AUF i Oslo

Youngstorget 2A, 8. etasje

0181 OSLO

Oslo 20.10.08

Det kongelige nærings- og handelsdepartement

Postboks 8014 Dep

0030 Oslo

Høringsuttalelse om Tjenestedirektivet

Vi viser til høringsbrev på departementet sin nettside. AUF i Oslo er ikke ført opp på lista over høringsparter, men siden departementet oppmuntrer til en bred debatt tar vi oss likevel den frihet å sende inn en uttalelse.

Reel debatt om veto

Debatten om tjenestedirektivet har vart lenge, både i Norge og EU. Direktivet er et av de mest omtalte og omfattende EØS-direktiva gjennom åra. Vi er glade for denne debatten. Det er på tide at EØS-direktiv blir diskutert skikkelig, og at bruk av vetoretten blir vurdert på alvor.

Siden EØS trådte i kraft har Norge innført tusenvis av EU-direktiv i norsk lovverk. De fleste direktivene har ikke ført til lovendringer, og er først og fremst av en teknisk karakter. Andre har vært omstridte og blitt diskutert både i sivilsamfunnet og på Stortinget. Eksempel på slike direktiv har vært Patent på liv-direktivet, Gassmarkedsdirektivet og Matsminkedirektivet. I flere tilfeller har veto vært foreslått på Stortinget, men et flertall av representantene har stemt i mot.

Vi vil peke på at vetoretten er en realitet. Å bruke vetoretten er ikke å bryte EØS-avtalen, det er å følge det som står i artikkel 102 og 103 om hva som skjer om en avtalepart ikke kan akseptere et direktiv.

Meininga med EØS-avtalen er lik regelutvikling i Norge og EU. Veto vil kunne føre til at regelutviklinga på visse punkt blir annerledes i Norge enn i EU. Om praksis var at vetoretten blei brukt flere ganger i året ville det på sikt undergravd praktiseringa av avtalen. Dette er ei veldig hypotetisk problemstilling, siden vetoretten ikke har blitt brukt en eneste gong til no.

I debatten om vetoretten har det blitt hevdet at et norsk veto vil bli straffet hardt av EU. Vi vil peke på at EØS-avtalen avgrenser hva slags sanksjoner den ene avtaleparten kan sette i verk etter et veto. Mottiltakene må komme på samme avtalefelt, jamfør paragraf 102 pkt 5. Som kjent er regelverket i EØS sortert etter 22 vedleggskapittel. Et veto mot tjenestedirektivet vil altså ikke kunne straffes med straffetoll mot for eksempel laks eller aluminium. Mottiltakene kan heller ikke være i strid med selve avtaleteksten, hvor de fire frihet blir slått fast.

Dette er den juridiske siden ved spørsmålet om vetobruk. Politisk og økonomisk er det også lite trolig at EU vil svare med sterke sanksjoner på et eventuelt veto. EU har interesse av at Norge holder seg innenfor EØS, og har derfor ikke interesse i å si opp avtalen. Å ha en økonomisk velfungerende, stabil nabo som følger de fleste EU-direktivene som omhandler handel er praktisk for unionen. Økonomisk sett er EU tjent med å handle med Norge, og har derfor ikke interesse i å generelt sette opp nye handelshinder som svar på et veto. I tillegg er både Norge og EU-landene

tilsluttet WTO, en organisasjon som har strenge regler for nye handelshinder.

Alt i alt vil det si at vetoretten kan brukes, om en mener det er gode grunner til å ikke innføre dette direktivet. Videre i dette høringsbrevet vil vi argumentere for at det er flere gode grunner til å ikke innføre tjenestedirektivet.

