



# **CENTENOL**

*Centre on the Europeanization of Norwegian Law*

**Halvard Haukeland Fredriksen**

Kan EØS-avtalen suppleres med  
tilknytning til EUs tollunion?

*Working Paper No 1/2026*

**WORKING PAPER SERIES**



*The working paper series is a joint venture of the research project CENTENOL (project number 341224), funded by the Norwegian research Council, and the EEA Social Security project, funded by the Ministry of Labor and Social Inclusion.*

## **Innholdsfortegnelse**

|                                                                                                  |                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b><i>Kan EØS-avtalen suppleres med tilknytning til EUs tollunion? .....</i></b>                 | <b><i>1</i></b>  |
| <b><i>1. Innledning .....</i></b>                                                                | <b><i>1</i></b>  |
| <b><i>2. EØS-avtalen og EUs tollunion .....</i></b>                                              | <b><i>2</i></b>  |
| <b><i>3. Økende utfordringer med et felles marked uten en tilhørende tollunion .....</i></b>     | <b><i>4</i></b>  |
| 3.1 Handelsrettslige beskyttelsestiltak .....                                                    | 4                |
| 3.2 Utvikling i EUs handelsforbindelser med USA og/eller Kina .....                              | 7                |
| 3.3 Handelspolitisk EU-lovgivning som utfordrer EØS-avtalens virkeområde og funksjonalitet ..... | 8                |
| <b><i>4. Tilknytning til EU tollunion som løsning? .....</i></b>                                 | <b><i>9</i></b>  |
| 4.1 Tillater EU-retten at Norge knyttes til tollunionen? .....                                   | 9                |
| 4.2 Kan noen av EUs eksisterende tollunioner med tredjeland tjene som modell? .....              | 10               |
| 4.3 Forholdet til WTO-retten .....                                                               | 11               |
| 4.4 Hvilke varer skal omfattes? .....                                                            | 13               |
| 4.5 Forholdet til Norges eksisterende handelsavtaler .....                                       | 14               |
| 4.6 Forholdet til EUs handelsavtaler .....                                                       | 15               |
| 4.7 Endring av EØS-avtalen eller egen avtale mellom Norge og EU? .....                           | 16               |
| <b><i>5. Avsluttende merknader .....</i></b>                                                     | <b><i>18</i></b> |

# Kan EØS-avtalen suppleres med tilknytning til EUs tollunion?

Halvard Haukeland Fredriksen

*Notatet redegjør for utfordringene for målsettingen om like konkurransevilkår i EØS som følger av at EFTA-landene ikke er med i EUs tollunion og drøfter mulighetene for tilknytning til tollunionen. Det konkluderes med at det rettslig sett er mulig med assosiert medlemskap i tollunionen avgrenset til de varer som EØS-avtalen gjelder for (primært industrivarer). Om det er hensiktsmessig å bruke tid og krefter på å prøve å fremforhandle en slik løsning, er et politisk spørsmål.*

Halvard Haukeland Fredriksen er professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Han var medlem av EØS-utredningen 2022-2024 («Eldring-utvalget») og har ledet flere lovutvalg som har jobbet med gjennomføring av EU-rett i norsk rett. Tilknyttet Bergen Centre on Competition Law and Economics (BECCLE) og Centre on the Europeanization of Norwegian Law (CENTENOL).

## 1. Innledning

EUs bruk av tollmurer for å beskytte egen industri i en svært urolig handelspolitisk virkelighet aktualiserer forholdet mellom EØS-avtalen og EUs tollunion. Etter en hel del frem og tilbake innførte Kommisjonen 18. november beskyttelsestiltak mot import av ulike former for ferrolegeringer, uten å gjøre unntak for EFTA-statene i EØS.<sup>1</sup> Overfor EFTA-statene (i praksis bare Island og Norge) mener EU at beskyttelsestiltakene er i tråd med EØS-avtalen artikkel 112. Bestemmelsen åpner for beskyttelsestiltak dersom alvorlige økonomiske vanskeligheter som kan vedvare, er i ferd med å oppstå i en sektor.<sup>2</sup> Under ligger trolig en oppfatning av at WTO-regelverket om beskyttelsestiltak ikke tillater at EFTA-statene i EØS unntas.<sup>3</sup>

Norske myndigheter er ikke enig i EUs forståelse av at EØS-avtalen artikkel 112 kan anvendes i et tilfelle som dette, og vel forutsetningsvis heller ikke i EUs forståelse av WTO-retten. Utsiktene for en rettslig bindende avklaring av disse spørsmålene er imidlertid små, og vil uansett ligge langt frem i tid. Norge har ikke ønsket å gi EU-domstolen jurisdiksjon til å avgjøre tvister knyttet til beskyttelsestiltak under EØS-avtalen artikkel 112<sup>4</sup> og saken ligger ikke til rette for å få prøvd

---

<sup>1</sup> [Commission Implementing Regulation \(EU\) 2025/2351 of 18 November 2025 imposing a definitive safeguard measure with regard to imports of certain ferro-alloying elements](#). Beskyttelsestiltakene tok form av minstepriser for import ut over landsspesifikke kvoter på 75 prosent av historiske volumer. Salg under minstepris utløser avgift. For enkelthets skyld omtales det hele tidvis som en del av EUs «tollmurer» i det følgende.

<sup>2</sup> Tiltakene ble meldt til EØS-komiteen i henhold til EØS-avtalen artikkel 113.

<sup>3</sup> GATT artikkel XIX og artikkel 2 i den tilhørende Agreement on Safeguards. For en kort redegjørelse, se [Halvard Haukeland Fredriksen, «EØS-avtalen, det indre marked og EUs tollunion – i en turbulent tid», Centenol Working Paper No 2/2025](#), punkt 3.2. Unntak kan rettferdiggjøres dersom det er snakk om små og stabile handelsvolum, slik som mht. stålproduktene omtalt i note 20 nedenfor.

<sup>4</sup> Tvister knyttet til EØS-avtalen artikkel 112 er ikke blant de spørsmål som EØS-komiteen kan oversende til EU-domstolen iht. artikkel 111 nr. 3. Artikkel 111 nr. 4 åpner for voldgift, men bare for så vidt gjelder omfang og varighet av beskyttelsestiltakene (og altså, i hvert fall tilsynelatende, ikke om vilkårene i artikkel 112 er oppfylt eller ikke). Det kan samtidig tenkes at en privat part, typisk en norsk eksportør som påføres ekstra papirarbeid eller en importør som påføres toll, vil ta ut søksmål i importstaten, med muligheter for foreleggelse for EU-domstolen. Utsiktene til å vinne frem fremstår usikre. En eventuell avgjørelse fra EU-domstolen ligger uansett flere år frem i tid.

det underliggende WTO-spørsmålet i WTO-systemet.<sup>5</sup> For diskusjonen om EØS-avtalen gir vern mot WTO-baserte beskyttelsestiltak må det derfor inntil videre legges til grunn at EU synes å mene at dersom vilkårene for slike tiltak i henhold til WTO-regelverket er til stede, så kan EØS-avtalen artikkel 112 bli brukt for å gi tiltakene virkning også overfor EFTA-statene i EØS.<sup>6</sup>

Formålet med dette notatet er å drøfte om EØS-avtalen kan suppleres med tilknytning til EUs tollunion, for slik å sikre at norsk næringsliv ikke rammes av fremtidige beskyttelsestiltak som EU måtte se seg berettiget til å innføre for å beskytte egen industri.

Først er det imidlertid påkrevd å redegjøre noe nærmere for utgangspunktet som EØS-avtalen i dag gir – integrasjon i EUs indre marked, men uten deltakelse i tollunionen – og for de økende utfordringer som denne mellomløsningen nå står overfor (punkt 2 og 3).

Som det vil fremgå av diskusjonsnotatet, er det en rekke ubesvarte spørsmål som må utredes nærmere før det er mulig å ha noen kvalifisert oppfatning av om Norge bør prøve å fremforhandle tilknytning til EUs tollunion og eventuelt hvordan en slik tilknytning kan se ut. Et hovedformål med notatet er å påpeke nettopp dette.

## 2. EØS-avtalen og EUs tollunion

EØS-avtalen integrerer som kjent de deltagende EFTA-statene i EUs indre marked for blant annet industrivarer, men den omfatter ikke EUs felles handelspolitikk overfor tredjeland og knytter derfor heller ikke EFTA-statene til EUs tollunion. Denne mellomløsningen er muliggjort av en avgrensning av EØS-avtalens regler om fri vareflyt til varer med opprinnelse i EØS.<sup>7</sup>

I mer enn 30 år med EØS har dette fungert greit. Norges eksport til EU er nokså råvaresentrert og for de delene av den metallurgiske industrien som er basert på råvarer fra tredjeland, er merverdien av produksjonen i Norge så høy at sluttproduktene regnes som norske i EØS-rettslig sammenheng.<sup>8</sup> Om opprinnelsesreglene i EØS-avtalen har hindret utvikling av annen industri i Norge, synes aldri å ha vært ordentlig undersøkt.<sup>9</sup> Som påpekt av EØS-utredningen av 2024 er

---

<sup>5</sup> Det er klart at WTO-avtalen ikke pålegger EU å unnta EFTA-statene i EØS fra beskyttelsestiltak. Spørsmålet er om WTO-retten tillater et slikt unntak, noe som først ville kommet på spissen dersom EU hadde unntatt Island og Norge og dette så ble utfordret i WTO-systemet av andre handelspartnere. WTOs tvisteløsningssystem er uansett notorisk langsomt og for tiden uten en fungerende ankeinstans som følge av at USA i en årrekke har blokkert oppnevning av nye dommere.

<sup>6</sup> Se EUs notifisering av beskyttelsestiltakene til WTOs Committee on Safeguards, 12.11.2025 ([G/SG/N/EU/2](#)), s. 7-8, som tilsier at EU mener vurderingen under WTO-reglene og EØS-avtalen artikkel 112 er sammenfallende. Fortalen til forordningen som innfører beskyttelsestiltakene (se fotnote 1) bygger på samme forståelse, jf. avsnitt 95.

