



Høringsinnspill til NOU 2023:17 Nå er det alvor - Totalberedskapskommisjonen

Innledning

Handelskampanjen ønsker varmt velkommen Totalberedskapskommisjonens NOU 2023:17. Nå er det alvor, som tar for seg Norges samlede beredskap. Vi er takknemlige for muligheten til å komme med innspill.

Dagens kriser - herunder pandemi, mangel på medisiner, klima- og naturkrise, fordelingskrise, matkrise og finanskriser - trenger politiske grep. Det er viktig at vi utnytter det politiske handlingsrommet i handelsavtaler vi er med i slik som WTO og EØS, slik at det er den mest effektive krise- og beredskapspolitikken som velges, også selv om det betyr begrensninger i markeds- og handelsliberalisering. Vi håper NOU 2023:17 og tilhørende debatt vil fremme akkurat dette.

I handelskampanjen er vi spesielt opptatt av i hvilken grad norsk handelspolitikk og våre forpliktelser i handelsavtaler med andre land begrenser, eller oppfattes å begrense, virkemiddelbruken og vårt politiske handlingsrom til å håndtere dagens mangefasetterte kriser. I tillegg til å ta for seg Norges totale beredskap er vi nødt til å ta en grundig gjennomgang av våre handels- og investeringsavtaler for å få svar på hvorfor bestemte virkemidler ikke tas i bruk for å løse politiske problemstillinger. Avtaleteksten i mange av våre handelsavtaler, og innholdet i avtaler som ligger på bordet i WTO inneholder flere begrensninger hva gjelder vårt politiske handlingsrom både i dag, og i fremtiden. Eksempler på dette er bestemmelser som frys og skralle og negative lister.

Vi kan ikke vite hvordan fremtidens kriser vil se ut. Det som er sikkert, er at avtaler og regler i dagens handelsavtaler kan være en trussel for våre folkevalgte muligheter til å gå tilbake og endre på feilslått politikk, fordi det kan være i strid med handelsavtalene slik de foreligger i dag. Vi ber derfor om at Regjeringen, i tillegg til å ta hensyn til våre innspill på konkrete deler av rapporten, tar høyde for hvilke bestemmelser i dagens handelsavtaler som kan ha betydning for vårt handlingsrom når neste krise rammer.

Handelskampanjens innspill vil bli presentert i kronologisk rekkefølge i tråd med kapitlene i rapporten.

Kap 12 – Næringslivets rolle i beredskapen

Handelskampanjen er enig med kommisjonen i at norsk næringsliv kan representere en betydelig beredskapsevne i seg selv, og at et stort volum av ressurser kan benyttes for beredskap og krisehåndtering.

Det er et faktum at globalisering, spesialisering og en stadig friere verdenshandel har påvirket beredskapsplanleggingen og redusert lagerbeholdninger på en rekke varer og at «akkurat i tide-prinsippet» har vært foretrukket foran «føre-var-prinsippet» (avsnitt 12.2.). Videre at også den overgangen vi har sett fra offentlig til privat eierskap av infrastruktur og tjenester siden 1980-tallet ytterligere endret rammebetingelsene for beredskap.

Det nye beredskapsbildet har foreløpig ikke påvirket forhandlinger og regelrevisjon eller krevd ytterligere unntaksklausuler i internasjonale handelsregelverk med tanke på at land må kunne sikre seg og handle raskt. Det er relevant å vurdere både i Verdens handelsorganisasjon (WTO), EØS og regionale og bilaterale frihandelsavtaler.



Forsyningsutfordringene under koronapandemien og krigen i Ukraina har gjort at flere land og regioner tenker mer lokal og regional forsyning, som beredskap mot kriser. Globale kriser som Covid-pandemien, klimakriser med tørke og flom og krigen mot Ukraina, har ført til nye strategier for mindre sårbare forsyningskjeder. Kommisjonen viser til begrepet «Friendshoring» (boks 12.1) som en av disse.

