsen konsesjonsdirektivet. Stortinget samtykket til konsesjonsdirektivet 12. juni 1995. St.tid. (1994-1995): 3939-3955.

for Norge, var det en sterk innsigelse mot avtalen.

For Høyre, Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti, tilhengerne av EØS og flertallsinnstillingen, var det maktpåliggende å være tydelige om at det også i EØS-samarbeid var mulig å verne om norske interesser. I utgangspunktet ville ikke flertallsinnstillingen foregripe direktiver som offisielt ikke var ferdig utformet, i en avtale som enda ikke var ratifisert: ”[...] vil ikke foregripe nye direktivforslag [...], som ikke har vært formelt drøftet[...], som ikke inngår i den EØS-avtalen som Stortinget har til behandling”.<sup>151</sup> Men det forhold at partiene like fullt uttalte seg om oljedirektivet, kan tolkes som en sterk understrekning fra flertallets side av at norske interesser ikke ville bli underlagt eller forvaltet av EØS uten avgjørende innflytelse for Norge.

Alle de tre partiene slo ubetinget fast at reservasjonsretten kunne bli brukt mot oljedirektivt om det skulle bli nødvendig i forbindelse med et oljedirektiv. Partiet støttet seg til at nye EF-regler måtte være enstemmig i EØS-komiteen. Derfor kunne Norge varsle reservasjon i komiteen.<sup>152</sup> Dette forsterker igjen inntrykket av at reservasjon stod betydelig mer sentralt i innstillingen enn i samtykkeproposisjonen. Dette var også bilde som fremstod tydelig under debatten, særlig fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti.

Skips- og handelsminister Bjørn Tore Godal slo også fast at om oljedirektivet skulle true norske nasjonale ressurser, så kunne Norge si nei. Kjell Magne Bondevik i Kristelig Folkeparti hadde samme holdning til oljedirektivet som Godal, nemlig at han ikke ville ta inn oljedirektivet; og bruk av reservasjonsretten var et sentralt virkemiddel for å unngå implementering av direktivet.<sup>153</sup> Partikollegaen til Bondevik, Svein Alsaker, styrket bilde av reservasjon kunne beskytte norske interessene i EØS: ”Om nødvendig må Norge i framtiden nedlegge veto for å sikre denne råderetten”.<sup>154</sup>

For Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti bekreftet oljedirektivet de vanskelige vilkårene for benyttelse av reservasjonsretten ytterligere. Partiene fram to aspekter ved den: det første aspektet handlet om direktivets politiske innhold, olje og petroleum. Partiene mente at det ville bli vanskelig for Norge å få tilslutning fra resterende EFTA-land til å bruke reservasjonsretten mot akkurat oljedirektivet.<sup>155</sup> De andre landene ville mest sannsynlig ha interesser som var stikk motsatt de norske interessene. Partiene trakk fram offshoresektoren

---

<sup>151</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 69.

<sup>152</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 69-70.

<sup>153</sup> St. tid 1992-1993: 286.

<sup>154</sup> St. tid. 1992-1993: 195.

<sup>155</sup> Innst. S. nr. 248 1991-1992: 71.

som et av de viktigste markedene i EØS, og derfor ville alle andre EFTA-land argumentere sterkt for at avtalens intensjon om felles regelutvikling måtte etterleves. For det andre pekte partiene på konsekvensene av bruk av reservasjon ved å vise til proposisjonen. Den delen av avtalen som ble suspendert eller opphørte som følge av reservasjon, ville ikke kun gjelde Norge som benyttet reservasjon, det ville gjelde for alle EFTA-landene. Partiene antydte at det ville være lite sannsynlig at de resterende EFTA-land ville være med på å risikere mulig ”slitasje” på avtalen ved å anvende reservasjon her.

Fremskrittspartiet var det eneste partiet som ikke gikk inn for å benytte reservasjonsretten ved et eventuelt oljedirektiv. Prosessen med å utforme direktivet hadde så langt vist, at det forenlig med partiets politikk for olje- og petroleumssektoren.

### **3.6 1992 sammenlignet med 1994**

Da Stortinget skulle godkjenne tilleggsavtalen til EØS 14. juni, hadde allerede avtalen fungert i Norge omtrent i seks måneder. ”Tilleggsavtalen” refererte til alle direktivene som hadde akkumulert seg på EFTA-siden etter ferdigforhandlingene av EØS og fram til den endelig trådte i kraft. Til slutt ble det til sammen omtrent 400 direktiver som skulle implementeres i avtalen for at den skulle være fullstendig oppdatert med utviklingen i EU. Med godkjenning av ”tilleggsavtalen” og de nye direktivene ble EØS-avtalen drastisk utvidet.

Også i 1994 var norsk innflytelse og reservasjonsretten sentrale temaer i debatten. Mønsteret som viste seg i 1992 ble befestet i 1994. Tilhengerne av EØS hevdet at norsk innflytelse var styrket – Norge kunne påvirke regelutformingen av EU gjennom EØS- samarbeidet og beslutningsprosessen der.

Den tydeligste forskjellen var at Høyre nå hadde intensivert sin argumentasjon for at EØS ikke var tilstrekkelig for innflytelse i EU. Med bare noen få måneder igjen før EU-avstemningen var dermed medlemskapsspørsmålet svært nært i tid. Her trakk partiet særlige fram endringer i maktbalansen mellom EFTA på ene siden og EU på den andre siden. Med Østerrike ja til medlemskap i EU, og Sveriges og Finlands ferdigstillelse av medlemskapsforhandlingene, kunne EFTA-pilaren bli betraktelig svekket. Ved å argumentere for at en svekket EFTA-pilar ville svekke norsk påvirkning i EU, forsøkte partiet å redusere betydningen av EØS som en levedyktig tilknytning til EU. ”Rammen vil bestå, men kraften vil bli borte”.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> St. tid. 1993-1994: 4336.



Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti avviste kontant det forhold at de største EFTA-landene ville forlate EØS-samarbeidet vil få store konsekvenser for den norske innflytelsen og gjennomslagskraften for EFTA-siden allment. Hallvard Bakke fra Arbeiderpartiet støttet seg på uttalelser fra EU-siden. Han viste til EUs formann, Pangalos sine uttalelser i tilknytning til et møte i EØS-rådet 17. mai 1994. Formannen slo fast at EØS-avtalen ville bestå med alle dens institusjoner, selv om bare Island ble igjen. Det styrker igjen Arbeiderpartiet sitt syn på at EØS-avtalen ville stå på egne ben i framtiden. Statsråd Grete Knudsen var også positiv til den norske innflytelsen i EU. ”Det er gjennom EØS-avtalen vi får anledning til å delta i utformingen av dette regelverket. Det er utenfor EØS vi ville løpende ha måttet tilpasse oss regelverket i EU”.<sup>157</sup>

Motstandernes oppfatning om begrenset innflytelse i EU gjennom EØS var like sterk i 1994 som den var i 1992. Det faktum at Stortinget nå skulle godkjenne 400 direktivene samlet, styrket den skepsisen partiene hadde utvist i 1992, om at Stortinget ikke hadde mulighet til å påvirke direktivene enkeltvis:<sup>158</sup> ”Stortinget [har] så langt ikkje [...] hatt høve til å ta stilling til kvart enkelt direktiv”.<sup>159</sup> Erik Solheim fra Sosialistisk Venstreparti mente at makten ble forskøvet fra de folkevalgte til eksperter og byråkrater.<sup>160</sup> Der var på nytt bare motstanderne som diskuterte Stortinget sin rolle under godkjenningen av ”tilleggsavtalen”. Tilhengerne diskuterte bare innflytelse i mer generelle vendinger.

Reservasjonsretten ble også i 1994 anerkjent og akseptert som en avtalefestet rett. Kaci Kullmann Five gjorde det også klart at Høyre kom til å bruke reservasjon i EØS-komiteen om det var nødvendig: ”Ikke bare formelt, men vi kan gjøre det dersom vi politisk mener at dette tjener landets interesser”.<sup>161</sup> Partiene Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti hadde fortsatt liten tro på at retten kunne brukes.

### 3.7 Konklusjon

Analysen vår av ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992 og godkjenningen av ”tilleggsavtalen” i 1994 avdekker at alle partiene oppfattet reservasjonsretten som en legitim rett i henhold til avtalen, men kjernen i analysen har likevel vært partienes *forskjellige* oppfatninger om reservasjonsretten kan brukes. Analysen vår har også med tydelighet vist at partienes standpunkt til hvorvidt reservasjonsretten var praktisk i det løpende EØS-samarbeidet, må

---

<sup>157</sup> St. tid 1993-1994: 4344.

<sup>158</sup> Innst. S. nr. 177 1993-1994: 5.

<sup>159</sup> St. tid 1993-1994: 4337.

<sup>160</sup> St. tid. 1993-1994: 4340.

<sup>161</sup> St. tid 1993-1994: 4337.

sees i sammenheng med partienes syn på medlemskap i EF. For Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti kunne reservasjonsretten benyttes. Partienes framstilling av reservasjonsretten som anvendelig styrket igjen bildet av EØS-avtalen som et selvstendig og levedyktig *alternativ* til medlemskap i EF. Samtidig kunne partiene forfekte en reservasjonsrett som var anvendelig og som kunne brukes for å beskytte norske interesser der de ble truet av EF-bestemmelser: noe som også bidro til å dempe motstanden mot EØS-avtalen.

Partiene Høyre og Fremskrittspartiet anså derimot EØS-avtalen først og fremst som en *overgangsordning* til EF. Både deres mening om den norske innflytelsen i EF og EØS og deres holdning til reservasjonsretten var sterkt preget av partienes målsetning om medlemskap i EF. Høyre var knapp med hensyn til reservasjonsretten, som vi i analysen tolket som et uttrykk for et ønske om ikke å problematisere reservasjonsretten for mye. Det er rimelig å anta at partiet så politikken i EF som grunnleggende forenlig med deres egen. Derfor ville anvendelse av reservasjonsretten være mindre aktuelt for Høyre. Partiet var også det eneste som slo eksplisitt fast at Norge hadde begrenset innflytelse i EF gjennom EØS-samarbeidet. Fremskrittspartiet stemte for avtalen, men var likevel skeptisk til om veto retten ville bli brukt. Dette var et av de avgjørende argumentene for at partiet ønsket å bli medlem av EF, for å styrke den norske innflytelsen i EF.

Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet avviste at reservasjonsretten kunne benyttes. Partiene nærmet seg oppfatningen til Fremskrittspartiet med hensyn til at det var institusjonelle utfordringer ved reservasjonsretten, som gjorde det vanskelig å benytte den. Benyttelsen av den ville både provosere EF, og de andre EFTA-landene ved å beskytte næringsinteresser som var viktig for Norge, men samtidig ha tilgang til det indre markedet. Analysen har like fullt vist at partiene ville bruke reservasjonsretten aktivt når avtalen først var trådt i kraft. Partiene ville *bygge ned* norsk tilknytning til den økende europeiske integrasjonen, og tok derfor ikke hensyn til hvilke konsekvenser benyttelse av reservasjonsretten ville få for EØS-samarbeidet eller Norges forhold til EF i sin alminnelighet.

Både ved vår undersøkelse av et eventuelt oljedirektiv og av utviklingen fra 1992 til 1994 med hensyn til reservasjonsretten og norsk innflytelse, ble inntrykket av partienes posisjoner fra 1992 forsterket. Ved omtalen av oljedirektivet slo alle partiene ubetinget fast at reservasjonsretten, om nødvendig, skulle brukes. *Bare* Fremskrittspartiet fant et eventuelt oljedirektiv forenlig med partiets politikk, noe som ville gjøre det unødvendig å benytte reservasjon. At partiene styrket bildet av en reell reservasjonsrett i tilknytning til et

oljedirektiv, var ikke rart. Hvis en i det hele tatt skulle tenke seg å bruke reservasjonsretten måtte det i minste gjelde et direktiv som potensielt berørte en så sentral norsk ressurs.

Ved godkjenningen av ”tilleggspakken” i 1994 ble det tatt inn over 400 direktiver i avtalen. Dermed fikk motstanderne av EØS – Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti – grunnlag for å hevde at de hadde rett i sin antakelse fra 1992 om at Stortinget ikke fikk anledning til å ta stilling til alle direktivene som kom fra EU. Vår gjennomgangen av ratifiseringen og ”tilleggsavtalen” synliggjorde at *kun* partiene som var motstandere av avtalen la eksplisitt vekt på Stortingets svake posisjon under EØS-avtalen.

Det forbehold både samtykkeproposisjonen og komitéinnstillingen tok med hensyn til å bruke reservasjonsretten med omtanke, ble tonet under debattene. Regjeringen gav i proposisjonen uttrykk for en tilbakeholden og forsiktig oppfatning til å bruke reservasjonsretten. I debatten var tilhengerne nærmest utelukkende opptatt av å understreke at reservasjonsretten kunne brukes og dermed et sentralt argument for avtalen.

## Kapittel 4: Tid for moderasjon (1994-2000)

---

### 4.1 Innledning

Forrige kapittel viste jeg at det var forskjellige oppfatninger om hvorvidt reservasjonsretten i EØS-avtalen kunne benyttes. Partiene som var tilhengerne av avtalen hevdet at retten kunne brukes om det skulle bli nødvendig.<sup>162</sup> Det var kun Fremskrittspartiet blant tilhengerne som mente at den ikke var særlig praktisk anvendelig. Også i spørsmålet om økt norsk påvirkning i EU gjennom EØS-avtalen var tilhengerne optimistiske. Men heller ikke her var tilhengerne entydige; Høyre slo eksplisitt fast at avtalen gav meget begrenset innflytelse. Motstanderne av avtalen bestridde tilhengers argumentasjon både om at reservasjonsretten kunne brukes og at Norge økte sin innflytelse i EU gjennom EØS. Partiene ville likevel bruke den når det var hensiktsmessig, hvordan argumenterer partiene nå om hvorvidt reservasjonsretten kan benyttes eller ikke?<sup>163</sup>

Et annet viktig særtrekk ved ratifiseringen av EØS-avtalen, var at et tilnærmet samlet Storting ville bruke reservasjonsretten mot et eventuelt skadelig oljedirektiv. I omtalen av direktivet var reservasjonsretten et viktig redskap for å beskytte nasjonal forvaltning av oljeresursene. Likevel ble oljedirektivet i 1995 – da hetende konsesjonsdirektivet – godkjent i Stortinget.<sup>164</sup> Konsesjonsdirektivet utgjør en av sakene som jeg skal studere. Siktemålet er å analysere politikernes holdning til benyttelse av reservasjonsretten mot konsesjonsdirektivet: Hvordan, og eventuelt, på hvilken måte har standpunktene endret seg fra 1992?

Matsminkedirektivet har vært blant de mest kontroversielle direktivene i EØS-samarbeidets historie.<sup>165</sup> Tidsspennet på hvor lang tid EØS- og EU-medlemmene trengte for å vedta direktivet, viser at det var omstridd: Fra EU gjorde direktivet aktuelt for EØS til det ble vedtatt, skulle det ta hele seks år. Før det endelige vedtaket av matsminkedirektivet i 2001 (kapittel 5) var direktivet igjennom to runder i Stortinget. Den første runden tok utgangspunkt i Paul Chaffey sitt private lovforslag om å be regjeringen varsle veto mot matsminkedirektivet

---

<sup>162</sup> Tilhengerne av EØS-avtalen var Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

<sup>163</sup> Motstanderne av EØS-avtalen var Sosialistiske Venstreparti og Senterpartiet.

<sup>164</sup> 71 stemte for, mens 41 stemte mot.

<sup>165</sup> Det finnes omfattende forskningslitteratur på matsminkedirektivet fra et statsvitenskapelig og juridisk perspektiv. Det sistnevnte har beskjeftiget seg med delen om de juridiske bestemmelsene av direktivet i norsk avtaleverk og om benyttelsen av reservasjonsretten. Statsvitenskapen har vært særlig opptatt av hvor nært det norske regelverket var EUs, i hvilken grad Norge har tilpasset seg regelverket til EU og hvordan partiene har argumentert for og mot direktivet. Fra statsvitenskapen er Veggeland 1997; Veggeland 1999; Elvbakken 1997 viktige bidrag. Fra juridisk litteratur se særlig Eriksen 2003. NOU 2012:2 Utenfor og Innenfor, har også tatt opp norsk matpolitikk i lys av EØS-avtalen. NOU 2012:2 sin del om matpolitikk og EØS er hovedsakelig bygget på den eksterne utredningen til Veggeland 2011, rapport nr. 9, tilgjengelig fra <http://www.europautredningen.no/eksterne-utredninger/>. [Lastet 08.02.2013]

i EØS (1996).<sup>166</sup> Den andre runden var forslaget fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om å legge ned veto i forbindelse med stortingsmeldingen fra 1997 om matkvalitet og forbrukertrygghet.<sup>167</sup> I det norske partilandskapet var det karakteristisk at alle partiene hadde betenkeligheter med matsminkedirektivet. Samtidig var det i begge rundene også forskjellige oppfatninger om hvilken rolle reservasjonsretten skulle spille før det i hele tatt forelå en stortingsproposisjon om direktivet. Kapittelet har som formål om å studere begge disse sakene. I dette kapittelet vil jeg derfor reise følgende spørsmål: *Hva sier debatten om disse to sakene om standpunktene til reservasjonsretten i sin alminnelighet?*

Valget av nettopp disse direktivene skyldes dels at begge direktivene fikk særlig oppmerksomhet i Stortinget. Begge var også gjenstand for en langvarig norsk debatt, som gir en mulighet til å studere utviklingen av holdningen og synspunktene over tid. Mens oljedirektivet ble diskutert også i forrige kapittel, akter jeg å komme tilbake til selve stortingsvedtaket av matsminkedirektivet i neste kapittel. Plassen som er tilgjengelig tillater heller ikke en inngående studie av alle direktivene hvor det har oppstått debatt om reservasjonsretten. Man kan også forvente at argumentasjonen for og mot benyttelse av reservasjonsretten, vil gå mye om igjen. Det er mange direktiver som ikke har vært enkle å følge og i ettertid blitt reviderte flere ganger. Direktivenes tilgjengelighet har også vært avgjørende for valget av hvilke av direktivene jeg analyserer.

Fra EØS-avtalens iverksettelse og helt fram til i dag, er det i denne perioden vi finner ytterpunktene på antall rettsakter som har blitt tatt i EØS. I 1995 og 1996 var de årene hvor det var færrest inntak av rettsakter fra EU med henholdsvis 89 og 90 direktiver. De to siste årene i denne perioden var det derimot spesielt høyt inntak av rettsakter i avtaleverket og dermed høy grad av integrasjon, med henholdsvis 711 og 556 rettsakter.<sup>168</sup> Det er Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti som vanligvis har reist debatten om å benytte reservasjonsretten. Kristelig Folkeparti og Venstre har sluttet seg til disse partiene kun ved to tilfeller, nettopp i konsesjonsdirektivet og forslagene om nedleggelse av veto mot matsminke. Kildene som bærer kapittelet er i stor grad stortingsforhandlinger.

---

<sup>166</sup> Dokument 8:69 1995-1996 Forslag fra stortingsrepresentant Paul Chaffey om å be regjeringen varsle veto i EØS mot "matsminkedirektivene". Paul Chaffey var fra Sosialistisk Venstreparti.

<sup>167</sup> St. meld. nr. 40 1996-1997 Matkvalitet og Forbrukertrygghet.

<sup>168</sup> NOU 2012:2 Utenfor og Innenfor. Norges avtaler med EU: 106-7. EFTA-sekretariatet har bistått utvalget med koding av alle direktivene for fullstendig oversikt over utviklingen i antallet rettsakter fra EØS-avtalens trådte i kraft. Utvalget ser denne utviklingen som naturlig. De to første årene vil inneholde få rettsakter, mens årene som følger vil ditto ha svært høyt inntak. Utvalget forklarer forskjellene med at i 1998 og 1999 ble det tatt inn svært mange direktiver i tilknytning til utvidelsen av avtalen til også å gjelde veterinær- og matpolitikk. Inntaket av rettsakter og variasjoner av det har også sammenheng med EUs lovgivningsaktivitet.

## **4.2 Bakkestart – Vanskelig start på EØS-samarbeidet med veto mot konsesjonsdirektivet<sup>169</sup>**

Allerede ved ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992 visste de norske politikerne at EU meislet ut et oljedirektiv, som ville bli aktuelt for Norge som EØS-medlem. Selv om politikerne ikke visste hvordan direktivet ville se ut til slutt, aksepterte politikerne ikke hvilket som helst direktiv som greip inn i den nasjonale forvaltningen av oljeresursene. Partiene som var for EØS-avtalen – altså arbeiderpartiregjeringen, Høyre og Kristelig Folkeparti, markerte derfor i 1992 at de ville bruke reservasjonsretten mot et eventuelt skadelig oljedirektiv. Dette mente partiene for øvrig at de hadde full rett til i henhold til EØS' avtaleverk. Blant tilhengerne av EØS-avtalen var det bare Fremskrittspartiet som stilte seg positive til oljedirektivet. Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet hadde sterke motforestillinger mot direktivet, men argumenterte samtidig for at det var vanskelig å beskytte seg mot direktivet om Norge gikk med i EØS, ettersom reservasjonsretten neppe kunne anvendes i praksis.

EU vedtok direktivet 30. mai 1994. De norske folkevalgte vedtok på sin side konsesjonsdirektivet 15. juni 1995, med iverksettelse av direktivet 1. juli samme år. Arbeiderpartiregjeringen, Høyre og Fremskrittspartiet samtykket til å innlemme direktivet og utgjorde flertallet blant de folkevalgte. Venstre, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ønsket å benytte reservasjonsretten mot direktivet.

### **4.2.1 Fra oljedirektivet til konsesjonsdirektivet – fra å være truende til å bli ufarlig**

Konsesjonsdirektivet vi har å gjøre med i 1995 var betraktelig mindre kontroversielt enn slik oljedirektivet ble framstilt i 1992. I stortingsproposisjonen konkluderte regjeringen med at det norske konsesjonssystemet allerede var i samsvar med de krav direktivet fremmet: ”Direktivet vil kunne gjennomføres i norsk rett uten at dette vil kreve vesentlige endringer i lov og forskrifter”.<sup>170</sup> I debatten konkluderte nærings- og energiminister Jens Stoltenberg med at ”det påfører oss [ikke] noen problemer å si ja til lisensdirektivet”.<sup>171</sup> Hadde det norske konsesjonssystemet virkelig tilpasset seg konsesjonsdirektivet og EUs olje- og energipolitikk før innlemmelse av direktivet? Hvor omstridd var det?

Forskningen bekrefter langt på vei et mindre truende konsesjonsdirektiv i 1995 enn slik oljedirektivet ble framstilt i 1992. Dag Harald Claes og Per Ove Eikeland pekte på to viktige

---

<sup>169</sup> ”Konsesjonsdirektivet”, ved siden av å bli kalt ”oljedirektivet”, har også blitt referert til som ”lisensdirektivet”.

<sup>170</sup> St.prp. nr. 40 1994-1995 Om samtykke til EØS-komiteens beslutning nr. 19/95 om innlemmelse av Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser til å drive leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) i EØS-avtalens vedlegg IV Energi: 1.

<sup>171</sup> St. tid. 1994-1995: 3950.

forutsetninger ved konsesjonsdirektivet.<sup>172</sup> For det første at fordelingen av konsesjoner ikke diskriminerte på bakgrunn av nasjonalitet. For det andre tok konsesjonsdirektivet sikte på å begrense statens mulighet for å styre petroleumsvirksomheten gjennom eierskapet i Statoil. Begge forutsetningene forfatterne pekte på utgjorde en betydningsfull del av argumentasjon til opposisjonen mot direktivet. Forfatterne hevdet at det norske konsesjonssystemet eller praksis ved tildeling av utvinningstillatelser av hydrokarboner ikke ble endret ved implementering av konsesjonsdirektivet. Forfatterne mente at Norge allerede *før* EØS-avtalen trådte i kraft, hadde tilpasset det norske konsesjonssystemet med de forutsetningene konsesjonsdirektivet bygde på.<sup>173</sup> Forfatterne argumenterte også for at staten selv ikke har vært særlig delaktig i tildeling av konsesjoner før direktivet ble vedtatt, nettopp fordi Statoil har vist seg konkurransedyktige og ervervet seg tildelinger uavhengig av statens styringsredskap, SDØE.<sup>174</sup>

Et konkurransedyktig Statoil står også sentral hos Ole Gunnar Austvik. Austvik har i en artikkel i fra 2007 argumentert for at konsesjonsdirektivet er langt mindre kontroversielt enn slik det ble framstilt: ”EUs såkalte Konsesjonsdirektiv [...], framstod langt på veg som ukontroversielt for næringen”.<sup>175</sup> Selv om direktivet ifølge forfatteren gjorde at EU for alvor nå trådte inn som en aktør i formingen av den norske petroleumpolitikken, var næringen konkurransedyktige nok for det europeiske markedet.

Dag Harald Claes og Ole Gunnar Austvik mener også at det ut fra et bedriftsøkonomisk syn ikke var nødvendig å beskytte Norge mot konsesjonsdirektivet, fordi de norske selskapene var konkurransedyktige i et mer åpent og liberalisert internasjonalt marked. Artikkelen til Claes og Austvik, utarbeidet i forbindelse med den omfattende europautredningen som ble offentliggjort 17. januar 2012, plasserer seg derfor trygt innenfor tidligere forskningen som toner ned konsekvensene ved konsesjonsdirektivet.<sup>176</sup> Claes og Austvik hevder derimot at de politiske reaksjonene mot direktivet i større utstrekning var preget av *nasjonal interesse og prestisje*.<sup>177</sup>

---

<sup>172</sup> Claes og Eikeland 1999.

