

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Oslo, 8. mai 2012
Vår ref: Jarle Hammerstad/ 12-8907

NOU 2012:2 NORGES AVTALER MED EU

Hovedorganisasjonen Virke representerer om lag 16 000 virksomheter i bredden av norsk næringsliv. Mange av Virkes medlemmer samhandler direkte med EU-landene i form av import, investeringer og eksport. De aller fleste virksomheter er på ulike måter berørt av EUs regelutvikling gjennom EØS-avtalen.

Virke mener det er gjort et grundig og godt arbeid i NOU 2012:2 med å dokumentere og analysere utviklingen i Norges relasjoner til EU ved en gjennomgang av alle Norges avtaler med EU. NOUen viser tydelig hvor sterkt Norge er integrert med våre europeiske handelspartnere, ikke bare gjennom EØS-avtalen, men gjennom Schengen-samarbeidet og en rekke andre avtaler. Vi skal i det videre konsentrere oss om EØS-avtalen.

Virkes synspunkter på EØS-avtalen - oppsummert.

- EØS-avtalen har vist seg som en **dynamisk avtale som gir lik regelutvikling** i Norge som i EU-landene på de aller fleste områder av betydning for norske virksomheter.
- Virke ber regjeringen vise **mer samarbeidsvilje på landbruks-/matområdet** (artikkel 19 og protokoll 3) for å styrke EØS-avtalens troverdighet.
- Virke mener **regjeringen må delta mer aktivt** overfor Kommisjonen - og bygge relasjoner i EU for øvrig - for så tidlig som mulig å påvirke saker, prioritere saker av politisk betydning og sortere ut saker som ikke bør være EØS-relevante.
- Å delta så tidlig som mulig i EUs arbeids- og beslutningsprosess er også viktig for å få **mer relevante og saksorienterte debatter** om EU-saker i Norge, og unngå rene vetodebatter som kan skade EØS-avtalens troverdighet.
- Regelverket om **offentlig støtte, offentlige anskaffelser og konkurranse** har bidratt til å effektivisere norsk økonomi og gi mer konkurranse, men handlingsrommet mht offentlige anskaffelser bør utnyttes bedre.

- Virke mener det er behov for å **styrke kunnskapen om EU og EØS**, og støtter utvalgets forslag om å innarbeide krav til en dekkende beskrivelse av Norges forhold til EU i læreplanene for grunnskolen, og særlig for videregående skole.
- Det er viktig å **synliggjøre Norge i EU** og at Norge er del av det indre marked. Virke støtter utvalgets forslag om å gjenoppta deltakelsen i Eurobarometer og vil styrke samarbeidet med Eurostat.
- En **alternativ løsning med handelsavtale(r) vil ikke sikre lik regelutvikling** og en dynamisk utvikling av Norges relasjon til EU, slik EØS-avtalen gjør. Utviklingen i forholdet EU-Sveits viser for øvrig at dette ikke er en farbar vei for Norge.
- Norges **handelspolitiske posisjon kan svekkes** som følge av økt regionalisering av verdenshandelen og flere bilaterale avtaler.

Positiv effekt av EØS-avtalen samlet sett

EØS-avtalen har vist seg som en dynamisk avtale som gir lik regelutvikling i Norge som i EU-landene på de aller fleste områder av betydning for norske virksomheter. Viktige unntak er likevel fisk og landbruk, samt at Norge ikke er del av tollunionen og den økonomiske og monetære union. Vi vil avslutningsvis ta opp noen konsekvenser av å stå utenfor tollunionen.

Lik regelutvikling som i EU-landene sikrer norske virksomheter likeverdige rammevilkår med andre virksomheter i vårt uten sammenligning største marked. At norske virksomheter er en del av til EUs indre marked, med fri bevegelse av varer og tjenester, samt arbeidskraft og kapital, har gitt næringslivet utviklings- og investeringsmuligheter ute og bidratt til utenlandske investeringer i Norge. Harmoniseringen av regelverk og rammevilkår i det indre marked har bidratt til økt verdiskaping, sysselsetting og velferd. Selv om det i NOUen ikke gjøres forsøk på å tallfeste den samlede effekten av Norges deltakelse i det indre marked på norsk økonomi, er det tilstrekkelig å vise til at Norge mer enn de aller fleste europeiske land er avhengig av utenlandshandel for vekst, investeringer og velferd. Om lag tre fjerdedeler av vår utenrikshandel og over femti prosent av inngående og utgående investeringer foregår med andre EU/EØS-land.