Allerede før invasjonen i Ukraina observerte Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvaret i sine trusselvurderinger for 2022 at både direkte brudd i kompliserte forsyningskjeder, fordekte eierforhold i anskaffelser, investeringer og kritisk infrastruktur og forsyningskjeder er en risiko for beredskapen i Norge – og andre land, og som de advarer mot.

Forsvaret i sine trusselvurderinger for 2022¹ peker bl.a. på at «Kampen om teknologi, kunnskap og eierskap Teknologisk innovasjon i sivil, kommersiell sektor utnyttes i økende grad militært. Næringsvirksomhet i Russland og Kina knyttes tettere til stats- og samfunnsikkerhet, og investeringer i kompetansebedrifter, kontrakter i kritisk infrastruktur og innpass i leverandørkjeder utnyttes for å nå sikkerhetspolitiske mål. Investeringer i, og utbygging av, digital infrastruktur kan gi tilgang til kommunikasjons- og styringssystemer som kan benyttes til etterretning og påvirkning. Kartlegging av sårbarhet kan legge til rette for nektelsesoperasjoner i tilspissede situasjoner. Manipulering av forsyningskjeder eller struping av tilgang til viktige varer kan utnyttes til påvirkning og press». Forsvaret viser også til det «...russiske Transmashholdings forsøk på å kjøpe Bergen Engines i 2021. Et salg av bedriften kunne om få år ført til bedre framdriftssystemer i russiske militære fartøy». (s. 15, og 19), og videre at «Helsesektoren er et utsatt område for å hente ut store datamengder. Covid-19-pandemien er storpolitikk, og konkurransen om vaksineutvikling er ikke over. Myndigheter i flere land har uttalt at de har opplevd forsøk på tyveri av informasjon om vaksinearbeid. Innpass i digitale styringssystemer er svært verdifullt. Det gir anledning til å øve press i en tilspisset situasjon og i ytterste konsekvens sette kritiske, nasjonale funksjoner ut av spill. [...] Denne typen operasjoner gjennomføres med relativt enkle virkemidler og er en kosteffektiv måte for etterretnings- og sikkerhetstjenester å tilegne seg informasjon på. Men statlige aktører er også svært kapable; de gjennomfører teknisk avanserte og godt skjulte operasjoner når de ser seg tjent med det.»

Handelskampanjen vil støtte kommisjonen i at Norge må bygge et samfunn som tåler krisehåndtering og krisebelastninger over tid, enten det er krig, naturkatastrofer eller andre tilsiktede og utilsiktede hendelser, og at det også nødvendiggjør en nærmere vurdering og tilrettelegging av næringslivets rolle innenfor samfunnets samlede beredskapsevne. Handelskampanjen vil trekke frem at det finnes sikkerhetsklausuler i WTO-avtaler og i EØS-avtalen (, Art 13,33,39, se side 188), som kommisjonen i liten grad har vurdert handlingsrommet i. Det er viktig at beredskapen vår bygger på kunnskap og trygghet om at de mest effektive virkemidlene kan benyttes.

Handelskampanjen er skeptisk til en del av tilnærmingen til kommisjonen, som i for stor grad prøver å tilpasse begreper som sektornøytralitet og likeverdighet i partnerskap mellom det offentlige og privat virksomhet - uten å skille på hva som er kommersielt drevet og ideelt drevet, og uten å legge vekt på at også utenlandske interesser i kommersiell virksomhet kan har andre og motsatte formål enn norsk beredskap.

Handelskampanjen mener derfor at det i det videre arbeid må legges inn et perspektiv i som en ekskluderende faktor i vurdering av næringslivets rolle i beredskapen, der det kan være interessekonflikter mellom eierinteresser og norsk beredskap. Dette i tråd med risikobildet



som er nevnt over, samt observasjoner både av kommisjonen, Forsvaret, PST og NSM (2022), Dette mener Handelskampanjen må inn i paragraf 12.1.1.