<sup>173</sup> Claes og Eikeland 1999: 160-161.

<sup>174</sup> Claes og Eikeland 1999: 158-160. SDØE er forkortelsen for Statens direkte økonomiske engasjement. Se også Arnesen 1994.

<sup>175</sup> Austvik 2007: 209.

<sup>176</sup> Austvik og Claes 2011, ekstern rapport nr. 8. NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU.

<sup>177</sup> Austvik og Claes 2011: 20. Rapport som ble utarbeidet i forbindelse med Europautredningen. Tilgjengelig fra <http://www.europautredningen.no/eksterne-utredninger/>. [Lastet ned 08.02.2013]

#### 4.2.2 Flertallet – ”Å starte EØS-samarbeidet med veto gir neppe noe god start”.<sup>178</sup>

Proposisjonen problematiserte ikke bruk av reservasjonsretten. Det har sammenheng nettopp med at direktivet etter regjeringens mening ikke utgjorde en trussel for det norske konsesjonssystemet. Likevel finner vi i flertallsinnstillingen en tydelig advarsel mot at aktivering av reservasjonsretten ville skade det norske forholdet til EU og EØS-avtalen generelt. Flertallet bestod av Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet.

I flertallets drøftelse av reservasjonsretten mot konsesjonsdirektivet avtegnet det seg to typer konsekvenser ved aktivering av retten. Den første typen knyttet flertallet til et mer overordnet spørsmål om samarbeidet i EØS. Benyttelse av veto ville svekke den norske påvirkningen på utformingene av reglene som berørte denne sektoren i framtiden. Den andre typen de trakk fram, særlig representert i regjeringspartiet og Høyre, var at reservasjonsretten innebar mulighet for at EU ville iverksette mottiltak mot Norge.

Den første typen gjorde seg særlige gjeldende i flertallsinnstillingen. Her slo partiene fast at innlemmelse av konsesjonsdirektivet ville styrke Norges muligheter til fortsatt å delta aktivt i utformingen av olje- og energisektoren i EU. Derfor ville konsesjonsdirektivet danne en ”ny plattform” for norsk innflytelse på videreutviklingen av internasjonale spilleregler som norsk næringsliv også måtte ta hensyn til.<sup>179</sup> Dette synet ble gjort tydeligere under selve debatten om direktivet.

Nærings- og energiminister Jens Stoltenberg konsentrerte seg nettopp om Norges samarbeidsforhold med EU under debatten. Først og fremst argumenterte Stoltenberg for at Norge måtte samtykke til konsesjonsdirektivet for å sikre at Norge også i framtiden kunne påvirke regelutviklingen i olje- og energisektoren: ”[direktivet] sikrer oss større innflytelse over utformingen av EUs energipolitikk”.<sup>180</sup> Benyttelse av reservasjonsretten betydde alvorligere konsekvenser for EØS- og EU-samarbeidet. Ikke bare ville den norske innflytelsen bli svekket, men mer eller mindre blokkert. I lys av fortsatt økt samarbeid i EU gjennom EØS, mente regjeringen at reservasjonsretten ikke måtte benyttes.

Ranveig Frøland, arbeiderpartirepresentant og ordfører for saken, støttet statsrådets synspunkter om hvilke konsekvenser reservasjonsretten ville få for EØS-samarbeidet. I mer generelle formuleringer om reservasjonsretten, mente hun at et godt samarbeid i EØS kunne

---

<sup>178</sup> St. tid. 1994-1995: 3945, sitatet stammet fra Gunnar Breimo fra Arbeiderpartiet.

<sup>179</sup> Innst. S. nr. 194 1994-1995: 2.

<sup>180</sup> St. tid. 1994-1995: 3949, Jens Stoltenberg (Ap) tok 7. oktober 1993, over for Finn Kristiansen, som nærings- og energiminister i Brundtland-regjering III.



bare fortsette om Norge sluttet seg til rettsutviklingen. Hun førte diskusjonen om reservasjonsretten opp på et mer overordna nivå; retten betydde ikke at Norge kunne ”velja ut dei bitane som passar oss best, og avvisa resten”.<sup>181</sup> For Arbeiderpartiet var det nå klart at aktivering av reservasjonsretten ikke bare ville svekke de norske fremtidige muligheter til å påvirke regelutviklingen. Partiet hevdet også at benyttelse av reservasjonsretten ville utløse mottrekk fra EU-siden.

Som i 1992 var det Gunnar Fatland, Høyres talsmann i saker som berørte olje- og energi, som uttalte seg om konsesjonsdirektivet på partiets vegne. Han stod for de samme synspunktene som regjeringen med hensyn til å benytte reservasjonsretten mot konsesjonsdirektivet: ”[...] en helhetlig vurdering av konsesjonsdirektivets konsekvenser sett i sammenheng med de dimensjoner et veto mot direktivet alternativt kunne få for Norges politiske stilling i EØS-samarbeidet”.<sup>182</sup> Fremskrittspartiet gav sin ubetinget samtykke til å implementere konsesjonsdirektivet ettersom det var forenlig med den politikken allerede førte på olje- og energisektoren.

#### **4.2.3 Mindretallet – ”En handling som savner sidestykke i verdenshistorien”.<sup>183</sup>**

Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet representerte mindretallet. De ønsket å benytte reservasjonsretten for å beskytte landet fra konsesjonsdirektivet. Kristelig Folkeparti hadde som nevnt, argumenterte for å benytte reservasjonsretten mot oljedirektivet i 1992. Venstre hadde gitt uttrykk for at partiet ville benytte reservasjonsretten ved godkjenningen av ”tilleggsavtalen” til EØS i 1994. Partiene var også de eneste på mindretallssiden som reiser en realdebatt om reservasjonsretten og hvorfor de vil benytte reservasjonsretten mot konsesjonsdirektivet.

Mindretallet hadde to forskjellige begrunnelser for hvorfor det ikke ville implementere konsesjonsdirektivet. Sosialistiske Venstreparti og Senterpartiet hevdet at Norge, av alle EU- og EØS-landene, ble Norge berørt av konsesjonsdirektivet. Det var Norge som hadde den mest omfattende olje- og gassproduksjonen på det europeiske kontinentet. Den andre motstanden partiene hadde mot konsesjonsdirektivet var at den begrenset statens mulighet til å styre den norske petroleumsproduksjonen. De viste også til den offentlige debatten om konsesjonsdirektivet i perioden fra EØS-avtalen ble godkjent i 1992 og fram til vedtak, hvor de fleste partiene og regjeringen gikk inn for å bruke veto mot direktivet. Sosialistisk

---

<sup>181</sup> St. tid. 1994-1995: 3939.

<sup>182</sup> St. tid. 1994-1995: 3945.

<sup>183</sup> Innst. S. nr. 194 1994-1995: 3.

Venstreparti og Senterpartiet viste også til et knippe forbund og fagforeningers som var tilknyttet olje- og energisektoren, som oppmodnet til å legge ned veto mot direktivet.

Kristelig Folkeparti og Venstre mente at konsesjonsdirektivet utvidet EØS-avtalens virkeområde også til å gjelde kontinentalsokkelen. Dermed representerer disse partiene den andre begrunnelse for ikke å implementere konsesjonsdirektivet. Partiene mente for så vidt også at dette berørte Norge mer enn det faktisk berørte EU-medlemmer, og således kan vi knytte denne begrunnelsen til Sosialistiske Venstreparti og Senterpartiet sin.

Med hensyn til å benytte reservasjonsretten la også Kristelig Folkeparti og Venstre til grunn et langsiktig perspektiv. I innstillingen argumenterte Kristelig Folkepartis medlem, Hilde Frafjord Johnson, med at veto kunne gjøre det tydelig at EØS-avtalens virkeområde ikke hadde gyldighet for forvaltningen av ressurser på norsk sokkel. Lars Sponheim mente også at oljedirektivet kunne få større konsekvenser enn det Stortinget selv kunne overskue. ”I verste fall kan en tenke seg at sokkelen i neste omgang fullt ut inkluderes i EØS-avtalens virkeområde”.<sup>184</sup> Et veto ville i Kristelig Folkeparti og Venstres syn beskytte ytterligere mot norsk tilpasning til europeisk integrasjon. Veto var derfor et viktig virkemiddel.

Samtidig demonstrerte Kristelig Folkepartis og Venstres oppslutning om EØS-avtalen og at reservasjonsretten måtte brukes sjeldent. Hyppig bruk av reservasjonsretten ville bremse utviklingen og bidra til å svekke EØS-avtalens betydning. Ledsaget av argumentasjonen for å bruke reservasjonsretten var det også en ubetinget støtte til EØS-avtalen.<sup>185</sup> I Kristelig Folkeparti og Venstre var det stadig sterk oppslutning om EØS-avtalen som et levedyktig alternativ til EU-medlemskap. Partiet hadde også fått bekreftet deres sterke tillit til avtalen da det norske folk sa nei til EU-medlemskap november 1994.

#### **4.2.4 Fortsatt praktisk anlagt reservasjonsrett?**

Utviklingen i synet på reservasjonsretten var størst hos arbeiderpartiregjeringen og Høyre. I 1992 hadde Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti hevdet at Norge hadde full rett til å legge ned veto mot et eventuelt skadelig oljedirektiv. I konsesjonsdirektivet pekte flertallet både på konsekvenser for samarbeidet i EØS og mulig mottrekk fra EU ved benyttelse av retten. Med andre ord var nå reservasjonsretten betraktelig mer problematisk enn partiets framstilling i 1992 tilsa.

---

<sup>184</sup> St. tid. 1994-1995: 3948.

<sup>185</sup> Se både Hilde Frafjord Johnson (Krf) og Lars Sponheim (V), hhv: 3946 og 3947.

Endringen i synet på reservasjonsretten var muligens størst hos Høyre. Representanten Gunnar Fatland, som uttalte seg om oljedirektivet i 1992 og konsesjonsdirektivet i 1995, snudde drastisk i sitt syn på reservasjonsretten. Mens reservasjonsretten var udiskutabel i 1992 var bruk av den tre år senere en trussel for den norske politiske stillingen i EØS. Nå fremstod reservasjonsretten svært lite praktisk anvendelig for Høyre

Debatten viste også at både Arbeiderpartiet og Høyre ”helgraderte”. Konsesjonsdirektivet var ikke et ”farlig”, det var derimot bruk av reservasjonsretten. Arbeiderpartiregjeringen og Høyres standpunkt til reservasjonsretten i sin alminnelighet var like tydelig som konsesjonsdirektivets ubetydelige inngripen i det norske konsesjonssystem. De ønsket å fremme et tydelig inntrykk av at reservasjonsretten var problematisk og at den var vanskelig å bruke fordi den ville skade norske interesser i Europa.

### **4.3 Kampen mot matsminkedirektivet**

I Norge skulle den faglige og politiske debatten om matsminkedirektivet pågå helt fra EU vedtok direktivet i 1995 og fram til det ble vedtatt i 2001. Direktivet voldt store utfordringer også for politikere i EU sine medlemsland. I seksårsperioden forsøkte også norske myndigheter, så vel som danske og svenske, å oppnå unntak fra direktivet og fortsatt opprettholdelse av nasjonale standarder ved diverse tilsetningsstoffer. Den norske innvendingen, som i de andre nordiske landene, var at direktivet regulerte innholdet av tilsetningsstoffer, på slik måte at landene ikke selv kunne vedta egne – og potensielt strengere krav. Fremstøt i slik retning ble blokkert av Kommisjonen i EU.

Matsminkedirektivet var en samlebetegnelse på i alt fire direktiver. Det ene var et overordnet rammedirektiv om tilsetningsstoffer. Rammedirektivet hadde allerede blitt godkjent av Norge som en del av avtaleverket ved ”tilleggsavtalen” i 1994. De tre andre direktivene omhandlet henholdsvis søtningsstoffer, fargestoffer og diverse tilsetningsstoffer.<sup>186</sup>

I de to første forberedende rundene om matsminkedirektivet på slutten av 1990-tallet, spilte reservasjonsretten og den norske innflytelsen i EU gjennom EØS, igjen sentrale roller. Alle partiene hadde til felles at de hadde betenkeligheter mot deler av matsminkedirektivet, spesielt direktivet som omhandlet diverse tilsetningsstoffer.<sup>187</sup> Men blant partiene kunne vi finne to tydelig og forskjellige oppfatninger om benyttelse av reservasjon og hvilken rolle den skulle spille i forbindelse med et problematisk matsminkedirektiv. Den ene oppfatningen fant vi hos

---

<sup>186</sup> Eriksen 2003; Veggeland 1999; Veggeland og Nordby 1999.

<sup>187</sup> Eriksen 2003; Innst. S. nr. 272 1996-1997: 21.

partiene Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. De ønsket å benytte reservasjonsretten allerede tidlig i beslutningsprosessen om matsminkedirektivet. Partiene mente at et klart, tidlig og kritisk standpunkt til direktivet ville påvirke og støtte de andre nordiske landene i arbeidet med matsminkedirektivet. Mest av alt ville reservasjon hindre direktivet i å få gyldighet i Norge. Arbeiderpartiet og Høyre mente at reservasjon ville svekke den norske forhandlingsposisjonen. Med aktivering av reservasjon kunne dermed ikke landet være med å påvirke utfallet og regelutformingen av matsminkedirektivet.

#### **4.3.1. Første runde – Chaffeys private lovforslag.**

13. mars 1996 framsatte Paul Chaffey et lovforslag om å be regjeringen varsle norsk veto i EØS mot matsminkedirektivet.<sup>188</sup> I lovforslaget pekte representanten på to nytteeffekter ved å varsle veto mot matsminkedirektivet i EØS. For det første ville bruk av reservasjon hindre direktivet i å bli tatt inn i norsk lovverk. Den andre nytteeffekten var at norsk reservasjon kunne påvirke den videre prosessen i EU-landene.

Paul Chaffey støttet seg nå til den samme betraktningen om reservasjon, som regjeringen og de andre tilhengerne av EØS hadde lagt til grunn i 1992: ”Som EØS-medlem kan vi nedlegge veto, dvs. at direktivene ikke får gyldighet i Norge”.<sup>189</sup> Chaffey uttrykte seg positivt om reservasjonsretten mot matsminkedirektivet. På den ene siden ville reservasjon beskytte Norge fra de delene av direktivet som var truende, på den andre kunne Norge samtidig tilpasse seg de delene av direktivet som var tjenlig for de norske interessene.<sup>190</sup> Chaffeys lovforslag forfektet en tydelig praktisk anlagt reservasjonsrett mot matsminkedirektivet.

Mindretallsinnstillingen – Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Venstre, sluttet seg til Chaffeys lovforslag. Partiene ønsket å bruke reservasjonsretten mot matsminkedirektivet. Hos alle partiene i mindretallet stod en praktisk reservasjonsrett sentralt: ”Norge [har] mulighet til å legge ned veto mot de direktivene vi mener er helseskadelige”.<sup>191</sup> Representantene fra de forskjellige partiene forsterket inntrykket av en anvendelig reservasjonsrett under debatten. Alle partitoppene i de nevnte partier slo ring om en sterk reservasjonsrett: ”vi må bruke vetovirkemidlet vi har fått i EØS-avtalen”.<sup>192</sup> Paul Chaffey

---

<sup>188</sup> Dokument nr. 8:69 1995-1996.

<sup>189</sup> Dokument nr. 8:69 1995-1996.

<sup>190</sup> Dokument nr. 8:69 1995-1996.

<sup>191</sup> Innst. S. nr. 185 1995-1996: 2.

<sup>192</sup> St. tid. 1995-1996: 3625-6, Kjell Magne Bondevik (Krf).

repeterte sitt synspunkt fra lovforslaget: ”Det er fullt mulig å si nei ved å legge ned veto i EØS i forhold til nye direktiver”.<sup>193</sup>

Paul Chaffey argumenterte nå for reservasjon som det viktigste, og eneste, instrumentet for å øke den norske innflytelsen i EU. Mens EU-landene ikke hadde mulighet til å si ja eller nei når de skulle vedta et nytt direktiv, kunne derimot Norge som EØS-medlem si nei. På denne måten representerte reservasjon en handlefrihet som EU-medlemmene ikke hadde. Om Norge brukte reservasjon mot direktivet, ville også et slikt grep gjøre det lettere for Sverige og Danmark med hensyn til å oppnå unntak i deres implementering av direktivet. Norsk reservasjon ville markere en kritisk holdning til direktivet, som igjen kunne påvirke forhandlingene mellom EU og medlemslandene hvor det var tilsvarende motstand mot det.”[E]t varsel om norsk veto vil kunne påvirke den videre prosessen i EU-landene”.<sup>194</sup>

Debatten illustrerte at også resten av mindretallet var optimistiske til reservasjon som en viktig kanal for innflytelse i EU. Som Chaffey argumenterte for i lovforslaget fremmet også de andre representantene i mindretallet reservasjon som mulighet til å påvirke prosessen i matsminkedirektivet i EU. Bondevik hevdet at varsling av reservasjon på et tidlig stadium i beslutningsprosessen, ville påvirke Sverige og Danmark med deres arbeid mot direktivet i positiv retning.<sup>195</sup> Marit Arnstad fra Senterpartiet representerer et tilsvarende syn på reservasjon. Hun anså reservasjon som et godt redskap til å påvirke EU: ”[e]t norsk veto ved neste korsvei kunne bli en effektiv argumentasjon for de grupper og de land innenfor EU som står som pådriver i helse- og miljøsaker”.<sup>196</sup>

Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, som utgjorde flertallet mot å legge ned veto mot direktivet, ville i forhandlingsfasen til matsminkedirektivet forsøke å påvirke utformingen av regelverket til direktivet. I flertallsinnstillingen ville ikke partiene ta stilling til matsminkedirektivet før en bebudet stortingsproposisjon om det. Partiene hevdet at proposisjonen ville legge til grunn et bredere faglig fundament for å mene noe om de helsemessige utfordringene ved direktivet.

Arbeiderpartiet og Høyre sin tilnærming til matsminkedirektivet kom tydeligst fram under stortingsdebatten. Partiene hevdet at landet heller burde være med å påvirke utformingen av direktivet i stedet for å aktivere reservasjonsretten. I denne tilnærmingen var det norske

---

<sup>193</sup> St. tid. 1995-1996: 3621.

<sup>194</sup> Dokument nr. 8:69 1995-1996.

<sup>195</sup> St. tid. 1995-1996: 3626.

<sup>196</sup> St. tid. 1995-1996: 3623.

handlingsrommet i EU gjennom EØS sentralt. Partiene la ikke opp til en prinsipiell debatt om reservasjonsretten og konsekvenser ved benyttelse av reservasjonsretten som ved konsesjonsdirektivet. Partiene konsentrerte seg kun om den norske innflytelsen. Partiene avviste dermed mindretallets aktivering av veto som den beste løsningen. Varsel om norsk veto i denne fasen av matsminkedirektivet – før den forelå til vedtak i EØS-komiteen – ville stenge Norge ute av dialogen om direktivets utseende og utforming. Leder i Utenrikskomiteen og arbeiderpartirepresentant, Håkon Blankenborg, representerte bestemt dette perspektivet: ”Det er gjennom argument og deltaking vi kan ha innverknad, ikkje gjennom å blinke med raude og grønne ljøs”.<sup>197</sup>

Høyre gav nå uttrykk for sterk optimisme til norsk deltakelse i utformingen av reglene i matsminkedirektivet og muligheter for å påvirke den pågående prosessen med direktivet. Kaci Kullmann Five konstaterte at det i et tilfelle som med matsminkedirektivet var et norsk handlingsrom i EØS-avtalen: ”Jeg ønsker også å vite hvor man er endt opp i EU i denne prosessen, og jeg ønsker ikke minst at Norge skal delta i denne prosessen”.<sup>198</sup> Senere uttalte Kaci Kullmann Five at ”det er nødvendig å vite mest mulig om hva som blir konklusjonene i EU, og bidra til å delta i påvirkningen er slik at det kan gis tilpasninger for både Danmark og Sverige”.<sup>199</sup> Dermed ser vi det at Høyre var betraktelig mer positivt til det norske handlingsrommet i EØS enn det samme partiet hadde vært under ratifiseringen av EØS i 1992. Høyre var det eneste partiet som under ratifiseringen slo fast at EØS gav Norge meget begrenset innflytelse i EØS. Da var fortsatt norsk medlemskap i EU uavklart, og partiets fremste ønske var da norsk medlemskap i EU.

Fremskrittspartiet stilte seg helt negativt til å bruke reservasjon. Men partiet diskuterte heller ikke ulemper ved aktivering av den på det tidspunktet, ei heller alternativ tilnærming til utfordringene ved direktivet. Partiet anerkjente de helsemessige problemene ved direktivet, men avventet videre faglig utredning av det.

#### **4.3.2 Andre runde – Matkvalitet og forbrukersikkerhet**

I stortingsmeldingen til Torbjørn Jagland sin regjering om matkvalitet og matsikkerhet ble igjen veto mot matsminkedirektivet et viktig tema.<sup>200</sup> Frontene var fortsatt de samme – mellom dem som trodde aktivisering av reservasjonsretten var den beste tilnærmingen og dem

---

<sup>197</sup> St. tid. 1995-1996: 3619.

<sup>198</sup> St. tid. 1995-1996: 3626.

<sup>199</sup> St. tid. 1995-1996: 3626.

<sup>200</sup> Jagland-regjeringen var en ren Arbeiderparti-regjeringen som regjerte fra 25.10.1996 til 16.10.1997. Informasjon er hentet fra NSD. Tilgjengelig fra [www.nsd.uib.no/polsys](http://www.nsd.uib.no/polsys). [Lastet ned 04.01.13]

som hevdet utnyttelse av det norske handlingsrommet gjennom EØS-samarbeidet i EU var mest hensiktsmessig. I tilknytning til stortingsmeldingen krevde de samme partiene som støttet Chaffey sitt private forslag om å varsle veto mot direktivet, at regjeringen la ned veto mot direktivet. I den andre runden ble også bildet av motsetningene mellom partienes holdning om reservasjonsretten og det norske handlingsrommet i EU manifestert.

Fremskrittspartiet, Høyre og Arbeiderpartiet, som utgjorde flertallet, avviste igjen benyttelse av veto som den beste tilnærmingen til matsminkedirektivet. Ved å vedta å nedlegge vetoretten på forhånd ville det svekke den norske forhandlingsposisjonen. Arbeiderpartiregjeringen var fortsatt opptatt av å sikre nasjonale bestemmelser på de punktene som var mest skadelige for den norske matpolitikken. Den beste tilnærmingen var som nevnt å sikre seg tilgang til regelutformingen i direktivet. Statsråd Dag Terje Andersen mente at det ville være mer hensiktsmessig å si sin mening om direktivet, heller enn å legge ned veto: "[...] i stedet for å arbeide for å gjennomslag for våre synspunkter".<sup>201</sup> Inger Lise Husøy fra Arbeiderpartiet representerte tydelig også denne oppfatningen. Den beste tilnærmingen ville være å delta i de fora og hente inn kunnskap som var tilgjengelig, heller enn å benytte reservasjonsretten: "Ved å bruke reservasjonsretten fraskriver vi oss muligheten til å påvirke de reglene som vi er i mot".<sup>202</sup>

Høyre fremmet også på nytt det norske handlingsrommet som en sentral faktor i kampen mot matsminkedirektivet. I debatten styrket Kristin Krohn Devold inntrykket av at det norske handlingsrommet var den beste måte for å løse utfordringene ved matsminkedirektivet på: "Hvis dette forslaget skulle bli vedtatt, vil det svekke våre ellers gode muligheter til faktisk å oppnå noe".<sup>203</sup> For partiet var dermed fortsatt den norske innflytelsen i EØS-samarbeidet høyst reell.

Mindretallsinnstillingen var preget av sterk kontinuitet fra den første runden. Bilde av veto som en mulighet til å påvirke prosessen i EU-landene var fortsatt tydelig. Benyttelse av veto ville både verne det norske regelverket, og styrke kreftene i EU som arbeidet for strengere regler nasjonalt. Mindretallet, som bestod av den samme konstellasjonen som i runde en, viste til veto som det eneste sikre midlet Norge hadde til rådighet for å verne regelverket sitt mot direktivet.

---

<sup>201</sup> St. tid 1996-1997: 4393.

<sup>202</sup> St. tid. 1996-1997: 4386.

<sup>203</sup> St. tid. 1996-1997: 4378.

### **4.3.3 Holdningsendring – hva forteller matsminkedirektivets to første runder om synet på det norske handlingsrommet i EU?**

Under de to første rundene om matsminkedirektivet ble det virkelig reist debatt om det norske handlingsrommet i EU gjennom EØS-samarbeidet. Mindretallet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, hevdet at den eneste måten Norge tydelig kunne ta standpunkt til matsminkedirektivet var å benytte reservasjon. Partiene mente også at et norsk veto kunne styrke motstandskreftene mot direktivet i resten av Europa. Dermed var det tydelig at de hadde sterk tro på at reservasjonsretten var et reelt virkemiddel i avtaleverket. Både Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ga uttrykk for betydelig sterkere tro på reservasjonsretten enn de hadde vist under debatten om konsesjonsdirektivet, også som et verktøy for innflytelse.

Høyre hadde under ratifiseringen av EØS-avtalen markert at avtalen gav meget begrenset innflytelse i EU. Under diskusjonen om matsminkedirektivet foretrakk partiet at Norge burde utnytte handlingsrommet i EU heller enn å varsle veto mot direktivet på et så tidlig stadium. Partiet hadde nå en meget positiv oppfatning av handlingsrommet i EU gjennom EØS om vi trekker paralleller til synet de hadde i 1992. Arbeiderpartiet mente også at veto ville svekke den norske posisjonen i forhandlingene om matsminkedirektivet. Partiet har likevel lenge vært optimistiske til den norske innflytelsen i EU gjennom EØS-samarbeidet.