EØS-avtalen har slik sett vært svært viktig for den velstandsutvikling vi har opplevd siden EØS-avtalen trådte i kraft. Det gjelder imidlertid ikke bare i form av vårt samkvem med EU/EØS-landene. Vel så viktig er konsekvensene på modernisering av offentlig sektor og effektivisering av norsk økonomi av at vi har fulgt EUs regelutvikling i denne perioden. For Virkes medlemmer er særlig regelverket knyttet til konkurranse, offentlig støtte og offentlige anskaffelser (konkurransereglene) av betydning. Virke er enig med utvalget (kap 14.9) i at konkurransereglene har medvirket til et mer effektivt marked, forutsigbare rammevilkår for næringslivet, med lavere priser for forbruker og økt velferd for fellesskapet som resultat.

EØS-avtalen har bidratt til å styrke norske virksomheters vern mot vilkårlighet og særbehandling av enkeltvirksomheter, både i EU og i hjemmemarkedet. EØS-avtalen har et innebygget forbud mot ensidige mottiltak, straffetoll og handelshindre slik vi kjenner det fra bl.a. WTO. Ensidede mottiltak er erstattet av felles regelverk, prosedyrer for håndtering av uenighet, og egne organer til å håndheve regelverkene, og sikre etterlevelse. Felles konkurranseregler har gitt næringslivet en stabilitet og

forutsigbarhet som ikke eksisterte før EØS. Land med store interne markeder, for eksempel EU, USA, Japan, Kina vil alltid ha en fordel dersom de velger å pålegge norske varer og tjenester straffetoll. Vi har flere eksempler fra WTO, hvor de store landene innfører straffetoll mot mindre land. Dette skjer ikke i forholdet mellom Norge og EU innenfor de områdene som omfattes av EØS-avtalen.

Fiskeri- og havbrukssektoren lever imidlertid med større grad av uforutsigbarhet. Utvalget trekker frem saken med EUs straffetoll på norsk laks (laksestriden) som eksempel på en sak som har vært negativ for Norge. Laksestriden varte fra 1989 til 2008. Saken gikk så langt at Norge måtte klage den inn til WTO. EU kom i 2008 frem til at det ikke dreide seg om dumping eller ulovlig subsidiering fra Norge og avvirket tiltakene. Saken tok 19 år før den ble løst. Om dette hadde dreid seg om et område som ligger innefor EØS-avtalen ville det ikke vært lov fra EUs side å innføre ensidige tiltak, og saken ville blitt løst i ESA i løpet av kort tid.

EØS-avtalen har også stor betydning for Virkes medlemmer på hjemmemarkedet. Det er mange eksempler på at EØS-avtalen og virksomhetenes klagemuligheter til EFTAs overvåkingsorgan (ESA), har hindret konkurransevridning i form av ulovlig offentlig støtte og særvilkår til enkeltbedrifter. At bedrifter har størst mulig forutsigbarhet og like konkurransevilkår gir høyest verdiskaping og velferd for samfunnet.

Utfordringer og forbedringsmuligheter

NOUen gir god dokumentasjon på Norges dype og omfattende integrasjon med EU-landene. Norge har importert om lag 8000 regler fra EU siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Virke er glad for at det overveiende har vært bred politisk enighet bak innføringen av dette regelverket i norsk lovverk, slik utvalget dokumenterer.

Til tross for den brede oppslutningen bak EØS-avtalen og hovedtyngden av reglene, er det likevel et stort tankekors at Norge ikke er med på å utvikle disse reglene. Virke mener utvalget redegjør godt for dette dilemmaet. Fra vårt ståsted er det likevel viktig å påpeke at næringslivet har muligheter til å delta i EUs arbeids- og beslutningsprosesser på mange plan, selv om manglende kjennskap til EØS-avtalen i EU-landene utgjør en viktig begrensning.

Næringslivet har påvirkningsmuligheter

Flere av Virkes bransjer (ofte representert av Virke) deltar i europeiske organisasjoner som er aktive deltakere i utformingen av europeisk regelverk, og Virke deltar bl.a. i den sosiale dialogen gjennom European Centre of Employers and Enterprises Providing Public services (CEEP), av European Federation of Education Employers, Eurocommerce og Eurochambers m.fl. Dette gir Virke og andre aktører i nærings- og organisasjonslivet muligheter til å komme tidlig inn i aktuelle prosesser i EU og øve innflytelse sammen med europeiske søsterorganisasjoner og andre likesinnede. Slikt arbeid er imidlertid ressurskrevende. Det krever kompetanse og nettverk å øve innflytelse, og det er store forskjeller mellom hvordan bedrifter og interessegrupper har utnyttet de mulighetene som eksisterer.