For å ivareta tilliten i beredskap og krisesituasjoner er det nødvendig at aktørene har samme interesser. Handelskampanjen vil understreke et behov for, i lys av både PST, NSM og Forsvarets risikovurderinger allerede i 2022, og kommisjonens egne observasjoner, å utarbeide kriterier for om det er næringsaktører som ikke skal være en del av planleggingen og tett samarbeid vårt nasjonale og lokale beredskap, både i lys av kritiske sektorer, og langsiktig nasjonalt eierskap. Det vil kreve regler og arbeid for dypere innsyn og åpenhet i eierskap enn det som er tilfellet i dag.

Handelskampanjen ser også at overgangen fra offentlig til privat eierskap har skapt nye sårbarheter som kanskje må justeres på igjen. Vi vil derfor anbefale å følge opp i hvilken grad alle dagens kritiske funksjoner skal kunne leveres og eies av kommersielle aktører, med potensielle interessekonflikter i en krisesituasjon. Dette er også i tråd med det finske NESAs vurderinger (boks 12, s. 193).

En ny modell for beredskapssamarbeid mellom næringslivet og myndighetene,

Kommisjonen har satt opp råd etter sin gjennomgang av samarbeidet mellom Næringsliv og myndighetene (avsnitt 12.5.2). Handelskampanjen er enig i at det er viktig å legge vekt på «tillit og langsiktighet, og forutsigbare rammebetingelser», og å ta utgangspunkt i rådgivende organ som er velfungerende. Kommisjonen har lagt fram noen prinsipper som Handelskampanjen har følgende kommentarer til:

Handelskampanjen vil stille spørsmål ved begrepet «likeverdig partnerskap». I Avsnitt 2.2.4 skriver kommisjonen at det bør «...opprettes en nasjonal, integrert forsyningsberedskapsorganisasjon, hvor offentlige myndigheter og næringslivet skal være likeverdige partnere.» (avsnitt 2.2.4.) Handelskampanjen mener at når kjøp, salg og kompensasjon inngår, og det handler om offentlig finansiering, så bør ikke partnerskap være begrepet. Prinsipp om kompensasjon og frivillig deltakelse som også er anvendt i finske NESAs bør være modellen.

Begrepet «Sektornøytralitet» ser også Handelskampanjen som et begrep som ofte brukes i frihandelsavtaler og en konkurransesituasjon. Dette er ikke dekkende for beredskap. I avsnitt 12.2.2. beskriver kommisjonen kritiske sektorer og deres høyest ulike roller. Det kan ikke hevdes at deres involvering vil være eller skal være sektornøytral. Handelskampanjen mener at en norsk forsyningsberedskapsorganisasjon etter mønster fra finske NESAs bør fritt ta hensyn til beredskapsbehov og om det er «...under nasjonal kontroll, med norsk eierskap, lager og produksjon, og at de er underlagt norsk jurisdiksjon» (s 191), og slike som kan påregnes å delta «... basert på langsiktighet, kompetanse, tillit, og kontinuerlig samtrening. (s 191).

13 Forsyningssikkerhet

Sikre nasjonal matproduksjon

Vi så da coronakrisen brøt ut hvor sårbar Norge er i beredskapssituasjoner. I situasjoner der vi får begrenset import fra andre land er det helt avgjørende at vi produserer mat nok til å klare oss gjennom krisa. Til tross for at dette har vært et økende problem de siste årene, med stadig flere globale kriser, har norsk selvforsyningsgrad sunket de siste årene.



Å øke selvforsyningsgraden krever en rekke tiltak. Blant annet er det viktig at man kan beskytte nasjonal produksjon med tollmurer, slik at man har mulighet til å verne om nasjonal produksjon. Det er også viktig at vi sørger for vern av matjord, og at det ikke bygges ut i områder med matjord.

Det er riktig at vår forsyningsikkerhet er avhengig av internasjonale forsyningslinjer og verdikjeder, og at Norge er avhengig av internasjonal handel for å dekke våre behov. Her er det likevel viktig å påpeke at vi i en krisesituasjon vil kunne kuttes av fra import, og da er det viktig at vi har utarbeidet tiltak for å unngå en krisesituasjon.