### **4.4 Konklusjon**

I denne perioden fra 1995-1999 kan vi bare så vidt kjenne igjen partimønsteret fra 1992 med hensyn til synet på reservasjonsretten. Min analyse av debattene knyttet til aktivisering av reservasjonsretten mot konsesjonsdirektivet og matsminkedirektivet, har med tydelighet vist at partiene har *byttet posisjon*. Med dette mener jeg at partienes argumentasjon om hvorvidt reservasjonsretten er praktisk brukbar har byttet side. Arbeiderpartiet og Høyre har på mange vis inntatt de samme argumentene som Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet gjorde under ratifiseringen av avtalen i 1992 med hensyn til å benytte retten. Arbeiderpartiet og Høyre argumenterte særlig for en lite anvendelig reservasjonsrett i tilknytning til implementeringen av konsesjonsdirektivet. Her var den gjennomgående tonen til arbeiderpartiregjeringen og Høyre at det sannsynligvis ikke ville gi en god start på samarbeidet i EØS, om Norge varslet reservasjon mot direktivet.

Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet har på den annen side tatt over Arbeiderpartiets og Høyres argumentasjon om at reservasjonsretten var et praktisk virkemiddel. Det betyr nødvendigvis ikke at Sosialistisk Venstreparti eller Senterpartiet i 1992 *ikke* hadde villet



benytte reservasjonsretten i kampen mot økt norsk tilpasning til den europeiske integrasjonen og EØS. Rettere sagt betydde byttet til Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet at de i denne perioden selv la til grunn den samme argumentasjonen til en praktisk anvendelig reservasjonsrett, som de langt på vei hadde avfeid i 1992.

Jeg har vist at Kristelig Folkeparti og Venstre har hatt et mer konsekvent standpunkt til reservasjonsretten og oppfatninger om benyttelse av den, fra 1992 og over i denne perioden. Begge partiene ønsket å benytte reservasjonsretten i tilknytning til direktivene både mot konsesjon og matsminke fordi de mente at direktivene truet de norske interessene. Utgangspunktet til partiene også i 1992 og 1994 hadde nettopp vært at reservasjonsretten skulle beskytte norske interesser hvor de ble truet.

Kapittelet har også vist at partienes holdning til benyttelse av reservasjonsretten og oppfatning om den norske handlefriheten i EU gjennom EØS, fortsatt hadde sterk sammenheng med *standpunktet til norsk deltakelse i den europeiske integrasjonen*. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti som nå mente at reservasjonsretten kunne brukes knyttet seg til partienes motstand mot medlemskap i EU og EØS. Bildet som jeg illustrerte i forrige kapittelet forsterker seg i dette kapittelet. Partiene fryktet ikke reaksjoner av å benytte reservasjonsretten, som potensielt kunne plassere norsk tilknytning til europeisk integrasjon i fare.

På samme måte kan vi se Høyres argumentasjon for ikke å benytte reservasjonsretten i tilknytning til matsminkedirektivet på bakgrunn av ønsket om en sterkere tilpasning til det indre markedet. Arbeiderpartiet ønsket heller ikke å benytte reservasjonsretten med frykt for slitasjen det kunne påføre øvrige EFTA-lands og EUs holdning til Norge.

Både Kristelig Folkeparti og Venstre manøvrerte mellom disse to forskjellige standpunktene – partiene anså EØS-avtalen som det beste alternativet til europeisk integrasjon. De ønsket også å benytte reservasjonsretten siden dette var politisk viktig sak for partiet. For Fremskrittspartiet har sakene stort sett passet partiets politikk. De har heller ikke reist debatt eller uttalt seg om reservasjonsretten i de behandlede sakene.

## Kapittel 5: Forskernes inntog (2000-2010)

---

### 5.1 Innledning

Striden om matsminkedirektivet, som startet allerede 1995, fikk sin endelige avgjørelse først seks år senere. Med et solid flertall vedtok Stortinget å innlemme direktivet 19. januar 2001.<sup>204</sup> I forrige kapittel analyserte vi de første to rundene om direktivet. Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet ønsket ikke å bruke reservasjonsretten før direktivet endelig skulle vedtas, og i stedet delta i forhandlingene om det. Motstanderne av direktivet ville bruke reservasjonsretten for å hindre at direktivet ble implementert i Norge, samtidig som norsk reservasjon ville påvirke kampen mot det i EU, fordi også de øvrige nordiske landene kjempet mot direktivet.<sup>205</sup>

I striden om matsminkedirektivet var de helsemessige betenkelighetene et sentralt element. Bondevik I-regjeringen og Jagland-regjeringen hadde forsøkt å opprettholde en nasjonal standard knyttet til nivået på nitritt/nitrat.<sup>206</sup> Kommisjonen avslo Norges krav om særordninger. Dermed vedtok Stortinget direktivet mer eller mindre i sin opprinnelige form, slik EU vedtok det i 1994 og i revidert form fra 1995.<sup>207</sup> Første del av kapittelet dreier seg om hvilken påvirkning Norge hadde i EU. Partiene som ikke ønsket å benytte reservasjonsretten mot direktivet, argumenterte for at Norge heller burde forhandle med EU om det. Hvordan tolket partiene den norske innflytelse i EU gjennom EØS-samarbeidet?

Matsminkedirektivet var det første direktivet hvor forskere tolket og gjorde rede for bestemmelsene om reservasjonsretten.<sup>208</sup> I tilknytning til direktivet tolket jurister de rettslige konsekvensene av å bruke reservasjonsretten, mens statsviterne diskuterte de mulige politiske reaksjonene. Forskernes inntog i debatten om å aktivere reservasjonsretten er det sentrale anliggende for dette kapittelet. Ambisjonen min er å studere dynamikken mellom forskernes

---

<sup>204</sup> Voteringen foregikk i to bolker. Først voterte de folkevalgte over direktivene om fargestoffer til bruk i næringsmidler og direktivet om bruk av andre tilsetningsstoffer til næringsmidler enn fargestoffer og søtstoffer. Disse to direktivene ble votert over samlet, der 68 stemte for innlemmelse og 34 stemte mot. Når det gjaldt det siste direktivet om søtstoffdirektivet, stemte 87 for og 15 imot. Votering i Stortinget 19. januar 2001, St. tid. 2001: 1613.

<sup>205</sup> Kristelig Folkepart, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti ønsket å legge ned veto mot direktivet i begge rundene de ble fremmet forslag om å varsle norsk veto mot matsminkedirektivet (kapittel 4).

<sup>206</sup> Jagland-regjeringen regjerte fra 25. oktober 1996 til 17. oktober 1997 og var en ren arbeiderpartiregjering. Bondevik I-regjeringen overtok regjeringsmakten for Jagland og satt helt fram til 17. mars 2000. Det var en samarbeidsregjering mellom Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Nitritt og nitrat er tilsetningsstoffer som brukes som konserveringsmidler i visse kjøttprodukter, ost og kryddersild, St. prp. nr. 12 2000-2001: 13.

<sup>207</sup> Veggeland 2011.

<sup>208</sup> Merk at det også finnes en åpen høring om reservasjonsretten i forbindelse med innstillingen til en stortingsmelding. Men denne får ikke de samme konsekvensene som med forskerens bidrag i matsminkedirektivet. Like fullt pågikk den åpne høringen i denne perioden.

tolkning av reservasjonsretten og den politiske debatten. Matsminkedirektivet er det sentrale direktivet i kapittelet. Avslutningsvis skal jeg også se på forholdet mellom forskere og den politiske debatten i forbindelse med tjenstedirektivet, som ble vedtatt 23. april 2009. Hovedspørsmålet til dette kapittelet er som følger: *Hvordan påvirket forskerne den politiske debatten om å bruke reservasjonsretten i disse to sakene?*

Mitt første mål i studien om forholdet mellom forskere og den politiske debatten, er å avklare hvordan forskerne tolket konsekvensene av å bruke reservasjonsretten. Finn Arnesen utarbeidet den første betenkningen om reservasjonsretten. Hans Petter Graver og Ulf Sverdrup stod for den andre betenkningen. Juristene Hans Petter Graver og Finn Arnesen var tilknyttet senter for europarett ved Universitetet i Oslo, mens statsviter Ulf Sverdrup var tilknyttet ARENA ved Universitetet i Oslo. Forskernes bidrag ledsaget næringskomiteens innstilling i tilknytning til matsminkedirektivet.<sup>209</sup> Fredrik Sejersted, som også er jurist og tilknyttet senter for europarett ved Universitetet i Oslo, tolket også reservasjonsretten. Sejersteds redegjørelse kom i forbindelse med tjenstedirektivet. I denne delen av kapittelet skal jeg se hvordan forskerne tolket reservasjonsretten og omtalte konsekvensene av å benytte reservasjon mot matsminkedirektivet og tjenstedirektivet.

Når forskernes posisjoner og konklusjoner er på plass skal jeg studere dynamikken mellom forskerne og politikerne. Det første grepet jeg skal gjøre er å studere i hvilken utstrekning og på hvilken måte forskernes resultater påvirket den politiske debatten om å bruke reservasjonsretten. Således kan jeg trekke linjene fra politikerens standpunkter i debatten om ratifiseringen av avtalen i 1992, via debatten om å benytte den i konsesjonsdirektivet, og fram til debatten om matsminke- og tjenstedirektivet. Oppfatter politikerne i de to sistnevnte sakene at reservasjonsretten kan benyttes? Siktemålet er å analysere om partiene mente reservasjonsretten kunne bli brukt eller ikke.

Det andre grepet jeg skal gjøre for å studere dynamikken mellom forskerne og politikerne, er å se hvordan partiene anvender tolkningene til forskerne. Formålet er å se om partiene velger ut de tolkningene som hadde til hensikt å styrke partienes argumentasjon for å benytte reservasjonsretten, og eventuelt for ikke å benytte den. Her kan jeg med fordel fremme følgende arbeidshypotese: Partiene trekker ut de delene av forskernes tolkninger som kan

---

<sup>209</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001 Innstilling fra næringskomiteen om samtykke til at Norge deltar i EØS-komiteens beslutning om innlemmelse av diversestoffdirektivet (95/2/EF), fargestoffdirektivet (94/36/EF) og søtstoffdirektivet (95/35/EF) i EØS-avtalen.

styrke deres argumentasjon for å benytte reservasjonsretten, eller motsatt for ikke å benytte den.

Matsminkedirektivet har vært et av de mest omstridde direktivene i EØS-samarbeidet. Direktivet er også interessant ettersom det skapte en bred faglig debatt, både om de helsemessige betenkelighetene og om reservasjonsretten. Likedan var forskere engasjert i debatten om tjenstedirektivet. Her fulgte det også faglige innspill med hensyn til reservasjonsretten. I utvalget av relevante direktiver har disse faktorene vært avgjørende for valget av matsminkedirektivet og tjenstedirektivet.<sup>210</sup>

## **5.2 Norsk innflytelse i EU: En saga blott?**

Frode Veggeland og Trond A. Eriksen er de sentrale bidragsyterne i forskningslitteraturen som har analysert norsk påvirkning i EU. Frode Veggeland er statsviter og har siden 2004 vært tilknyttet landsbruksøkonomisk institutt i Oslo. Han har særlig konsentrert seg om Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet. Trond A. Eriksen er jurist og hans bidrag er en avhandling utarbeidet i tilknytning til senter for Europarett ved Universitetet i Oslo. Forfatterens konklusjoner er sterkt i slekt med hverandre, både Veggeland og Eriksen hevder at Norges muligheter til å påvirke regelutformingen i EU er ”beskjeden” eller ”begrenset”.<sup>211</sup>

Eriksens avhandling handlet om Norges muligheter til å reservere seg mot nye direktiver fra EU, med utgangspunkt nettopp i matsminkedirektivet. Eriksen hevdet tilgangen til ekspertkomiteer gjorde at Norge kunne fremme synspunkter i utformingen av nytt regelverk i EØS. Ulempen med tilgangen til ekspertkomiteene var at møtene der var uformelle. Slik kan vi tolke at ekspertkomiteen var en nokså svak form for innflytelse da EU ikke var forpliktet til å ta hensyn til EFTAs synspunkter, siden det ikke ble gjort formelle vedtak i komiteen.

Frode Veggeland slo fast at de norske ekspertene deltok i komiteene på samme måte som EU-medlemmenes eksperter.<sup>212</sup> I tilknytning til Norges forhold til EU på mat- og landbrukspolitikken viste kartleggingen til Veggeland at Mattilsynet var sterkt representert i komiteene. Forfatteren mente at norske eksperter fikk innblikk i og tilgang til premissene som legges til grunn for EUs lovgivningsprosess. I Veggelands ord var dette en viktig adgang:

---

<sup>210</sup> Andre omstridde direktiver i denne perioden var patentdirektivet som Stortinget godkjente 31. januar 2003, St. tid 2002-2003: 3323-3337. Barnematdirektivet var også et omstridt direktiv som Stortinget likevel vedtok 17. oktober 2002, St. tid. 2002-2003: 235-241.

<sup>211</sup> Første begrep stammer fra Eriksen 2003: 16; Veggeland 2011: 32 står bak det andre.

<sup>212</sup> Veggeland 2011.

”Dette åpner samtidig for at Norge kan søke å påvirke regelverksamarbeidet i EU ved å framføre godt faglig funderte argumenter i samsvar med norske interesser”.<sup>213</sup>

Forfatteren pekte på to faktorer som kunne styrke Norges muligheter til å påvirke regelutformingen i EU. For det første kunne Norge benytte fraværet av stemmerett til sin styrke. Norge trengte ikke å delta i taktiske stemmegivning, noe som kunne styrke troverdigheten i den norske argumentasjonen. For det andre kunne mulighetene til å påvirke øke dersom Norge hadde sterke interesser i en sak hvor det var liten grad av interessekonflikt mellom EU-medlemmer og Norge. Også norske faglige innspill på politikkområder hvor Norge hadde god kompetanse var viktig. Forfatterne mente også at Norge kunne påvirke regelutformingen ved å fremme faglig funderte synspunkter.

Veggeland konkluderte med at EUs system med komiteer og arbeidsgrupper gav Norge en ”viss” mulighet til å komme med innspill.<sup>214</sup> Men norsk påvirkning var vanskelig å målbære, fordi påvirkningen måtte skje gjennom allianser og samarbeid med andre land som delte norske interesser.

Den første stortingsmeldingen om Norges forhold til Europa siden EØS-avtalen ble signert, kom på slutten av 2000.<sup>215</sup> Her tok Stoltenberg I-regjeringen opp EØS-samarbeidet og i hvilken grad Norge kunne påvirke utformingen av nytt regelverk i EØS. Regjering har et noe ambivalent forhold til norsk påvirkning: på den ene siden har den i et historisk perspektiv vært god. Samtidig gjør den institusjonelle utviklingen i EU det vanskeligere for Norge å være med å påvirke i framtiden.

I EØS-avtalens første fase, fra den trådte i kraft fra 1994 til år 2000, hadde i følge stortingsmeldingen gitt Norge gode muligheter til å påvirke regelutformingen i EU. Stortingsmeldingen hevdet at EFTA-landenes adgang til rådslagnings- og informasjonsprosedyren i EØS hadde vært avgjørende for at reservasjonsretten ikke hadde blitt aktivert.<sup>216</sup> Regjeringen hevdet derimot at fra år 2000 ville det bli vanskeligere for Norge å utnytte EØS-avtalen til å påvirke regelutviklingen i EU. Den mente at de institusjonelle endringene i EU ville gjøre det vanskeligere for Norge å påvirke regelutformingen i framtiden. For det første hadde vedtaksprosedyren i EU endret seg. EU-medlemmene ble stadig tettere integrert i EUs indre markedet, noe som igjen har ført til at vedtakene i EU

---

<sup>213</sup> Veggeland 2011: 32.

<sup>214</sup> Veggeland 2011. 33.

<sup>215</sup> St. meld nr. 12 2000-2001 Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.

<sup>216</sup> St. meld. nr. 12 2000-2001 Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre: 143.

”dreide seg om sammensatte, sektorovergrepene spørsmål”.<sup>217</sup> EØS-avtalen var derimot statisk, hvor det institusjonelle byggverket hadde forblitt uendret siden det stod ferdig i 1992. Flere vedtak i EUs indre markedet ble relevante for EØS, men som EFTA-landene ikke kunne være med i utformingen av.

For det andre ville svekkelse av EU-kommisjonen igjen svekke EFTAs innflytelse på EUs lovgivningsprosess. Ekspertkomiteene som Norge hadde adgang til var knyttet til EU-kommisjonen. EU vedtok i 1997 Amsterdam-traktaten, hvor en av de viktigste endringene var å styrke EU-parlamentets rolle til fordel for EU-kommisjonen. Regjeringen argumenterte for at EFTAs innflytelse på EUs lovgivningsprosess ville bli svekket ved at Europaparlamentets rolle styrket seg. Regjeringen konkluderte med at utviklingstrekkene også ville bli styrket i årene som kom: ”Norge [må] mer enn før forholde seg politisk, økonomisk og rettslig til vedtak vi ikke har deltatt i den reelle forberedelsen av”.<sup>218</sup>

Statskonsult la i 1999 fram sin rapport om kartlegging av norsk forvaltnings deltakelse i komiteer og ekspertgrupper under Europakommisjonen. Stoltenberg I-regjeringen hadde også støttet seg til den i nevnte stortingsmelding. Rapporten til Statskonsult argumenterte for at prosedyren for norsk innflytelse i ekspertkomiteene under Europakommisjonen var ”uoversiktlig” og selv de norske komitédeltakerne var usikre på hvilke type komité de deltok i og hva som var det rettslige grunnlaget for EFTA-landenes deltakelse.<sup>219</sup>

Derimot hevdet rapporten at de norske tjenestemenn som deltok i komitologikomiteer hadde til dels stor innflytelse. Det ble i Statskonsults rapport trukket fram flere positive sider, men som ikke ble belyst i regjeringens stortingsmelding. En del av fagkomiteene knyttet seg direkte opp til viktige politikkområder i EØS-avtalen og som hadde med harmonisering å gjøre. EFTA hadde gode mulighet å fremme sine synspunkter her og skaffe oppslutning om dem. EU hadde på sin side interesse av å inkludere synspunktene til EFTA slik at det ble lettere å oppnå vedtak i EØS.

Statskonsult pekte på faktorer som kunne styrke Norges påvirkning på utformingen av regelverket i EU. Selv om regjeringen hadde innlemmet rapporten trakk den ikke fram norske myndigheters muligheter til å utnytte særskilte politikkområder hvor Norge kunne bidra med

---

<sup>217</sup> St. meld. nr. 12 2000-2001: 142.

<sup>218</sup> St. meld. nr. 12 2000-2001: 143.

<sup>219</sup> Statskonsult 1999:6 Norsk deltakelse i EU-komiteer: 48.

kompetanse. Også Veggelands artikkel fra 2011 har et mer positivt syn på norsk innflytelse enn det skeptiske bildet som regjeringen tegnet for framtiden.

### **5.3 Forskernes innmarsj – den faglige tilnærmingen**

Senterpartiet innhentet tre betenkninger som dreide seg om bestemmelsene om reservasjonsretten. Jurist Finn Arnesen utarbeidet den ene, mens jurist Hans Petter Graver sammen med statsviter Ulf Sverdrup stod for den andre betenkningen. Arnesen hadde i sin betenkning valgt å svare på spørsmålene fra Senterpartiet enkeltvis, mens Graver og Sverdrup foretok en samlet framstilling av konsekvenser knyttet til å bruke reservasjonsretten. Forskerne har imidlertid også stått sammen om artikkel som bygget på betenkningene.<sup>220</sup> Utenriksdepartementet utarbeidet den tredje betenkningen. Den vil vi behandle under flertallsinnstillingen siden flertallet støttet seg til den. Den dannet også mest sannsynlig grunnlaget for proposisjonen om matsminkedirektivet fra samme departement.

#### **5.2.1 Finn Arnesen – en legitim handling**

Finn Arnesens betenkning bestod kun av en rettslig analyse av reservasjonsretten. Han argumenterte for at det krevde mer enn bare en rettslig analyse for å danne seg et helhetlig inntrykk av hvilke konsekvenser aktivisering av reservasjonsretten kunne få for EØS-avtalen. I et rettslig perspektiv argumentert forfatteren for at retten var ”udiskutabel” og ”ubetinget”.<sup>221</sup> Hans analyse konsentrerte seg særlig om tolkningen av ”den berørte delen”, altså den delen av avtalen som falt bort eller blir suspendert i det EFTA reserverer seg mot et nytt direktiv. Både oppbyggingen av avtalen og egenskapene til vedleggene var viktig for hvilke omfang av konsekvensene av å benytte reservasjonsretten fikk for EØS-avtalen.

EØS-avtalen var bygget opp i tre deler, der hoveddelen utgjør den mest omfattende delen av avtalen. Protokollen og vedlegget var to mindre og underordnede deler av avtalen. Matsminkedirektivet knyttet seg til vedlegget om næringsmidler. Først og fremst mente Arnesen at avtaleteksten ikke ga EU grunn til å tolke dette videre enn nødvendig. Knytter man Arnesen forståelse av den berørte delen vil dette i tilknytning til matsminkedirektivet med andre ord bety at direktivet kun berører delen om næringsmidler. De potensielle konsekvensene av å benytte reservasjon mot direktivet ble også mindre ettersom vedlegg kun representerer en mindre del avtalen.

---

<sup>220</sup> Arnesen ofl. 2000, jmf. også Gravers og Sverdrups kronikk som bygget på utredningen. Aftenposten Morgen, *Hvor robust er EØS-avtalen ved norsk veto?* Publisert på trykk 18.01.2001. Tilgjengelig fra Retriever. [Lastet ned 22.03.2012]

<sup>221</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Undervedlegg 3: 43.

Videre var det to egenskaper ved vedlegget som var utslagsgivende for omfanget av en norsk reservasjon. Der vedlegget anviste regler om produktkrav og lignende ville det ”neppe” være store konsekvenser av å bruke reservasjonsretten for EFTA.<sup>222</sup> Der vedlegget derimot gav regler om ”gjensidig anerkjennelse av kontroller og tilsynsordninger”, vil konsekvensene av å bruke reservasjonsretten bli mer merkbare.<sup>223</sup> Forfatteren tolket ikke hvilken av disse egenskapene som kunne knyttes til matsminkedirektivet. Arnesen tok likevel det forbehold at man ikke skal tolke bortfall av regelverk i avtale bredere enn det var grunnlag for: ”EU kan neppe ha adgang til å treffe beskyttelsestiltak som innebærer mer enn at det EU hevder er ”den berørte del av vedlegget” settes ut av kraft”.<sup>224</sup>

Avslutningsvis viste Arnesen til to rettslige virkninger ved et opphør av regelverket mellom EFTA og EU. Å bruke reservasjonsretten ville for det første få konsekvenser for regelproduksjonen i EØS. Arnesen antydte at EFTA-landenes innflytelse over utformingen av nye rettsakter innenfor vedlegget som er satt ut kraft ”kunne bli redusert”.<sup>225</sup> De rettslige virkningene av opphøret ville også påvirke aktørene på det området som var regulert av vedlegget som ble satt ut av kraft. Arnesen utdypet ikke hvilke aktører dette ville gjelde for. Vi kan like fullt anta at Arnesen viste til aktører i næringslivet, da vedleggene i EØS-avtalen i all hovedsak berører markedsadgang. En rimelig tolkning er at reservasjonsretten ville kunne påvirke aktørene i næringslivet, slik at handel for norske bedrifter i EUs indre marked ble vanskeligere.

### **5.3.2 Graver og Sverdrup – den rettslige og politiske dimensjonen**

Hans Petter Graver og Ulf Sverdrup delte sin betenkning i en rettslig og politisk analyse i omtalen av konsekvensene ved å benytte reservasjonsretten. Hovedkonklusjonen til forfatterne går i retning av å tone ned de rettslige konsekvensene, mens de politiske konsekvensene framstod som alvorlige. Forfatterne innrømte likevel at den politiske analysen var mer uforutsigbar enn den rettslige. Vi skal følge Gravers og Sverdrups oppbygging av betenkningen ved først å ta for oss den rettslige analysen for så å rette lyskasteren mot den politiske.

Gravers og Sverdrups begrenset som nevnt de mulige rettslige konsekvensene ved å bruke reservasjonsretten. Som Arnesen poengterte, var ikke aktivisering av reservasjonsretten et

---

<sup>222</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Undervedlegg 3: 41.

<sup>223</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Undervedlegg 3: 41.

<sup>224</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Undervedlegg 3: 41; Arnesen ofl. 2000: 120-122.

<sup>225</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Underlvedlegg 3:46.



avtalebrudd. De rettslige konsekvensene ifølge forfatterne ville ”antakelig bli ganske små”.<sup>226</sup> Med hensyn til matsminkedirektivet antydte de at konsekvensene av ikke å innlemme de tre direktivene, ”neppe [ble] særlig omfattende”.<sup>227</sup>

De skisserte to rettslige alternativer til hvilke mottrekk EU kunne iverksette ved reservasjon fra EFTA-siden. Det ene alternativet, og det mest dramatiske, var at avtalen ble sagt opp. Forfatterne mente oppsigelse etter artikkel 127 ikke trengte en saklig begrunnelse. Det var det andre alternativet som ble gjenstand for den rettslige analysen i betenkningen. Det dreide seg om de saksbehandlingstrinn som følger av EØS-avtalens artikkel 102. Her konsentrerte forskerne seg om tolkningen av hvilken del av avtalen som ble berørt av EFTAs reservasjon.