<sup>7</sup> EØS-avtalen artikkel 8 nr. 2. Gjennom protokoll 4 er opprinnelsesreglene utvidet slik at varer importert fra land som er tilsluttet PEM-konvensjonen (Regional Convention on pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin) kan benyttes som innsatsfaktorer uten at det får konsekvenser for vurderingen av om sluttproduktet har opprinnelse i EØS. Reglene i konvensjonen for råvarer eller komponenter fra tredjeland er komplekse, men hovedregelen er at de ikke kan utgjøre mer enn 15 prosent av verdien av sluttproduktet. For f.eks. aluminium, som er viktig for Norge, kan imidlertid importerte råvarer utgjøre hele 50 prosent av verdien på sluttproduktet.

<sup>8</sup> For aluminium setter PEM-konvensjonen terskelen for opprinnelse i EØS/PEM til bare 50 prosent av verdien av det ferdige produktet, noe som gjør at aluminium produsert i Norge er omfattet av EØS-avtalens regler om vareflyt selv om den produseres av aluminiumoksid som importeres fra tredjeland (og vel også om det brukes importert silisium i prosessen). Se konvensjonens vedlegg II for detaljene.

<sup>9</sup> Jf. NOU 2024: 7 kapittel 10.9, hvor det påpekes at utfordringene ved å stå utenfor tollunionen «må antas å bli større hvis norsk økonomi blir mindre dominert av råvareeksport og mer preget av annen handel, noe

det administrative kostnader knyttet til tollbehandling av varer som kommer fra eller skal til EU-stater,<sup>10</sup> men det foreligger så vidt vites ingen nærmere undersøkelser av hvor store disse kostnadene er eller hvilken betydning de har for prisnivået i Norge eller konkurransekraften til norsk næringsliv.<sup>11</sup>

Avgrensningen av EØS mot EUs tollunion har gjort det mulig for EFTA-statene å videreføre egen handelspolitikk overfor land utenfor EU, samlet eller hver for seg.<sup>12</sup> I perioden etter EØS-forhandlingene har EFTA-statene inngått et stort antall handelsavtaler med land utenfor EU – for tiden er det snakk om 33 avtaler som dekker i alt 44 land.<sup>13</sup> Dette er nesten like mange som det EU har.<sup>14</sup> I enkelte tilfeller har dessuten EFTA-statene lykket med å fremforhandle avtaler hurtigere enn EU – med de nye handelsavtalene med India (2025) og Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay (MERCOSUR, 2025) som de fremste eksemplene.<sup>15</sup> Målt ut fra handelspartnernes BNP har faktisk EFTA-statene for tiden et enda større nettverk av handelsavtaler enn EU. En slik sammenligning sier samtidig ikke så mye – avtalenes økonomiske betydning avhenger av deres nærmere innhold,<sup>16</sup> vurdert opp mot hvilke muligheter de tilbyr nettopp norsk næringsliv.

I handelspolitikken er det velkjent at EFTA-statene har lite å gi når det kommer til handel med landbruksvarer, noe som isolert sett tilsier at de oppnår færre innrømmelser fra sine handelspartnere på andre områder enn det EU gjør. EU er dessuten et langt større marked enn de fire EFTA-statene, noe som trekker i samme retning. Noen systematisk sammenligning av den økonomiske verdien av EFTA-statenes og EUs nettverk av handelsavtaler anno 2025 synes imidlertid ikke å foreligge.<sup>17</sup> Så vidt vites foreligger det derfor heller ingen undersøkelse av om

---

som kan være en sannsynlig utvikling på sikt.» Et større spørsmål er om ikke den regulatoriske risikoen som ligger i EØS-tilknytningen til det indre marked har hindret utvikling av *andre* deler av norsk økonomi, særlig mht. tjenester. Heller ikke dette har vært ordentlig utredet.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Med tanke på det norske «hjemmemarkedet» vil papirarbeid og kostnader knyttet til tollbehandling også fungere som en beskyttelse mot konkurranse fra markedsaktører i EU (og verden for øvrig), noe som isolert sett kan være til fordel for deler av norsk næringsliv. Dette er mest praktisk for forbrukermarkedet, hvor det nok beskytter mot netthandel (for tiden bare for varer av en verdi eller karakter som gjør at de ikke omfattes av den såkalte [VOEC-ordningen](#), men den har ikke noe med EØS-avtalen å gjøre). Denne beskyttelsen går samtidig på bekostning av norske forbrukere.

<sup>12</sup> EFTA-statene forhandler normalt som en blokk hvor også Sveits er med («EFTA-4»). De kan imidlertid inngå avtaler på egen hånd og det skjer av og til. Et eksempel er handelsavtalene som Island og Sveits/Liechtenstein inngikk med Kina etter at fredsprisen til Liu Xiaobo i 2010 førte til at Kina nektet å inngå en avtale som inkluderte Norge.

<sup>13</sup> Ifølge EFTAs [Free Trade Agreements Monitor](#) (sist besøkt 30.11.25). Til dette kommer, for Norges del, handelsavtalen som Norge, Island og Liechtenstein fremforhandlet med Storbritannia etter Brexit og bilaterale handelsavtaler med Grønland og Færøyene.

<sup>14</sup> Ifølge [Europakommisjonen](#) har EU for tiden 44 handelsavtaler som dekker 76 land, men dette inkluderer EØS-avtalen og handelsavtalen med Sveits. Om disse tas ut, blir det 42 avtaler som dekker 72 land. EU har dessuten flere pågående forhandlinger enn EFTA-statene, blant annet med [Mercosur](#) og [India](#) (hvor EFTA-statene allerede har inngått avtaler).

<sup>15</sup> Forklaringen er muligens at EFTA-statene, ut fra en realistisk vurdering av egen forhandlingsmakt, stiller færre politiske krav i forhandlingene, jf. [Andreas Maurer, Comparing EU and EFTA trade agreements: drivers, actors, benefits, and costs, Brussel 2016](#), som sammenligner EUs og EFTAs handelsavtaler og konkluderer med at «EFTA agreements still focus on traditional areas of market access, while EU agreements are more elaborate, values-driven, political and comprehensive» (s. 48).

<sup>16</sup> For eksempel har både EFTA-statene og EU handelsavtaler med Canada, men EUs avtale fra 2016 er mer omfattende enn EFTA-Canada-avtalen fra 2009. EFTA-statene og Canada sonderer for tiden mulighetene for enn oppdatering av avtalen.

<sup>17</sup> En god oversikt over EFTA-statenes og EUs handelspolitikk tilbys av Arne Melchior, «Handelspolitikken overfor tredjeland: Økt EU-avhengighet for Norge og EFTA?» i J. E. Fossum & J. Trondal (Red.), *Hvilket*

markedsaktører etablert i EU på enkelte områder har bedre tilgang på relevante innsatsfaktorer fra tredjeland eller, omvendt, om det i noen tilfeller er slik at norsk industri har fordeler av avtaler som er bedre enn EUs.<sup>18</sup>

Under EØS-forhandlingene i 1990-1992 synes ikke tilknytning til handelspolitikken og tollunionen å ha blitt vurdert. Den enkle forklaringen er trolig at det fra starten av var klart at EØS-avtalen ikke ville omfatte tollfri handel med landbruksvarer og, som en følge av at Island og Norge ikke ville delta i Fellesskapets fiskeripolitikk, heller ikke handel med sjømat.<sup>19</sup> Selv om en avgrenset tilknytning til tollunionen i prinsippet er mulig (se nærmere i punkt 4), så byr det også på utfordringer, særlig med tanke på EFTA-statenes handelsavtaler med tredjeland. På tidspunktet for EØS-forhandlingene var det ikke grunnlag for å mene at EFs handelspolitikk overfor tredjeland skulle få nevneverdige konsekvenser for EFTA-statenes deltakelse i det indre marked og derfor heller ikke noe reelt behov for å vurdere mulighetene for avgrenset tilknytning til tollunionen.

### 3. Økende utfordringer med et felles marked uten en tilhørende tollunion

#### 3.1 Handelsrettslige beskyttelsestiltak

Den mest håndfaste utfordringen for dagens løsning med markedsintegrasjon uten tollunion er risikoen for å bli rammet av generelle («globale») beskyttelsestiltak som EU iverksetter for å beskytte egen industri, som illustrert med beskyttelsestiltakene mot ferrolegeringer. Deler av EUs egen industri står overfor store utfordringer, forårsaket av USAs proteksjonistiske handelspolitikk, kinesisk overproduksjon av en rekke varer, høye energipriser, kostnader knyttet til det grønne skiftet som konkurrenter fra andre deler av verden (dessverre) ikke har, mv. Risikoen for at EU vil se seg tvunget til å innføre flere og større beskyttelsestiltak for å ta vare på egen industri, er markant høyere enn noen gang tidligere i EØS-avtalens 32-årige historie. Med Kommisjonens standpunkt i saken om ferrolegeringene må det nå legges til grunn at Kommisjonen mener det ikke er grunnlag for å unnta EFTA-statene fra slike tiltak, med unntak av tilfeller hvor importen fra EFTA-statene er så liten at den kan sees bort fra i WTO-rettslig sammenheng.<sup>20</sup>

---

*Norge i hvilket Europa?* Cappelen Damm 2025. Han gjør imidlertid ikke noe forsøk på å sammenligne den økonomiske verdien av de to nettverkene, hverken generelt eller konkret for Norge. En mer omfattende sammenligning finnes hos Maurer 2016, men den er allerede ti år gammel og heller ikke han gjør noe forsøk på å regne på hvilke av de to nettverkene som best fra et økonomisk perspektiv.

<sup>18</sup> Eventuelle fordeler avgrenses av de alt nevnte opprinnelsesreglene. Opprinnelsesreglene gjelder tilsvarende for EU-industri som ønsker å eksportere til Norge, men EFTA-delen av det indre marked er svært mye mindre enn EU-delen.

<sup>19</sup> EFTA-statene ville isolert sett gjerne hatt tollfri handel på sjømat, men for EU henger markedsadgang og kvoter uløselig sammen. Dette ble senest bekreftet i forhandlingene med Storbritannia etter Brexit.