Handelskampanjen vil vise til sårbarheten med brudd i de globale forsyningskjedene, og "just in time"- antakelsene i vårt globale handelssystem, som både kommisjonen og Trusselvurderingene fra PST og NSM for 2022 beskriver, tilsier behov for nasjonal produksjonskapasitet. Vi vil nevne.

Våre anbefalinger:

Handelskampanjen mener vi må øke selvforsyningsgraden i Norge til et nivå der vi kan klare oss gjennom en krisesituasjon der vi blir kuttet av fra deler av utenlandsimporten vår.

Samtidig som vi gjennomfører disse tiltakene må vi også tilrettelegge for at andre land skal kunne gjøre det samme, gjennom å ikke fremforhandle avtaler der de blir nødt til å bygge ned sine tollmurer.

Handelskampanjen mener vi må ha økt matsikkerhet på egne ressurser og politisk kontroll over fiskeressursene.

Handelskampanjen mener vi må ha ivaretagning av matjord og stopp i utbygging av matjord. Handelskampanjen vil innføre offentlig eide mat- og kornlagre - for mer enn mathvete, men i likhet med NESAs, også andre kornsorter. Handelskampanjen mener også at det er et større behov for lagre for såkorn, og offentlige lagre for medisiner og medisinsk utstyr.

Handelskampanjen ønsker kommunale beredskapslagre som ivaretar at deler av befolkningen ikke har plass eller økonomi til egne beredskapslagre.

Handelskampanjen vil iverksette beredskap for nasjonal medisinproduksjon på norske sykehusapotek, for å motvirke at global farmasøytisk industri ikke prioriterer å produsere helt vanlige og generiske legemidler når patentene ikke lenger gir samme profitt som patenterte medisiner.

14 Energiforsyning

Energi må også tas med i beregningen når vi snakker om beredskap. Å ha nok energi til å kunne forsyne norske husholdninger og kjernefunksjoner som helsesystemet i det norske samfunnet er utrolig viktig i en krisesituasjon.

Handelskampanjen vil understreke at energiforsyning ikke skal gå på bekostning av klima, natur eller urfolksrettigheter.

Våre anbefalinger:

Handelskampanjen anbefaler at det fram for fri salg og tapping av norske vannressurser for eksport av strøm, iverksettes en minimum tapping, som kan sikre husholdninger og sentrale samfunnsfunksjoner. Dersom ACER, som Norge er tilsluttet, hindrer en slik politisk styring for beredskapsformål, bør det iverksettes en prosess som sikrer en slik adgang.

25 Helseberedskap



Da COVID-19 pandemien slo til var det vanskelig å få tak i smittevernmasker, smittevernutstyr, og da vaksiner ble utviklet var det en kamp mellom rike stater som inngikk hemmelige kjøpsavtaler med produsentene. Takket være en god relasjon med svenske myndigheter fikk Norge tilgang på vaksiner gjennom EUs innkjøpsordning. Andre land, og spesielt utviklingsland, hadde store problemer med å få tilgang til vaksiner, fordi de rike statene overbød hverandre og kjøpte opp langt mer enn de egentlig hadde behov for.

Det er store svakheter i dagens nasjonale og globale system for å sikre tilgang på medisinske produkter (vaksiner, medisiner, diagnostikk, og beskyttelsesutstyr) i globale helsekriser. Stater har brukt milliarder på COVID-19 forskning og utvikling, og milliarder på kjøpsavtaler som ble inngått før vaksinene var utviklet. Til tross for dette har ikke finansieringen og avtalene ført til overføring av produksjonskunnskap og annen kunnskap for å oppskalere vaksineproduksjon og gjøre tilgangen mer rettferdig.

Stater har forpliktet seg gjennom menneskerettighetene til å sikre retten til helse, og å dra nytte av vitenskapelig fremgang, men det er ingen skikkelige håndhevingstiltak som kan brukes hvis statene ikke oppfyller disse.