Her var det forskernes tolkning av hvilken del av avtalen som ble berørt av EFTAs reservasjon som var hovedfokuset. Graver og Sverdrup understreket også at suspensjon av den berørte delen hadde som formål om å gjenopprette balansen, og ikke tjente som et sanksjonsmiddel for EU til å reagere mot norsk reservasjon. Således lignet Gravers og Sverdrups tolkning på Arnesens, som argumenterte for at reservasjonsretten måtte bli forstått som et reparasjonsverktøy, heller enn et sanksjonsverktøy.

Forfatterne la seg også på samme linje som Arnesen i tolkningen av hvilken del av avtalen som ble berørt av reservasjon mot matsminkedirektivet og suspensjon generelt. I et mer allment perspektiv hevdet forfatterne at det var kun avtalens vedlegg som ble berørt av suspensjon, mens avtalens protokoll og hoveddel forble inntakt. I tilknytning til matsminkedirektivet var det derfor vedlegget om næringsmidler som ville bli berørt av suspensjon. Forfatternes analyse tydet på at tilstøtende eller ytterligere vedlegg ikke ville bli berørt av suspensjonen ved aktivering av reservasjonsretten.

I et politisk perspektiv tegnet derimot forfatterne et mer negativt bilde av konsekvensene ved å benytte reservasjonsretten: ”[M]an kan forvente mer omfattende konsekvenser på EUs holdning utenfor det som i dag følger av avtalen, dvs. i utviklingen av avtalen fremover og på samarbeidet utenfor EØS-avtalen”.<sup>228</sup> Forfatterne trakk fram tre mulige handlingsalternativer for EU. For det første kunne EU gå til mottiltak på berørte områder av avtalen. For det andre kunne EU avstå fra mottiltak. Og endelig, for det tredje kunne EU ta politiske initiativ som svekket samarbeidsforholdet mellom Norge og EU. Forfatterne erkjente også ved den

---

<sup>226</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Undervedlegg 4: 49.

<sup>227</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Undervedlegg 4: 49.

<sup>228</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Undervedlegg 4: 49-50; Arnesen ofl. 2000: 117-118.

politiske analysen heftet det usikkerhet. Hvordan Norge, øvrige EFTA-land i EØS og EU ville agere, var en øvelse som naturlig nok var tuftet på en hel del skjønn. Basert på tidligere erfaring og faglitteratur trakk like fullt forfatterne frem tre trekk ved EUs reaksjonsmønster.<sup>229</sup>

Graver og Sverdrup pekte for det første på EØS-samarbeidet som et rettslig samarbeid: ”Fordi det er et rettslig samarbeid vil det også forventes at partene forsøker å forholde seg til, og agerer i forhold til det gjeldende regelverket”.<sup>230</sup> Det andre trekket ved reaksjonsmønsteret til EU var at EU-samarbeidet var tuftet på prinsippet om konsensus. Partene i samarbeidet tilstreber å finne løsninger for fortsatt godt og bærekraftig samarbeid og utvikling. Det tredje og siste trekket forfatterne trakk fram var at EU er et komplekst og sammenkoplet system.<sup>231</sup> I søken etter løsninger i EU forsøker medlemslandene å kople sammen flere saksområder.

Forfatterne trakk fram noen spesielle trekk ved EUs handlingsmønster som kunne være nyttige for å forstå følgene av en eventuell norsk reservasjon.<sup>232</sup> Det første spørsmålet var om direktivet markerte konflikt eller konsensus i medlemslandene i EU. Et annet spørsmål var om direktivet medførte store eller små handelsvridende effekter. For det tredje så var det avgjørende for konsekvensene av å benytte reservasjonsretten om direktivet var i periferien eller kjernen av avtalen. For det fjerde var det også sentralt for omfanget av konsekvensene om direktivet kunne koples til andre politikkområder. Et femte spørsmål var om reservasjonen var godt eller svakt dokumentert. For det sjette var det viktig om begrunnelsen for å legge ned veto bygget på moralske eller økonomisk begrunnelser. Et syvende spørsmål var om Norge kunne påberope seg nasjonale vitale interesser ved å benytte reservasjonsretten. Et åttende spørsmål var om Kommisjonen hadde vært proaktiv eller reaktiv ovenfor Norge. Med det mente forfatterne at Norge hadde større sjanse for å legge ned veto mot et direktiv, hvor Norge i mindre grad hadde deltatt i rådsslagningen av direktivet. Og endelig, det niende trekket ved reaksjonen var avhengig av hvilken prosess som hadde ledet til reservasjonen. Hadde det vært stor grad av en demokratisk prosess hvor landet støttet seg til samfunnsmessig og faglig oppslutning, dempet forfatterne ned konsekvensene av reservasjonsretten.

---

<sup>229</sup> Erfaringene tok utgangspunkt i følgende eksempler: Eksempel 1: Låne og tilskuddsordningen, som dreide seg om at EFTA-landene skulle gi finansieringsbistand til utvikling og strukturtilpasning i Portugal og Spania. Eksempel 2: Anti-dumpingtiltak mot norsk laks, hvor Kommisjonen innledet dumping- og subsideringsavgift mot Norge. Eksempel 3: Veterinæravtalen og koplingen til markedsadgangen for laks. Eksempel 4: Sveits og deres bilaterale forhandlinger. Jmf. Kux og Sverdrup 2000; Sverdrup 1998.

<sup>230</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 57.

<sup>231</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 57-58.

<sup>232</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 58-60.

Avslutningsvis løftet forfatterne blikket på endringene i Europa generelt og hvordan de hadde endret den politiske konteksten for Norges relasjon til EØS og EU. Balansen ble forrykket i EUs favør da fire EFTA-medlemmer tok steget ut til fullt medlemskap. EUs økende integrasjon skjedde både i bredden og dybden. Norge hadde økt sin samhandling med EU i form av deltakelse i ØMU, Schengen-avtalen og felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. EØS-avtalen var ikke det eneste som kunne ta skade av reservasjon.<sup>233</sup> Slutningen forfatterne trakk mot denne bakgrunnen, var at Norge kunne miste ”goodwill” i EU systemet og i en rekke medlemsstater om de brukte reservasjonsretten.<sup>234</sup>

### **5.3.3 Tjenstedirektivet og forskerne – i kjernen av EØS**

Tjenstedirektivet hadde som siktemål om å bygge ned handelshindringer og blokader på tvers av landegrensene.<sup>235</sup> Målet var å sikre fri etableringsadgang for tjenesteytere i medlemsstatene og fri tjenesteytelse mellom medlemsstatene. Direktivet gikk derfor inn i en av de fire definerte frihetene, fri flyt av tjenester. Det var særlig tre elementer ved direktivet som hadde skapt strid. For det første hadde fagbevegelsen reist spørsmål om direktivet ville drive frem sosial dumping. Fagbevegelsen mente at direktivet vanskeliggjorde arbeidet med å kontrollere vern av arbeidsrettighetene til arbeiderne. For det andre ble det stilt spørsmål om tjenstedirektivet svekket muligheten for å granske utenlandske tilbyders aktiviteter. Og endelig, for det tredje skapte tjenstedirektivet særlig strid om hvorvidt tjenstedirektivet vil beskytte eller styrke forbrukernes rettigheter.<sup>236</sup>

Kristin Alsos, forsker på arbeidsrett ved Universitetet i Bergen, har sammen med Stein Evju og Anne Mette Ødegård studert hvilke konsekvenser tjenstedirektivet får for regjeringens arbeid mot sosial dumping.<sup>237</sup> Hovedsynspunktet til forfatterne er at tjenstedirektivet vil ikke ha noen direkte eller selvstendig betydning for arbeidsrettslige spørsmål. Forfatterne konkluderte med at dette også gjaldt for regjeringens tiltak mot sosial dumping.<sup>238</sup> Liknende konklusjon finner vi også hos samme Alsos ett år senere. Alsos og Evje slo også i denne artikkelen fast at tjenstedirektivet vil ha liten eller ingen betydning for tiltak som regjeringen har iverksatt mot sosial dumping.<sup>239</sup>

---

<sup>233</sup> Schengen-avtalen trådte i kraft 25. mars 2001 i Norge. NOU 2012: 2 Utenfor og Innenfor.

<sup>234</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 61.

<sup>235</sup> St. prp. nr. 34 2008-2009 Om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/123/EF om tjenester i det indre markedet (tjenstedirektivet): 2-3.

<sup>236</sup> Grimsby og Grünfeld 2008; Orskaug 2007.

<sup>237</sup> Alsos ofl. 2008.

<sup>238</sup> Alsos ofl. 2008: 40.

<sup>239</sup> Alsos og Evje 2009: 16.

Fredrik Sejersted, leder for senter for europarett ved Universitetet i Oslo, argumenterte på den ene siden for at tjenstedirektivet var et av de vanskeligste direktivene å reservere seg mot. Men på den andre siden hevdet han, ledsaget av Arnesen, at konsekvensene av å godta direktivet var mindre omfattende for norsk arbeidsliv og –miljø, enn det den offentlige debatten indikerte.<sup>240</sup> Juristene mente at den sosiale dumpingen, som fagbevegelsen fryktet mest ved direktivet, ikke hadde så mye med tjenstedirektivet å gjøre. Sejersteds argumentasjon om mer alvorligere konsekvenser tok utgangspunkt i at den gikk rett inn i en av ”de fire friheter”: ”I verste fall kan hele den delen av EØS-avtalen som regulerer tjenester bli satt ut av kraft. Og det er en stor og meget viktig del av avtalen”.<sup>241</sup>

#### **5.4 Stoltenberg I-regjeringen: dramatisk og vidtrekkende**

Stoltenberg I-regjeringens proposisjon, som ble lagt fram 24. november 2000, foreslo å godkjenne matsminkedirektivet.<sup>242</sup> Det andre alternativet som proposisjonen antydte var at Norge kunne reservere seg mot matsminkedirektivet. I en avveining mellom de helsemessige vurderingene ved direktivet og konsekvensene av en reservasjon, veide det siste aspektet tyngst for Stoltenberg I-regjeringen. I vår behandling av stortingsproposisjonen skal vi ha i mente at forskernes betenkning fortsatt var ukjent for regjeringen.

Brundtland III-regjeringen hadde også i debatten om konsesjonsdirektivet frarådet Stortinget å benytte reservasjonsretten mot matsminkedirektivet. Et sentralt argument til mindretallsregjeringen den gangen hadde vært at norsk samarbeid i EU ville ta skade av norsk reservasjon. Bare kort tid etter at regjeringen under ratifiseringen av EØS-avtalen hadde forfektet en reservasjonsrett som man kunne benytte, var retten mindre anvendelig. Stoltenberg I-regjeringen hevdet at det ville få vidtrekkende konsekvenser å benytte reservasjonsretten mot matsminkedirektivet. Nå framstod det mer alvorlig å benytte reservasjonsretten og gjorde forestillingen om en mindre praktisk reservasjonsrett tydeligere.

Stoltenberg I-regjeringen hadde ikke en særlig inngående betraktning om hvorfor det mente at reservasjonsretten ville få ”vidtrekkende konsekvenser”.<sup>243</sup> Regjeringens antydning hvilte på to forutsetninger. For det første, en norsk reservasjon medførte at EFTA som enhet reserverte

---

<sup>240</sup> Se også Jon Erik Dølviks uttalelse til Frifagbevegelse. *Misforstått veto-trussel*. Publisert 06.12.2005, oppdatert 25.11.2009, <http://www.frifagbevegelse.no/passive/loaktuelt/nyheter/article1856789.ece>. [Lastet ned 15.02.13]

<sup>241</sup> Aftenposten Morgen. *Vrient nei for Norge*. Publisert på trykk 23.10.2008. Tilgjengelig fra Retriever [Lastet ned 24.01.2013]. Se også kronikk i Bergens Tidende. *Hva vet vi om veto?* Publisert på trykk 06.12.2006. Tilgjengelig fra Retriever [Lastet ned 20.01.2012]

<sup>242</sup> St. prp. nr. 12 2000-2001: Om samtykke til at Norge deltar i EØS-komitebeslutning om innlemmelse av diversedirektivet (95/2/EF), fargestoffdirektivet (94/36/EF) og søtstoffdirektivet (94/35/EF) i EØS-avtalen.

<sup>243</sup> St. prp. nr. 12 2000-2001: 5.

seg, og ikke bare Norge. For det andre, og den mest betydningsfulle av dem, var at regjeringen hevdet at vedlegget om næringsmiddel (vedlegg II), ville falle bort eller suspenderes ved reservasjon fra EFTA-siden.<sup>244</sup> Suspensjonen av næringsmiddeldelen ville ifølge regjeringen få store konsekvenser for norsk eksportindustri. Regjeringen understreket også at aktivering av reservasjonsretten ikke hadde forekommet tidligere. Således heftet det stor usikkerhet ved hvilke mottrekk EU ville utløse på bakgrunn av reservasjon fra EFTA-blokken.

Forestillingen om at reservasjonsretten var ikke kunne bli brukt, forsterket seg i næringskomiteens flertallsinnstilling. Arbeiderpartiet, som utgjorde flertallet sammen med Høyre og Fremskrittspartiet, viste til Utenriksdepartementets utredning av reservasjonsretten. Det forelå flere betenknninger om reservasjonsretten, men flertallet i komiteen støttet seg utelukkende til Utenriksdepartementets utredning. Utredningen tok først for seg reservasjonsretten på et mer overordnet plan, med utgangspunkt i de betraktningene regjeringen hadde gjort i 1992 og på bakgrunn av erfaringene av samarbeidet hittil. På et generelt grunnlag konkluderte den med at det ville få ”dramatiske” følger å benytte reservasjonsretten, og at den bare kunne brukes i ”eksepsjonelle” tilfeller.<sup>245</sup> Utredningen styrket også bilde av at reservasjonsretten neppe kunne bli brukt.

Utredningen hadde, i motsetning til proposisjonen, en mer inngående begrunnelse for hvorfor EU ville tolke suspensjonen som vid. For det første mente utredningen at beslutningsprosessen i EØS ikke påregnet bruk av reservasjonsretten. For det andre hevdet den at EU ville legge til grunn en vid suspensjon, fordi reservasjonsretten hadde som utgangspunkt å være et pressmiddel til å få EFTA-landene til å godta nye lover.<sup>246</sup>

### **5.5 Høyre og Fremskrittspartiet – økende norsk innflytelse**

I næringskomiteens flertall var partikonstellasjonen den samme som i de to første forberedende rundene. Også Høyre og Fremskrittspartiet gikk inn for å utnytte det norske handlingsrommet i EU heller enn å benytte reservasjonsretten i de to første rundene. Målet var at forhandlinger med EU kunne resultere i særordninger for Norge. Her argumenterte partiene for at Norge skulle dra nytte av den påvirkningen Norge hadde i EU gjennom EØS-avtalen. I flertallsinnstillingen så vi at det norske ansvaret ovenfor de andre EFTA-landene i EØS stod sentralt i argumentasjonen for ikke å benytte reservasjonsretten.

---

<sup>244</sup> Suspensjon vil i første omgang utarte seg som en midlertidig. Når EFTA varsler reservasjon mot nytt regelverk skal partene forsøke å komme til løsning innenfor en tidsramme på seks måneder.

<sup>245</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Vedlegg 10, begge begrepene: 28.

<sup>246</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Vedlegg 10: 28.

Høyre og Fremskrittspartiet argumenterte for at Norge hadde muligheter for å påvirke EU gjennom EØS-avtalen og vedtaksprosedyren der. Høyres og Fremskrittspartiets holdning til norsk påvirkning i EU ble forsterket også i debatten om matsminkedirektivet. Ansgar Gabrielsen ga et betydelig mer positivt bilde av den norske innflytelsen i EU gjennom EØS-samarbeidet enn det som Høyre hadde stått for tidligere. Under ratifiseringen var EØS-avtalen ikke tilstrekkelig og EU-medlemskap var det beste alternativet til sterkere påvirkningen på utformingen av regelverket. Gabrielsen mente at det norske samarbeidet utviklet seg i takt med EU og at norsk samarbeid i EU til og med var ”tiltakende”.<sup>247</sup>

Senere i debatten konkluderte han med at den norske påvirkningen i EU var tilfredsstillende. Det kjennetegnet også argumentasjonen til Høyre og Framskrittspartiet at anvendelse av reservasjonsretten kunne svekke den norske og økende innflytelsen: ”Det er den jevne, fremtidige dialogen med EU jeg tror det er viktig å tenke på når vi behandler det enkelte direktiv”.<sup>248</sup>

Øyvind Hedstrøm fra Fremskrittspartiet, argumenterte også for at norsk påvirkning i EU var økende og styrket. Om Norge, og dermed hele EFTA-blokken aktiverte reservasjonsretten, ville det svekke Norges posisjon i den fremtidige regelutformingen i EU. Hedstrøm viste særlig til de forskjellige ekspertkomiteene Norge kunne delta i. Han tegnet et positivt bilde av hvilke muligheter Norge hadde til å påvirke regelutformingen gjennom komiteene: ”Vi har i EØS-avtalen påvirkningsmulighet gjennom vår deltakelse i mange av de komiteene som påvirker sakene”.<sup>249</sup> Både hos Høyre og Fremskrittspartiet var det en tydelig positiv oppfatning av den norske innflytelsen i EU. Dette var for så vidt en videreføring av den holdningen de hadde under forhandlingene om matsminkedirektivet. Men under debatten var det en betydelig styrket tro på det norske handlingsrommet, selv om de norske kravene i matsminkedirektivet hadde blitt avslått av EU.

Synet til Høyre og Fremskrittspartiet i tilknytning til matsminkedirektivet står også i sterk kontrast til partienes holdning til den norske innflytelsen i EU under ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992. Dette ble også nevnt i forrige kapittel men befester seg i debatten om matsminkedirektivet. Partiene har nå i mye større utstrekning positiv oppfatning om at Norge kan være med å påvirke regelutviklingen i EU. Partiene ønsket heller å diskutere muligheten for å påvirke regelutforming i stedet for en inngående debatt om reservasjonsretten.

---

<sup>247</sup> St. tid. 2000-2001: 1593.

<sup>248</sup> St. tid. 2000-2001: 1594.

<sup>249</sup> St. tid. 2000-2001: 1588.

## 5.6 Mindretallsinnstillingen – EU har ikke rikket seg en millimeter

Partiene i mindretallet – Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti – ønsket å benytte reservasjonsretten mot matsminkedirektivet. Sosialistisk Venstreparti var ikke representert i næringskomiteen, men sluttet seg til mindretallet ved hjelp av en supplerende merknad fra utenrikskomiteen. Alle de fire partiene hadde allerede argumentert for å bruke reservasjonsretten mot matsminkedirektivet ved to tidligere anledninger.

Mens partiene i flertallet argumenterte for at det var vanskeligere å benytte reservasjonsretten enn det de har hevdet før, kan vi se samme utviklingstrekk blant partiene i mindretallet. Forskjellen er bare at partiene i mindretallet gjorde tydeligere bilde om at reservasjonsretten *kunne* brukes.

Partiene i mindretallsinnstillingen avviste at bruk av reservasjonsretten ville bli møtt med sterke reaksjoner. Først og fremst kritisert partiene regjeringen for ikke å dokumentere sin konklusjon om de alvorlige konsekvensene, og trakk samtidig fram uttalelser fra EU. Her refererte de til EUs ambassadør til Norge, John Maddison, som bekreftet at EU kun ville holde seg til området som ble direkte berørt av direktivet.<sup>250</sup> Alle partiene argumenterte for at regjeringens spekulasjoner om kraftigere reaksjonen enn hva det var grunnlag for, bidrog til å forverre EUs holdning til reaksjonene.

Blant mindretallspartiene var det nå en enda mer optimistisk holdning til EUs reaksjonsmønster enn det de samme partiene hadde stått for før: ”Norsk reservasjon mot å innføre nytt regelverk bør møte forståelse internt i EU”.<sup>251</sup> Siden motforestillingene mot matsminkedirektivet var tuftet på hensynet til miljø, sikkerhet og helse, påstod partiene at reservasjon ville bli akseptert av EU.

I mindretallets innstilling ble det også uttrykt tillit til at EU ikke ville reagere kraftigere enn hva avtaleteksten. Partiene hevdet at EU hadde et ansvar for ikke å iverksette tiltak som var mer inngripende enn det som var nødvendig for å gjenopprette balansen. Mindretallet mente også at det i lys av den videre utviklingen i EU var nødvendig å legge ned veto for å kunne gå foran som et foregangsland med hensyn til helse, miljø og sikkerhet. Å bruke reservasjonsretten nå innebar også at Norge ikke trengte å ta inn liknende og skadelige direktiv i framtiden. Partiene har således en tydelig oppfatning om at reservasjonsretten var i EØS’ avtaleverket for å bli brukt, samtidig som det også var et uttrykk for norsk handlefrihet.

---

<sup>250</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 16. John Maddison svarte følgende på spørsmålet om norsk fiskeeksport ble berørt av suspensjon: ”Nei, vi vil holde oss til dette område”.

<sup>251</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 15.

Med norsk reservasjon kunne landet opprettholde nasjonale særordninger på det politikkområdet som direktivet berørte, også i fremtiden.

Sosialistisk Venstreparti hadde i en særmerknad fra utenrikskomiteen en mindre negativ holdning til reservasjonsretten enn det som var tilfellet under ratifiseringen av avtalen i 1992. Partiets holdning lå nært synet det hadde hatt til reservasjonsretten i de to første rundene om matsminkedirektivet. Partiet argumenterte for at Norge skulle benytte reservasjonsretten for å ”utprøve reservasjonsrettens reelle funksjon”.<sup>252</sup> Det presiserte at reservasjonsretten hadde blitt forhandlet fram gjennom lange og vanskelig forhandlinger. Under stortingsdebatten avviste Sosialistisk Venstreparti at reservasjonsretten ville sette hele EØS-samarbeidet i fare: ”Dette virker underlig på bakgrunn av den bagatellmessige betydningen reservasjonen tross alt får for EU”.<sup>253</sup>

Også Kjell Magne Bondevik fra Kristelig Folkeparti, var bekymret om reservasjonsretten i det hele tatt ville bli aktivert i forbindelse med matsminkedirektivet: ”[jeg] undrer meg på om flertallet i denne sal overhodet i noen sak vil være villig til å bruke reservasjonsretten”.<sup>254</sup> Under ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992 la Kristelig Folkeparti vekt på at reservasjonsretten var viktig i saker som berørte spørsmålet som nasjonal helse, miljø og sikkerhet. Under debatten om matsminkedirektivet knyttet Bondevik reservasjonsretten nettopp til denne typen sak til helse og sikkerhet. Under godkjenningen av EØS-avtalen ”tilleggspakke” i 1994 sluttet Venstre seg til Kristelig Folkepartis syn. Venstre ønsket også å benytte reservasjonsretten i saker som berørte spørsmålet om helse, miljø og sikkerhet. Partiet argumenterte derfor for at landet skulle reservere seg mot matsminkedirektivet. Begge partiene plasserte seg innenfor det synet som de også forfektet under ratifiseringen av EØS-avtalen i 1992 og godkjenningen av ”tilleggspakken” to år senere.

## **5.7 Forskeranalysene til partiets tjeneste**

I EØS-avtalens syv år lange historie, fra 1994 og fram til 2001, har politikerne diskutert reservasjonsretten uten særlig fundament i forskning om den. Det spesielle med matsminkedirektivet var at det nå forelå omfattende utredning om den, som knyttet til reservasjonsretten og ble presentert i næringskomiteen på Stortinget. For første gang ligger det nå et faglig fundert kunnskapsgrunnlag om retten. Det er særlig to spørsmål som står

---

<sup>252</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 18.

<sup>253</sup> St. tid. 2000-2001: 1587, Lisbet Rugtvedt (SV).

<sup>254</sup> St. tid. 2000-2001: 1609.



sentralt: Hvilke spørsmål reiste ”oppdragsgiveren”? Og endelig, hvilke utvalg av analysen trakk partiene ut?

### 5.7.1 Senterpartiet

Senterpartiet hevdet at betenkningene til forskerne lå nærmere mindretallsinnstillingen, enn regjeringens betraktninger om de omfangsrrike konsekvensene ved å benytte reservasjonsretten. I et rettslig og politisk perspektiv var konsekvensene av å benytte reservasjonsretten begrenset. Betenkningene passet derfor godt til partiets posisjon i innstillingen, hvor partiet omtalte EUs reaksjoner på norsk reservasjon som positive. Det trakk også fram det som partiet mente var den klare slutning til forskerne: ”Det er ikke noe avtalebrudd om en EFTA-stat hindrer EFTA-blokken i å medvirke til at nye direktiver innlemmes i EØS-avtalen”.<sup>255</sup>

Partiet fremhevet seks trekk ved betenkningene. I sitt første punkt argumenterte partiet for at norsk reservasjon ikke trengte å svekke homogeniteten til EØS-avtalen. Reservasjon mot matsminkedirektivet ”ville være den første av flere tusen Norge har implementert i uendret form”.<sup>256</sup> Partiet sluttet seg til forskernes forståelse av ”den berørte delen” av avtalen, som forskerne hevdet ikke måtte tolkes videre enn nødvendig. Det var kun delen om næringsmiddel som ble berørt av matsminkedirektivet. Partiet argumenterte for at betenkningene viste at matsminkedirektivet ikke ville berøre andre deler av avtalen enn delen om næringsmiddel. Således brukte partiet betenkningene til å tilbakevise Stoltenberg I-regjeringens antydning om dramatiske konsekvenser.