<sup>20</sup> Slik som de nye tiltakene mot utvalgte stålprodukter, se Kommisjonens [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing the negative trade-related effects of global overcapacity on the Union steel market, COM/2025/726 final](#), av 7. oktober 2025. Merk at disse nye tiltakene formelt sett ikke utgjør beskyttelsestiltak i WTO-rettslig sammenheng – de skal erstatte de eksisterende beskyttelsestiltakene som utløper i 2026, da WTO-reglenes maks grense på åtte år er nådd, og som EFTA-statene i EØS fikk unntak fra da de ble innført i 2018. Kommisjonen begrunner et fortsatt unntak for EFTA-statene i EØS er en kombinasjon av «their unique status vis-a-vis the EU» og «their limited

Selv om EU tar hensyn til EFTA-statene i EØS i utformingen av eventuelle beskyttelsestiltak, noe EU er forpliktet til iht. EØS-avtalen artikkel 112 nr. 2,<sup>21</sup> så vil selv tollfrie kvoter på 100 prosent av eksisterende handelsvolum medføre ekstra papirarbeid og begrense mulighetene for vekst. Vel så viktig er imidlertid manglende forutsigbarhet knyttet til om man vil bli rammet av nye beskyttelsestiltak og hvordan tiltakene i så fall vil se ut, noe som skaper usikkerhet blant kunder og investorer. Denne usikkerheten – og den økte oppmerksomheten rundt den i kjølvannet av beskyttelsestiltakene mot ferrolegeringer – er svært uheldig for tilliten til EØS-avtalen som en avtale som gjør EFTA-statene til fullverdige medlemmer av EUs indre marked.

En annen, mer indirekte, utfordring knyttet til EUs beskyttelse av egen industri gjelder handelsrettslige tiltak som fører til at virksomheter i EU må betale en høyere pris for ulike innsatsfaktorer fra tredjeland enn deres konkurrenter i EFTA-pilaren av EØS. Grunnlaget kan være generelle beskyttelsestiltak, men det kan også være *gjengjeldelsestiltak* som antidumpingtoll.<sup>22</sup> Et illustrerende eksempel er EUs antidumpingtoll på silisium fra Kina, som siden 2022 har vært på om lag 16 prosent.<sup>23</sup> Norge har ikke innført noen tilsvarende antidumpingtoll, og norsk industri har dermed tilgang på billigere silisium enn konkurrenter i EU. Isolert er dette til fordel for norsk industri, men det er en fordel som konkurrenter fra EU vil kunne komme til å se på som uberettiget i et EØS som tilstreber «like konkurransevilkår» (EØS-avtalen artikkel 1) og som i verste fall kan gi opphav til tiltak mot EFTA-statene. Silisium er en viktig innsatsfaktor i produksjon av blant annet aluminium, som norsk industri eksporterer til EU.<sup>24</sup> EØS-avtalen artikkel 26 beskytter i utgangspunktet mot gjengjeldelsestiltak,<sup>25</sup> men – som avdekket av saken med ferrolegeringer – ikke mot beskyttelsestiltak iht. artikkel 112. Om EU skulle se seg berettiget til, og dertil tjent med, å innføre beskyttelsestiltak mot aluminium, vil

---

volumes of exports», se [Kommissjonens Q&A knyttet til de nye tiltakene](#) (slik den står 30.11.25). Det er ikke opplagt at disse nye tiltakene er WTO-konforme – de minner sterkt om beskyttelsestiltak ut over maksgrensen på åtte år. Av denne grunn er det heller ikke klart hva som er det WTO-rettslige grunnlaget for å unnta EFTA-statene i EØS. Dette er imidlertid spørsmål som får ligge i denne sammenheng.

<sup>21</sup> Bestemmelsen slår fast at «beskyttelsestiltak skal med hensyn til omfang og varighet begrenses til det som er strengt nødvendig for å rette opp situasjonen» og, videre, at det «fortrinnsvis [skal] velges tiltak som forårsaker minst mulig forstyrrelser for denne avtales funksjon». I notifiseringen til EØS-komiteen av beskyttelsestiltakene mot ferrolegeringer (omtalt i note 6) viser Kommisjonen til at ordningen med tollfrie kvoter basert på eksisterende handel «guarantees proportionality and ensures compliance with the requirements of the EEA Agreement, which stipulate that any safeguard measure must be limited to what is strictly necessary in both scope and duration». Kvotene ble i dette tilfellet satt til 75 prosent av gjennomsnittlig handelsvolum de tre forutgående år.

<sup>22</sup> I WTO-rettslig sammenheng er det avgjørende forskjell på beskyttelsestiltak og gjengjeldelsestiltak. Beskyttelsestiltak er generelle tiltak for å redde egen industri i en krise, uten tilknyttede anklager om at handelspartnerne bryter WTO-reglene, jf. GATT artikkel XIX og den tilhørende Agreement on Safeguards. Gjengjeldelsestiltak er rettet mot konkrete handelspartnere og begrunnet i at de opptrer rettsstridig, jf. f.eks. GATT artikkel VI med den tilhørende Anti-Dumping Agreement og WTO Agreement of Subsidies and Countervailing Measures.

<sup>23</sup> [Commission Implementing Regulation \(EU\) 2022/1394 of 11 August 2022 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of silicon originating in the People's Republic of China \[...\]](#).

<sup>24</sup> Silisium er også en viktig innsatsfaktor i visse former for ferrolegeringer (ferrosilisium og ferrosilisium-mangan). Om dette var en del av diskusjonen mellom EU og Norge i anledning beskyttelsestiltakene mot ferrolegeringer, vites ikke.

<sup>25</sup> «Anti-dumping measures, countervailing duties and measures against illicit commercial practices attributable to third countries shall not be applied in relations between the Contracting Parties, unless otherwise specified in this Agreement.» Ettersom EØS-avtalen ikke omfatter handelspolitikken, kan det ikke anses som noe brudd på EØS-avtalen om EFTA-statene inngår handelsavtaler eller på annet vis sikrer seg tilgang på billige innsatsfaktorer. Det er opprinnelsesreglene i EØS-avtalen som begrenser mulighetene for dette, men særlig for aluminium er opprinnelsesreglene svært liberale.

norske produsenters bruk av billig silisium fra Kina kunne trekkes inn i EUs vurdering av kvoter og betingelser for øvrig.<sup>26</sup>

I tilfeller hvor Norge selv har produksjon av varene som EU innfører gjengjeldelses- eller beskyttelsestiltak mot, kan Norge undersøke mulighetene for å følge EU. Norge kan imidlertid ikke bare vise til EUs tiltak – i WTO-rettslig sammenheng står Norge på egne bein og må gjennomføre undersøkelser av importen *til Norge* av de aktuelle varene og konsekvensene *for norsk industri* for å kunne innføre antidumpingtoll.<sup>27</sup> Etter omstendighetene vil dette være vanskelige vurderinger, som Norge deretter må være forberedt på å forsvare både rettslig og politisk. Dersom det aktuelle tredjelandet skulle reagere, enten i form av handelsrettslige gjengjeldelsestiltak eller på andre måter, står Norge uten den kollektive beskyttelse som EU tilbyr sine medlemsland.<sup>28</sup>

I tilfeller hvor Norge *ikke* har egen produksjon av varene som EU innfører tiltak mot, er det klart at Norge ikke har grunnlag for å følge EU. Et aktuelt eksempel er EUs utligningstoll<sup>29</sup> på elbiler produsert i Kina, som ilagge ulike produsenter tollsatser fra 7,8 og helt opp til 35,3 prosent.<sup>30</sup> Ettersom det ikke finnes norsk produksjon av elbiler, har ikke Norge grunnlag i WTOs avtale om subsidier og utligningstiltak (Agreement of Subsidies and Countervailing Measures) til å følge EU. At man av politiske grunner kunne ønske å stille seg solidarisk med EUs bilprodusenter gir ikke WTO-rettslig grunnlag for å innføre utligningstoll mot kinesiske produsenter.<sup>31</sup> Samtidig er det lett å se for seg at elbilprodusenter fra EU, deres hjemstater og EU som sådan vil reagere dersom biler produsert i EU blir fullstendig utkonkurrert på det norske markedet av elbiler produsert i Kina, særlig fordi norsk industri samtidig indirekte nyter godt av EUs beskyttelse av den europeiske bilindustrien.<sup>32</sup>

En ytterligere utfordring ved å stå utenfor tollunionen gjelder tilfeller hvor det er *norsk industri* som har behov for tiltak fra EU – enten i form av antidumpingtoll/utligningstoll mot konkurrenter fra tredjeland som ikke følger spillereglene eller i form av beskyttelsestiltak som følge av global overproduksjon og EU/EØS-rettslige rammebetingelser som gjør at man ikke klarer å konkurrere

<sup>26</sup> Samtidig er Norge også en stor produsent av silisium i ulike varianter, med EU som det klart viktigste markedet. Denne eksporten nyter godt av antidumpingtollen som EU har innført mot Kina.

<sup>27</sup> For silisium fra Kina er det ikke helt lett å se hvordan skadevilkåret i WTO-avtalen artikkel VI kan være oppfylt for Norges vedkommende i en situasjon hvor norske produsenter indirekte er beskyttet av antidumpingtollen som EU har innført.

<sup>28</sup> Blant annet fordi EØS-avtalens avgrensning mot EUs handelspolitikk medfører at EUs forordning om beskyttelse mot økonomisk tvang fra tredjeland (forordning (EU) 2023/2675 om EUs såkalte Anti-Coercion Instrument) ikke anses EØS-relevant, se nærmere Fredriksen 2025, punkt 2.4.

<sup>29</sup> Forskjellen på utligningstoll og antidumpingtoll er at førstnevnte er rettet inn mot påstått WTO-stridige subsidier mens sistnevnte, som navnet tilsier, er rettet inn mot dumping. Rettsgrunnlaget for utligningstoll er WTO Agreement of Subsidies and Countervailing Measures.

<sup>30</sup> [Commission Implementing Regulation \(EU\) 2024/2754 of 29 October 2024 imposing a definitive countervailing duty on imports of new battery electric vehicles designed for the transport of persons originating in the People's Republic of China.](#)

<sup>31</sup> Det holder ikke at EUs bilindustri er viktige kunder for bl.a. aluminium fra Norge – artikkel 16 i WTOs Agreement of Subsidies and Countervailing Measures krever at importen man vil reagere mot gjelder «like products». Så lenge EU lykkes med å beskytte sin bilindustri er det uansett ikke grunnlag for å mene at norske produsenter av bildeler til EUs bilindustri rammes av importen av billige kinesiske elbiler til Norge.

