

Til: Europautredningens sekretariat
Fra: Avdeling for internasjonalisering og samfunnsøkonomi
Dato: 12. juli 2010
Sak: INNSPILL TIL EUROPAUTREDNINGEN

1. Innledning

I dette notatet tas det opp en del viktige elementer NHO mener er relevant i en drøfting av avtaleforholdene mellom Norge og EU generelt og EØS-avtalens virkninger for næringslivet spesielt. Notatet gir ingen uttømmende gjennomgang, men tar opp noen utvalgte områder av betydning for næringslivet som fri bevegelse av varer, arbeidslivsområdet, offentlige anskaffelser, transport og problematikken knyttet til gjennomføring av sekundærlovgivningen i EFTA/EØS-landene. Andre temaer som ikke belyses i denne omgang er tjenestesektoren og forsknings- og utdanning. Videre lister vi opp noen områder hvor det etter vår mening er behov for å foreta en nærmere utredning av EØS-avtalens virkninger; blant annet virkningene på økonomisk struktur og vekst, betydningen av konkurranse om offentlige oppdrag, internasjonalisering av bedrifter, sysselsettingsutviklingen i Norge og betydningen av norsk deltakelse i EUs innovasjonsprogram.

En utfordring med avtalen, sett fra næringslivets side, er at den blir stadig mer politisk utilstrekkelig. Siden avtalen trådte i kraft har EU gått fra 12 til 27 medlemsland og EU-samarbeidet omfatter nå både flere politikkområder og andre samarbeidsformer enn i 1994. Selv om vedleggene og protokollene til EØS-loven løpende oppdateres, er selve avtalen statisk, i den forstand at nye samarbeidsområder og -former i stor grad faller utenfor. Dette kan vise seg å bli utfordrene når det gjelder å sikre en fortsatt likeverdig deltakelse i det indre markedet.

2. Generelt om EØS-avtalens økonomiske betydning

EØS-avtalen har fra 1994 vært Norges navlestreng til EU. Med noen viktige unntak sikrer avtalen norsk næringsliv full tilgang til EUs indre marked – som står for i underkant av 80 prosent av vår utenrikshandel.

Norsk økonomi har samlet sett utviklet seg godt under EØS-avtalen. Etter et kraftig konjunkturtilbakeslag tidlig på 90-tallet har BNP samlet økt med i underkant av 50 prosent, mens fastlands-BNP har økt enda mer, med nærmere 60 prosent. Sysselsettingen har økt med nesten 500 000 personer, eller 25 prosent. Vi har hatt to konjunkturtilbakeslag i perioden, ett mildere tilbakeslag i 2002-03 og en sterk nedtur i finanskrisen i 2008-2009 som vi fremdeles er inne i.

Det er vanskelig å foreta konkrete beregninger av EØS-avtalens betydning for den økonomiske utviklingen i Norge. Dette skyldes i første rekke at utviklingen i norsk økonomi

også har blitt påvirket av en rekke andre forhold. Perioden fra midten av 1980-tallet har vært preget av at vi har gjennomført strukturelle reformer i økonomien som har gitt meget gode virkninger på den økonomiske veksten. Liknende reformer var gjennomført i andre land før oss, delvis uavhengig av utviklingen i EU. Det gjelder bl.a. avregulering av finansmarkedene, opphevelse av tele- og kringkastingsmonopol, bedre konkurransepolitikk osv. Samtidig som disse strukturpolitiske tiltakene virket positivt på økonomien, utviklet også norsk leverandørindustri til oljevirkksomheten seg kraftig.

Generelt kan det sies at EØS-avtalen har ført til at disse liberaliseringstiltakene delvis kom tidligere enn de ellers ville ha gjort, og delvis ble mer omfattende enn det er rimelig å anta at de ville blitt dersom norske myndigheter stod helt fritt til selv å styre utviklingen.

Med unntak av landbrukssektoren og fiskerisektoren gir EØS-avtalen tilnærmet like konkurransevilkår for norsk næringsliv på Norges viktigste marked. Med like konkurranseregler og like regler for statsstøtte har norske eksportbedrifter også sluppet antidumping- og straffetollsaker, som tidligere var en utfordring for deler av industrien. Mangelen på felles konkurranse- og statsstøtteregler for handelen med fisk og fiskeprodukter mellom Norge og EU har medført at antidumping og antisubsidieprosedyrer er brukt mot fisk og fiskeprodukter fra Norge.