WTO-reglene gir noe handlingsrom for å beskytte folkehelse og sikre tilgang på medisiner, men det å bruke disse reglene krever en sofistisert forståelse av både internasjonale regler for immaterielle rettigheter og handelsregler, i tillegg til å ha en økonomisk tyngde til å stå imot press fra andre land og selskapene som eier rettighetene. Tvangslisenser er et verktøy som kan brukes i TRIPS avtalen, men det ble nesten ikke brukt under COVID-19 pandemien. Dette skyldes et utrolig press på de statene som velger å bruke tvangslisenser, men også at noen produkter (som vaksiner) krever tilgang på produksjonskunnskap i tillegg til patenter.

Fortrolig informasjon, som inkluderer produksjonskunnskap, er en annen type immateriell rettighet enn patenter. Det inkluderer en rekke former for kunnskap som har økonomisk verdi, som forretningshemmeligheter, tekniske spesifikasjoner og opplæring, instruksjoner for bruk, prosesskontroll, og kvalitetskontroll. Avhengig av land, er det utilstrekkelige, lite brukt, eller ingen virkemidler i dagens system for å kreve deling av denne formen for kunnskap – såkalt teknologioverføring.

I dag er produksjon av vaksiner og medisiner del av en global verdikjede. På grunn av manglende åpenhet (som nevnt over) er det nesten umulig for en stat å skaffe seg oversikt over nåværende produksjonskapasitet og lager hos de private produsentene. I tillegg til de nevnte problemene med få virkemidler for å kreve teknologioverføring, skaper dette en situasjon der de private legemiddelselskapene sitter med uforholdsmessig mye makt over tilgangen på helseprodukter. Det er også alvorlige mangler med dagens modell for legemiddelproduksjon basert på patenter, som er at det mangler insentiver for å utvikle medisin der det er liten forventet profitt (som antibiotika der patentperioden er gått ut) eller markedet betaler for lite (sykdommer som rammer hovedsakelig utviklingsland). For å motvirke denne situasjonen er det nødvendig å etablere offentlig produksjon og utvikling av vaksiner, legemiddelproduksjon og medisinsk-teknisk utstyr, eventuelt i samarbeid med andre nordiske/EU land.

Våre anbefalinger:

Handelskampanjen mener at Norge må finansiere, subsidiere, belønne og minske risikoen ved utvikling av biomedisinsk forskning. Vi må også pushe for dette internasjonalt. Dette burde reguleres gjennom globale normer i eksempelvis en global pandemiavtale. Private investeringer er ikke tilstrekkelig, spesielt i en periode før en katastrofe inntreffer.

Handelskampanjen mener at når det offentlige finansierer forskning og utvikling av helseprodukter, må det stilles krav (i kontraktene) at patentene, data, og kunnskap kan deles med andre produsenter når det trengs for å oppskalere produksjon. Slik teknologioverføring kan, når det passer, gis under forutsetning om kompensasjon. Andre krav i slike kontrakter er offentliggjøring av data fra kliniske tester, forskningsresultater og kostnader. Dette for å sikre en åpenhet som ikke finnes i dag.



Handelskampanjen mener at stater må legge til rette i sine nasjonale lover for at rettigheter til patenter, data og kunnskap (know-how) kan deles i forkant av en pandemi. Dette inkluderer å lage effektive unntak for patenter og beskyttelse av forretningshemmeligheter i en pandemi.

Det er vanskelig å samarbeide og planlegge helseberedskap eller tiltak i en pandemi når det er så store mangler i tilgjengelige data for produksjonskapasitet, lagring, bruk, prising, kostnader, og subsidier og offentlig støtte. Handelskampanjen mener at åpenhet om denne dataen må kreves i kontrakter med de private produsentene. I tillegg trengs det større åpenhet om patent-landskap, lisenser, og vilkårene i avtalene mellom stater og produsenter. Det holder dermed ikke bare å utrede muligheten for en produksjonskapasitet slik Totalberedskapskommisjonen anbefaler, men å sette i gang.