<sup>32</sup> Det er grunn til å være oppmerksom på at det ikke bare er kinesiske bilmerker som produseres i Kina – Tesla har en stor fabrikk i Shanghai. Teslaer produsert i Kina er ilagt en utligningstoll på 7,8 prosent av EU (se forordningen nevnt i note 29), som biler produsert ved Teslas fabrikk i Berlin unnslipper. Det er et interessant spørsmål om dette fører til at Tesla prioriterer å levere biler fra fabrikken i Berlin til kunder i EU, med den konsekvens at flere av bilene som leveres til kunder i Norge kommer fra fabrikken i Shanghai.

mot produsenter fra deler av verden som ikke betaler for klimagassutslipp, har tilgang til billigere energi mv. Et illustrerende eksempel kan være skjebnen til norske produsenter av solcellepaneler i møte med tungt subsidierte konkurrenter fra Kina på 2010-tallet. EU kunne svart med antidumpingtoll eller utligningstoll, eventuelt med beskyttelsestiltak, men endte – dels som følge av intern uenighet knyttet til tollmurer som handelspolitisk virkemiddel, dels som følge av frykt for kinesiske mottiltak på andre områder – med å prioritere billig import av kinesiske solcellepaneler fremfor beskyttelse av egne produsenter.<sup>33</sup> Dette valget fikk umiddelbare konsekvenser for norske produsenter, som hadde EU/EØS-rettslige rammebetingelser som gjorde det umulig å konkurrere med de kinesiske leverandørene. Det var lite Norge kunne gjøre i denne situasjonen – det var EU-delen av EØS som utgjorde det viktigste markedet for de norske produsentene, og det er opp til EU om man ønsker å beskytte europeiske leverandører eller prioritere billig import fra tredjeland. Eventuelle norske tiltak mot kinesisk import til Norge ville neppe hatt noen annen virkning enn å fremprovosere kinesiske mottiltak som ville rammet andre deler av norsk næringsliv.

Utfallet ble et annet i saken om ferrolegeringer, hvor EU endte med å treffe beskyttelsestiltak og dette så førte til at norske produsenter ble delvis beskyttet gjennom tollfrie kvoter på 75 prosent av gjennomsnittlig eksportvolum de tre foregående årene (og avgiftsanksjonerte minstepriser utenfor kvoten). Det ville selvfølgelig vært bedre om kvotene dekket den eksisterende eksporten fullt ut, og enda bedre om Island og Norge hadde blitt helt unntatt fra beskyttelsestiltakene. Et annet alternativ *kunne* imidlertid vært at EU valgte å prioritere billigst mulig import av ferrolegeringer til egen stålindustri fremfor beskyttelse av unionens få og ikke særlig store gjenværende produsenter av slike legeringer. Hvilke markedsandeler og marginer norske produsenter, underlagt EU/EØS-rettslige klima- og miljøkrav, i så fall ville satt igjen med på sikt, er uklart.

Dersom lignende behov for en beskyttende tollmur oppstår for norske produsenter av varer som EU ikke selv produserer, oppstår en situasjon hvor det er EU som ikke har WTO-rettslig grunnlag til å treffe verken gjengjeldelses- eller beskyttelsestiltak. På samme vis som Norge ikke kan «kopiere» EUs utligningstoll på kinesiskproduserte elbiler i en situasjon hvor det ikke finnes noen norsk elbilproduksjon, kan ikke *EU* treffe tiltak for å beskytte *norsk* industri.<sup>34</sup> For EU er dette et forhold som må tas med i vurderingen av hvor avhengig man er beredt til å gjøre seg av norske innslag i verdikjeder av betydning for EUs strategiske autonomi. Så lenge Norge ikke er tilknyttet EUs tollunion, kan ikke EU komme norsk industri til unnsetning med gjengjeldelses- eller beskyttelsestiltak uten å bryte WTO-retten.<sup>35</sup>

## 3.2 Utvikling i EUs handelsforbindelser med USA og/eller Kina

Dersom det handelspolitiske spillet skulle lede til at EU inngår avtaler med USA og/eller Kina, vil konsekvensene av å stå utenfor tollunionen øke ytterligere. Utsiktene til slike avtaler, deres nærmere innhold, og mulighetene for at de på et eller annet vis vil ta hensyn til EFTA-statene, er det imidlertid svært vanskelig å mene noe om. Den største bekymringen for EFTA-statene er om

<sup>33</sup> Dette er en vesentlig forenkling av en kompleks sak som utspilte seg over en årrekke, men det er ikke påkrevd å redegjøre nærmere for dette her.

<sup>34</sup> I saken om beskyttelsestoll på ferrolegeringer undersøkte Kommisjonen opprinnelig også muligheten for å innføre tiltak mot kalsiumsilisium, men da unionens to eneste gjenværende produsenter innstilte produksjonen, falt grunnlaget for dette bort, se avsnitt 52 i fortalen til forordningen nevnte i note 1. Om Norge har produsenter av kalsiumsilisium som ville nytt godt av eventuelle beskyttelsestiltak, vites ikke.

<sup>35</sup> Dette vil i utgangspunktet gjelde tilsvarende for andre handelspartnere som EU er eller gjør seg avhengig av, men større land vil ha bedre muligheter til selv å forsvare egen industri enn det Norge har.

slike avtaler skulle inneholde opprinnelsesregler som gjør at norske innslag i europeiske verdikjeder utløser toll ved eksport fra EU til USA eller Kina, slik man opplevde med EUs handelsavtale med Storbritannia etter Brexit.<sup>36</sup>

### 3.3 Handelspolitisk EU-lovgivning som utfordrer EØS-avtalens virkeområde og funksjonalitet

EØS-avtalens avgrensning mot EUs tollunion og tilhørende handelspolitikk utfordres også av ny EØS-relevant EU-lovgivning som regulerer tilgangen til det indre marked for varer, investeringer og selskaper fra tredjeland.<sup>37</sup> To aktuelle eksempler knyttet til handel med varer er EUs nye avskogingsforordning EUDR (EU Deforestation Regulation)<sup>38</sup> og den såkalte karbongrensejusteringsmekanismen CBAM (EU Carbon Border Adjustment Mechanism).<sup>39</sup> Etter en del diskusjon konkluderte regjeringen i 2025 med at begge disse forordningene er EØS-relevante og skal tas inn i EØS-avtalens vedlegg XX om miljø.<sup>40</sup> Samtidig er det klart at både EUDR og CBAM regulerer handel med varer fra tredjeland og dermed griper inn i EFTA-statenes handelspolitikk.<sup>41</sup>

Det gjenstår å se hvordan EUDR og CBAM vil fungere i praksis, men det er lett å se for seg at begge forordningene vil stå sentralt i fremtidige forhandlinger mellom EU og ulike tredjeland som ønsker best mulig tilgang til det indre marked. Det er illustrerende hvordan særlig CBAM diskuteres i de pågående forhandlingene mellom EU og India, kort tid etter at EFTA-statene og India inngikk en handelsavtale som ikke omtaler dette spørsmålet.<sup>42</sup>

Listen over ny EU-lovgivning som kobler regulering av det indre marked med handelspolitikk er etter hvert blitt temmelig lang, og den må forventes å vokse ytterligere i årene fremover. Fra et EØS-rettslig perspektiv har EFTA-statene neppe noe annet alternativ enn å følge med på ferden, i et forsøk på å begrense den økende forskjellen mellom EU-pilaren og EFTA-pilaren av EØS.<sup>43</sup> Så lenge EU går med på at EU-lovgivning med betydelige handelspolitiske innslag anses EØS-relevant og så lenge antall EØS-tilpasninger begrenses til det som er mulig å håndtere for myndigheter og markedsaktører, vil dette trolig kunne fungere i EØS-rettslig sammenheng – også

<sup>36</sup> Handelsavtalen mellom EU og Storbritannia behandler Norge som et tredjeland, med den konsekvens at deler produsert i Norge bare kan inngå i for eksempel britisk og europeisk bilproduksjon innenfor de verdigrenser som følger av avtalen. For elbiler er grensen for komponenter fra tredjeland satt til 45 prosent av verdien av bilen, noe som langt på vei utelukker norsk produksjon av batterier for elbiler produsert i Storbritannia eller i EU. Verdien av disse batteriene er så stor at elbiler med norskproduserte batterier vil bli pålagt toll ved eksport fra EU til Storbritannia eller omvendt.

<sup>37</sup> Dette fremheves av EØS-utredningen (NOU 2024:7, bl.a. kapittel 11). Se også Arne Melchior og Hildegunn Kyvik Nordås, «Perspektiv på EØS 30 år», *Internasjonal Politikk* 2024 s. 135–164. Jeg har skrevet mer om dette i Fredriksen 2025 og nevner det derfor bare helt kort her, med avskogingsforordningen som et eksempel som ikke ble nevnt sist.

<sup>38</sup> [Regulation \(EU\) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation.](#)

<sup>39</sup> [Regulation \(EU\) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism.](#)

<sup>40</sup> Se EØS-notatene til de to forordningene i regjeringens EØS-notatbase: [EUDR](#) og [CBAM](#) (per 30.11.25).

<sup>41</sup> Dette påpekes også i EØS-notatene nevnt i forrige note.

<sup>42</sup> Se [“EU trade deal at risk without exemption from carbon tax, India warns”](#), EUobserver 8 May 2025.

<sup>43</sup> EFTA-statenes åpning for å anse EUs nye regelverk for investeringskontroll som EØS-relevant peker i denne retning, se [EEA EFTA Comment on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union, Brussels 25 February 2025.](#)

uten at EFTA-statene knyttes til tollunionen. Samtidig er det ikke til å komme forbi at dette er en utvikling som griper inn i EFTA-statenes egen handelspolitikk. Dersom EU vedtar EØS-relevante regler som utfordrer WTO-retten, eller som vanskelig lar seg forene med handelsavtaler som Norge er part til, vil det oppstå krevende spørsmål. Berørte handelspartnere vil kunne anse seg berettiget til å reagere ved gjengjeldelsestiltak og/eller krav om reforhandling av avtalene.