Perioden etter 1994 faller også sammen med en kraftig ekspansjon i norsk utenrikshandel blant annet med sterk vekst i handel med tjenester. Sverige, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Nederland og Frankrike har lenge vært Norges viktigste handelspartnere med høy grad av stabilitet i det økonomiske samkvemmet. Det er svært nærliggende å tro at EØS-avtalen har bidratt i betydelige grad til å øke handelen og samarbeidet med disse landene til fordel for Norge.

Oppkjøp og investeringer på tvers av landegrensene har økt kraftig de siste ti årene i hele den industrialiserte del av verden. Uten EØS-avtalen ville det ha vært betydelig mer risikopreget for flere typer industri å investere i produksjonskapasitet i Norge. Gjennom EØS-avtalen er hindringer for frie kapitalbevegelser mellom Norge og de øvrige EØS-landene redusert. Dette har bidratt til å øke tilgangen på kapital fra EØS-land, samtidig som det er blitt enklere for norske bedrifter å investere i EØS-land. Det har også ført til en integrasjon mellom det norske og det europeiske finansmarkedet.

3. Fri bevegelse av varer – fortsatt viktig

Fri bevegelse av varer er den av de ”fire friheter” der integreringen er kommet lengst. Men fortsatt er det mye som gjenstår før varer kan omsettes like enkelt over landegrensene i EØS-området som innenfor de nasjonale grenser. Arbeidet for å legge bedre til rette for handel med varer har derfor høy prioritet i EU, og dette arbeidet følges nøye fra næringslivets side. For norsk næringsliv er det en utfordring at implementeringen av nytt regelverk gjennom EØS-avtalen skjer på et senere tidspunkt enn i EU.

Varer for en samlet verdi av ca 550 mrd euro i året utsettes fortsatt for barrierer som hindrer eller belaster bedriftene i deres handel i EØS-området. Det betyr at mer enn en fjerdedel av vareomsetningen til andre EØS-land utsettes for handelshindringer. Dette medfører ekstra omkostninger for bedriftene, omkostninger som i siste instans betales av forbrukerne. Beregninger viser at hvis man kan fjerne de barrierene som begrenser handelen med varer i det indre marked vil det kunne utløse en velferdsgevinst på omkring 50 mrd i året.

Erkjennelsen av at det fremdeles eksisterer en rekke barrierer også for den frie vareflyten i EØS-området førte til at EU vedtok den såkalte "varepakken" i 2008. Denne pakken består av tre rettsakter, en beslutning og to forordninger, som alle vil bidra til å øke den frie varebevegelsen, samtidig med at produktsikkerheten skjerpes.

De to forordningene, som skal gjennomføres nasjonalt, har allerede trådt i kraft i EU, men er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. Norske bedrifter er avhengig av like konkurransevilkår i hele EØS-området. Det er derfor beklagelig at arbeidet med implementering i EØS-avtalen og gjennomføring av regelverket i Norge har tatt så lang tid. Resultatet er ulik rettsutvikling i EØS-området.

Flere elementer i det nye regelverket fremhever behovet for styrket markedsovervåking gjennom blant annet et utvidet administrativt samarbeid mellom nasjonale myndigheter i det indre marked. Inntil regelverket er implementert i EØS-avtalen og gjennomført i nasjonal rett er vi avskåret fra å delta i dette samarbeidet.

En nærmere omtale av både eksisterende handelshindre på vareområdet, hvilke konsekvenser slike hindre har, hvordan bedriftene møter utfordringene og innholdet i "varepakken" følger vedlagt i et eget notat.

4. Arbeidsmarkedet

Fri bevegelse av arbeidskraft er en viktig mekanisme i det indre markedet, særlig for Euro-landene. Men også for Norge har de mulighetene for import av arbeidskraft som følger av EØS-avtalen vært viktige. I den norske debatten har det vært reist kritikk mot liberalisering av arbeidsmarkedet, fordi EUs sosial- og arbeidslivspolitikkk angivelig undergraver arbeidstakeres rettigheter. Etter NHOs syn er det vanskelig å finne empiri fra utviklingen i Norge som underbygger et slikt syn.