Sosial dumping – en smittsom sykdom

Når bedrifter gir sine ansatte dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i bransjen, for å sikre seg konkurransefortrinn, kalles det sosial dumping. Sosial dumping er et stort problem allerede i dag, og preger lønns- og arbeidsvilkårene til deler av arbeidsstokken i flere tjeneste-bransjer. Mekanismene som fører til sosial dumping er i og for seg logiske. Gjennom å betale sine ansatte dårligere enn konkurrerende bedrifter gjør, vinner bedrifter oppdrag og anbud de ellers ikke ville ha vunnet. For hver enkelt bedrift er det økonomisk rasjonelt å betale dårligere enn tariffavtalene tilsier.

I hver bransje hvor sosial dumping finner sted, vil det legge press på arbeidsvilkårene til ansatte i alle bedrifter i bransjen. De bedriftene som følger tariffavtaler vil, alt annet likt, stille med høyere kostnader og derfor gå glipp av oppdrag og omsettning. Sjølsagt er andre faktorer enn lønn pr arbeidstime med på å avgjøre kostnadsnivået og konkurransekraften til ei bedrift. Eksempel på dette kan være teknologi, gode strukturer, effektivitet og fagkunnskap. Det er likevel ikke til å komme vekk fra at lønn kan være en avgjørende konkurransefaktor, om regelverket åpner for det.

Over tid vil en situasjon hvor bedrifter som følger tariffavtalen skal konkurrere med bedrifter som ikke gjør det, og betaler sine ansatte klart lavere, føre til at de bedriftene som følger tariffavtalen blir straffa økonomisk, gjennom færre oppdrag og lavere omsettning. Et eksempel på hvordan sosial dumping kan føre til at hele bransjer blir "tapt terreng" med klart lavere lønnsnivå enn resten av samfunnet ser en i grønn sektor, hvor lønningene til for eksempel jordbærplukkerne er svært lave. Vi frykter at en utvikling i samme retning kan skje i ymse tjenestenæringer om en ikke får bukt med den omfattende sosiale dumpingen.

De siste årene har Norge opplevd stor økonomisk vekst, og det har blitt skapt flere jobber. Derfor har lønningene og sysselsettingen vokst, selv om sosial dumping har blitt stadig mer utbredt. Det har vært mangel på arbeidskraft, og derfor har både de seriøse og useriøse bedriftene fått oppdrag. Når konjunkturene nå ser ut til å snu vil det bli vanskeligere å kombinere sosial dumping i noen bedrifter med lønnsvekst i andre bedrifter.

Det overordnede målet med tjenestedirektivet er å liberalisere tjenestesektoren og øke den grensekryssende handelen med tjenester i EU og EØS-området. I den oppdaterte analysen fra Grimsby og Grünfeldt av tjenestedirektivets virkninger for Norge (Menon Business Economics 2008) slås det fast at direktivet vil føre til en klar økning i handelen med tjenester, og at denne veksten vil bli større enn en trodde tidligere. Den økte konkurransen som følger av økt handel vil øke presset på lønns- og arbeidsvilkår.

Slike negative virkninger av tjenestedirektivet kan demmes opp for gjennom godt regelverk og sterke fagforeninger. Dessverre er det et faktum at dette slett ikke finnes innenfor alle bransjer innen tjenestesektoren.

Vanskeligere å regulere

Direktivet tar sikte på å få til reel fri flyt av den fjerde av EU sine friheter, altså tjenester.

Direktivet tar utgangspunkt i det som står i EU sine traktater om fri flyt, og bygger også på tidligere dommer fra EF-domstolen i tvistespørsmål knyttet til nasjonale reguleringer av tjenestesektoren. Likevel går direktivet lengre enn det traktatene og tidligere EU-rett gjør. Domstolen har tidligere latt landene praktisere reguleringer knyttet til en lang rekke hensyn, som for eksempel sosialpolitiske hensyn, forbrukervern, vern av arbeidstakere, vern av miljøet og bymiljøet, planlegging, kulturpolitiske hensyn, veterinærpolitikk, forhindret svindel og langt flere. Med direktivet blir bare fire hensyn lov å ta: public policy, vern av helse, miljø og offentlig sikkerhet. I tillegg må de nasjonale reguleringene være ikke-diskriminerende, proporsjonale og nødvendige. EF-domstolen, og for Norge sin del EFTA-domstolen, skal tolke om ulike nasjonale reguleringer er innenfor disse krava. Det er umulig å avklare i detalj hva som ligger i direktivet sine formuleringer før direktivet har virka noen år, og det har kommet noen dommer fra EF-domstolen. Det taler for at Norge bør drøye med ratifiseringa av direktivet lengst mulig, eller for at vetoretten bør benyttes.