## 4. Tilknytning til EU tollunion som løsning?

### 4.1 Tillater EU-retten at Norge knyttes til tollunionen?

Et første spørsmål i vurderingen av om en form for norsk tilknytning til EUs tollunion kan være en løsning på utfordringene skissert ovenfor er om EU-retten overhodet tillater noe slikt. Svaret på dette spørsmålet er imidlertid klart nok ja. EU har lenge hatt assosieringsavtaler med Andorra (1990),<sup>44</sup> San Marino (1991)<sup>45</sup> og Tyrkia (1995)<sup>46</sup> som knytter disse landene til EUs tollunion, for nærmere angitte varer og på nærmere angitte vilkår.<sup>47</sup> EU har dessuten nylig (2024) fremforhandlet nye avtaler med Andorra og San Marino, som blant annet vil utvide deres tilknytning til tollunionen fra industrivarer til alle varer («all goods».)<sup>48</sup> Videre ble det som ledd i forhandlingene med Storbritannia etter Brexit-avstemningen i 2016 fremforhandlet en avtale som ville knyttet Storbritannia til EUs tollunion i påvente av en egen løsning for Nord-Irland.<sup>49</sup> Dette utkastet ble forkastet av det britiske parlamentet i 2019, men det inneholder regler som viser hvordan EU ser for seg at en full tilknytning til EUs tollunion kan se ut.

Formelt vil eventuell tilknytning til EUs tollunion skje ved at det fremforhandles og inngås en assosieringsavtale iht. TEUV artikkel 217 som opprette en egen tollunion mellom EU og Norge, eventuelt en som også inkluderer Island og Sveits/Liechtenstein.<sup>50</sup> Det er ukjent om Island og/eller Sveits/Liechtenstein er interessert i tilknytning til EUs tollunion, men det er uansett ikke avgjørende for Norges handlingsalternativer. I det følgende forutsettes det for enkelthets skyld at det bare er Norge av de gjenværende EFTA-statene som ønsker tilknytning til tollunionen.

<sup>44</sup> [Agreement between the European Economic Community and the Principality of Andorra of 28 June 1990.](#)

<sup>45</sup> [Agreement on Cooperation and Customs Union between the European Economic Community and the Republic of San Marino of 16 December 1991.](#)

<sup>46</sup> [Decision No 1/95 of the EC-Türkiye Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union](#), som innførte den tollunionen som var forutsatt allerede i den såkalte Ankara-avtalen av 1963.

<sup>47</sup> Også Monaco er tilknyttet EUs tollunion, som en følge av at Monaco er i en tollunion med Frankrike. Videre er Nord-Irland fortsatt knyttet til EUs tollunion, i kraft av den såkalte Nord-Irland-protokollen til EU–UK Withdrawal Agreement av 2020 (med senere justeringer som følge av Windsor Framework, 2023). Nord-Irland er imidlertid samtidig en del av Storbritannias tollterritorium, noe som gir opphav til en rekke vanskelige spørsmål som ikke følges videre i denne sammenheng. Windsor Framework er ingen egnet modell for norsk tilknytning til EUs tollunion.

<sup>48</sup> Avtaletekstene er inntatt i [COM \(2024\) 189 final](#). Avtalene er ennå ikke signert, men det skyldes andre forhold enn tilknytningen til tollunionen.

<sup>49</sup> Utkastet er publisert i EU-tidende 25.4.2019 (OJ 2019/C 144 I/1): [Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community](#). Se artikkel 6 nr. 1: «Until the future relationship becomes applicable, a single customs territory between the Union and the United Kingdom shall be established ('the single customs territory').» Detaljene finnes i vedlegg 2-4 til avtaleutkastet.

<sup>50</sup> Som en følge av tollunionen med Sveits vil Liechtenstein først kunne knytte seg til EUs tollunion dersom også Sveits går inn for dette.

Samtidig er det grunn til å tro at EUs interesse i å fremforhandle en tilknytning til tollunion vil være større dersom flere av EFTA-statene skulle være interessert.<sup>51</sup>

Selv om det opprettes *en egen tollunion* mellom EU og Norge er det en forutsetning at vilkårene for import av varer fra tredjeland til denne tollunionen vil være de som gjelder for handel mellom EU og det aktuelle tredjelandet. Avtalen må derfor inneholde institusjonelle ordninger som sikrer at reglene som gjelder i den nye tollunionen er *à jour* med reglene som til enhver tid gjelder i EUs tollunion, at reglene praktiseres likt osv. Løsningen minner om hvordan EØS-avtalen knytter EFTA-statene til EUs indre marked gjennom opprettelsen av det som i WTO-rettslig sammenheng er et nytt frihandelsområde. På samme måte som formålet med EØS-avtalen er å gjøre EFTA-statene til en del av EUs indre marked, vil formålet med en assosieringsavtale som knytter Norge til tollunionen være å gjøre Norge til *en integrert del av EUs tollunion*. For enkelthet skyld vil det derfor i det følgende stort sett bli referert til en norsk tilknytning til EUs tollunion og ikke til opprettelse en egen tollunion mellom EU og Norge.

## 4.2 Kan noen av EUs eksisterende tollunioner med tredjeland tjene som modell?

EU har som nevnt allerede avtaler som knytter Andorra, San Marino og Tyrkia til tollunionen. Det er imidlertid uten videre klart at ingen av disse utgjør modeller som vil ivareta Norges behov i dagens handelspolitiske virkelighet. De tre avtalene er alle over 30 år og har klare begrensninger, noe alle parter til avtalene er enige om. Avtalene med Andorra og San Marino er som nevnt i ferd med å bli erstattet med nye avtaler, og det er alminnelig enighet om at avtalen med Tyrkia må moderniseres og utvides om den skal ha en fremtid.<sup>52</sup> I anledning beskyttelsestiltakene mot ferrolegeringer er det i og for seg tilstrekkelig å vise til at heller ikke Tyrkia ble unntatt fra disse, tollunionen til tross.<sup>53</sup>

Mer å hente er det i de nye avtalene som EU har fremforhandlet med Andorra og San Marino og i det ovenfor nevnte avtaleutkastet som ble fremforhandlet med Storbritannia i 2019. Disse avtalene viser hvordan EU ser for seg at en full tilknytning til EUs tollunion kan se ut.

Samtidig er det særegenheter knyttet til EØS-avtalen som tilsier at Norge vil ønske en annen institusjonell tilknytning til tollunionen enn den som er fremforhandlet i de nye avtalene med Andorra og San Marino, og som var forutsatt i avtalen med Storbritannia. Dette gjelder uavhengig av om en tilknytning til EUs tollunion skulle skje i form av et tillegg til EØS-avtalen eller i en egen avtale som knytter an til EØS-institusjonene («docking», se punkt 4.7 nedenfor).

<sup>51</sup> Og enn mer dersom Storbritannia også skulle vise interesse. Den britiske regjeringen har imidlertid visstnok utelukket gjeninnmelding i tollunionen i innværende parlament.

<sup>52</sup> For en kort og konsis oversikt, se [Branislav Stanicek, «EU-Turkey customs union: Modernisation or suspension?», European Parliamentary Research Service \(PE 659.411 – December 2020\)](#), med videre henvisninger. For en oppdatert vurdering av hvordan tollunionen (ikke) fungerer, se Europakommisjonens «Türkiye 2025 Report» ([Brussels, 4.11.2025, SWD\(2025\) 756 final](#)). Svakheterne ved dagens tollunion er dels av rettslig karakter, men synes i vel så stor grad å handle om mangelfull etterlevelse og/eller mangelfull tilpasning av Tyrkias handelspolitikk overfor tredjeland til forpliktelsene (eller i hvert fall til intensjonene) i avtalen med EU. Noen aspekter ved tollunionen mellom EU og Tyrkia vil bli omtalt i noen fotnoter i det følgende, men både rettslig og faktisk er forskjellene i EUs forhold til hhv. Tyrkia og Norge så store at det synes å være lite å hente her.

<sup>53</sup> Se avsnitt 103 av forordningen nevnt i note 1. Hjemmelen i avtalen mellom EU og Tyrkia er artikkel 60, som minner om EØS-avtalen artikkel 129. Det kan tilføyes av Tyrkia også flere ganger er blitt rammet av EUs beskyttelsestiltak mot stålprodukter, men dette følger allerede av den omstendighet at stål (og kull) ikke er omfattet av tollunionen mellom EU og Tyrkia.

Ulik institusjonell tilknytning til det indre marked og tollunionen er ikke hensiktsmessig (selv om noen justeringer nok er påkrevd).

En annen viktig forskjell ligger i Norges eksisterende tollkonsesjoner under GATT<sup>54</sup> og handelsavtaler med tredjeland. Verken Andorra eller San Marino er medlemmer av WTO og de har så vidt vites heller ingen handelsavtaler med tredjeland utenfor EU. Storbritannia var medlem av WTO også forut for Brexit, men uten egne WTO-forpliktelser.<sup>55</sup> Som en følge av EUs felles handelspolitikk hadde Storbritannia heller ingen egne handelsavtaler med tredjeland. For en mulig fortsatt tollunion etter Brexit var det derfor tilstrekkelig å sørge for at de tollkonsesjonene som Storbritannia meldte inn til WTO og de handelsavtalene som britene fremforhandlet med tredjeland ville ha et innhold (for så vidt gjaldt varer) som var forenlige med EUs forpliktelser etter GATT og unionens handelsavtaler.<sup>56</sup> For Norge stiller dette seg annerledes. Forholdet til Norges eksisterende tollkonsesjoner under GATT og handelsavtaler med tredjeland kompliserer mulighetene for tilknytning til EUs tollunion i ikke ubetydelig grad.