I det tredje punktet slo partiet fast at betenkningen med tydelighet viste at den ”langvarige” prosedyren etter artikkel 102 eller reservasjon ville starte først i det Stortinget eventuelt gjorde vedtak om å benytte reservasjonsretten. Vi kan antyde at partiet mente at man hadde tid til å forhandle om direktivet før EU iverksatte suspensjon av regelverket. For det fjerde la partiet vekt på at sanksjoner ikke bare var rettslig regulert. Senterpartiet argumentert for at de politiske funderte reaksjonsmåtene til EU ”ramme[r] Norge mye [...] mindre omfattende enn det som hevdes i proposisjonen”.<sup>257</sup> Partiet tolket altså Graver og Sverdrups drøftelse av hva som lå til grunn EUs handlingsmønster i en mindre alvorlig retning enn hva regjeringen gjorde. I et rettslig perspektiv, så vel som et politisk, antydet partiet at konsekvensene ville være begrenset.

---

<sup>255</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 19.

<sup>256</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 19.

<sup>257</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 19.

Senterpartiet hevdet til slutt at betenkningene pekte på tilnærminger som Norge kunne anvende for å redusere konsekvensene av å bruke reservasjonsretten. Finn Arnesen argumenterte for at Norge kunne vedta regler som var likelydende EUs regelverk i etterkant av en norsk reservasjon, en tilnærming partiet tolket som ”omvendt tilpasning”. Partiet argumentert for at Norge kunne reservere seg mot matsminkedirektivet for så å vedta regler som var likelydende EUs regelverk i henhold til direktivet. Dette ville på den ene siden minimalisere konsekvensene av reserverasjonen. På den andre siden trengte Norge ikke innlemme de omstridte 13 stoffene i direktivet, som de hadde vitenskapelig belegg for var helseskadelig.<sup>258</sup> I det sjette, og siste punktet, pekte partiet på at det også fantes andre løsningsalternativer enn kun de avtaleregulerte. Her trakk det fram Gravers og Sverdrups argumentasjon om at Norge kunne ta initiativer til løsninger som kunne gjøre det enklere for EU å godta norsk reservasjon.

Morten Lund fra Senterpartiet viste i stortingsdebatten til de spesielle trekkene som Graver og Sverdrup la til grunn for å forstå EUs handlingsmønster ved norsk reservasjon. Lunds valg av trekk hadde til hensikt å bygge en type reaksjonsmønster hos EU som var formildende ovenfor en norsk reservasjon. Han hevdet for det første at de norske helsemessige grunnene for å benytte reservasjonsretten var veldokumenterte.<sup>259</sup> Han viste også til at det ikke var noen handelsvridende effekter ved norsk reservasjon: ”ingen igangværende handel fra EU vil bli stoppet av en reservasjon”.<sup>260</sup> Lund argumenterte for at det har vært en bred folkelig oppslutning om ikke å innlemme matminkedirektivet, noe som henviste til forfatterens spørsmål om hvilken prosess som førte fram til en eventuell norsk reservasjon. Senterpartiets representant argumentert også for at matsminkedirektivet hadde vært omstridt også blant EU-medlemmer. Denne grenset til Gravers og Sverdrups spørsmål om direktivet hadde vært vanskelig også for EU-medlemmer.

Senterpartiet var avgjørende for at forskerne gjorde sitt inntog i debatten om matsminkedirektivet, siden det var dette partiet som hentet inn samtlige betenkninger. Partiet viste i stor grad til betenkningene fra Arnesen og Graver og Sverdrup. Vi har sett at partiet benyttet betenkningene til å bygge opp under sin innstilling om at reservasjonsretten medførte mindre inngripende konsekvenser enn slik flertallet og proposisjonen fremstilte det. Partiet viste derimot ikke til Utenriksdepartementets utredning. Det var også en rekke elementer ved

---

<sup>258</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001: 19.

<sup>259</sup> St. tid. 2000-2001: 1596.

<sup>260</sup> St. tid. 2000-2001: 1596.

betenkningene som partiet ikke trakk fram. Vår studie av forskernes konklusjoner viste med tydelighet at utrederne mente reservasjonsretten kunne få konsekvenser av politisk karakter. Dette var særlig klart hos Graver og Sverdrup, men også Arnesen pekte på konsekvenser av politiske betydning: ”det er ikke urimelig å anta at EFTA-landenes innflytelse over utformingen av rettsakter som hører hjemme i den del av vedlegget som er satt ut av kraft kan bli redusert”.<sup>261</sup>

### 5.7.2 Arbeiderpartiet

Under stortingsdebatten var det karakteristisk at Arbeiderpartiet klart skilte mellom politiske og rettslige konsekvenser i sin omtale av konsekvensene av å bruke reservasjonsretten. I forlengelse av skillet mellom den rettslige og politiske dimensjonen ved reservasjonsretten, trakk Arbeiderpartiet fram de politiske konsekvensene som de mest betydningsfulle. I et rettslig perspektiv var konsekvensene mindre: ”vi vil kunne leve med dei mottiltaka som EU vil sette i verk med utgangspunkt i reine juridiske tolkningar av EØS-avtalen”.<sup>262</sup>

Utenriksminister Torbjørn Jagland mente at de politiske konsekvensene ville være de ”mest vidtrekkende og minst overskuelige”.<sup>263</sup> Grunnen til at Jagland vektla den politiske betydningen av matsminkedirektivet, var at EU allerede hadde avvist tilsvarende krav fra andre medlemsland. Han argumenterte også for at direktivet dreide seg om sentrale regler. Den politiske reaksjonen til EU ville derfor være alvorlig, fordi Norge vil svekke sin godvilje i EU og blant EU-medlemmer.

Også andre arbeiderpartipolitikere vektla det politiske aspektet i sine vurderinger av konsekvensene av å aktivere reservasjonsretten. Her trakk politikerne fram viktigheten av å delta i utvidelsen av EU, ansvaret Norge hadde ovenfor de andre EFTA-landene i EØS og videreutviklingen av avtalen for å møte de ”behov og utfordringer [landet] står ovenfor framover”.<sup>264</sup>

Fra proposisjonen til stortingsdebatten så vi at Stoltenberg I-regjeringen forflyttet hovedkonsentrasjonen i omtalen av konsekvensene ved å bruke reservasjonsretten. I proposisjonen og innstillingen argumenterte regjeringen for at konsekvensene av å bruke retten var alvorlige, delte regjeringen under debatten konsekvensene i politiske og rettslige perspektiver. En rimelig tolkning av forflytningen til regjeringens argumentasjon kan ses som

---

<sup>261</sup> Innst. S. nr. 104 2000-2001, Undervedlegg 3: 46.

<sup>262</sup> St. tid. 2000-2001: 1585. Sitatet stammer fra Kjell Opseth (Ap). Jmf. også Mimmi Bæivi (Ap): 1591.

<sup>263</sup> St. tid. 2000-2001: 1601.

<sup>264</sup> St. tid. 2000-2001: 1605. Sitatet stammer fra Kjell Engebrets (Ap). Jmf. også Kjell Opseth: 1587.

en reaksjon på forskernes inntog: Da forskernes omtale av konsekvensene i et politisk lys var mer alvorlig enn de rene, rettslige konsekvensene, ble de også viktigere for regjeringen å bruke det politiske perspektivet i sin omtale av konsekvensene av å aktivere reservasjonsretten.

### **5.7.3 Sosialistisk Venstreparti**

Sosialistisk Venstreparti gikk i forbindelse med matsminkedirektivet inn for å teste ut hvilke konsekvenser det medførte å benytte reservasjonsretten. Partiet benyttet to deler av Finn Arnesens betenkning til å bygge opp under sitt forslag. For det første mente partiet at EU ikke ville reagere kraftigere enn det var grunnlag for, ettersom reservasjonsretten hadde som siktemål å gjenopprette likevekten og regelutviklingen mellom EU og EFTA. Lisbet Rugtvedt brukte følgende sitat fra Arnesens betenkning: ”EØS-avtalen åpner neppe for beskyttelsestiltak med pønalt tilsnitt”.<sup>265</sup> Partiet trakk for det andre fram at reservasjonsadgangen var ubetinget og udiskutabel.<sup>266</sup>

### **5.7.4 Høyre**

Høyres differensiering mellom det politiske og rettslige aspektet hadde sammenheng med partiets økende tro på samarbeidet i EU. Det god grunn til å tro at representanten fra Høyre reduserte betydningen av de rettslige konsekvensene da forskernes betenkninger også konkluderte med den samme begrensede betydningen. Ansgar Gabrielsen fremhevet de politiske konsekvensene som avgjørende for at partiet argumenterte mot å bruke reservasjonsretten. Med det politiske aspektet mente Gabrielsen at EU ville utøve press mot Norge i det videre EØS-samarbeidet, om landet skulle benytte reservasjonsretten. Først og fremst ville reservasjonsretten svekke Norges samarbeid med EU.

Med hensyn til de rettslige konsekvensene avdramatiserer Høyre disse. Partiet mente at de rettslige konsekvensene ved reservasjonsretten var selvsagte, men at disse ville bli begrensede. ”Jeg tror [at] det rettslige sporet er begrenset hva som vil skje. Jeg tror ikke det er snakk om at EU vil sette i verk det mest dramatiske hvis vi skulle gå mot dette”.<sup>267</sup>

## **5.8 Tjenstedirektivet – rødgrønn-regjering og et ”vriert” direktiv**

Tjenstedirektivet ble godkjent i Stortinget 23. april 2009. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, som de eneste, stemte samlet i mot direktivet. Flertallet var på offensiven i debatten, de hadde med seg uttalelser fra Fredrik Sejersted som argumenterte for at direktivet

---

<sup>265</sup> St. tid. 2000-2001: 1597.

<sup>266</sup> St. tid. 2000-2001: 1597.

<sup>267</sup> St. tid. 2000-2001: 1593. Jmf. Ivar Kristiansen (H): 1604.

gikk til kjernen av EØS-avtalen. Følgene av å bruke reservasjonsretten ville derfor bli mer alvorlige.

Regjeringen advarte tydelig mot å benytte reservasjonsretten. Regjeringen viste til at det i denne saken ville få omfattende ringvirkninger for Norges forhold til EU og Norges tilgang til det indre markedet. Hovedargumentet til regjeringen var direktivets betydning for avtalen: ”Men på dette området, som omhandler en stor del – ikke alt – av tjenestemarkedet, er det ikke en liten fillesak vi snakker om”.<sup>268</sup> Regjeringen var bekymret for hvilke konsekvenser reservasjonsretten hadde for EØS-avtalen. Dette gjaldt jo en sak som gikk rett inn i EUs fire definerte friheter, ”[som] åpenbart ville ha resultert i det som kalles ”adekvate mottiltak” fra EUs side”.<sup>269</sup> Også Høyre var negativ til å benytte reservasjonsretten. Partiet hevdet at mindretallets kampanje for å bruke reservasjonsretten var tuftet på motstand mot EØS-avtalen og ikke konkret politisk rettet mot selve innholdet i direktivet.

Blant Senterpartiet og Sosialistisk Venstrepartiet fant vi liten grad av rettslig eller politisk fundert begrunnelse for å benytte reservasjonsretten. I debatten om tjenstedirektivet tok partiene særlig opp Brundtlands lovnader om at retten skulle bli brukt om det var nødvendig. Partiene snakket lite om hvilke konsekvenser benyttelse av reservasjonsretten ville få for EØS-avtalen. Motstanden mot direktivet var i større grad preget av de rene tekniske delene av direktivet og ikke mot reservasjonsretten som sådan.

Det er rimelig å tro at det rødgrønne regjeringssamarbeidet har påvirket argumentasjonen for eller i mot å benytte reservasjonsretten. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti deltok i en rødgrønn samarbeidsregjering med Arbeiderpartiet. I Soria-Moria-erklæringen, den politiske plattformen til regjeringen, slo partiene fast at EØS-avtalen var den tilknytningsformen til EU som regjeringen skulle forholde seg til. I en sak hvor Arbeiderpartiet ville godkjenne direktivet var det vanskelig for partiene å argumentere sterkt for å benytte reservasjonsretten. Regjeringssamarbeidet var trolig årsaken til at Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti dempet argumentasjonen for å benytte reservasjonsretten i denne saken. På den andre siden ville også Arbeiderpartiet tone ned sin argumentasjon mot ikke å benytte reservasjonsretten

---

<sup>268</sup> St. tid. 2009-2010: 23, Svein Roald Hansen (Ap)

<sup>269</sup> St. tid. 2009-2010: 23, Steinar Gullvåg (Ap).

for regjeringssamarbeidet sin skyld. Ingen av partiene var tjent med en situasjon hvor partiene spriket i spørsmålene om direktiver fra EU.

## 5.9 Konklusjon

Norsk innflytelse var et sentralt argument for tilhengerne av EØS-avtalen i 1992. Seks år senere hadde lovordene om ”en plass ved bordet” og ”et ord med i laget” blitt byttet ut med globalisering og et Europa og EU i endring. Stoltenberg I-regjeringen var skeptisk til den fremtidige norske innflytelsen i EØS og vedtaksprosedyren der. Likevel har min analyse fra debatten om matsminkedirektivet i dette og forrige kapittelet vist at flere partier har hevdet at norsk påvirkning av direktivene i EU er reell. Partienes syn på norsk innflytelse i EU varierer fra stortingsmeldingen og til debattene om enkelte direktiver. Stoltenberg I-regjeringen var skeptisk til norsk innflytelse i sin stortingsmelding fra 2000, mens regjeringspartiet særlig i forbindelse med de to første rundene av matsminkedirektivet var desto mer positive til norsk innflytelse i EU.

Høyre og Fremskrittspartiet endret i denne perioden sitt syn på norsk påvirkning i EU og EØS-samarbeidet. Partiene var de som tydeligst argumenterte for at EØS-avtalen gav begrenset innflytelse i EØS i 1992, men som nå var mer positive til å kunne påvirke regelutformingen i EU gjennom EØS-samarbeidet.

Norges forhold til EU er stadig med å påvirke partienes syn på Norges innflytelse i EU og om reservasjonsretten kan benyttes eller ikke. Høyre markerte under debatten om å godkjenne EØS-avtalen at partiet ønsket å ta steget fullt ut i EU-medlemskap. Min studie i kapittelet har vist at partiets syn på medlemskap i EU fortsatt påvirker partiets standpunkt til reservasjonsretten og norsk innflytelse i EU. Partiet har argumentert sterkt for ikke å benytte reservasjonsretten, nettopp fordi det svekker det norske samarbeidet med EU. Norsk innflytelse har også vært et viktig argument for *ikke* å bruke reservasjonsretten. Likende oppfatninger finner vi også hos Arbeiderpartiet. I stortingsmeldingen argumenterte de for at den norske innflytelsen nærmest var på vei til å bli marginalisert. Det kan leses som et tydelig signal om at innenfor rammene av EØS kan Norge i liten grad påvirke EU og regelutformingen der. Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet toner derimot ned omtalen av mulige konsekvenser av å benytte reservasjonsretten. Som vi husker fra ratifiseringen av avtalen i 1992, markerte partiene at de ville bruke reservasjonsretten til å bremse opp europeisk integrasjon. Uavhengig av konsekvensene ønsket partiene å benytte reservasjonsretten i forbindelse med matsminkedirektivet. Argumentasjonen var ikke like

sterk for å benytte reservasjonsretten i tilknytning til tjenstedirektivet fordi partiet da var i regjeringssamarbeid med Arbeiderpartiet. Til grunn for regjeringssamarbeidet var Soria Moria-erklæringen som slo fast at EØS var Norges tilknytningsform til EU.

Forskernes inntog i debatten om matsminkedirektivet og tjenstedirektivet var viktig for å forstå hvordan oppfatningen av reservasjonsretten blant politikerne hadde endret seg. Studien vår av matsminkedirektivet viste at standpunktene til reservasjonsretten, og hvorvidt den kunne benyttes, har endret seg. Arbeiderpartiet hevdet reservasjonsretten neppe kunne bli brukt. Her har vi sett at de politiske konsekvensene var de mest alvorlige for ikke å benytte retten.

Det andre tydelige bildet som avtegnet seg var at Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti var desto mer *positiv* til at reservasjonsretten kunne brukes. Partiene mente at EU kunne forstå den norske reservasjonen. Avstanden mellom partiene beviste også at det var vanskelig for de rødgrønne partiene å samarbeide om den politiske plattformen med hensyn til EØS, da de kom til regjeringmakten i 2005. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti var de sterkeste tilhengerne av å benytte reservasjonsretten, mens Arbeiderpartiet var motvillig til å aktivere den.

Min gjennomgang av matsminkedirektivet (2001) og tjenstedirektivet (2009) illustrert at partiene trakk ut utvalg fra forskernes analyse til å bygge oppunder sitt syn på mulige konsekvenser av å benytte reservasjonsretten. Senterpartiet viste kun til to av tre betenkninger. Og i sitt utvalg belyste de analyser som tonet ned konsekvensene av å benytte den, både i rettslig og politisk perspektiv. Hos Arbeiderpartiet var det klarest at partiet skilte mellom rettslige og politiske dimensjoner i sin omtale av hvilke konsekvenser reservasjonsretten fikk for EØS-avtalen. Forskeranalysene ble brukt til å fremme partiets posisjon og meningsdannelse. Senterpartiet og Arbeiderpartiet, som mest aktivt benyttet seg av forskeranalysene, tolket de politiske konsekvensene vidt forskjellig. Der Senterpartiet ikke mente at politiske konsekvenser var særlig betydningsfulle, argumenterte Arbeiderpartiet for det stikk motsatte.

## Kapittel 6: DLD og EUs tredje postdirektiv – Reservasjonsrettens oppstandelse (2010-2013)<sup>270</sup>

---

### 6.1 Innledning

Ved hjelp av to vedtak i april 2011 endret flere at partienes syn på reservasjonsretten seg. 4. april vedtok Stortinget datalagringsdirektivet med en margin på kun ni stemmer.<sup>271</sup> Debatten varte i ti timer, og partimønsteret for og i mot å benytte reservasjonsretten ble forrykket. Fremskrittspartiet ønsket for første gang å benytte reservasjonsretten. Høyre hadde fristilt sine medlemmer og fem medlemmer fra partiet stemte for å bruke retten mot direktivet.<sup>272</sup> Et snaut år tidligere hadde partiet vært igjennom et landsmøtevedtak som splittet partiet i synet på direktivet. Sentralt i den interne debatten til Høyre, var om partiet skulle gå inn for å benytte reservasjonsretten mot direktivet.

Seks dager senere fant det andre vedtaket sted, og som endret Stoltenberg III-regjeringens standpunkt til reservasjonsretten. 10. april vedtok landsmøtet til Arbeiderpartiet å varsle reservasjon mot EUs tredje postdirektiv. For første gang siden avtalen trådte i kraft i 1994, og etter et firesifret antall direktiver, varslet deretter norske myndigheter at Norge ønsket å benytte reservasjonsretten. 23. mai 2011 informerte utenriksminister Jonas Gahr Støre Norges EFTA-partnere og EU-siden om landets holdning til det tredje postdirektivet.<sup>273</sup> Med dette ble Brundtlands ord fra 1992, om at reservasjonsretten var der for å brukes, en realitet.

Dette kapittelet dreier seg om datalagringsdirektivet og EUs tredje postdirektiv. Først av alt skal jeg gjøre rede for direktivenes materielle og politiske innhold. I denne gjennomgangen skal jeg også ta for oss forskernes omtale av mulige konsekvenser av å benytte reservasjonsretten. Deretter skal jeg analysere partienes holdninger til direktivene. Først skal jeg studere Høyres landsmøtedebatt om datalagringsdirektivet: Hvorfor var det sterk motstand mot direktivet i Høyre? Jeg skal avslutte denne delen med å studere debatten om direktivet i Stortinget, og således analysere alle partienes holdninger til det.

---

<sup>270</sup> DLD er forkortelsen til datalagringsdirektivet. Direktivets fulle navn blir benyttet i dette kapittelet.

<sup>271</sup> 89 representanter stemte for, mens 80 stemte mot direktivet. Ved siden av fem medlemmer fra Høyre og hele Fremskrittspartiet, stemte også hele Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mot direktivet.

<sup>272</sup> De fem fra Høyre var Micheal Tetzschner, Henning Warloe, Linda Hofstad Helleland, Nikolai Astrup og Torbjørn Røe Isaksen.

<sup>273</sup> Utenriksdepartementet, utenriksministerens innlegg på vegne av Norge, 23. mai 2011. Tilgjengelig fra regjeringen.no: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/jgs\\_taler\\_artikler/2011/norsk-holdning-postdirektivet.html?id=644021](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2011/norsk-holdning-postdirektivet.html?id=644021). [Lastet ned 03.04.2013]



Med hensyn til EUs tredje postdirektiv skal jeg særlig konsentrere meg om landsmøtevedtaket til Arbeiderpartiet. Først skal jeg se på debatten på landsmøtet til Arbeiderpartiet om partiet skulle gå inn for å varsle reservasjon. Så skal jeg se på regjeringens argumentasjon i etterkant av landsmøtevedtaket for å benytte reservasjonsretten mot direktivet. Hvordan klarte ”grasroten” i Arbeiderpartiet å tvinge fram et vedtak om å varsle reservasjon mot EUs tredje postdirektiv?

Mitt hovedmål i dette kapittelet er å forsøke og forklare *hvorfor* reservasjonsretten har blitt mer aktuell i det bredere politiske miljøet i denne perioden. Den norske europautredningen har også argumentert for at det eksisterte en større vilje for å benytte reservasjonsretten blant partiene på Stortinget.<sup>274</sup> Til grunn for påstanden trakk europautredningen fram nettopp både datalagringsdirektivet og EUs tredje postdirektiv. Den har også vist at reservasjonsretten har blitt mer omtalt i media enn tidligere.

Utredningen har presentert fire forklaringer på hvorfor reservasjonsretten har blitt mer aktuell, som egner seg godt som arbeidshypoteser for kapittelet:<sup>275</sup> i) Er mer konfliktfylte direktiver årsaken til et sterkere ønske om å benytte reservasjonsretten? ii) Har aktualiseringen av reservasjonsretten sammenheng med en generell slitasje og frustrasjon med EØS-avtalens dynamikk? iii) Har en sterkere og mer målbevisst mobilisering mot EØS-avtalen, og særskilte kontroversielle direktiv, gitt en forsterket debatt om å benytte reservasjonsretten? iv) Og endelig, har kreftene som tradisjonelt har manet til forsiktighet mot å benytte reservasjonsretten, blitt svekket og mindre intensive?

Det kan være vanskelig å anlegge et så bredt kildemateriale at vi kan analysere alle spørsmålene. I hvilken grad jeg klarer å svare fullgodt på alle spørsmålene avhenger av kildetilfanget tilgjengelig for kapittelet. Det gjelder særlig til spørsmålet som knytter seg til hvorvidt en økt aktualisering av reservasjonsretten henger sammen med en generell slitasje med EØS-avtalens dynamikk.

Norges forhold til EUs tredje postdirektiv er ikke avklart per mai 2013. 11 medlemmer av EU fikk utsatt tidsfristen for å implementere direktivet i nasjonal lovgivning. Årsaken til utsettelse var at medlemslandene hadde utfordringer med implementering av direktivet. EU har ikke per mai 2013 iverksatt eller formelt uttalt hvordan unionen vil gå fram eller har gått fram med hensyn til den norske reservasjonen. Artikkel 102-prosedyren iverksettes idet det siste

---

<sup>274</sup> NOU 2012:2 Utenfor eller innenfor: 105.

<sup>275</sup> NOU 2012:2 Utenfor eller innenfor: 105. Alle forklaringene har blitt presentert her.

medlemmet av EU har implementert direktivet. Det er ikke min hensikt å postulere utfallet av norsk reservasjon, men heller å analysere Arbeiderpartiets standpunkt og oppfatning til reservasjonsretten ovenfor det tredje postdirektivet, og forklare hvorfor direktivene aktualiserer aktivisering av reservasjonsretten.

Høyre avslo søknaden min om innsyn i partiets arkiv på Stortinget. Partiet begrunnet avslaget med at det omsøkte materialet berører en sak som er dagsaktuell.<sup>276</sup> Her kunne jeg ha tilegnet meg informasjon om hvordan partiet drøftet datalagringsdirektivet i Høyres stortingsgruppe. Aviser vil være en viktig kilde i kapitlet. Jeg har mottatt vedtaksprotokollen fra Arbeiderpartiet, men enkelte innlegg fra de forskjellige debattene er kun gjengitt i videosnutter. Jeg skal derfor støtte meg en del til aviser, og særlig Posthornet. Posthornet er de postansattes avis, og jeg skal anvende denne avisen til å se på utviklingen av debatten om EUs tredje postdirektiv. I fraværet av deltakernes innlegg i papirformat skal vi også se på avisene for å trekke ut uttalelser fra landsmøtet. Høyre har derimot gjengitt debatten mer eller mindre i sin fulle lengde på sine hjemmesider.

## **6.2 Datalagringsdirektivet: Et forskerperspektiv**

Datalagringsdirektivet er et omstridt direktiv både i EU og EØS. EU vedtok det i mars 2006 og fortsatt har noen medlemmer av EU til gode å implementere det i sine respektive nasjonale lovverk. Også blant EFTA-landene har det vært alvorlige betenkeligheter med direktivet. Island og Norge har avventet EUs revisjon av direktivet før landene vil implementere det i lovverket sitt.

Direktivet har som siktemål å harmonisere lover forbundet med lagring av data som er ”fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjon”.<sup>277</sup> Det som omfatter data i denne forbindelse er trafikkdata, lokaliseringsdata og abonnements- og brukerdata. Lagring av data har til hensikt å gjøre det lettere for justismyndighetene å avdekke, etterforske og rettsforfølge alvorlig kriminelle handlinger. Noen deler av direktivet kan medlemslandet selv regulere. Direktivet gir medlemslandene selv mulighet til å definere hva som er alvorlig kriminalitet. Med hensyn til lagringstid, krever direktivet at medlemslandet lagrer dataene i minimum seks måneder, og maksimum to år. Innenfor denne tidsrammen står medlemslandet fritt til å definere hvor lenge de ønsker å lagre data.