Vi er en organisasjon av og for ungdom. Det er vi som er unge i dag som er arbeidstakere i framtiden. Hvilke valg og grep styresmaktene i dag tar i kampen mot sosial dumping vil ha mye å si for hvordan arbeidslivet i framtiden vil se ut. Derfor mener vi at mest mulig av handlefriheten i kampen mot sosial dumping må beholdes.

Regjeringen har lagt fram to tiltakspakker mot sosial dumping. Disse inneholder en rekke gode tiltak, og vil ha en positiv effekt. Regjeringen fortjener honnør for disse tiltakene. Tiltakspakkene er likevel ikke nok til å sikre oss mot sosial dumping. Tjenestedirektivet skal vare uten tidsbegrensing. Det er altså ikke bare reglene for neste år som står der, men også reglene for mange år fram i tid. Hvilke regler samfunnet i framtiden trenger for å hindre sosial dumping, er vanskelig å vite i dag. Tjenestedirektivet vil begrense rommet for tiltak mot sosial dumping. Så lenge det ikke finnes et passende regelverk på EU/EØS-nivå, vil enhver avgrensing av nasjonalt handlingsrom for å kjempe mot sosial dumping være et potensielt problem.

Lærlingplasser

I den første høringsrunden flere andre ungdomsorganisasjoner for at tjenestedirektivet etter alt å dømme vil føre til færre lærlingplasser. Når norske bedrifter må konkurrere med utanlandske bedrifter om oppdragene, kan de komme til å se på lærlinger og utdanning av faglært arbeidskraft som en ekstrakostnad. Lærlingeplasser har det lenge vært mangel på, men det kan bli ennå færre med tjenestedirektivet. Spørsmålet som ble stilt i høringsuttalelsen var om norske styresmakter kan stille krav til utenlandske tjenesteyterbedrifter om at de tar inn lærlinger på oppdrag i Norge? Om ikke, vil det at en økende del av oppdragene går til utenlandske bedrifter helt klart være med på å undergrave lærlingeordningen. Så vidt vi kan se er ikke dette spørsmålet svart på i utredningene. Vi mener det vil være uansvarlig å innføre direktivet uten å vurdere hvordan det vil påvirke tilgangen på lærlingplasser. Mangel på lærlingplasser er ikke bare et økonomisk problem, det tar også fra ungdom sjansen til å fullføre en fullverdig yrkesutdanning. Om det er sånn at "Alle skal med" håper vi at regjeringen bryr seg om lærlingene sin sjanse til å komme med i yrkeslivet også.

Blir utdanningssektoren rammet av direktivet?

En sentral dragkamp ved utformingen av tjenestedirektivet var hvilke tjenester som skulle omfattes av direktivet og hvilke som skulle være unntatt. Generelt skilles det i direktivteksten mellom tjenester av allmenn interesse og tjenester av allmenn økonomisk interesse (på engelsk SGI og SGEI), hvor førstnevnte kategori ikke skal være omfattet av direktivet. Departementet og Kunnskapsdepartementet legger til grunn at videregående opplæring eller høyere utdanning ikke blir innlemmet i direktivet, fordi dette er tjenester som ytes uten økonomisk kompensasjon (s. 14). Vi er ikke uten videre enige i denne

tolkingen.