Når det gjelder lønnsoppgjørene er NHO av den oppfatning at EØS-avtalen i liten grad har påvirket resultatene i oppgjørene. Frontfagsmodellen har vært den rådende i privat sektor frem til i dag, og kjernen i den modellen er at den konkurranseutsatte delen av næringslivet, særlig eksportindustrien, skal sette de økonomiske rammene for oppgjøret. Frontfagsmodellen er utviklet helt uavhengig av EØS-avtalen. En annen sak er at norske arbeidstakere gjennomgående har fått høyere lønnstillegg enn sine europeiske kolleger de siste årene.

Det aller meste av EUs lovgivning på arbeidslivsområdet er minimumslovgivning, hvor medlemslandene som regel står fritt til å innføre ordninger som gir arbeidstakere sterkere vern enn direktivene legger opp til. Videre er det vedtatt flere direktiver som medfører en styrking av arbeidstakeres rettigheter, for eksempel direktivet om masseoppsigelser, direktivet om skriftlige arbeidsavtaler, direktivet om virksomhetsoverdragelse, utstasjoningsdirektivet og arbeidstidsdirektivet. Disse direktivene har medført endringer i norsk lovgivning som har vært til arbeidstakeres fordel.

Som følge av EU-domstolens dommer i de fire sakene som gjerne går under fellesbetegnelsen "Laval-kvartetten" (Laval, Viking Line, Ruffert og Luxembourg) har det kommet krasse angrep på domstolen og EUs lovgivning, herunder traktatene, fra fagbevegelsen. NHO deler ikke denne kritikken. I kjølvannet av dommene har arbeidslivets parter på europeisk nivå

sammen utarbeidet en rapport med en vurdering av dommene¹. Rapporten er delt i to; først en felles del, mens den andre delen er særmerknader fra hver av partene. NHO deler den oppfatning BUSINESSEUROPE gir uttrykk for i sin merknad.

I forhold til resten av Europa har Norge en høy yrkesdeltakelse og en lav arbeidsledighet. Dette skyldes flere forhold, men det tyder på at arbeidsinnvandrere i liten grad har skjøvet nordmenn ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandringen på 2000-tallet har videre bidratt til å øke produksjon og verdiskaping i norsk økonomi og reduserte pris- og kostnadspresset som bidro til å svekke norsk industris konkurransevne. Økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet har på den måte bidratt til en jevnere makroøkonomisk utvikling enn vi ellers ville ha fått.

Etter NHOs vurdering kan det være på sin plass for Europautredningen å innhente en nærmere analyse om sysselsettingssituasjonen i Norge de siste årene sett i dette lys.

5. Offentlige anskaffelser

For å sikre at reglene for offentlige anskaffelser blir fulgt, er EØS-avtalens sanksjonssystem, som sikrer små bedrifter tilgang til markedet, svært viktig. Offentlig sektor har stor innflytelse på samfunnsøkonomien gjennom å disponere en betydelig del av samfunnets ressurser. Det er derfor samfunnsøkonomisk viktig å stimulere til en effektiv offentlig anskaffelsesvirksomhet.

EØS-avtalens regelverk for offentlige anskaffelser har stimulert norske bedrifter til å konkurrere, både på tvers av landegrensene, og på tvers av kommunegrensene. Da EØS-avtalen ble utformet tidlig på 1990-tallet forelå det et omfattende og detaljert EU-regelverk om offentlige anskaffelser, som ble inntatt i sin helhet i EØS-avtalen. I motsetning til de norske reglene, som bare var interne retningslinjer for forvaltningen, var EU-reglene lovregler som ga private rettskrav overfor forvaltningen og som kunne håndheves i bindende klageorgan. Gjennomføringen av disse reglene i norsk rett gjennom EØS-avtalen innebar derfor ikke bare nye regler om offentlige anskaffelser, men en grunnleggende endring av hele rettsområdet med sanksjonsregler som kan brukes ved overtredelse av regelverket.

Tidligere undersøkelser har vist at 30-50 % av budsjettene i offentlig sektor går med til innkjøp². Måten innkjøpene planlegges, gjennomføres og følges opp på, er derfor av stor betydning både for ressursbruken i offentlig sektor og for kvaliteten og innholdet i den offentlige tjenesteproduksjonen. Leveranser til offentlig sektor utgjør en betydelig andel av næringslivets omsetning, og det er av den grunn en viktig del av næringslivets rammevilkår.