---

<sup>276</sup> E-postkorrespondanse med Lars Øy, sekretariatsleder Høyres stortingsgruppe, 2. oktober 2012.

<sup>277</sup> Datalagringsdirektivet: lagring av data fra elektronisk kommunikasjon. Tilgjengelig fra europolov.no: <http://europolov.no/rettsakt/datalagringsdirektivet-lagring-av-data-fra-elektronisk-kommunikasjon/id-309>. [Lastet ned 03.04.2013]

Direktivet rører ved en rekke faglige og politiske perspektiv, som veies mot hverandre. Det ene perspektivet er justismyndighetenes behov for oppdatert kunnskap og metodikk for å bekjempe kriminalitet. Det andre perspektivet er personvernet som blir berørt av en omfattende lagring av data av alle innbyggere. Det siste perspektivet handler om konkurranse på telemarkedet.<sup>278</sup> Det er først og fremst det første perspektivet som har gjort direktivet vanskelig for mange medlemsland av EU.

Samferdselsdepartementet har hentet inn to betenknings, Fredrik Sejersted og Finn Arnesen har stått for begge.<sup>279</sup> Den ene betenkningen bygget på spørsmålet om datalagringsdirektivets relevans for EØS-avtalen. Den andre dreide seg om mulige konsekvenser reservasjon mot direktivet kunne få for Norge og EFTA og samarbeidet med EU og som vi skal konsentrere oss om.

Vi har tidligere sett at både tolkningene av konsekvensene av å bruke reservasjonsretten i tilknytning til matsminkedirektivet og tjenstedirektivet har spriket. I forbindelse med matsminkedirektivene argumenterte forskerne for at det var kun små rettslige konsekvenser av å benytte reservasjonsretten mot det. I tjenstedirektivet var det betraktelige mer omfattende rettslige konsekvenser ved å benytte retten. Det springende punktet var hvorvidt direktivet gikk inn i kjernen eller lå i periferien av EØS-avtalen. Mens tjenstedirektivet gikk til kjernen av EØS-avtalen, var matsminkedirektivet i ytterkanten av avtalen. På denne måten var konsekvensene av å benytte reservasjon mot matsminkedirektivet mindre enn i tjenstedirektivet. Sejersted og Arnesen konkluderte med at det ville få svært små rettslige konsekvenser av å benytte reservasjonsretten mot datalagringsdirektivet, siden det ikke lå i sentrum av avtalen.

### **6.3 Høyres landsmøte – Foreløpig ja til DLD, med reservasjonsretten i bakhånden**

Høyre har stort sett stått samlet i Stortinget når de folkevalgte har implementert nye EU rettsakter i det nasjonale lovverket. Partiet som møtte til landsmøtet i Oslo, 7. mai 2010, var imidlertid delt i synet på datalagringsdirektivet og hvorvidt partiet allerede nå skulle gå inn for reservasjon mot det. Datalagringsdirektivet stilte viktige og tradisjonelle partipolitiske hensyn i Høyre opp mot hverandre. Det ene hensynet var personvernet, og hvor vidt direktivet

---

<sup>278</sup> Datalagringsdirektivet: lagring av data fra elektronisk kommunikasjon. Tilgjengelig fra europolov.no: <http://europolov.no/rettsakt/datalagringsdirektivet-lagring-av-data-fra-elektronisk-kommunikasjon/id-309>. [Lastet ned 03.04.2013]

<sup>279</sup> Om datalagringsdirektivet EØS-rettslige relevans, betenkning 29. januar 2009: [http://www.regjeringen.no/pages/2281081/Betenkning\\_datalagring\\_Arnesen\\_og\\_Sejersted\\_2009-januar.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2281081/Betenkning_datalagring_Arnesen_og_Sejersted_2009-januar.pdf). [Lastet ned 08.04.2013]

styrket eller svekket personvernet. Det andre hensynet var Norges forhold til EU. Skulle partiet aktivere reservasjonsretten, noe som det tidligere har hevdet ville svekke Norges forhold og samarbeid til EU? Foran partiets landsmøte hadde samtlige partier tatt stilling til datalagringsdirektivet. Bare Arbeiderpartiet hadde sagt ja til det. Om Høyre også samtykket til direktivet ville Høyre og Arbeiderpartiet utgjøre flertallet på Stortinget.

Til grunn for vedtaket om datalagringsdirektivet lå en resolusjon om ”styrket” personvern, som ledelsen i partiet hadde utarbeidet.<sup>280</sup> Høyres ungdomsparti, sammen med en rekke fylkes- og lokallag, hadde allerede foran landsmøtet stilt seg kritisk til resolusjonen. De ønsket allerede nå å melde reservasjon mot direktivet. Store deler av partiledelsen gikk inn for å innlemme datalagringsdirektivet. De støttet resolusjonen om personvernet, som hadde til hensikt å skjerpe datalagringsdirektivet på en rekke områder. I resolusjonen ble det særlig stilt høyere krav til vilkårene for å lagre data: Hvor lenge data skulle lagres, hvem som skulle lagre informasjon og hvordan utlevering skulle skje, var de sentrale spørsmålene her. Resolusjonen la til grunn syv punkter til forbedring av datalagringsdirektivet og var en betingelse for at partiet ville støtte en implementering av direktivet i nasjonalt lovverk. Tilhengerne hevdet at dette også ville styrke personvernet allment.

Det første punktet dreide seg om krav til den straffbare handling som måtte oppfyllest for at data ble utlevert. Høyre mente at tre års strafferamme, slik direktivet foreslo, var for lite. I det andre punktet krevde Høyre at lagringstiden maksimalt skulle begrenses til seks måneder. Det tredje og fjerde punktet foreslo strenge krav til utlevering av data. Høyre mente at det kun skulle skje etter rettslig avgjørelse og partiet ville fjerne Finanstilsynets adgang til trafikkdata uten en slik avgjørelse. Høyre ønsket i det sjette og siste punktet, å styrke Datatilsynets rolle.

På Høyres landsmøte stod naturlig nok individets frihet og rettigheter helt sentralt. Tilhengerne og motstanderne av direktivet hadde forskjellige oppfatninger om hvordan friheten og rettighetene til individet ble best ivaretatt. Slik beskrev Høyres talsmann for Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget, Trond Helleland, motsetningene i partiet: ”De beste debattene i Høyre er når de liberale og konservative ideene kolliderer”.<sup>281</sup>

---

<sup>280</sup> ”Styrk personvernet”. Tilgjengelig fra Høyre.no, [http://www.hoyre.no/www/aktuelt/hoyres\\_landsmoter/hoyres\\_landsmote\\_2013/?folderpagesize=10](http://www.hoyre.no/www/aktuelt/hoyres_landsmoter/hoyres_landsmote_2013/?folderpagesize=10). [Lastet ned 26.04.2013]

<sup>281</sup> Muligheter 2010:2, Ideologisk datakræsj: 8. [http://www.hoyre.no/www/aktuelt/magasinet\\_muligheter/2010/](http://www.hoyre.no/www/aktuelt/magasinet_muligheter/2010/). [Lastet ned 08.04.2013]

Tilhengerne argumenterte for at individets rett til å føle seg trygg var det sentrale ved direktivet, også slik resolusjonen tok sikte på å styrke direktivet. Direktivet utrustet nettopp justismyndighetene med de verktøyene som skulle til for at individet ble vernet mot overgrep, ”[v]i skal også være et parti som skaper trygghet [...]”.<sup>282</sup> Partileder Erna Solberg mente først og fremst at partiet skulle arbeide for å være med å påvirke datalagringsdirektivet, med den hensikt å skape trygghet og utruste politi- og justismyndighetene med flere og moderne verktøy i kampen mot kriminalitet. Dette mente Solberg var viktig for partiet, fordi det var viktig for å bekjempe kriminalitet og gjøre lokalsamfunnene tryggere.<sup>283</sup> Solberg argumenterte også for at partiet kunne benytte reservasjonsretten om det ikke oppnådde kravene til modifikasjoner i direktivet, ”[j]eg kommer aldri til å gå inn for datalagringsdirektivet hvis ikke jeg vet sikkert at det bare er politiet som får tilgang til det som lagres”.<sup>284</sup> Et ja-vedtak ville være mindre dramatisk siden partiet likevel kunne si nei til direktivet, om det ikke oppnådde et skjerpet datalagringsdirektiv.

Per Kristian Foss argumenterte også for at datalagring var viktig i kampen mot alvorlig kriminalitet. Han hevdet at direktivet ikke ville føre overvåkning av innbyggerne, fordi utlevering av data trengte godkjenning av domstolen. Foss belyste også forholdet til EU. Han argumenterte for at de politiske konsekvensene var uavklarte, og at et ”kompetent regjeringsparti” ikke vedtok noe det ikke visste konsekvensene av.<sup>285</sup> Arve Kambe, stortingsrepresentant fra Rogaland, argumenterte for at norsk reservasjon ville føre til at Norge ville bli en frihavn for kriminelle på internett. Om Norge brukte reservasjonsretten, ville konsekvensen være at landets regelverk ble ulikt resten av EUs indre marked. Da ville ikke Norge ha like strenge regler som resten av medlemmene av det indre markedet.

Motstanderne mot direktivet argumenterte for at datalagringsdirektivet svekket den liberale rettstaten og individets frihet. Datalagringsdirektivet gjorde omfanget av overvåkning større, ”det er ikke lenger bare telefoner som kan spores, men eksempelvis også en iPad”.<sup>286</sup> Motstanderne argumenterte også for at privatlivets frihet ble rokket ved. De mente fremmede kunne få innsyn i private samtaler med implementering av direktivet. Torbjørn Røe Isaksen

---

<sup>282</sup> Debatt 8. mai 2010, resymé 32: Erna Solberg.

<sup>283</sup> Debatt 8. mai 2010, resymé 32: Erna Solberg.

<sup>284</sup> Debatt 8. mai 2010, resymé 32.

<sup>285</sup> Debatt 8. mai 2010, resymé 30: Per Kristian Foss.

<sup>286</sup> Debatt 8. mai 2010, resymé 30: Micheal Tetzschner.

hevdet at datalagringsdirektivet handlet om å ”verne våre private samtaler med familie, venner og bekjente”.<sup>287</sup>

Flere representanter har et mer positivt syn på reservasjonsretten enn det som har vært inntrykket tideligere. Tidligere har partiet argumentert for at reservasjonsretten ikke kunne benyttes fordi den vil svekke Norges forhold til EU. Partiet hadde også argumentert for at den ville være vanskelig å benytte fordi Norge ikke kan bruke den alene, men sammen med EFTA. Nikolai Astrup mente nå at det reservasjonsretten kunne benyttes. Astrup trakk fram uttalelser fra Fredrik Sejersted som igjen mente at det ville få små konsekvenser å bruke reservasjonsretten. Han mente også at reservasjonsretten ville få små konsekvenser fordi den lå helt i ytterkanten av avtalen.

#### **6.4 Stortingsvedtak om å innlemme datalagringsdirektivet.**

Etter landsmøtet til Høyre kunne partiet starte arbeidet med å utarbeide en avtale med Arbeiderpartiet med den hensikt å innlemme direktivet i Norge. Avtalen stod ferdig 29. mars og førte med seg flertall for datalagringsdirektivet i Stortinget, da både Arbeiderpartiet og Høyre var for. I stortingsdebatten 4. april stod personvernet og individets frihet sentralt, ikke ulikt debatten fra Høyres landsmøte. Det var personvernet som var kjernen i datalagringsdirektivet. De fleste i Høyre og Arbeiderpartiet mente at direktivet styrket personvernet fordi individet ville bli tryggere med datalagringsdirektivet. Motstanderne – Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti – argumenterte derimot for at personvernet ble skadet, fordi omfanget av overvåkning ble betydelige utvidet.

##### **6.4.1 Styrket personvern**

Både Høyre og Arbeiderpartiet argumenterte for at datalagringsdirektivet styrket personvernet. Direktivet ga justismyndighetene moderne og gode verktøy for å videreutvikle sine arbeidsmetoder. Partiene mente tilgang til trafikkdata ville styrke politiet i sin etterforskning og arbeid med oppklaring og rettsforfølgelse av kriminalitet. Samtidig argumenterte partiene for at regelverket ville bli skjerpet der det før ikke hadde eksistert instruksjoner for lagring av data. Med datalagringsdirektivet ville utlevering av data bli svært strengt og det kunne bare leveres ut data ved domsavgjørelse. Partiene stilte også krav om at det ikke kunne kreves utlevert datatrafikk i saker om forbrytelser med en strafferamme under

---

<sup>287</sup> Debatt 8. mai 2010, resymé 30: Torbjørn Røe Isaksen.

fire til fem år. Tilgang til trafikkdata og bedre vilkår for lagring av data, mente tilhengerne var viktig for å styrke personvernet.

Arbeiderpartiet og Høyre mente at forutsigbar lagring av trafikkdata var nødvendig for at justismyndighetene skulle følge utviklingen i den teknologiske utviklingen i samfunnet ellers, ”samfunnet er gjennomdigitalisert”.<sup>288</sup> Knut Storberget, justisminister i Stoltenberg III-regjeringen, slo fast at direktivet inneholdt nødvendig og moderne teknikker for politiet: ”Det er teoretisk og urealistisk å tro at kriminalitet i dagens samfunn kan bekjempes på tilfredsstillende vis uten dette verktøyet”.<sup>289</sup> Erna Solberg hevdet at personvernet vill bli styrket som følge av datalagringsdirektivet, ”så mener jeg det er relevant å si at vi også kriminalitetsbekjempelse også er personvern, derfor mener jeg at vi har fått til et bedre personvern”.<sup>290</sup>

#### **6.4.1 ”Hver Borgers Huus er hellig”<sup>291</sup>**

Partiene som var motstandere av datalagringsdirektivet mente derimot at det brøt med grunnleggende prinsipper knyttet til personvern. For det første mente motstanderne at direktivet førte til en ytterligere overvåkning av landets innbyggere. For det andre hevdet motstandere at uskyldpresumpsjon – at alle var uskyldige til det motsatte var bevist – ble svekket. Argumentasjon varierte noe mellom de forskjellige partiene. Sosialistisk Venstreparti la til grunn tre hovedpunkter i sin motstand mot direktivet. For det første hevdet Bård Vegar Solhjell at med direktivet ville alle bli potensielt skyldige fordi det fantes informasjon om alle. For det andre argumenterte Solhjell for at lagring av data kunne føre til misbruk, som igjen var en potensiell personvernrisiko. For det tredje var Solhjell bekymret for mistenkeliggjøringen av alle. Solhjell mente at dette kunne svekke integriteten til individet da opplysninger om bevegelsesmønster og telefonsamtaler ble lagret over en lengre periode.<sup>292</sup>

Bård Hoksrud i Fremskrittspartiet argumenterte for at datalagringsdirektivet ”tok Norge i retning av en politistat og et overvåkningssamfunn”.<sup>293</sup> Han mente at obligatorisk overvåkning av innbyggerne var en mistillit til innbyggerne. Han mente at Datatilsynet hadde konkludert med at direktivet var overvåkning, og hevdet at rettens kjennelse for utlevering ikke var tilstrekkelig for å tilbakevise det faktum at direktivet innebar overvåkning. Han

---

<sup>288</sup> St. tid. 2010-2011: 3205, Knut Storberget (Ap).

<sup>289</sup> St. tid. 2010-2011: 3206.

<sup>290</sup> St. tid. 2010-2011: 3221, Erna Solberg (H).

<sup>291</sup> Andenæs 1998 (1945): 359-361. Formuleringen i deloverskriften stammer fra GrL. §102.

<sup>292</sup> St. tid 2010-2011: 3199, Bård Vegar Solhjell (SV).

<sup>293</sup> St. tid. 2010-2011: 3211, Bård Hoksrud (Frp).

fremhevet også argumentet om at det man var uskyldig til det motsatte ble bevist, ble rokket ved. Alle ville bli overvåket med datalagringsdirektivet.

Karin Woldseth, også fra Fremskrittspartiet og saksordfører, argumenterte for at Norge skulle benytte reservasjonsretten. Woldseth slo først fast at konsekvensene av å benytte reservasjonsretten i et rettslig perspektiv var beskjedne. Hun argumenterte for at datalagringsdirektivet kun var helt i utkanten av avtalen, og derfor ville ikke konsekvensene bli særlig omfattende. Woldseth avsluttet med det retoriske spørsmålet om hvorvidt Brundtland ønsket reservasjonsretten til pynt, for at avtalen kunne bli godkjent i 1992.<sup>294</sup> Hun argumenterte for at reservasjon ikke trengte å påvirke landets forhold til resten av Europa da det fantes stor motstand mot direktivet også blant EU-medlemmene. Hun hevdet også for at direktivet også gikk på akkord med Grunnloven §102. Grunnloven §102 omhandler vilkårlige undersøkelser av hus, og slår fast vernet om husets ukrenkelighet fra andre, også politiet.<sup>295</sup> Woldseth argumenterte for at datalagringsdirektivet ville bryte med bestemmelsene i Grunnlovens §102 da direktivet tillot telefoner og ip-adresser å bli lagret.

Trine Skrei Grande, partileder i Venstre mente at datalagringsdirektivet styrte landet i retning av et overvåkningssamfunn: ”Nå har vi klart gjennom et demokrati klart å skape et styresett så onskapsfullt at man vil ha overvåkning av hver enkelt borgers bevegelse og kommunikasjon og hvem man kommuniserer med”.<sup>296</sup> Hun la til at metodene som direktivene skulle utruste politiet med ikke kom til å fungere i praksis. Grande hadde større tillit til tradisjonelle metoder.

## **6.5 EUs tredje postdirektivet og landsmøtet til Arbeiderpartiet**

EU vedtok det tredje postdirektivet i 2008.<sup>297</sup> I de to foregående postdirektivene hadde det blitt gjennomført en gradvis liberalisering av posttjenestene i EUs indre marked.<sup>298</sup> Det tredje postdirektivet tok sikte på full liberalisering. Det innebar at også brevsending under 50 gram ble konkurranseutsatt, som et av de viktigste tiltakene for å oppnå full liberalisering. I EUs

---

<sup>294</sup> St. tid. 2010-2011: 3196, Karin Woldseth (Frp).

<sup>295</sup> Andenæs 1998: 359.

<sup>296</sup> St. tid. 2010-2011: 3204.

<sup>297</sup> Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2008/6/EF av 20. februar 2008 om endring av rådsdirektiv 97/67/EF med henblikk på full realisering av det indre marked for posttjenester. Tilgjengelig fra, <http://www.postdirektivet.no/wp-content/uploads/EU-Postdirektivet-i-fullformat.pdf>. [Lastet ned 09.02.2013]

<sup>298</sup> St. prp. nr. 46 2002-2003 Om samtykke til godkjenning av avgjerd i EØS-komiteen nr. 168/2002 av 6. desember 2002 om innlemming i EØS-avtala av direktiv 2002/39/EF om endring av direktiv 97/67/EF med omsyn til ytterlegare opning for konkurranse på marknaden for posttjenester i Fellesskapet.



utkast er det pålagt medlemsstatene fortsatt å opprettholde innsamling og levering av post minst fem dager i uken.<sup>299</sup>

Før vi tar for oss landsmøtet til Arbeiderpartiet, skal vi gjør rede for hvordan forskere har analysert hvilke mulige konsekvenser full liberalisering kan få for Posten Norge AS. Vi skal også se hvordan forskere har analysert mulige konsekvenser av å benytte reservasjonsretten mot det tredje postdirektivet.

Christian Andersen og Rune Mjørland har stått for to artikler som tar for seg konsekvensene av full postliberalisering.<sup>300</sup> Forfatterne har blant annet tatt for seg hvilke konsekvenser EUs tredje postdirektiv kan få for både de ansatte og kunder, distriktene, sammen med de økonomiske konsekvenser for Posten Norge AS. Andersen og Mjørland hevdet at Posten Norge AS ville oppleve reduksjon i inntjening for Posten Norge AS. Økt konkurranse i form av full liberalisering ville påvirke Posten Norge på tre områder.<sup>301</sup> For det første ville det føre til at nye aktører ville etablere seg innen brevmarkedet og gi Posten konkurranse på brevsending, særlig i sentrale strøk. For det andre ville økt konkurranse innen markedet for massesendinger føre til en reduksjon i dette markedssegmentet. Selv om brevsending over 50 gram har vært åpent for konkurranse, ville den bli tilspisset med EUs tredje postdirektiv. Det er fordi også denne konkurransen kan bli mer lønnsom. Utbredt bruk av e-post har ifølge forfatterne ført til en nedgang i sending av brevpost, noe som også har resultert i et svakere inntjeningsnivå til Posten Norge AS.<sup>302</sup>

Forfatterne argumenterte for at full liberalisering ikke trengte å påvirke de ansatte i posten. Forfatterne viste til en pågående nedgang i antall ansatte i Posten, og at full liberalisering ville verken bremse eller forsterke en slik nedadgående tendens. Forfatterne mente at bemanningskutt allerede pågikk som følge av omlegging til post i butikk, effektivisering av terminalstruktur og innføring av mer effektive administrative prosesser.<sup>303</sup>

Med hensyn til hvilke konsekvenser økt konkurranse ville få for kundene, skilte forfatterne mellom prisene på postsending og enhetsporto. Andersen og Mjørland hevdet at økt konkurranse ville føre til reduserte priser i markedene hvor det var konkurranse. Full

---

<sup>299</sup> St. prp. nr. 46 2002-2003 Om samtykke til godkjenning av avgjerd i EØS-komiteen nr. 168/2002 av 6. desember 2002 om innlemming i EØS-avtala av direktiv 2002/39/EF om endring av direktiv 97/67/EF med omsyn til ytterlegare åpning for konkurranse på marknaden for postenester i Fellesskapet.

<sup>300</sup> Andersen og Mjørland 2009a; Andersen og Mjørland 2009b.

<sup>301</sup> Andersen og Mjørland 2009a : viii.

<sup>302</sup> Andersen og Mjørland 2009a: viii.

<sup>303</sup> Andersen og Mjørland 2009a: ix.

liberalisering ville også utfordre enhetsporto, ordningene som gjorde det mulig for Posten Norge AS å tilby lik pris på postsending uavhengig hvor man sendte post i Norge. De to viktigste komponentene for å opprettholde enhetsporto var statlig delfinansiering og krysssubsidiering. De førstnevnte innebærer at staten forbeholder seg retten til å delfinansiere de ulønnsomme delen av posttjenestene over statsbudsjettet. Krysssubsidiering tillater Posten Norge å utnytte inntektene fra de lønnsomme tjenestene over til de ulønnsomme tjenestene.<sup>304</sup>

Hans Petter Graver og Fredrik Sejersted hevdet at reservasjon mot postdirektivet ville få store konsekvenser. Graver mente at en reservasjon kunne utløse mottiltak fra EU ”på langt større områder enn den beskjedne delen av posttjenestene direktivet omfatter”.<sup>305</sup> På samme måte som Sejersted argumenterte for at tjenstedirektivet var i kjernen av EØS-avtalen, hevdet han også at postdirektivet stod sentralt i den. Han refererte til et nei til postdirektivet som ”dramatisk”.<sup>306</sup>

## **6.6 Fra Folkets Hus til Brussel – Arbeiderpartiets landsmøte**

Postkom – Norsk Post- og kommunikasjons forbund – spilte en helt sentral rolle i mobiliseringen mot EUs tredje postdirektiv. Under parolen ”Dyrt, dårlig og distriktsfiendtlig” skapte Postkom tidlig og heftig debatt om det. Mobiliseringen til Postkom var også viktig for å støtte fylkes- og lokallagene i deres kamp internt i partiet, og for å skaffe flertall for å varsle reservasjon. I forkant av landsmøtet hadde hele 18 av 19 fylkeslag vedtatt et nei til postdirektivet i sine respektive lag. Det var Rogaland Ap som til slutt fremmet forslaget om at partiet skulle gå inn for reservasjon. Der ble det konkludert med at konsekvensene av EUs tredje postdirektiv var så omfattende at partiet måtte bidra til at det ble reservasjon mot det.

Rogaland Ap hevdet at EUs tredje postdirektiv ville ramme servicenivået og kvaliteten på posttjenestene. I forslaget til Rogaland Ap stod også enhetsporto, som ville bli satt i fare med implementering av direktivet. Både statlig delfinansiering og krysssubsidiering var uforenlig med direktivets mål om full liberalisering. Lokallaget fra Rogaland hevdet også at EUs postdirektiv ville føre til at postombæring ble redusert fra seks til fem dager, om det ble godkjent. LO-kongressen hadde i 2009 vedtatt at det ville bli aktuelt å benytte retten mot direktivet, mens Soria Moria 2-erklæringen fra 2009 hadde slått fast at regjeringen gjennom konsesjon skulle sikre opprettholdelse av de samfunnspålagte oppgavene Posten hadde.

---

<sup>304</sup> Andersen og Mjølund 2009b: x-xi.

<sup>305</sup> Kommunal Rapport, *Jurister frykter EUs reaksjoner*, publisert 11. april 2011. Tilgjengelig fra Retriever. [Lastet ned 09.02.13]

<sup>306</sup> Kommunal Rapport, *Jurister frykter EUs reaksjoner*, publisert 11. april 2011. Tilgjengelig fra Retriever. [Lastet ned 09.02.13]

Fylkeslagene mente vedtak om reservasjon fra landsmøtet var i samsvar med LO Kongressens vedtak fra 2009 og Soria Moria 2-ekklæringen samme år. Om partiet gikk inn for reservasjon var Rogaland Ap positive til at Norge kunne opprettholde særordninger med enhetsporto og seks dagers ombæring.