### 4.3 Forholdet til WTO-retten

Diskusjonen knyttet til en mulig norsk tilknytning til EUs tollunion, via en egen tollunion mellom Norge og EU, kompliseres av at tollunioner kommer i nokså forskjellige varianter.<sup>57</sup> Gitt at formålet med en tilknytning til EUs tollunion er å beskytte norsk industri mot globale beskyttelsestiltak som EU ser seg nødt til å treffe for å ta vare på egen industri, må imidlertid avtalen mellom Norge og EU ha et omfang og innhold som gjør at den anerkjennes som opphav til en egen tollunion i WTO-rettslig sammenheng. Dette vil også gi Norge WTO-rettslig ryggdekning for å slutte opp om de tiltak som EU treffer, slik at Norge vil være fullt og helt på innsiden av EUs «tollmurer».<sup>58</sup>

WTO-avtalen om beskyttelsestiltak (Safeguard Agreement) slår fast at en tollunion kan treffe beskyttelsestiltak «as a single unit».<sup>59</sup> Hva som skal til for å kvalifisere som en tollunion i WTO-rettslig sammenheng, fremgår av GATT artikkel XXIV. De sentrale vilkårene er at tollunionen (i) fjerner toll og andre handelshindre for «substantially all the trade in products originating in [the constituent territories of the union]» og (ii) anvender «substantially the same duties and other regulations of commerce ... to the trade of territories not included in the union».<sup>60</sup>

Som en følge av EØS-avtalen er det klart at en tollunion knyttet til EØS-avtalen vil oppfylle vilkåret om å fjerne toll og andre handelshindre («other restrictive regulations of commerce») på varehandelen mellom EU og Norge, men bare for de varer som omfattes av EØS-avtalens

<sup>54</sup> «Schedules of Concessions», jf. GATT Art. II.

<sup>55</sup> EUs medlemsstater er også selv medlemmer av WTO (ved siden av EU som sådan). For spørsmål som er omfattet av EUs felles handelspolitikk er imidlertid dette uten praktisk betydning – handelspolitikken er enekompetanse for EU (TEUV artikkel 3).

<sup>56</sup> Se avtaleutkastets vedlegg 2, artikkel 4 om «Commercial Policy». For tollkonsesjoner under GATT knyttet til kvoter måtte EU og Storbritannia bli enige om innbyrdes fordeling, og det var derfor særregulert i artikkel 4 nr. 2 i.f.

<sup>57</sup> Se Michal Ovádek og Ines Willemyns, «International Law of Customs Unions: Conceptual Variety, Legal Ambiguity and Diverse Practice», EJIL (2019), Vol. 30 No. 2, 361–389.

<sup>58</sup> Jf. eksemplene med antidumpingtoll på silisium fra Kina og utligningstoll på kinesiskproduserte elbiler, nevnt i punkt 3.1.

<sup>59</sup> Artikkel 2 nr. 1, fotnote 1. Merk at fotnoter som dette anses som en integrert del av avtalen i WTO-rettslig sammenheng. En tollunion kan også treffe beskyttelsestiltak på vegne av en medlemsstat, men dette vil da få virkning også internt i tollunionen. Dette er ikke aktuelt for EU.

<sup>60</sup> Art. XXIV nr. 8 bokstav (a) nr. (i) og (ii).

hovedregler om fri vareflyt.<sup>61</sup> Noe mer usikkert er det kanskje om EØS-avtalens varedekning er bred nok til at den omfatter «substantially all the trade in products» mellom EU og Norge, ettersom både sjømat og landbruk er unntatt. Hvor strengt WTO-retten skal forstås på dette punkt, er det temmelig ulike oppfatninger om.<sup>62</sup> I denne sammenheng får det være tilstrekkelig å vise til at terskelen for å kvalifisere som et frihandelsområde i GATT artikkel XXIV er formulert på samme vis, og at det er lagt til grunn at EØS er over denne.<sup>63</sup>

Samtidig kan det være grunn til å fremheve at «substantially all the trade»-vilkåret i GATT er til hinder for eventuelle forsøk på å fremforhandle en «slank» tollunion med EU som bare gjelder for industrivarer som synes særlig utsatt for WTO-baserte beskyttelsestiltak fra EU (som jern og metall).<sup>64</sup>

Det reelle hinderet for å kvalifisere som en tollunion i WTO-rettslig forstand vil derfor være vilkåret om samordnet handelspolitikk – «substantially the same duties and other regulations of commerce» overfor tredjeland. Også på dette punkt er det temmelig ulike oppfatninger av hvor strengt WTO-retten skal forstås. En felles tolltariff (som EUs Common Customs Tariff) må anses som et minimum, men det er mer usikkert hvor store forskjeller det er rom for knyttet til handelsavtaler med tredjeland og/eller bruken av WTO-rettslige gjengjeldelses- og beskyttelsestiltak.<sup>65</sup>

Selv om dette er viktige spørsmål, vil de neppe komme på spissen i forhandlinger med EU om en eventuell tilknytning til EUs tollunion. Ut fra de nye avtalene med Andorra og San Marino, og avtaleutkastet som ville holdt Storbritannia i tollunionen etter Brexit, synes det klart at EU vil insistere på en fullverdig tilknytning til EUs tollunion, hvor Norge vil måtte tilpasse seg EUs felles handelspolitikk og hvor EUs gjengjeldelses- og beskyttelsestiltak gjelder for hele det nye tollområdet.<sup>66</sup> Dersom man forsøker å fremforhandle enn mindre omfattende tollunion, og man mot formodning skulle få EU med på det, ender man opp med en løsning som ikke sikrer at man havner på innsiden av EUs tollmurer. Tollunionen mellom EU og Tyrkia er i så måte illustrerende – den gir ikke EU de garantier som EU trenger for å være villig til å plassere Tyrkia på innsiden av WTO-baserte beskyttelsestiltak. EUs beskyttelsestiltak mot ferrolegeringer rammet som nevnt også Tyrkia.

Det synes derfor klart at en eventuell tollunion mellom EU og Norge vil oppfylle WTO-rettens krav og dermed åpne for at EU unntar Norge fra WTO-baserte beskyttelsestiltak. Samtidig vil EU også kunne inkludere Norge i vurderinger av om vilkårene for å treffe globale beskyttelsestiltak er til stede. Det samme gjelder for vurderinger av om vilkårene er oppfylt for å treffe gjengjeldelsestiltak som antidumpingtoll eller utligningstoll.

---

<sup>61</sup> EØS-avtalen artikkel 8(3), som avgrenser avtalen til varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i World Customs Organisation sitt Harmonised Commodity Description and Coding System (HS), med noen særregler i protokoll 2 (innskrenkninger) og 3 (utvidelser).

<sup>62</sup> For en introduksjon, se Ovádek og Willemyns (note 57).

<sup>63</sup> GATT Art. XXIV:8(b). EØS er notifisert til WTO som et frihandelsområde, se [WTO Regional Trade Agreements Database](#). Notifiseringen er ikke i seg selv konstituerende, men ingen WTO-medlemmer har stilt spørsmål ved den.

<sup>64</sup> En vurdering av om EU ville ha noen interesse av en slik avtale med Norge er derfor uten praktisk interesse.

<sup>65</sup> For en introduksjon, se Ovádek og Willemyns (note 57).

<sup>66</sup> Se utkastet til avtale mellom EU og Storbritannia, vedlegg 2, artikkel 4.

At EU i et slikt scenario *kan* behandle Norge på lik linje med unionens medlemsstater, er imidlertid ikke ensbetydende med at EU *vil* gjøre dette. Dette er derfor forhold som må reguleres i avtalen.

#### 4.4 Hvilke varer skal omfattes?

Et grunnleggende spørsmål for en diskusjon om norsk tilknytning til EUs tollunion er om målsettingen er at den skal gjelde for alle varer eller «bare» for de varer som er omfattet av EØS-avtalens hovedregel om fri vareflyt. Som redegjort for i punkt 4.3 må det antas at en «EØS-avgrensning» er tilstrekkelig vid til at en tollunion oppfyller minstekravene i GATT artikkel XXIV.

I utgangspunktet vil full tilknytning til EUs tollunion, slik som de nye avtalene mellom EU og Andorra og San Marino legger opp til, være enklere enn en tilknytning avgrenset til vareslag omfattet av EØS-avtalen. Årsaken til dette ligger ikke så mye i rettsforholdet mellom Norge og EU som sådan, men i konsekvensene for Norges handelsforbindelser med andre land. Dersom tilknytningen til tollunionen avgrenses til EØS-avtalens varedekning, vil Norge fremdeles ha behov for separate handelsavtaler med tredjeland, for å sikre markedsadgang for varer som ikke omfattes av EØS-avgrenset tilknytning til tollunionen (som sjømat) og – ikke minst – for tjenester, investeringer, mv. (se punkt 4.6). Forholdet mellom forpliktelsene som vil følge av tilknytning til tollunionen og forpliktelsene i de eksisterende handelsavtalene vil kunne by på komplikasjoner.

Selv om full tilknytning til EUs tollunion vil være det enkleste fra et rettslig perspektiv, er det klart at det vil ha store konsekvenser for tollvernet for landbruket. I hvilken grad det er mulig, innenfor EU/EØS-rettslige rammer, å ivareta norsk landbruk uten dagens tollvern, er et stort spørsmål som burde vært gjenstand for grundige utredninger og debatt.<sup>67</sup> Nær sagt uansett utfall av en slik utredning forekommer det noe virkelighetsfjernt å vurdere tollfri handel med landbruksprodukter i EØS løsevet fra spørsmålet om norsk EU-medlemskap. Dersom fullt medlemskap i tollunionen legges til EØS-avtalen og de over hundre andre avtalene Norge har med EU på en rekke andre områder, vil forskjellen til EU-medlemskap være temmelig liten. Eller mer spissformulert: hvorfor oppgi tollvernet for landbruket uten å få stemmerett i EU?

En annen betydelig utfordring for full tilknytning til EUs tollunion er at dette også vil inkludere tollfri handel med fisk og annen sjømat. Dette vil norske eksportører isolert sett ha interesse av, men det må anses temmelig sikkert at EU vil koble dette til spørsmål om ressurstilgang og kanskje også norsk tilknytning til EUs felles fiskeripolitikk. Også av denne grunn fremstår det virkelighetsfjernt å vurdere mulighetene for full tilknytning til tollunionen isolert fra spørsmålet om norsk EU-medlemskap.