At utdanning i Norge i all hovedsak blir finansiert av det offentlige trenger ikke være en garanti for unntak, når vi også har private aktører på utdanningsmarkedet. Det finnes også ulike tolkinger av hvor vidt utdanningssektoren blir omfattet av direktivet. European Trade Union Commitee for Education har for eksempel tolket dette motsatt av den norske regjeringen; de mener utdanning blir omfattet av direktivet. Vi vil også minne om at den sosialdemokratiske grupperingen i EU-parlamentet under behandlingen av tjenestedirektivet tok til orde for et unntak for utdanning som helhet, noe de ikke fikk gjennomslag for. EU-kommisjonen har i sin Hvitebok om iverksettingen av direktivet gjort det klart at det ikke er lov å ekskludere hele sektorer fra direktivets virkeområde. Det er kanskje ikke slik at utdanning er eksplisitt omfattet av direktivet, men det er altså ikke eksplisitt unntatt heller.

De spørsmål om direktivets virkeområde som selve direktivteksten ikke gir klare svar på, må avklares av EU-systemet og i siste instans gjennom EF-domstolen. Tolkingene fra disse organene har mye å si for hvordan EFTA-domstolen avgjør tvistespørsmål for EØS-landet Norge. Vi tar ikke stilling til hvor vidt utdanningssektoren bør kommersialiseres eller ikke, men vi er opptatt av at dette valget bør tas av folkevalgte organ, i Norge. EF-domstolen må ikke få mer makt på dette sentrale samfunnsområdet.

Få argumenter for direktivet

En lang rekke organisasjoner har i lengre tid reist debatten om tjenestedirektivet, og tatt til orde for bruk av vetoretten. Vi har opplevd en påfallende mangel på sterke argumenter for direktivet. Stort sett har motargumentene gått ut på å mistenkeleggjøre vårt krav om veto, med påstander om at vetokravet er et forsøk på å svekke EØS-avtalen.

Kravet om veto mot Tjenestedirektivet kjem fra en lang rekke organisasjoner og samfunnsgrupper. Mange av disse har ikke noe standspunkt til hverken EU eller EØS. Derfor er det feil å mistenkeleggjøre motstanden mot Tjenestedirektivet som en skjult EØS-motstand.

I den offentlige debatten har det blitt argumentert med at tjenestedirektivet vil være bra for eksport av norske tjenester. Da ser en vekk fra at konsekvensutredningen til Menon Business Economics viser at importen av tjenester vil øke mer enn eksporten. Skal en tro denne rapporten har altså norsk næringsliv mer å tape enn å vinne på friere konkurranse. Først og fremst mener vi likevel at kroner og øre ikke er det viktigste i debatten om tjenestedirektivet. Vi vil ikke avvise at det ut fra teoretiske modeller er mulig å argumentere for at dette kan bli effekten, men vi etterspør mer konkrete argument for direktivet. Med alle de mulige negative konsekvensene direktivet kan ha for arbeidsvilkår, offentlig sektor og lærlingeplasser må de mulige gevinstene være mer enn løse ord for å ta sjansen på å vedta direktivet. Og om direktivet skulle føre til litt større økonomisk vekst, er det verdt prisen i form av mer sosial dumping?

Kan ikke gi garantier

Som tidligere nevnt har debatten om direktivet vært lang og grundig. Mange ulike organisasjoner har diskutert direktivet. Flere av dem har bedt regjeringen om garantier eller tilsvarende for at direktivet ikke vil ha det de oppfatter som negative virkninger på "sin" samfunnssektor. Eksempler på dette er Norsk Student Union (NSU) sine spørsmål om hvorvidt utdanningssektoren blir påvirket, og Landsorganisasjonen (LO) sine punkt om sosial dumping. Signalene fra regjeringen, både i høringsbrevet og i den offentlige debatten, har vært at de vil gi denne type garantier.

Vi vil i denne samanheng peke på at det ikke er den norske regjeringen som i siste instans avgjør hvordan tjenestedirektivet skal virke, og som kan avgjøre eventuelle tvistespørsmål. Hverken den

nåværende eller de kommende regjeringene. Det ligger i EU-systemet sin karakter at EU-rett har forrang framfor nasjonal rett, og at det er EF-domstolen som tolker denne.