Seks dagers ombæring og lik pris over hele landet var også helt sentralt i partileder Jens Stoltenbergs oppsummering av debatten. Han hadde lyttet til den flere timer lange debatten om hvorvidt partiet skulle gå inn for å varsle reservasjon mot direktivet. Han argumenterte for at landsmøtet var enige om at det endelige målet var gode posttjenester, representert ved seks dagers ombæring og enhetsporto. Derimot ønsket han ikke at dette skulle dreie seg om et vedtak for eller i mot reservasjonsretten, men å sikre fortsatt gode posttjenester: ”Vi kommer ikke til å innføre et direktiv i Norge som ikke oppfyller disse betingelsene”.<sup>307</sup>

Likevel finner vi også en skepsis til å benytte reservasjonsretten i Stoltenbergs oppsummering. Stoltenberg anmodet landsmøtet om å ta hensyn til EØS-avtalen. Partilederen poengterte at avtalen hadde tjent Norge godt. Her trakk han fram avtalens tilgang til det indre markedet, som sikret næringslivet like konkurransevilkår med bedrifter fra EU-land. Norge var avhengig av EUs indre marked fordi 80 % av den norske eksporten gikk til handelspartnere i EU. Markedsadgang var helt sentralt for å opprettholde høy, norsk sysselsetting. Stoltenbergs avslutning var helt klar et siste krafttak for å unngå at partiet skulle bli låst til en reservasjon. Det var også klart at partiledelsen fortsatt ikke ønsket å benytte reservasjonsretten, selv om store deler av landsmøtet ønsket det motsatte. Med hensyn til oppsummeringen til Stoltenberg er det fortsatt en tydelig oppfatning i partiledelsen at Norges forhold til EU ville bli svekket om landet tok i bruk reservasjonsretten.

Stoltenberg presiserte også under oppsummering at reservasjon var bare ett av mange alternativer for å sikre gode posttjenester. Han viste til at Norge har hatt tradisjon for å arbeide fram gode løsninger knyttet til vanskelige direktiver: ”Over årene har vi alltid funnet løsninger, enten ved at vi har forhandlet fram nasjonale unntak eller fått til særordninger, som har gjort at vi har kunnet ivareta de hensyn vi har vært opptatt å ivareta”.<sup>308</sup> Her trakk han for eksempel fram tjenstedirektivet fra 2009.

---

<sup>307</sup> Posthornet, *Jens uenig med landsmøtet*. Publisert 08.04.2011, oppdatert 08.04.2011. Tilgjengelig fra <http://www.aktuell.no/posthornet/Postdirektivet/article5559875.ece>. [Lastet ned 05.04.2013]

<sup>308</sup> Posthornet, *Jens uenig med landsmøte*, Publisert 8. april 2011, oppdatert 8. april 2011, Tilgjengelig fra Posthornet, <http://www.aktuell.no/posthornet/Postdirektivet/article5559875.ece>. [Lastet ned 08.04.2013]

Stoltenberg nyttet mest sannsynlig argumentet om særordninger for å styrke forslaget om ikke å varsle reservasjon med en gang. Analysen vår av debatten om tjenstedirektivet pekte i retning av at særordninger ikke var nødvendig. Derimot argumenterte Kristin Alsos og Stein Evju, henholdsvis forsker på arbeidsrett og privat rett, at tjenstedirektivet *styrket* arbeidsrettslige krav til tjenesteytere. Alsos' og Evjus første artikkel fra 2008 analyserte hvilke konsekvenser tjenstedirektivet ville få for regjeringens handlingsplan mot sosial dumping fra Soria Moria-erklæringen fra 2005.<sup>309</sup> Alsos' og Evjus andre artikkel fra 2009 forsterket inntrykket om at tjenstedirektivet ikke ville svekke regjeringens handlingsplan mot sosial dumping.<sup>310</sup> Forfatterne mente at tjenstedirektivet ville øke kontrollmulighetene knyttet til fri flyt av tjenester, ved at ”medlemsstatene pålegges å samarbeide om kontrollen”.<sup>311</sup> Europautredning belyser heller ikke eksempler på særordninger Norge forhandlet seg til i tilknytning til tjenstedirektivet.

Redaksjonskomiteens alternative forslag tok sikte på å forhandle med EU, med det formål om at Norge skulle oppnå særordninger om EUs tredje postdirektiv. Først om ikke forhandlinger om seks dagers postombæring og lik pris på postsendinger nådde fram, skulle man benytte reservasjonsretten.<sup>312</sup> Redaksjonskomiteen erkjente at EUs tredje postdirektiv kunne svekke de norske posttjenestene: Posten Norge AS' monopol ville opphøre da andre leverandører med postdirektiv kunne overta deler av markedet. Postens ordning med krysssubsidiering ville også bli svekket. Leder av Postkom, Odd Christian Øverland, akseptert forslaget til redaksjonskomiteen.

På Arbeiderpartiets landsmøte har vi sett at det var to forskjellige tilnærminger til EUs tredje postdirektiv. Partiledelsen ønsket ikke å benytte reservasjonsretten selv om redaksjonskomiteen mente at det ville svekke Posten Norge AS, mens AUF, fylkes- og lokallagene ønsket å varsle reservasjon mot det. De samme frontene i Arbeiderpartiet var også delt i synet på reservasjonsretten. AUF, fylkes- og lokallagene argumenterte for at reservasjonsretten var der for å brukes og at det ikke innebar problemer å benytte den. De viste også til utredningene av Fredrik Sejersted og Hans Petter Graver som argumenterte for

---

<sup>309</sup> Alsos ofl. 2008.

<sup>310</sup> Handlingsplanen til regjeringen er nærmere gjort rede for i St. meld. nr. 2 2005-2006 Revidert nasjonalbudsjett 2006: 63-67.

<sup>311</sup> Alsos og Evje 2009: 13.

<sup>312</sup> Innstilling fra redaksjonskomiteens for Andre politiske saker 2011: 36. Tilgjengelig fra Posthornet, *Kompromiss om postdirektivet*, <http://www.aktuell.no/posthornet/Postdirektivet/article5561726.ece>. [Lastet ned 08.04.2013]

at konsekvensene av å bruke reservasjonsretten var begrenset.<sup>313</sup> Partiledelsen argumenterte for at reservasjonsretten kunne svekke EØS-avtalen og at man ikke burde benytte reservasjonsretten. Men mandatet fra landsmøtet var tydelig: reservasjonsretten skulle sikre at Norge ivaretok seks dagers ombæring og lik pris over hele landet. Hvordan tolket nå regjeringen bestemmelsene om reservasjonsretten? Og hvordan omtalte regjeringen konsekvensene av å benytte reservasjonsretten?

## **6.7 ”Jeg har folkerettslige forpliktelser til å følge avtalen: Det har jeg tenkt å gjøre pinlig nøyaktig”<sup>314</sup>**

*”En offensiv og oppdatert EU- og EØS-politikk”<sup>315</sup>*

Ordene til utenriksminister Jonas Gahr Støre falt i forbindelse med hans redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker for Stortinget 19. mai 2011. Utenriksministerens redegjørelse fant altså sted litt mer en måned siden hans landsmøte vedtok reservasjon mot det tredje postdirektivet og bare noen få dager før han skulle informere EFTA-partnerne og EU-siden om Norges holdning til det nevnte direktivet. I redegjørelsen argumenterte utenriksministeren for at regjeringens reservasjon mot det tredje postdirektivet var et ledd i regjeringens offensive og moderne EØS-politikk.

Regjeringen hevdet at postdirektivet svekket posttjenestene i landet. Som vi har sett var ett av de mest alvorlige innvendingene regjeringen hadde mot direktivet, at den truet monopolet Posten Norge AS hadde på brevsending under 50 gram. Den ulønnsomme delen av posttjenesten i Norge finansieres av eneretten for Posten Norge AS og delvis over statsbudsjettet. I redegjørelsen til Støre var det regjeringens prioriterte mål å sikre god kvalitet på postombæring og rimelig pris for alle i hele landet. Full liberalisering ville føre til dyrere ombæring i utkantstrøk og samtidige som faglige rettighetene til de ansatte i posten ble dårligere. En viktig karakteristikk ved regjeringens argumentasjon for å benytte reservasjonsretten mot EUs tredje postdirektiv var at Norge skilte seg fra Europa med hensyn

---

<sup>313</sup> Posthornet, *Vi vil behandle postdirektivet nå*, publisert 08.04.2011, oppdatert 08.04.2011: <http://www.aktuell.no/posthornet/Postdirektivet/article5559753.ece>. [Lastet ned 08.04.2013]

<sup>314</sup> Utenriksminister Jonas Garh Støre (Ap) i forbindelse med intervju med Europautrednings leder, Fredrik Sejersted. Intervjuet fant sted på Litteraturhuset 24. mai 2011. Gjengitt i Nytt Norsk Tidsskrift, Samtale 2011: 392.

<sup>315</sup> St. tid. 2010-2011 Redegjørelse av utenriksministeren om viktige EU- og EØS-saker:4024, Jonas Gahr Støre (Ap).

til geografi, klima bosetting og klima. Støre innrømmet at det ikke overrasket han at det akkurat ble en slik sak, for Norge ”skiller seg jo fra det som er et mer A4 Europa”.<sup>316</sup>

Med reservasjon mot EUs tredje postdirektivet ble reservasjonsretten aktivert for første gang. I debatten om konsesjonsdirektivet og matsminkedirektivet har vi grovt sett observert to typer hovedargumenter som Arbeiderpartiet har benyttet mot å aktivere reservasjonsretten. Den første typen argumentasjon handler om tolkningen av ”den berørte delen” som ble satt ut av kraft når reservasjonsretten ble brukt, forstått som en rettslig tolkning. Politikere fra regjeringen har argumentert for at EU kunne utløse mottrekk mot EFTAs reservasjon, ved å suspendere den berørte delen av avtalen direktivet inngikk i. Særlig i debatten om reservasjon mot matsminkedirektivet i 2001, hevdet flere sentrale politikere fra partiet at det ville få omfattende konsekvenser for norsk eksportnæring om Norge reserverte seg mot matsminkedirektivet.

Den andre typen dreide seg om de politiske konsekvensene av å benytte reservasjonsretten. I den politiske dimensjonen ble samarbeidet med EU og EU-medlemmene trukket fram som viktige aspekter. Arbeiderpartiet mente at samarbeidet mellom Norge og EU og EU-medlemmer ville bli svekket om EFTA benyttet reservasjonsretten. Norsk innflytelse ville også bli svekket i EU-systemet om landet aktiverte reservasjonsretten.

Regjeringen hadde ikke en inngående drøftelse av hvilke konsekvenser reservasjon mot EUs tredje postdirektiv fikk, verken for Posten Norge AS eller EØS-avtalen allment. Riktignok hevdet regjeringen at vedlegg XI av EØS-avtalen, som omhandlet telekommunikasjonstjenester, ble berørt av direktivet. Hvilke konsekvenser dette ville få ble ikke avklart fordi de ”praktiske konsekvensene ville være avhengige av hva partene ble enige om”.<sup>317</sup> Statsråd Magnhild Meltveit Kleppa hevdet også at før EU går til det skrittet å suspendere den berørte delen, vil det være forhandlinger mellom partene, hvor siktemålet var å finne løsninger for at avtalen skulle virke ”tilfredsstillende”.<sup>318</sup> Vi ser at regjeringen i større grad viser til et forhandlingsrom knyttet til reservasjonsretten, og konsekvensene av å benytte reservasjonsretten var ikke gitt.

---

<sup>316</sup> Utenriksminister Jonas Garh Støre (Ap) i forbindelse med intervju med Europautrednings leder, Fredrik Sejersted. Intervjuet fant sted på Litteraturhuset 24. mai 2011. Gjengitt i Nytt Norsk Tidsskrift, Samtale 2011: 392.

<sup>317</sup> St. tid. 2010-2011: 4085, Magnhild Meltveit Kleppa (Sp), samferdselsminister.

<sup>318</sup> St. tid. 2010-2011: 4084, Magnhild Meltveit Kleppa (Sp).

Inntrykket om et forhandlingsrom i tilknytning til reservasjonsretten forsterker seg i flere av regjeringens betraktninger om retten. Særlig i Europautvalgets møte 19. mai gjorde utenriksminister Jonas Gahr Støre rede for hva artikkelen om reservasjonsretten innebar. I denne redegjørelsen stod også forhandlingsaspektet sentralt. Selv om Støre innrømmet at det var sannsynlig at den berørte delen av avtalen ble suspendert, var det likevel ”åpning for at man likevel ikke trenger å gå til det skrittet, dersom partene blir enige om det”.<sup>319</sup>

Forhandlingsaspektet, eller prinsippet om konsensus, spilte nå en mer sentral rolle i forbindelse med debatten om og tolkningen av reservasjonsretten: ”Partiene plikter å bestrebe seg på å løse konflikten eller begrense skadevirkningene i så stor grad som mulig”.<sup>320</sup> Regjeringens drøftelser om å varsle reservasjonsretten mot det tredje postdirektivet brukte det sjeldent benevnelsen ”reservasjonsretten”, men heller termen ”artikkel 102-prosedyren”. En annen betoning av reservasjonsretten kan ha sammenheng med at regjeringen nå var mer opptatt av forhandlingsmulighetene reservasjonsretten åpnet for, heller enn at landet reserverte seg ubetinget.

Et annet trekk ved regjeringens betraktning om reservasjonsretten, var at den i mindre grad omtalte konsekvensene av å benytte den. Det til tross for at det i tilknytning til EUs tredje postdirektiv også forelå en utredning om mulige konsekvenser ved å benytte reservasjonsretten. Utredningen ble utarbeidet av Kluge Advokatfirma og ble bestilt av Samferdselsdepartementet.<sup>321</sup> Utredningen slo fast at det var lite sannsynlig at EU ville suspendere mer enn det som blir direkte berørt av direktivet. Der regjeringen tidligere har benyttet utredningen til å peke på potensielle politiske konsekvenser, drøfter regjeringen i liten grad både de rettslige og politiske konsekvensene av å bruke retten, ”i en slik situasjon vil [det] være mye upløyd mark, både juridisk og politisk, er det imidlertid vanskelig å gi sikre prognoser”.<sup>322</sup>

En omtale av de politiske konsekvensene finner vi likevel. Støre slo fast at det Norges EØS-rettslige grunnlag for forretningsvirksomhet utenfor for landet ville bli svekket. Det vil si at

---

<sup>319</sup> Møte i Europautvalget 19. mai 2011. Tilgjengelig fra Stortinget.no, hyperkobling. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2010-2011/110519/>. [Lastet ned 12.09.2012]

<sup>320</sup> St. tid. 2010-2011: 4024, Jonas Gahr Støre (Ap).

<sup>321</sup> Tilgjengelig fra postdirektivet.no: [http://www.postdirektivet.no/wp-content/uploads/Kluge\\_utredning\\_reservasjonsrett1.pdf](http://www.postdirektivet.no/wp-content/uploads/Kluge_utredning_reservasjonsrett1.pdf). [Lastet ned 08.04.2013]

<sup>322</sup> Møte i Europautvalget 19. mai 2011. Tilgjengelig fra Stortinget.no, hyperkobling. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2010-2011/110519/>. [Lastet ned 12.09.2012]

Norge ikke har samme grunnlag for å konkurrere på EUs indre marked på det området hvor avtalen berøres.

I et intervju med europautredningens leder, Fredrik Sejersted, la utenriksminister vekt på at han som ansvarlig for utenrikspolitikken måtte følge prosedyren som skisseres i EØS-avtalen. Samtidig skal han representere en regjering som har sagt tydelig nei til EUs tredje postdirektiv. Som utenriksminister var han ansvarlig for å snakke sammen med EU med det formål å løse de norske utfordringene om direktivet. Han mente dette var vanskelig fordi på ene siden måtte han forholde seg til instruksene i avtalen, samtidig som han hadde et klart mandat fra regjeringen: ”vi er forpliktet til å løse de problemene som er, og jeg tror det kommer til å bli vanskelig”. Støre tvilte med dette på om han kunne opprettholde begge målene. Med reservasjon ville han oppleve at landet ble ekskludert fra EUs indre marked, altså telekommunikasjon. Om han derimot opprettholdt Norges fulle tilgang, også til telekommunikasjon, ville det bety at mandatet fra landsmøtet hadde blitt ivarettatt.

## **6.8 Konklusjon**

Innledningsvis presenterte jeg, med bakgrunn fra europautredningen, fire hypoteser om hvorfor det ble mer aktuelt å benytte reservasjonsretten i det bredere politiske miljøet. Den første forklaringen knyttet seg til at direktivene var blitt mer konfliktfylte. Min studie av datalagringsdirektivet og EUs tredje postdirektiv har vist med kraft at disse sakene var mer konfliktfylte enn tidligere. Det politiske innholdet i datalagringsdirektivet og EUs tredje postdirektiv representerte viktige *verdispørsmål*.

Datalagringsdirektivet utfordret eller satte mot hverandre viktig liberale og konservative verdispørsmål, særlig for Høyre og Fremskrittpartiet. Landsmøtet til Høyre viste at det var sterk motstand mot direktivet, selv om et stort flertall av partiet stemte for det i Stortinget. Distriktpolitikk stod særlig sentralt i debatten om EUs tredje postdirektiv, både på landsmøtet til Arbeiderpartiet og senere på Stortinget. Et viktig argument for motstanderne var at direktivet kunne føre til nedbygging av distriktene. Regjeringens holdning til direktivet var at Norge var ulikt resten av Europa, og seks dagers ombæring og lik pris for alle, var unikt for Norge.

Jeg har illustrert at datalagringsdirektivet og EUs tredje postdirektiv har kommet tett på hverandre, og således har EØS-avtalens dynamikk fått en del negativ oppmerksomhet. Jeg mener likevel at det ikke er nok bredde i mitt kildemateriale til å konkludere med at aktualisering av reservasjonsretten har sammenheng med en generell slitasje til EØS-avtalens



dynamikk. Jeg har heller ikke en bred nok tilnærming til å undersøke en mer ”generell slitasje” og om dette knytter seg til andre deler enn bare reservasjonsretten, som har vært mitt hovedanliggende.

Selv om både Postkom og forkjempere mot datalagringsdirektivet fikk stor oppslutning i kampen mot de respektive direktivene, har det ikke vært min hensikt å studere verken fagforeninger eller interesseorganisasjoners kamp mot direktivene. Jeg kan derfor heller ikke her, med utgangspunkt i mitt kildemateriale, slå fast at sterk mobilisering har vært viktig for økt aktualisering av reservasjonsretten mot direktivene.

Jeg har også sett at det er karakteristisk blant flere partier å *tone ned* konsekvensene av å benytte reservasjonsretten. Det vil si at både deler av Høyre og Arbeiderpartiet, som har vært positive til europeisk integrasjon, også argumenterte for at reservasjonsretten ikke trenger å bli møtt med harde sanksjoner fra EU. Det kan ha sammenheng med at jurister stadig konkluderte med at rettslige konsekvenser ikke blir særlige omfattende. Også omfanget av utredninger som konkluderer i retning av mindre alvorlige konsekvenser har blitt flere over. Den siste hypotesen er således langt på vei gyldig.

## Kapittel 7: Konklusjon

---

### 7.1 Innledning

Innledningsvis presenterte jeg tre overordnede problemstillinger:

- Hvilke standpunkter har norske politiske partier hatt til reservasjonsretten? Har partiene endret standpunkt siden Norge vedtok EØS-avtalen i 1992? I så fall: hva kan årsaken til dette være?
- Hva har vært de viktigste argumentene for eller i mot å benytte reservasjonsretten?
- Er det kanskje slik at partienes syn på europeisk integrasjon i stor grad også styrer partienes standpunkt til reservasjonsretten?

I det følgende vil jeg oppsummere de viktigste funnene fra foregående analysekapitlene, og som jeg mener i særlig grad kan brukes til å besvare disse tre spørsmålene. Som utgangspunkt for min diskusjon har vi det faktum at fra EØS-avtalen ble vedtatt i 1992, og fram til i dag, har samtlige norske politiske partier argumentert for at reservasjonsretten er en *viktig bestemmelse i EØS-avtalens beslutningsprosedyre*.

### 7.2 Skal reservasjonsretten brukes?

I forbindelse med vedtaket om inngåelse av EØS-avtalen i 1992 hevdet Arbeiderpartiet at reservasjonsretten var en rett som kunne og skulle brukes ved behov, og da særlig mot EU-direktiver som i særlig grad truet nasjonale interesser. Da Arbeiderpartiet i 2011 varslet reservasjon mot EUs tredje postdirektiv kunne vi kanskje tolke dette som en klar videreføring av partiets standpunkt fra 1992: Nemlig som en reell lovregulerende bestemmelse. Min analyse viser at det derimot er mer presist å si at Arbeiderpartiets standpunkt til å bruke reservasjonsretten har skiftet i løpet av de siste 20 årene.

Det første virkelige kontroversielle EU direktivet, hvor debatt om å bruke reservasjonsretten ble reist, var konsesjonsdirektivet (1995). Arbeiderpartiet valgte da ikke å benytte seg av reservasjonsretten, til tross for betenkeligheter dette direktivet kunne få for norske petroleumsinteresser. Matsminkedirektivet (2001), tjenstedirektivet (2009) og datalagringsdirektivet (2011) er eksempler på direktiver hvor bruk av reservasjonsretten ble diskutert, men uten tilslutning til reservasjon i Stortinget. Arbeiderpartiet ville ikke bruke reservasjonsretten mot nevnte direktiver. Etter at EØS-avtalen ble ratifisert har derfor Arbeiderpartiets bruk av reservasjonsretten vært relativt konsekvent, om vi holder EUs tredje postdirektiv i 2011 utenfor diskusjonen. En viktig observasjon fra min studie av

Arbeiderpartiets landsmøtedebatt (2011) om partiet skulle gå inn for reservasjon mot EUs tredje postdirektiv, var at partiledelsen ikke ville bruke reservasjonsretten. Kapittel 6 viste at ”grasroten” tvang partiet til å måtte gå inn for en reservasjon mot postdirektivet. I min analyse av landsmøtedebatten om EUs tredje postdirektiv kommer det også fram at kampen om viktige og tradisjonelle verdispørsmål knyttet til distriktpolitikk var bakgrunnen for den intense motstanden fagbevegelsen hadde mot postdirektivet, og som til slutt gjorde at Stoltenberg II-regjeringen for første gang i EØS-avtalens historie varslet reservasjon mot et direktiv.

Høyre er det eneste partiet som ikke har gått inn for å benytte reservasjonsretten mot et eneste direktiv. Dette fremstår i kontrast til Høyres opprinnelige oppfatning da EØS-avtalen ble ratifisert; nemlig at reservasjonsretten ble framforhandlet for å brukes. Høyres holdning til bruk av reservasjonsretten har med andre ord hatt en temmelig lik utvikling som den ser vi ser i Arbeiderpartiet: fra å ha et uttrykt ønske om å bruke den om nødvendig, til i praksis aldri å benytte seg av den (tabell 1: Kolonne 1992-1994 skiller seg fra de påfølgende kolonnene).

Sosialistisk Venstrepartis og Senterpartiets standpunkt om å benytte reservasjonsretten har ikke endret seg siden 1992. Partiene har gjentatte ganger gått inn for å benytte retten ved implementering av flere kontroversielle EU-direktiver (jf. kapittel 4 og 5). Også europapolitikken til Kristelig Folkeparti og Venstre har ført til at bruken av reservasjonsretten har vært preget av kontinuitet. Begge partiene har brukt reservasjonsretten, og som samsvarer med partiene uttalelse ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992: om at reservasjon skal brukes ved nødvendighet. Dette blir synliggjort i debattene om for eksempel konsesjonsdirektivet (1995) og datalagringsdirektivet (2011). Kildematerialet mitt viser at Fremskrittspartiet ikke har gått inn for aktiv bruk av reservasjonsretten før implementering av EUs datalagringsdirektivet (2011) ble tatt opp i Stortinget.

### **7.3 Hvilke konsekvenser utløser reservasjon?**

Stortingspartienes oppfatninger om reservasjonsretten *kan* brukes har i stor grad vært knyttet opp til deres tanker om personvern, helse, energi, norsk selvråderett, distriktpolitikk, miljø og sterkere eller svakere tilknytning til EUs indre marked (jf. kapittel 3-6). Forskjellig politisk vektning av disse interesseområdene har bidratt til svært ulik oppfatning om hvilke konsekvenser en eventuell reservasjon ville kunne få for Norges forhold til EU og implementering av EØS-avtalen.

Under EØS-forhandlingene i perioden 1989 – 1992 ble reservasjonsretten framstilt som EFTAs kanskje viktigste mulighet til å motsette seg nye EU-direktiver. Reservasjonsretten ble en viktig forutsetning for at de norske folkevalgte til slutt godkjente en så inngående og omfattende internasjonal avtale som EØS-avtalen i dag representerer.

I etterkant av EØS-avtalens inngåelse ser vi imidlertid at Høyre, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har i særlig grad pekt på de potensielt omfattende økonomiske, politiske og rettslige konsekvenser en aktivisering av reservasjonsretten kan medføre. Disse konsekvensene har av flere partier blitt oppfattet som så alvorlige at man ikke har oppfattet reservasjonsretten som et reelt politisk virkemiddel. I 1992 og i forbindelse med endelig ratifisering av EØS-avtalen ble dette scenarioet forutsett av partiene Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, som påpekte at Norge neppe ville kunne bruke reservasjonsretten i praksis, uten å utløse klare, negative mottrekk fra EUs side (se tabell 1: kolonne 1992-1994 og 1994-2000). Da EØS-avtalen var en realitet, og implementering av direktiver ble iverksatt, er det paradoksalt nok Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet som har tydeligst av alle partier hevdet at bruk av reservasjonsrett kun vil få mindre eller ingen politiske og økonomiske konsekvenser (jf. kapittel 4 og 5). Vi ser med andre ord at økonomisk og politiske hensyn har dominert partienes uttrykte oppfatning av reservasjonsrettens faktiske brukbarhet, og at dette får et interessant utfall: Nemlig at EØS-motstanderens argument mot EØS-avtalen overtas mer eller mindre direkte av EØS-tilhengerne etter at avtalen faktisk trådte i kraft (og motsatt).