Ytterligere et argument i samme retning gir den omstendighet at en tilknytning til tollunionen for alle varer vil medføre at det blir EU som forhandler om tollvernet for norsk landbruk overfor tredjeland, og kanskje også reelt sett markedsadgang for norsk sjømat i tredjeland (se punkt 4.6). På begge disse områdene har Norge interesser som ikke nødvendigvis sammenfaller med EUs. En særordning som gir Norge medbestemmelsesrett i EUs forhandlinger med tredjeland vil EU neppe gå med på.

I det følgende legges det til grunn at det bare er en EØS-avgrenset tilknytning til EUs tollunion som kan være aktuelt som en videreutvikling av «EØS-kompromisset», altså først og fremst

<sup>67</sup> Særlig i lys av de erfaringer som de tidligere EFTA-statene Finland, Sverige og Østerrike har gjort seg etter 30 år med EU-rettslige rammer for landbruk i klimatiske og geografisk krevende områder.

industrivarer omfattet av kapittel 25 til 97 i World Customs Organisation sitt Harmonised Commodity Description and Coding System (HS).<sup>68</sup>

## 4.5 Forholdet til Norges eksisterende handelsavtaler

En utfordring for en EØS-avgrenset tilknytning til EUs tollunion ligger, som alt nevnt, i de potensielle konsekvensene for Norges eksisterende handelsavtaler med andre land. Tilknytning til tollunionen krever i utgangspunktet at Norge innretter seg fullt ut etter de vilkår (toll, kvoter mv.) som gjelder for handel mellom EU og resten av verden, det være seg i kraft av handelsavtaler EU har eller i kraft av EUs medlemskap i WTO.

Hvilke konsekvenser tilknytning til EUs tollunion vil ha for Norges eksisterende nettverk av handelsavtaler, er det vanskelig å ha noen oppfatning av uten en nærmere undersøkelse av betingelsene i alle disse avtalene for handel med de vareslag som en tollunion med EU forutsettes å omfatte, som så må sammenholdes med hva EU tilbyr de aktuelle handelspartnerne. I avtalene som EU og EFTA-statene har inngått med ulike handelspartnere de siste tiårene er det imidlertid grunn til å anta at det ikke er særlig mye toll på industrivarer, i hvert fall ikke på import til hhv. EU og EFTA-statene.<sup>69</sup> Også opprinnelsesreglene er det vel grunn til å anta at er ganske like, selv om også dette nødvendigvis må undersøkes nærmere.

Dersom vilkårene som EU tilbyr Norges handelspartnere for eksport av industrivarer er *dårligere* enn det de i dag har i avtaler med Norge, vil det oppstå behov for å reforhandle den aktuelle handelsavtalen.<sup>70</sup> Dette er mest praktisk for stater som har handelsavtaler med EFTA-statene, men (ennå) ikke med EU – med India og MERCOSUR-statene som eksempler. Hvilke motkrav Norge vil kunne møte på i slike tilfeller, vil trolig avhenge av hvilken praktisk betydning de gunstigere vilkårene for de aktuelle industrivarene har for den aktuelle handelspartneren. Dersom motkravene anses uakseptable, er i praksis eneste alternativ å si opp den aktuelle handelsavtalen.<sup>71</sup>

Dersom vilkårene som EU tilbyr Norges handelspartnere derimot er bedre (igjen: bare for eksport av industrivarer) enn det de i dag har i avtaler med Norge, er justering av avtalene neppe noe problem.<sup>72</sup> Norge vil imidlertid neppe lykkes med krav om motytelser på andre punkter, ettersom avtalepartene vil være kjent med at de norske konsesjonene er fremtvunget av et ønske om å bli knyttet til EUs tollunion.

Også i disse tilfellene vil det imidlertid kunne oppstå komplikasjoner dersom EU har, eller innfører, gjengjeldelses- eller beskyttelsestiltak som rammer den aktuelle handelspartneren.

<sup>68</sup> EØS-avtalen artikkel 8(3).

<sup>69</sup> Maurer 2016 s. 23: "Both [EFTA and EU] boast approximately 100% tariff liberalization for industrial products in the new agreements they are negotiating." Det er ingen grunn til å tro at dette har endret seg i etterkant av denne rapporten. I handelsavtaler med utviklingsland er det ikke uvanlig at utviklingslandene får beholde en viss toll også på industrivarer (asymmetriske avtaler).

<sup>70</sup> Sml. EU-UK avtaleutkastet, vedlegg 2, artikkel 3 nr. 2: «Under no circumstances may the United Kingdom (a) apply to its customs territory a customs tariff which is lower than the Common Customs Tariff for any good or import from any third country; or (b) apply or grant in its customs territory tariff preferences to any good on the basis of rules of origin that are different from those governing the granting of such preferences to the same good by the Union in its customs territory.»

<sup>71</sup> Se til illustrasjon den nye handelsavtalen mellom EFTA-statene og India, artikkel 14.6. Oppsigelsestiden er seks måneder. Norsk oppsigelse vil ikke ha umiddelbare konsekvenser for de øvrige avtalepartene, men kan utløse behov for justeringer av avtalen.

<sup>72</sup> Selv om det er snakk om avtaler hvor alle de fire EFTA-statene er parter er det rom for særregler som bare gjelder f.eks. for Norge.

Ettersom mye av motivasjonen for eventuell norsk tilknytning til EUs tollunion vil være å sikre at norsk industri havner på innsiden av beskyttelsestiltak som EU treffer i henhold til WTO-retten, ligger det i sakens natur at Norge må være beredt til å følge EUs gjengjeldelses- eller beskyttelsestiltak. Det er nettopp opprettelsen av en egen tollunion mellom EU og Norge som vil gi Norge WTO-rettslig grunnlag for å gjøre dette,<sup>73</sup> og det vil rimeligvis også være en klar forventning fra EU at så skjer.<sup>74</sup> En handelspartner som rammes av slike tiltak vil kunne forsøke å argumentere med at det er i strid med handelsavtalen å treffe slike tiltak når det ikke er skadevirkninger i Norge som begrunner tiltakene. Henvisningene til WTO-reglene om gjengjeldelses- og beskyttelsestiltak i avtalene som EFTA-statene har fremforhandlet er imidlertid utformet på et vis som tilsier at det avgjørende er at Norge har WTO-rettslig grunnlag for tiltakene, altså slik at det er uten betydning at dette grunnlaget skyldes at Norge har knyttet seg til EUs tollunion.<sup>75</sup>

## 4.6 Forholdet til EUs handelsavtaler

En assosieringsavtale med EU som knytter Norge til tollunionen vil ikke i seg selv gjøre Norge til part i handelsavtalene som EU har med tredjeland.<sup>76</sup> I et scenario hvor tilknytningen til EUs tollunion avgrenses til de varer som er omfattet av EØS-avtalens hovedregler om fri vareflyt, er det svært vanskelig å se for seg at Norge skal kunne fremforhandle «skreddersydd» deltakelse i disse handelsavtalene. Det vil fremstå som et nokså merkelig foretagende som EU og EUs handelspartnere neppe kommer til å ha særlig forståelse for (og som potensielt vil være svært tid- og ressurskrevende).

Med «EØS-avgrenset» tilknytning til tollunionen er behovet for å bli part til EUs handelsavtaler begrenset. De eksisterende avtalene som Norge er part til må uansett bestå for å opprettholde markedsadgangen for andre varer (som sjømat). Det kan selvfølgelig tenkes at EU har enkelte avtaler som gir bedre markedsadgang for industrivarer som Norge ønsker å eksportere, enn det EFTA-statene har klart å fremforhandle, men det er neppe snakk om store forskjeller. Det samme gjelder trolig for tjenester, investeringer, tilgang til markedet for offentlige kontrakter og alt mulig annet som moderne handelsavtaler omfatter. Også dette bør imidlertid undersøkes nærmere.

En utfordring ved å stå utenfor EUs nettverk av handelsavtaler er og blir opprinnelsesreglene. Det er klart ønskelig for Norge at norsk industri kan inngå i europeiske verdikjeder på lik linje med EUs egen industri, uten å utløse toll ved eksport av sluttproduktet fra EU til tredjeland som EU har handelsavtaler med. Dette problemet kan ikke løses gjennom en tilknytning til tollunionen – det krever at ikke bare EU, men også EUs handelspartnere aksepterer en slik løsning. Om EU og EUs handelspartnere vil være villig til å bruke tid og krefter på dette, er usikkert.

Dette gjelder tilsvarende for fremtidige handelsavtaler som EU måtte fremforhandle. Her er det samtidig grunn til å merke seg at de nye avtalene med Andorra og San Marino inneholder

<sup>73</sup> Jf. eksemplene i punkt 3.1 om antidumpingtoll på silisium fra Kina og utligningstoll på kinesisk elbiler.

<sup>74</sup> Detaljene her må nedfelles i assosieringsavtalen som oppretter tollunionen mellom EU og Norge.

<sup>75</sup> Se f.eks. artikkel 3.3 i den nye avtalen mellom EFTA-statene og India.

<sup>76</sup> Dette er annerledes ved medlemskap i EU: nye medlemsstater blir automatisk omfattet av EUs eksisterende handelsavtaler ettersom det er EU som sådan som er avtalepart (og ikke de enkelte medlemsstatene). En annen sak er at utvidelser av EU kan utløse ønsker, fra EU eller fra EUs handelspartnere, om å justere eksisterende avtaler, noe som det tidvis også er tatt høyde for i de enkelte avtalene.

bestemmelser hvor EU lover å gjøre sitt ytterste («outmost») for å få handelspartnere til å inkludere varer med opprinnelse i Andorra og San Marino.<sup>77</sup> EUs nye avtale med Canada (CETA) er et eksempel på at dette er etterkommet.<sup>78</sup> Norge er imidlertid en aktør av en helt annen størrelse og noen garanti for handelspartnernes velvilje kan EU uansett ikke gi. Et norsk ønske om å begrense «påkoblingen» til industrivarer kan gjøre dette krevende.<sup>79</sup>

En uunngåelig omkostning ved tilknytning til EUs tollunion vil være at det er EU som forhandler vilkårene for markedsadgang i Norge, uten at Norge vil ha reell innflytelse over posisjonene som inntas og uten noen garanti for at norske varer sikres samme tilgang til handelspartnernes markeder (se ovenfor). Medbestemmelsesrett over EUs handelspolitikk får man bare som medlem. Ved en tilknytning til tollunionen for alle varer, er det vanskelig å se for seg at denne omkostningen kan være akseptabel (se punkt 4.4 ovenfor). Forutsetningen her er imidlertid at tilknytningen begrenses til industrivarer, hvor Norge uansett har svært lav eller ingen toll i et stort antall handelsavtaler med tredjeland. Om det er akseptabelt at EU eventuelt utvider dette til flere land, er et politisk spørsmål.<sup>80</sup>

## 4.7 Endring av EØS-avtalen eller egen avtale mellom Norge og EU?

Et spørsmål for seg er om norsk tilknytning til EUs tollunion må skje i form av en endring av EØS-avtalen, eller om det kan skje i form av en egen avtale.