Det er gjort undersøkelser som viser at EØS-avtalens regulering av offentlige innkjøp og økt konkurranse om leveransene har gitt bedre priser og leveringskvalitet for innkjøperne³. Næringslivet er av den oppfatning at reguleringene og fokus innefor offentlige anskaffelser, gjennom EØS-avtalens bestemmelser, har ført til større konkurranse og likebehandling i den enkelte anskaffelse. Det har blitt stadig økende interesse for kontrakter til det offentlige, noe som kan bekreftes ved data hentet fra DOFFIN-databasen, som også er et resultat av kravene til offentlige anskaffelser gjennom EØS-avtalen.

¹ Se: http://www.etuc.org/IMG/pdf_Joint_report_ECJ_rulings_FINAL_logos_19.03.10.pdf

² Program for statlige innkjøp; Resultatrapport (1997)

³ NORUT Samfunnsforskning; Offentlige anskaffelser på anbud (1996)

6. Transport

Effektiv transport er en viktig del av det europeiske indre marked. Å bevege personer og varer raskt og effektivt er et viktig element i målsetningen om ett velfungerende marked, og en liberalisering av transportmarkedet og infrastruktur som er integrert på europeisk nivå er avgjørende for denne målsetningen.

Norge implementerer EU-regelverket innenfor transport. Vi deltar imidlertid ikke finansielt i det transeuropeiske nettverket for transport, TEN-T. Dette programmet har som målsetting å etablere ett multimodalt nettverk som integrerer land, sjø og lufttransportnettverk. Dette betyr at grenseoverskridende prosjekter innenfor det transeuropeiske nettverket ikke inkluderer Norge.

På EU-nivå legges det også føringer på prioriterte prosjekter, finansieringsformer deriblant offentlig privat samarbeid, og generell politikk innenfor infrastrukturutviklingen. EU-kommisjonen vil i løpet av høsten presentere en hvitbok som skal ta for seg en bærekraftig framtid for transport. Kommisjonen lanserte også i 2009 en handlingsplan for urban mobilitet. Mens regelverk, retningslinjer og standarder er EØS-relevante er denne typen politiske prioriteringer i mindre grad styrende for Norges del, til tross for at hensikten er et velfungerende marked.

I de siste årene har det også skjedd en utvikling i retning større og mer kompliserte lovpakker som berører transportområdet der deler er EØS-relevant. I mange tilfeller går disse på tvers av ansvarsområdene til de norske departementene og stiller høye krav til koordinering. Dette gjelder flere områder. Eksempler her er EUs digitale agenda og EUs blåbok om en maritim politikk.

En problemstilling knyttet til transport og behovet for homogent regelverk innenfor det indre marked er knyttet til at EØS-avtalen ikke omhandler utenrikspolitikk. I takt med at man gjennomfører og slutfører sitt indre transportmarked vendes blikket utover. EU har inngått luftfartsavtale med USA og transportavtale med Vest-Balkan. På dette området må Norge fremforhandle parallelle avtaler som gir anvendelse innenfor EØS-området. Ettersom EU har større tyngde internasjonalt kan dette potensielt innebære at Norge vil få vanskeligheter med å få like gode avtaler.

7. Gjennomføring av sekundærlovgivning

Europakommisjonen og ESA legger hvert halvår frem Internal Market Scoreboards, ”resultattavler”, som sammenligner EU/EØS/EFTA-landenes implementering av EU-direktiver i nasjonal lovgivning. Norge kommer ofte høyt opp på Kommisjonens resultatliste, med hensyn til å implementere direktiver til *rett tid*, men den sier ingenting om hvordan bestemmelsene er implementert, dvs. *kvaliteten* på gjennomføringen av regelverket i nasjonal lov. Listen over antall overtredelsessaker rettet mot landene, kan kanskje brukes som en indikasjon. Her skårer også Norge relativt bra, sammenlignet med andre EØS/EFTA/EU-land.⁴ Det Norge derimot skårer dårlig på er antall måneder det tar å løse saken. Ved forrige måling kom Norge på siste plass (sammen med Danmark) av samtlige EU/EØS/EFTA-land.