I diskusjonen rundt disse spørsmålene kan det være verdt å merke seg at da Stoltenberg II-regjeringen i 2011 til slutt valgte å benytte seg av reservasjonsretten mot EUs tredje postdirektiv, ble utfallet av deres egen konsekvensutredning at dette *ikke* ville få særlig store rettslige følger for Norge (jf. kapittel 6). Høyres generelle oppfatning om hvorvidt reservasjonsretten skulle kunne bli brukt er ikke svært ulik Arbeiderpartiets, og disse partiene har i stor grad stått sammen om implementering av nye direktiver (med unntak av postdirektivet). En grunn til at Høyre har argumentert for at reservasjonsretten ikke kunne bli anvendt var hensynet til norsk samarbeid og innflytelse i EU gjennom EØS. Vår analyse har illustrert at Høyre har hevdet at norsk samarbeid med EU, gjennom EØS var tiltakende og reell (kapittel 5). Dette stod i sterk kontrast med Høyres syn under inngåelsen av EØS-avtalen da partiet derimot mente EØS kun gav begrenset innflytelse.

Fremskrittspartiets konsekvensoppfatning av bruk av reservasjonsretten har vært tvetydig. I de fleste diskusjoner har Fremskrittspartiets uttrykket stor uro for hvilke mulige følger bruk av

reservasjon kan komme til å få. Unntaket har vært datalagringsdirektivet (2011), hvor det later til at Fremskrittspartiet har vurdert hensynet til personvern og individets frihet som mer tungtveiende argumenter enn potensielle sanksjoner fra EUs side (tabell 1: Kolonne 2010-2013). For Kristelig Folkeparti og Venstre var reservasjonsretten helt avgjørende for at partiene godkjente EØS-avtalen. Partiene mente at reservasjonsretten skulle benyttes om EU-direktiver som truet norske interesser. Som det fremgår av tabellen under har partiet også ved flere betenkelige direktiver (kapittel 4 og 5) også hevdet at reservasjonsretten kan brukes ut fra hensynet til helse, miljø og sikkerhet.

Parti	1992-1994		1994-2000		2000-2010		2010-2013	
	Vil bruke	Kan bruke	Vil bruke	Kan bruke	Vil Bruke	Kan bruke	Vil bruke	Kan bruke
<b>Ap</b>	JA	JA	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	JA
<b>H</b>	JA	JA	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
<b>SV</b>	JA	NEI	JA	JA	JA	JA	JA	JA
<b>SP</b>	JA	NEI	JA	JA	JA	JA	JA	JA
<b>KRF</b>	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
<b>FRP</b>	JA	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	JA
<b>V</b>	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Tabell 1 Oversikt over stortingspartienes standpunkter til reservasjonsretten fra inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 og fram til i dag

#### 7.4 Reservasjonsretten: et spørsmål om partipolitikk og synet på europeisk integrasjon?

Partienes syn på europeisk integrasjon har vært viktig for partienes standpunkt til reservasjonsretten. Likedan har reservasjonsretten også spilt en sentral rolle for partienes syn på EU og EØS. For de fleste tilhengerne av EØS i 1992 – Høyre, Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti – var reservasjonsretten et viktig virkemiddel for å berolige EØS-motstanderne.

Min analyse av kildemateriale har vist at både Høyre og Arbeiderpartiet har vært motvillige til å benytte reservasjonsretten av frykt for sanksjoner fra EU. Jeg har argumentert for at dette kan forklare hvorfor partiene gikk fra et positivt til negativt standpunkt i bruken av reservasjonsretten (jf. tabell 1). En annen viktig grunn til at Høyre ikke har ønsket å ta i bruk reservasjonsretten har også sammenheng med partiets ønske om fullverdig medlemskap i EU. Arbeiderpartiets partiledelse har vært positive til europeisk integrasjon. Disse partiene har ikke ønsket at EØS' regelverk skal bli for annerledes EUs, og slik vanskeliggjøre ideen om sterkere tilknytning til EUs indre marked.

Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har ikke ønsket medlemskap i verken EØS eller EU. Partiene har likevel måtte forholde seg til Stoltenberg II-regjeringens foretrukne tilknytningsform til EU, som gjennom Soria Moria-erklæringen slo fast at dette nettopp var EØS-avtalen. Min gjennomgang av direktivene hvor reservasjonsretten har blitt diskutert viser at Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har aktivert reservasjonsretten ved flere anledninger. I 1992 hevdet partiene at denne retten neppe kunne brukes i praksis, samtidig som begge partier ha foreslått å bruke reservasjonsretten aktivt; trolig med den hensikt å bygge ned den norske tilknytningen til europeisk integrasjon.

Kristelig Folkeparti og Venstre var på begynnelsen av 90-tallet mot EU, men begge var tilhengere av EØS-avtalen og mente at det var et fruktbart kompromiss mellom motstanderne og tilhengerne av EU-medlemskap. Reservasjonsretten var viktig for at disse partiene til slutt valgte EØS-avtalen som den foretrukne tilknytningsformen til EUs indre marked, til fordel for fullt medlemskap i EU. Det er mot denne bakgrunn vi kan forstå disse partienes gjentatte forslag om å bruke reservasjonsretten i praksis, f.eks. ved konsesjonsdirektivet (1995) og datalagringsdirektivet (2011).

Fremskrittspartiet stemte for EØS-avtalen i 1992, til tross for at reservasjonsretten ikke var en styringsmekanisme som de anså kunne bli aktivert. Partiet er nå for medlemskap i EU, men kun med den forutsetning at det er forankret i det norske folk, gjennom folkeavstemning. Fremskrittspartiet argumenterte for at reservasjonsretten ikke kunne benyttes i forbindelse med matsminkedirektivet (2001) og tjenstedirektivet (2009) på bakgrunn av frykt for å svekke norsk samarbeid og innflytelse i EU ved hjelp av EØS-avtalen. Når de likevel har tatt til orde for bruk av denne retten i forbindelse med datalagringsdirektivet (2011) kan dette kanskje henge sammen med det faktum at de seneste tre årene har blitt en bredere politisk enighet om at reservasjonsretten både kan og bør brukes (jf. Tabell 1: kolonne 2010-2013). Et åpenbart oppfølgingsspørsmål blir da: Hva skyldes denne seneste utviklingen?

I studien av debatten om EUs tredje postdirektivet (2011) og datalagringsdirektivet (2010) (kapittel 6) pekte jeg på særlig to årsaker: for det første har direktivene blitt mer konfliktfylte. Både EUs tredje postdirektiv og datalagringsdirektivet rørte ved betydningsfulle partipolitiske kjernesaker. For det andre har det blitt vanligere med juridiske utredninger om mulige konsekvenser av å benytte retten, noe som har ført til en klar nedtoning av eventuelle rettslige mottrekk fra EUs side.

EU har de siste fem årene blitt svekket, både med hensyn til økonomisk handlekraft og politiske troverdighet. Dette kan også være med på å bidra til en forklaring av en generell norsk misnøye med fortløpende integrering av nye EU-direktiver. Den norske opinionens oppslutning til EU er på et historisk lavmål. En meningsmåling gjennomført på oppdrag av Nationen 2012, viste at kun 15,3 prosent av Norges befolkning ville ha stemt ja til EU.<sup>323</sup> EU opplever massiv negativ omtale i pressen som følge av den sosiale uroen i flere medlemsland. På den ene siden kan dette bety at partier som før har gått inn for å benytte reservasjonsretten, styrker sin argumentasjon fordi det nå har blitt viktigere å ta avstand fra EU og bremse norsk tilknytning til EUs indre marked. På den andre siden kan partier som før har advart mot risikoen ved å anvende retten kanskje innsett at et svekke EU i møte med et styrket Norge ikke har mulighet til å gjøre dramatiske, juridiske mottiltak.

### **7.5 Politikk versus juss og statsvitenskap – politikkenes univers**

*”Nå når EØS-avtalen er undertegnet, er politikken over. Nå er resten bare jus”.*<sup>324</sup>

Det hevdet ekspert i europarett, Fredrik Sejersted. Fra og med matsminkedirektivet (2001) har det blitt vanligere at forskere har tolket bestemmelsene om reservasjonsretten og mulige konsekvenser en norsk reservasjon kunne få, i forbindelse med spesifikke direktiver (kapittel 5 og 6). I analysen av debatten om matsminkedirektivet (2001) og datalagringsdirektivet (2010), hvor forskernes analyser stod sentralt, har jeg vist at spissformuleringen til Sejersted ikke medfører fullstendig riktighet: juss har ikke erstattet politikken. Særlig i studien av debatten om matsminkedirektivet (2001, kapittel 5) kommer forholdet mellom jus og politikken klart til uttrykk. Politikerne anvendte da juristenes og statsviternes utredninger til å styrke forestillinger om hvorvidt reservasjonsretten kunne benyttes eller ikke, og hvilke potensielle konsekvenser reservasjonen kunne få. Odd Einar Dørum's ord fra Venstres Landsmøte i 1994 er stadig aktuelt: ”Det er sprengstoff i EU-saken”.<sup>325</sup>

---

<sup>323</sup> Nationen, *Støre usikker på EU-medlemskap*, publisert 23.01.2012.

<http://www.nationen.no/2012/01/23/politikk/eu/meningsmalning/store/7203361/>. [Lastet ned 08.04.2013]

<sup>324</sup> Claes og Tranøy (red.) 1999, forord.

<sup>325</sup> Gjengitt i Saglie 2000: 145.

# Kilder og Litteratur

---

## Kilder

### Stortinget:

St. tid. (2011-2012): 3360-3377. (Interpellasjon Bård Hoksrud, EUs tredje postdirektiv)

St. tid. (2010-2011): 4145-4162. (Utenriksministerens redegjørelse)

St. tid. (2010-2011): 4083-4090. (Utenriksministerens redegjørelse)

St. tid. (2010-2011): 3191-3270. (Datalagringsdirektivet)

St. tid. (2008-2009): 2646-2662. (Tjenestedirektivet)

St. tid. (2000-2001): 1584-1613. (Matsminkedirektivet – endelig vedtak)

St. tid. (1996-1997): 4377-4397. (Matsminkedirektivets andre runde (Matkvalitet))

St. tid. (1996-1997): 3620-3626. (Interpellasjon John Dale, EØS-avtalen og norsk næringsliv)

St. tid. (1995-1996): 3619-3630. (Matsminkedirektivets første runde (Paul Chaffey))

St. tid. (1994-1995): 3939-3955. (Konsesjonsdirektivet)

St. tid. (1993-1994): 4332-4347. (EØS “tilleggspakken”)

St. tid. (1992-1993): 169-341. (EØS-ratifisering)

St.prp. nr. 50 (2010-2011) Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om datalagring (Datalagringsdirektivet)

St.prp. nr. 34 (2008-2009) Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/123/EF om tjenester i det indre marked (tjenestedirektivet)

St.prp. nr. 74 (2002-2003) Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 32/2002 av 19. april 2002 om innlemmelse av barnematdirektivene (96/5/EF, 98/36/EF og 99/39/EF) i EØS-avtalen



- St.prp. nr. 43 (2002-2003) Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 20/2003 av 31. januar 2003 om endring av EØS-avtalens vedlegg XVII om opphavsrett (patentdirektivet)
- St. prp. nr. 46 2002-2003 Om samtykke til godkjenning av avgjerd i EØS-komiteen nr. 168/2002 av 6. desember 2002 om innlemming i EØS-avtala av direktiv 2002/39/EF om endring av direktiv 97/67/EF med omsyn til ytterlegare opning for konkurranse på marknaden for posttenester i Fellesskapet.
- St.prp. nr. 12 (2000-2001) Samtykke til at Norge deltar i EØS-komiteébeslutning om innlemmelse av diversedirektivet (95/2/EF), fargestoffdirektivet (94/36/EF) og søtstoffdirektivet (94/35/EF) i EØS-avtalen
- St.prp. nr. 40 (1994-1995) Om samtykke til EØS-komiteens beslutning nr. 19/95 om innlemmelse av Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser til å drive leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) i EØS-avtalens vedlegg IV Energi
- St.prp. nr. 100 (1991-1992) Om samtykke til ratifikasjon av Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidet (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992
- Innst. 227 S (2012-2013) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU
- Innst. S. nr. 24 (2002-2003) Innstilling fra utenrikskomiteen.
- Innst. S. nr. 104 (2000-2001) Innstilling fra næringskomiteen.
- Innst. S. nr. 272 (1996-1997) Innstilling fra næringskomiteen.
- Innst. S. nr. 185 (1995-1996) Innstilling frå utenrikskomiteen.
- Innst. S. nr. 194 (1994-1995) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen.
- Innst. S. nr. 177 (1993-1994) Innstilling fra utenrikskomiteen.
- Innst. S. nr. 248 (1991-1992) Innstilling fra utenriks- og konsitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet 2. mai Oporto.
- Meld. St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk.
- St. meld. nr. 12 (2000-2001) Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre

Dokument 8:69 1995-1996 Forslag fra stortingsrepresentant Paul Chaffey om å be regjeringen varsle veto i EØS mot ”matsminkedirektivene”

### **Utenriksdepartementets Arkiv**

UD 533.00 Juridiske og institusjonelle spørsmål

### **Aviser**

Tilgjengelig fra Retriever, Atekst. Fullstendig informasjon fortløpende i fotnotene.

LO-Aktuell, Posthornet

Muligheter, HøyreMagasinet

### **Offentlige utredninger**

NOU 2012:2 Utenfor eller innenfor. Norges avtaler med EU.

Alternativrapporten 2012, Alternativer til dagens EØS-avtale.

Statskonsult 1999:6 Norsk deltakelse i EU-komiteer.

### **Litteraturliste**

Agell, Anders ofl. (red.) 1993, *Festskrift til Bertil Bengtsson*, Stockholm.

Alsos, Kristin ofl. 2008, *Tjenstedirektivet og regjeringens handlingsplan mot sosial dumping* (Fafo, Notat, 5), Oslo.

Alsos, Kristin og Stein Evju 2009, *Tjenstedirektivet og arbeidsretten. Kommentarer til De Facto notat ”Er garantier nok?”* (Fafo, Notat, 1), Oslo.

Andenæs, Johannes 1998 (1945) (8.utg), *Statsforfatning i Norge*, Oslo.

Andersen, Christian og Rune Mjørland 2009a, *Effekter ved en liberalisering av det norske postmarkedet* (SNF-rapport, 3), Bergen.

[http://www.regjeringen.no/pages/2159930/rapport\\_050309.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2159930/rapport_050309.pdf). [Lastet ned 09.04.2013]

Andersen, Christian og Rune Mjørland 2009b, *Liberalisering av postmarkedet i Norge – utdypning av enkelte problemstillinger* (Arbeidsnotat, SNF, 23), Bergen.

<http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Post/rapport140709.pdf>. [Lastet ned 09.04.2013]

- Arnesen, Finn 1994, Regulerer EØS-avtalen den norske stats utnyttelse av petroleumforekomster?, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 424-486.
- Arnesen, Finn ofl. 2000, Vetoretten i EØS, *Jussens Venner*, 2: 115-147.
- Austvik, Ole Gunnar 2007, Staten som petroleumsentreprenør, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 2: 197-227.
- Austvik, Ole Gunnar og Dag Harald Claes 2011, *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. (Europautredningen, Rapport nr. 8), Oslo.  
<http://www.europautredningen.no/eksterne-utredninger/>. [Lastet ned 24.01.2013]
- Bernitz, Ulf 1993, Om EES-avtalet. Bakgrund, utforming och tolkning, i: Rosèn, Jan (red.), *EES-avtalet i svensk rätt* (skriftserie 39), 7-31.
- Brandtner, Barbara 1992, The “Drama” of the EEA Comments on Opinions 1/91 and 1/92, *European Journal of International Law*, 3: 300-328.
- Børde, Ketil 1997, The European Area, Norway and the European Union: Achievements, Possibilities and Limitations, i: Müller-Graff, Peter-Christian og Erling Selvig (red.), *The European Economic Area – Norway’s Basic Status in the Legal Construction of Europe*, 43-73, Oslo.
- Cini, Michelle 2007 (2003) (2 utg.), *European Union politics*, Oxford.
- Claes, Dag Harald og Per Ove Eikeland 1999, Stormakt i utakt – norsk energi og EUs indre marked, i Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, 227-248, Bergen.
- Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.) 1999, *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Bergen.
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland 2010 (1998) (3 utg.) *EU. Mellomstatlig samarbeid og politisk system*, Oslo.
- Elvbakken, Kari Tove 1997, *Offentlig kontroll av næringsmidler: institusjonalisering, apparat og tjenestemenn* (Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap, Rapport nr. 50), Bergen.

- Eriksen, Erik Oddvar 2008, Norges demokratiske underskudd, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 4: 368-379.
- Eriksen, Trond A. 2003, *Norges muligheter til å reservere seg mot nytt EØS-regelverk – direktivene om tilsetningsstoffer i næringsmidler*. (Senter for Europarett, IUSEF, nr. 41), Oslo.
- Graver, Hans Petter 2002, Mission Impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement, *European Foreign Affairs Review*, 7: 73-90.
- Grimsby, Gjermund og Leo A. Grünfeld 2008, *Norsk økonomi og tjenstedirektivet* (MENON-publikasjon, 3), Oslo.
- Gstöhl, Sieglinde 1994, EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration, *Cooperation and Conflict*, 29: 333-366.
- Hanf, Kenneth og Ben Soetendorp 1998, *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, New York.
- Hillion, Christophe 2011, *Integrating an outsider. An EU perspective on relations with Norway* (Europautredningen, rapport, 16),  
<http://www.europautredningen.no/eksterne-utredninger/>. [Lastet ned 13.08.2012]
- Jakobsen, Johan J. 2000, *Mot strømmen*, Oslo.
- Kallset, Kjell-Erik N. 2009, *Makta midt imot. Kampen om EU og Arbeiderpartiets sjel*, Oslo.
- Kleppe, Per 2003, *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*, Oslo.
- Kux, Stephan og Ulf Sverdrup 2000, Fuzzy borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU, *Journal of European Integration*, 22: 237-270.
- Müller-Graff, Peter-Christian og Erling Selvig (red.) 1997, *The European Economic Area – Norway's Basic Status in the Legal Construction of Europe*, Oslo.
- Myhre-Jensen, Kjell og Brit Fløistad 1997, The Storting and the EEA, i: Wiberg, Matti (red.), *Trying to make democracy work. The Nordic Parliaments and the European Union*, 108-116, Södertälje.

- Narud, Hanne Marte og Kåre Strøm 2000, Adaption without EU membership: Norway and the European Economic Area, *The Journal of Legislative Studies*, 6: 125-150.
- Nelsen, Brent F. og Alexander Stubb (red.) 2003 (1994), *The European Union, Readings on the Theory and Practice of European Integration*, (3 utg.), London.
- Norberg, Sven 1990, *The European Economic Space. Legal and institutional issues* (EFTA-Bulletin, 3), 5-11.
- Norberg, Sven ofl. 1993, *The European Economic Area. EEA Law. A Commentary on the EEA Agreement*, Stockholm.
- Norberg, Sven 2003, From Luxembourg to Oporto – How the creation of the Single Market brought about a dynamic and homogenous European Economic Area, (*EFTA Bulletin*, 1), 23-28.  
<http://secretariat.efta.int/~media/Files/Publications/Bulletins/EFTABulletinJune2003.pdf>. [Lastet ned 02.02.2013]
- Nordby, Trond og Frode Veggeland 1999, Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 40, 1: 87-109.
- Notaker, Hallvard 2012, *Høyres historie 1975-2005. Opprør og moderasjon*, Oslo.
- Orskaug, Erik 2007, *Tjenstedirektivet – en oversikt* (UNIOs Notatserie, 1), Oslo.
- Pharo, Helge Ø. 1999, Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessene i Europa 1946-1994, i: Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, 15-38, Bergen.
- Phinnemore, David 2007 (2003) (2 utg.), *Towards European Union*, i: Cini, Michelle, *European Union politics*, 30-45, Oxford.
- Pontoppidan, Niels 1994, *Festskrift til Ole Due*, København.
- Reymond, Christophe 1993, Institutions, decision-making procedure and settlement of disputes in the European Economic Area, *Common Market Law Review*, 33: 449-480.
- Saglie, Jo 2000, *Standpunkter og strategi. EU-saken i norsk partipolitikk, 1989-1994*. (Institutt for statsvitenskap, nr. 14), Oslo.

- Sejersted, Fredrik 1996, *The Norwegian Parliament and European Integration – Reflections From Medium-Speed Europe*, i: Smith, Eivind (red.), *National Parliament as Cornerstones of European Integration*, 124-158, London, Haag og Bosten.
- Sejersted, Fredrik 1997a, EØS og folkestyret, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1: 69-77.
- Sejersted, Fredrik 1997b, *Between Sovereignty and Supranationalism in the EEA Context – On the Legal Dynamics of the EEA Agreement*, i: Müller-Graff, Peter-Christian og Erling Selvig (red.) *The European Economic Area – Norway's Basic Status in the Legal Construction of Europe*, 43-73, Oslo.
- Sejersted, Fredrik ofl. 2004 (1995) (2. utg.), *EØS-rett*, Oslo.
- Sejersted, Fredrik 2008, Norges rettslige integrasjon i EU, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 4: 313-322.
- Sejersted, Fredrik 2011, Samtale, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 4: 384-394.
- Sevón, Leif 1993, EES-avtalet, EFTA-avtalen och domstolarna, i: Agell, Anders ofl. (red.), *Festskrift til Bertil Bengtsson*, 437-450, Stockholm.
- Sevón, Leif 1994, Primacy and Direct Effect in the EEA. Some reflections, i: Pontoppidan, Niels, *Festskrift til Ole Due*, 339-354, København.
- Smith, Eivind (red.) 1996, *National Parliament as Cornerstones of European Integration*, London, Haag og Bosten.
- Sneltvedt, Torunn 1993, *Fra stille til storm. Kåre Gjønnes og EØS-striden*, Oslo.
- Sverdrup, Ulf 1998, Norway: An Adaptive Non-Member, i: Kenneth Hanf og Ben Soetendorp, *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, 149-166, New York.
- Tamnes, Rolf 1997, *Oljealder 1965-1995* (Norsk utenrikspolitikk historie, 6), Oslo.
- Toledano Laredo, Armando 1992, The EEA Agreement: An overall view, *Common Law Market review*, 29: 1199-1213.
- Veggeland, Frode 1997, *Internasjonalisering og nasjonal reformforsøk. EU, GATT, og endringsprosesser i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren*. (ARENA, rapport nr. 3/97), Oslo.

Veggeland, Frode 1999, Matpolitikk i Norge – fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern, i: Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, 227-248, Bergen.

Veggeland, Frode 2011, *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet*. (Europautredning, Rapport nr. 9), Oslo. <http://www.europautredningen.no/eksterne-utredninger/>. [Lastet ned 24.01.2013]

Wiberg, Matti (red.) 1997, *Trying to make democracy work. The Nordic Parliaments and the European Union*, Södertälje.

## Abstract

---

In my Master's thesis I examine the Norwegian parties' points of view towards the Article 102, or *the right of reservation*, in the EEA Agreement; and whether or not to activate the said Article. Since the EEA Agreements activation in 1994 until 2011, Norway has incorporated approximately 6000 *acquis* or EU-law. In 17 of these *acquis*, the Stortinget have discussed to invoke *the right of reservation*, but it has not been agreed upon. In April 2011 the Labour Party decided to notify EU that Norway has serious concerns integrating the third postal service directive. Yet, the third postal service directive is just one out of thousands, which Norway has notified EU that they have had serious hesitation to incorporate.

The main questions I address in my thesis are: Which point of view do the parties have towards *the right of reservation* and activation of it? Has the point of view changed from 1992 until today; and if so: why and in what way? What have been the most important arguments for using it and for not using it? And finally, how has the Norwegian relationship to the EU influenced the parties' points of view?

This thesis argues that several parties have changed the point of view towards *the right of reservation*. The thesis proposes that the parties which claimed that *the right of reservation* could be used in the debate of ratification in 1992 had been of a different opinion when the Norwegian national parliament would accept the first controversial directive, directive of licence (1995).

Now, the same parties rejected to activate *the right of reservation*. The parties, especially the Labour Party and the Conservatives, argued that comprehensive consequences would arise upon activation. This was one of the main arguments for not activating it. Socialist Left Party and the Centre Party argued that *the right of reservation* would not be activated due to the potential consequences. But both parties used it towards the directive of licence (1995), food additive (2001) and the retention of data directive (2011).

The Christian Party and the Liberals wanted to use *the right of reservation* when it was necessary, especially towards directives which undermined Norwegian interests. The Progressive Party alleged that *the right of reservation* could not be used because of the consequences of using it, although they wanted to use it against the retention of data directive in 2011.



The thesis suggests that the Norwegian relationship towards the EU has influenced the parties points of view, towards *the right of reservation*. On the one hand, The Centre Party and Socialist Left Party wanted to use the *right of reservation* to damage the European integration. On the other hand the Labour Party and the Conservatives pointed out *the right of reservation* as an important part of the EEA Agreement, but have refrained from using in order to maintain a sustainable relationship towards the EU.