Offentlig støtte, offentlige anskaffelser og konkurranseregelverk

Kunnskap om konkurranse- og statsstøtteregulverk og regelverket om offentlige anskaffelser har økt i både forvaltning og blant virksomhetene siden EØS-avtalen trådte i kraft. EUs regler på dette området ble gjort til norsk lov. Det er likevel behov for å tydeliggjøre kompetanser og handlingsrom.

Regelverket om offentlig støtte gir norske myndigheter et betydelig juridisk og økonomisk handlingsrom til å utvikle målrettede virkemidler til for eksempel forskning, utvikling og innovasjon, investeringsstøtte til SMB, støtte til miljøtiltak og regionalstøtte mv. Hele virkemiddelapparatet til Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd, SIVA og Enova er hjemlet i dette regelverket. Andre store prosjekter og ordninger som er hjemlet i regelverket for offentlig støtte er ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, Kårstøprosjektet, Snøhvitprosjektet. Alle såkalte støtteordninger som er godkjent av ESA har rettslig sikkerhet i det indre marked. Det betyr at EUs medlemsland ikke kan gå til mottiltak mot Norge om de mener støtten er ulovlig. Klager på dette må rettes til ESA, eller EU-kommisjonen som da vurderer forholdene, og ber om eventuelle tiltak for å gjøre støtten lovlig hvis det er behov for det. Statsstøtteregulverket ble tidlig fulgt opp fra forvaltningens og fra ESAs side. Virke mener at Norske myndigheter i stor grad benytter seg av handlingsrommet innenfor dette regelverket.

Når det gjelder konkurranseregulverket, har det vært større ulikheter mellom EUs og norsk regelverk. Det ble større grad av konvergens med konkurranseloven av 2004, men det er fortsatt ulikheter i tolkning og praktisering av konkurransepolitikken i Norge og i EU. Virke mener det fortsatt er behov for å klargjøre likheter og ulikheter i konkurransepolitikken, og ikke minst hva som er norske konkurransemyndigheters og EUs kompetanseområder, herunder ESAs kompetanse.

Regelverk om offentlige anskaffelser

Det nasjonale regelverket for offentlige anskaffelser er hjemlet i EU-direktivet om offentlige anskaffelser. EU-direktivet angir felles prinsipper for offentlig innkjøp i hele EØS. Anbudsreglene stiller krav til gjennomsiktighet, etterprøvbarhet og profesjonalitet fra både offentlige innkjøpere og leverandører. Myndighetene på EU-nivå, og på nasjonalt nivå har sett behovet for at offentlige innkjøpere må opptre forretningsmessig når de foretar offentlige anskaffelser, og har derfor utarbeidet et regelverk som skal bidra til at det offentlige foretar markedsmessige innkjøp og unngår korrupsjon, diskriminering mv. Et av hovedformålene med regelverket er at offentlige oppdragsgivere til å opptre som likeverdig forretningspart og ikke myndighetsorgan når de opptrer i markedet. Regelverket har vært en viktig bidragsyter til økte profesjonaliteten ved offentlige anskaffelser i Norge

Regelverket for offentlige anskaffelser har økt i betydning siden Norge tiltrådte EØS, en utvikling vi ser også skjer i EU-landene. Staten og kommunene kjøper årlig varer og tjenester av fra ideelle organisasjoner og private leverandører for rundt 300 milliarder kroner i året. Offentlig sektor er en betydelig kunde for en rekke av Virkes medlemmer innenfor de fleste bransjer. Regelverket er i tillegg utformet slik at det er et betydelig handlingsrom for å gjøre nasjonale tilpassinger. Norske myndigheter har f.eks. utnyttet dette handlingsrommet til å lage et forskriftsunntak for ideelle virksomheter og kjøp av helse/omsorgstjenester fra disse. Videre er det gitt et lignende unntak for kjøp av medisinske rehabiliteringstjenester.

Artikkel 19

Landbruksvarer er i utgangspunktet ikke omfattet av reglene om frihandel, men artikkel 19 i EØS-avtalen gir partene adgang til å forhandle om økt samhandel. Det har vært gjennomført to slike forhandlinger under artikkel 19 siden 1994, den siste i 2010. EUs vurdering av disse prosessene kommer frem i Rådets vurderinger fra desember 2010 om forholdet til Norge. Mens Rådet uttrykker tilfredshet med EØS-avtalen og forholdet til Norge generelt, trekker matområdet ned. Det pekes både på artikkel 19 og på protokoll 3, som gjelder bearbejdede landbruksvarer (der det eksisterer større import).