Rettslig sett er begge disse alternativene mulige, slik at det langt på vei er et spørsmål om hva som anses mest hensiktsmessig. EØS-avtalen er ikke til hinder for en separat assosieringsavtale mellom Norge og EU som knytter Norge til tollunionen. Forutsetningen er selvfølgelig at en slik separat avtale ikke har et innhold som går på tvers av EØS-rettslige forpliktelser, men ettersom EØS-avtalen ikke omfatter tollunionen vil det i utgangspunktet ikke være noe problem.<sup>81</sup>

Institusjonelt vil det enkleste være å forankre norsk tilknytning til EUs tollunion i EØS-avtalen, med dens eksisterende institusjonelle rammeverk. Dette er særlig nærliggende dersom også Island skulle være interessert i en slik utvidelse av EØS-samarbeidet, men det er ingen forutsetning. Et illustrerende eksempel er EØS-avtalen protokoll 10, hvor kapittel IIa knytter Norge til EUs omfattende tollsikkerhetsregelverk. Dette regelverket ble tatt inn i EØS-avtalen på norsk initiativ i 2009, for å unngå at norske markedsaktører skulle bli rammet av EUs skjerpede tollsikkerhetskrav (blant annet knyttet til forhåndsvarsling av varer som skal eksporteres til

<sup>77</sup> Avtalen med Andorra, artikkel 8: «The EU shall do its utmost, in its trade negotiations with third countries, to obtain the extension of any preferential arrangements applicable to goods to products originating in Andorra.» Avtalen med San Marino inneholder en tilsvarende bestemmelse.

<sup>78</sup> CETA, vedlegg 7: [Joint declarations concerning Andorra and San Marino](#).

<sup>79</sup> Assosieringsavtalen som knytter Tyrkia til EUs tollunion sikrer ikke dette, noe som er en vesentlig svakhet ved avtalen fra et tyrkisk perspektiv.

<sup>80</sup> For Tyrkia er dette ansett som en stor utfordring, men Tyrkia har en helt annen økonomi enn Norge. Dersom det ikke var for tollavtalen med EU ville Tyrkia trolig operert med høye tollsatser for industrivarer og så brukt dette i forhandlinger for å sikre bedre markedsadgang for f.eks. landbruksvarer.

<sup>81</sup> Med forbehold om WTO-rettslige beskyttelsestiltak, jf. ferrolegeringssaken. Dersom Island blir stående utenfor en eventuell tilknytning til tollunionen bør det derfor presiseres i avtalen mellom Norge og EU at eventuelle beskyttelsestiltak ikke skal ramme Island (det stiller seg annerledes for Liechtenstein, som er i en tollunion med Sveits). Sml. EØS-avtalen artikkel 112 nr. 3, som presiserer at beskyttelsestiltak som en avtalepart treffer må gjelde over alle de andre avtalepartene.

EU).<sup>82</sup> Verken Island eller Liechtenstein er omfattet av disse reglene – det er i realiteten snakk om en bilateral avtale innenfor rammene av EØS-avtalen som integrerer norske tollmyndigheter i EUs arbeid med å kontrollere varer som kommer fra eller sendes til tredjeland.<sup>83</sup>

Et mulig problem for et ønske om å forankre norsk tilknytning til EUs tollunion i EØS-avtalen er usikkerhet knyttet til om dette må anses som en utvidelse av avtalen iht. artikkel 118. Dette kan i så fall utløse spørsmål om en tilknytning til tollunionen må forankres i en endring av EØS-avtalens hoveddel, med tilhørende krav til tilslutning og ratifisering ikke bare fra Norge og EU, men også fra Island, Liechtenstein og alle EUs 27 medlemsland.<sup>84</sup> Dersom det åpnes for endringer av EØS-avtalens hoveddel, vil det fort komme spørsmål om ikke større endringer er på sin plass – blant annet for å ta høyde for alle de EØS-relevante traktatendringene i EU fra 1992 og frem til i dag. En slik overhaling av EØS-avtalens hoveddel er det behov for, men det vil kunne bli en omfattende og krevende prosess som vil kunne trekke ut i tid og som det kan være vanskelig å avgrense.

Samtidig er det klart nok at en avtale om norsk tilknytning til tollunionen faller inn under EUs enekompetanse og derfor er en avtale EU kan inngå med Norge uten å måtte inkludere alle de øvrige EØS-landene som selvstendige parter.<sup>85</sup> Uansett om en slik avtale knyttes til EØS-avtalen i form av en ny protokoll eller ikke, vil det fra et EU-rettslig perspektiv være snakk om en ny assosieringsavtale, som på EU-siden «bare» krever tilslutning fra et kvalifisert flertall i Rådet og et alminnelig flertall i Europaparlamentet.<sup>86</sup> Om avtalen for sikkerhets skyld ikke legges til EØS-avtalen som en egen protokoll, så kan og bør den knytte an til EØS-avtalens institusjonelle rammeverk. Det er ikke noe i EØS-avtalen som er til hinder for slik «docking».<sup>87</sup>

I dette notatet er det for enkelthets skyld henvist i generelle vendinger til en avtale mellom Norge og EU, uten noen angivelse av tilknytningen til EØS-avtalens institusjonelle rammeverk. Behovet for tilpasninger av dette EØS-rettslige rammeverket for å fungere for en tollunion omtales ikke nærmere i denne sammenheng – det vil utvilsom være behov for noen slike, men det er ikke her slaget står.<sup>88</sup>

<sup>82</sup> EØS-komiteens beslutning 76/2009. Kapitlet ble oppdatert i 2021, se EØS-komiteens beslutning 130/2021.

<sup>83</sup> Jf. nå LOV-2022-03-11-9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven), med tilhørende forskrifter.

<sup>84</sup> For EU er EØS-avtalen en såkalt «mixed agreement», med både EU og alle unionens medlemsland som parter. Dette er en betydelig utfordring for eventuelle forsøk på å få oppdatert avtalens hoveddel. Dersom avtalen hadde vært fremforhandlet i dag, kunne den trolig vært inngått mellom EFTA-statene og EU alene. Ved eventuell utvidelse av EØS-avtalen kan det derfor tenkes at Kommisjonen vil insistere på at den eksisterende avtalen erstattes med en helt ny avtale, med bare EU som part på EU-siden. Dette vil EFTA-statene isolert sett ha interesse av fordi det forenkler beslutningsprosessene i EU og fjerner risikoen for «veto» fra en medlemsstat. Samtidig vil det kunne bli utfordret av medlemsstater som ønsker å beholde denne vetoretten, med tilhørende risiko for tidkrevende prosesser i EU-domstolen.

<sup>85</sup> TEUV artikkel 3 nr. 1 bokstav a, jf. nr. 2.

<sup>86</sup> TEUV artikkel 217, jf. 218 nr. 8 (avstemmingsreglene i Rådet), jf. 231 (avstemmingsreglene i parlamentet).

<sup>87</sup> Tilknytning til ESA og EFTA-domstolen krever samtykke fra Island og Liechtenstein, men det er ikke lett å få øye på noen grunn for at de skulle motsette seg det.

<sup>88</sup> Et eksempel skal likevel nevnes: i en tollunion er det avgjørende at endringer av tariff, kvoter mv. trer i kraft i alle medlemsstater på samme tidspunkt, noe som tilsier at man må følge løsningen som alt er på plass i protokoll 10 for Norges tilknytning til EUs omfattende tollsikkerhetsregelverk – samtidig ikrafttredelse, koblet med en «giljotinklausul».

## 5. Avsluttende merknader

Fra et rettslig perspektiv er det mulig å supplere EØS-avtalen med en tilknytning til EUs tollunion, avgrenset til de varer som omfattes av EØS-avtalens regler om fri vareflyt. Forutsetningen er at Norge, alene eller sammen med de øvrige EFTA-statene, knytter seg til EUs felles handelspolitikk (igjen: avgrenset til EØS-varer). Med en slik løsning kan det sikres at Norge havner på innsiden av EUs eksisterende og kommende tollmurer. I prinsippet kan det da også avtales at EU skal behandle Norge på like fot med EUs egne medlemsstater når det kommer til vurderinger av om det er grunnlag for å treffe nye beskyttelses- og/eller gjengjeldelsestiltak. Reell innflytelse over de beslutningene som EU tar, er det likevel bare medlemsstatene som vil ha.

Rettslig sett er de største utfordringene knyttet til konsekvensene for Norges eksisterende handelsavtaler med tredjeland, som det er redegjort for i punkt 4.5. Her er det imidlertid behov for nærmere undersøkelser av avtalenes nærmere innhold, vurdert opp mot de forpliktelser som vil følge med en tilnærming til EUs handelspolitikk (igjen: avgrenset til EØS-varer).

Avslutningsvis er det grunn til å understreke at selv om det er mulig å «lappe på» EØS-avtalen med en tilknytning til tollunionen, så er ikke dette noen «quick fix» for de utfordringer som Norges forhold til EU nå står overfor. For det første rekker disse utfordringene langt ut over handelspolitikken. For det andre vil det ta tid å få fremforhandlet en tilknytning til tollunionen.

Om EU vil være interessert i en EØS-avgrenset tollunion med Norge, uten en større overhaling av hele «the Norway model», er det vanskelig å ha noen formening om.