EØS er formelt sett en mellomstatlig avtale. Dommer fra EF-domstolen fra etter 5. mai 1992 er ikke automatisk rettskraftige i Norge. Det er EFTA-domstolen som avgjør EØS-tvistespørsmål mellom Norge og kontrollorganet ESA. Likevel er det ingen tvil om at dommene fra EF-domstolen på saksfelt som er EØS-relevante har mykje å sei for norsk praksis. Det skyldes blant annet intensjonen i EØS om lik regelutvikling i hele det indre markedet. Det skyldes også at kontrollorganet ESA legger vekt på hva EF-domstolen avgjør. Sånn vil det være om tjenestedirektivet blir vedtatt også. Derfor kan ingen norske regjeringer gi noen garantier om hvordan de uklare punktene i direktivet vil bli tolket.

Føre var

I miljøpolitikken har vi noe som heter "Føre var"-prinsippet. Det vil si at en for eksempel skal la være å bruke et kjemisk stoff dersom en er usikker på om det kan ha negative virkninger for naturen rundt oss. Prinsippet er utviklet etter erfaringene fra alle de eksemplene på at menneskelige inngrep i naturen har ført til store konsekvenser og skader en ikke kunne forutse. Vi mener en bør legge til grunn et "Føre-var"-prinsipp i EØS-politikken også . Det vil si at om en frykter at et direktiv kan ha alvorlige, negative konsekvenser, bør en, for å være sikker, la være å innføre det. Grunnen til det er at EØS-regelverk tidligere har ført til langt større inngrep i norsk politikk enn man trodde da regelverkene ble vedtatt.

Da EØS-avtalen ble inngått ble det fra regjeringshold lovet at alkoholpolitikken ikke skulle bli påvirket. I 2003 så vi at det ikke stemte, da Norge ble tvunget til å tillate salg av rusbrus på dagligvarebutikkene.

Det ble også lovet at hjemfallsretten eller den differensierte arbeidsgiveravgiften ikke skulle bli påvirket. Begge deler viste seg å ikke stemme.

Når vi tidligere har sett hvor lite løfter fra norske regjeringer er verdt når det gjelder praktisering av EØS-regelverket, er det grunn til å stille spørsmål ved hvor holdbare eventuelle garantier fra regjeringen vil være når det gjelder hva slags inngrep tjenestedirektivet kan føre til. Føre-var-prinsippet tilsier derfor at direktivet ikke bør innføres i norsk lovverk.

Reservasjonsretten

Norge står i teorien fritt til å ta standpunkt for eller mot alle direktiver som kommer fra EU gjennom EØS-avtalen. Vi kan velge å innføre tjenestedirektivet eller vi kan velge å la være. Denne reservasjonsretten er viktig, både for demokratiet og for lovligheten av EØS-avtalen. Uten reservasjonsretten ville EØS-avtalen være grunnlovsstridig, ettersom Norge kun kan avgi suverenitet til organisasjoner vi selv er medlem av. EØS-avtalen innebærer en slik suverenitetsavgivelse, fordi vi ikke er medlem av EU men likevel godtar avgjørelser gjort i EU's organer.

Både tidligere regjeringer og den nåværende regjeringen samt LO har slått fast at reservasjonsretten i EØS-avtalen er reell, og at den skal brukes dersom viktige interesser trues av EU-direktiver. Vi mener at tjenestedirektivet representerer en trussel på de områdene som er nevnt ovenfor, og at regjeringen derfor må benytte reservasjonsretten.

Anbefaling

AUF i Oslo anbefaler på det sterkeste, grunnet problemstillingene som er beskrevet ovenfor, at

regjeringen legger ned veto mot tjenestedirektivet. Målet om fri konkurranse i tjenestesektoren må ikke få gå på bekostning av sentrale verdier som kamp mot sosial dumping og nasjonal handlefrihet over norsk politikk.