Virke mener det er viktig for Norges forhold til EU og for EØS-avtalens fremtid at Norge fremstår som noe mer samarbeidsvillige på dette området. Det er viktig å opprettholde et importvern for å sikre norsk landbruk muligheter til å produsere med høyere kostnader og råvarepriser enn i EU, men tollvernet fremstår på noen områder som rent prohibitivt. Noe mer importkonkurranse ville gi større produktivets- og innovasjonspress i norsk matindustri og gi forbrukerne større mangfold. Gjennom den seneste artikkel 19-avtalen utvidet Norge kvoten for osteimport. Det ville f.eks skape svært negative reaksjoner om vi fra Norges side skulle stramme til igjen ved å utnytte det såkalte handlingsrommet i WTO-avtalen (omdefinere til prosenttoll for ost). Dette ville skade Norges relasjoner til EU og dermed EØS-avtalens stilling.

Spørsmålet om reservasjonsretten

Det er etter Virkes syn først og fremst Norges ansvar at EØS-avtalen vedlikeholdes og forblir relevant. Norge kan ikke regne med at EU prioriterer å bruke mye tid på utvikling/ endring av EØS-avtalen. EØS-avtalen hadde en asymmetri allerede ved forhandlingene mellom EFTA og EU 1989-92 som bar preg av at EFTA-landene kom med forslag og EU svarte med ja eller nei. EU godtok tilgang til det indre marked mot at EFTA-landene forpliktet seg til en løpende dynamisk og ensartet tilpasning, samt å innføre et system for tilsyns- og domstolskontroll. Etter at Sverige, Finland og Østerrike gikk inn i EU og Sveits valgte å stå utenfor EØS, har dette først og fremst vært Norges ansvar å føre videre.

EØS-avtalens troverdighet hviler på at Norge ivaretar dette ansvaret seriøst, dvs uten å lage avstand mellom relevant norsk regelverk og EUs og uten å lage huller i form av områder som unndras lik regelutvikling. Det gjelder i utgangspunktet alt regelverk knyttet til den frie bevegelsen av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Således ville en reservasjon mot tjenstedirektivet, som er et nøkkeldirektiv for en av de fire frihetene i det indre marked, ha satt EØS-troverdigheten alvorlig på prøve. Det samme gjelder vikarbyrådirektivet, knyttet til den frie bevegelsen av arbeidskraft.

Behov for tidlig deltakelse

Krav fra norske interessenter i senere tid om å ta i bruk reservasjonsretten knyttet til ulike EU-direktiver illustrerer hvor sent debatten kommer til Norge. Debatten om datalagringsdirektivet kom flere år etter EU-landenes debatt og på et tidspunkt hvor EU var inne i en ny prosess om endringer i direktivet. Spørsmålet om reservasjon kan i enkelte tilfeller, etter Virkes oppfatning, unngås dersom Norge og norske interessenter griper fatt i sakene på et tidligere tidspunkt i EUs saks- og beslutningsprosesser.

Formålet med å fremme interesser og avklare holdninger så tidlig som mulig er først og fremst fordi det er i utformingsfasen påvirknings- og tilpasningsmulighetene ligger for Norge. For det andre kan det være mer hensiktsmessig, dersom vi av ulike årsaker ikke skulle ønske et direktiv eller en forordning, å avklare tidlig om saken er EØS-relevant enn å reservere oss etter at vi har slått fast at saken er EØS-relevant. Dette har blitt viktigere etter bortfallet av søylestrukturen med Lisboa-traktaten, som trådte i kraft i 2009. Med bortfallet av "det indre marked-søylen" er det mer flytende overganger mellom saksområdene, og dermed et større behov for å avklare tidlig om en sak er EØS-relevant eller ikke. Vi kan ikke regne med at Kommisjonen legger ressurser i å vurdere de ulike sakenes EØS-relevans, slik at det i så fall er et initiativ som Norge selv må ta - og det må tas tidlig.

Behov for mer kunnskap

Om EØS-avtalen skal fungere godt avhenger først og fremst av at det er kunnskap om avtalen og om EU-samarbeidet som EØS-avtalen bygger på i ulike deler av samfunnet. Kunnskap om Norges dype og omfattende relasjoner til EU er forbeholdt noen få i norsk forvaltning og organisasjonsliv, samt i enkelte virksomheter og enkelte innen academia. Virke mener det er behov for å styrke denne kunnskapen generelt, og støtter utvalgets forslag i NOU 2012:2 om å innarbeide krav til en dekkende beskrivelse av Norges forhold til EU i læreplanene for grunnskolen, og særlig for videregående skole.

Et viktig element i å bedre EØS-avtalens virkemåte er å styrke analyse- og statistikk-samarbeidet, primært gjennom samarbeid med Eurostat. Eurostats ulike statistikker er hyppig brukt av næringslivet og organisasjoner, og det er en stor ulempe for norske virksomheter og organisasjoner at statistikk-materialet ikke omfatter hele EØS-området. Virke ser også behovet for å gjenoppta deltakelse i Eurobarometer, slik utvalget foreslår. Det er viktig å bruke alle tilgjengelige virkemidler for å synliggjøre Norge i EU. Det vil gjøre det enklere for norske virksomheter å delta i konkurransen, f.eks om offentlige anskaffelser i EU, og fremme handel og investeringer.

Spørsmålet om alternative avtaler

Utvalgets mandat var å gå igjennom Norges avtaler med EU, ikke å vurdere alternativer til EØS-avtalen i form av en handelsavtale eller flere handelsavtaler etter Sveits' modell. En slik modell synes uansett å være lite aktuell. EU ønsker seg bort fra denne typen avtaler og diskuterer for tiden mer EØS-liknende rammer for samarbeidet med Sveits. Fra Virkes ståsted er det viktig å understreke at EØS-avtalen sikrer en dynamisk utvikling av Norges relasjon til EU. Næringslivet er avhengig av mest mulig lik regelutvikling for å kunne delta i det indre marked. Det oppnås ikke gjennom ulike former for handelsavtaler.

EFTA og internasjonal handel

Et annet spørsmål som ikke dekkes av utvalgets mandat er EFTAs rolle og betydning for å fremme norske handelsinteresser. At Norge ikke er del av EUs "handelsblokk" men opptrer gjennom EFTA (eller alene) i internasjonal handel krever likevel noe oppmerksomhet, etter Virkes oppfatning.

Mer enn for de fleste land er Norges verdiskaping og velstandsutvikling avhengig av gode rammevilkår for handelen med andre land. Verdien av Norges totale eksport og import av varer og tjenester utgjør omlag 75 prosent av den samlede verdiskapingen (BNP) i Norge, mens gjennomsnittet for alle verdens land er omkring 45 prosent. Utenrikshandelen betyr altså mer for Norge enn for de aller fleste andre land.

Problemene med å få i havn en ny WTO-avtale innebærer svekkede internasjonale relasjoner og i verste fall et tilbakefall til "den sterkestes rett" som grunnlag for avtaler i internasjonal handel. At WTO-forhandlingene ikke fører frem innebærer også en ny oppblomstring av bilaterale handelsavtaler og avtaler mellom regioner. For eksempel orienterer EU seg mot Kina, India, Sørøst-Asia (ASEAN) og Sør-Amerika (MERCOSUR). Det er også snakk om å åpne forhandlinger mellom EU og USA. En slik regionalisering av verdenshandelen kan være uheldig for Norge, som står utenfor den europeiske handelsblokken. Vi må lage våre egne handelsavtaler, evt sammen med de andre EFTA-landene, og satse på at motparten vil gi oss gode og stabile betingelser.

EFTA er Norges, Islands, Liechtensteins og Sveits' instrument for å få i stand bilaterale avtaler med andre land og evt handelsblokker på linje med EUs avtaler. EFTA har et eget apparat for å håndtere slike forhandlingsprosesser parallelt med eller i etterkant av EUs forhandlinger. Spørsmålet er om EFTA-landene lykkes med å fremforhandle like gode vilkår som EU-landene med India, Kina og evt USA. Om EFTA i det hele tatt vil være i stand til å gjennomføre forhandlinger og etablere avtaler med regionale sammenslutninger som ASEAN og MERCOSUR er helt uvisst.

Virke synes det er verdt å diskutere om Norges handelspolitiske interesser er godt nok ivare tatt gjennom de relasjoner vi har i dag:

- Svekkes Norge handelspolitiske posisjon i en utvikling mot økt regionalisering og bilaterale avtaler?
- Er EFTA et godt handelspolitisk instrument for Norge i en slik utvikling?
- Hvilke politiske, økonomiske og administrative konsekvenser har det handelspolitiske arbeidet (avtaler med 3.land) gjennom EFTA?

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke



Vibeke Hammer Madsen
Adm.direktør



Jarle Hammerstad
Direktør for samfunnskontakt