Resultattavlen til Kommisjonen inkluderer heller ikke forordninger. Dette er, som kjent, ikke en aktuell problemstilling for medlemslandene i EU, der forordninger har en direkte effekt fra

⁴ Se Europakommisjonens Intern Market Scoreboard, desember 2009, no.20 og EEA/EFTA landenes Internal Market Scoreboard, mars 2010

det tidspunkt de blir vedtatt i EU-systemet. I Norge og Island derimot, må forordninger gjennom en nasjonal lovgivningsprosess etter at de er vedtatt i EU. Dette til tross for at forordninger også skal gjennomføres i EØS/EFTA-landene ”ord for ord”. Dermed kommer heller ikke forsinkelsesproblematikken rundt inkorporeringen av forordninger i norsk lov med i resultatavtalen til Kommisjonen, og resultatet blir, som nevnt tidligere, ulik rettsutvikling i EØS-området. Dette kan bli en økende utfordring fremover. I forbindelse med arbeidet med revitalisering av det indre marked, foreslås blant annet utvidet bruk av forordninger på bekostning av direktiver⁵. Dette for å oppnå lik rettsutvikling i hele EØS-området og derigjennom unngå barrierer som skyldes ulik nasjonal fortolkning av felleskapsregelverket.

8. Forslag til utredninger

EØS-avtalens virkning for norsk økonomi:

Det er flere interessante problemstillinger for nærmere utredning knyttet til EØS-avtalen og virkningen for norsk økonomi. To mulige er:

1. Den kanskje viktigste utfordringen for norsk økonomi i årene fremover vil bli å bli valgt som etableringsland for ny næringsvirksomhet. Siden kostnadsnivået er høyt og avstand til markedet lang vil avtalen vi har med EU trolig være avgjørende for bedrifters valg av lokalisering. Her burde det være mulig å få til en empirisk orientert studie av ulike næringer og EØS-avtalens virkning på avgjørelser om investeringer i Norge vs andre land.
2. De siste 5- 8 årene har det virkelig blitt fart i integrasjonen av arbeidsmarkedene i Norge, Sverige og Danmark og Østersjølandene. Hva er betydningene av denne integrasjonen for den økonomiske politikken og de nordiske landenes sterke ambisjoner om full sysselsetting?
3. Sverige og Danmark har forskjellig pengepolitikk med fastkurs til Euro i Danmark og flytende og lett-depresiert valuta i Sverige. Hva er fordeler og ulemper ved de to? Hva bør Norge velge? Er det egentlig slik at alle de tre landene prøver, som Tyskland, å eksportere seg ut av krisen og er det dermed behov for mer nordisk politikkoordinering?

Offentlige anskaffelser:

NHO oppfordrer utvalget til å se nærmere på erfaringer med konkurranse om offentlige oppdrag: Skaper konkurranse økonomiske effekter?

Udbudsrådet i Danmark har kartlagt dette⁶, og kommet frem til følgende:

- 73 av 114 undersøkte saker dokumenterte positive økonomiske effekter av konkurranse.

⁵ Se tidligere kommisjonær Mario Montis rapport til Europakommisjonen om en ny strategi for det indre marked (mai 2010): http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

⁶ Udbudsrådets rapport fra mai 2010: http://www.udbudsraadet.dk/fileadmin/user_upload/Rapporter/Erfaringer_med_konkurrence_om_offentlige_opgaver/Erfaringer_med_konkurrence_om_offentlige_opgaver.pdf

- 4 saker dokumenterte negative økonomiske effekter.
- Syv saker dokumenterte både positive og negative økonomiske effekter.
- 26 av de undersøkte sakene dokumenterte ikke økonomiske effekter ved å skape konkurranse

Økt internasjonalisering

EUs egne studier har tidligere pekt på at en nøkkelfaktor i utvikling av det internasjonale samfunn, og særlig internasjonalisering av bedriftene avhenger av at nøkkelpersonell (daglig leder, eier o.a.) har tidligere erfaring med internasjonale forhold for eksempel gjennom skole/studier/arbeid. En ny utredning knyttet til i hvilken grad norske elever, studenter og arbeidstakere faktisk søker seg mot europeiske institusjoner og arbeidsmarkeder, og analyser som ser på hva som kan øke denne søkningen vil være av stor interesse for både næringslivet og samfunnet for øvrig.

Sysselettingsutviklingen i Norge i lys av EØS-avtalen

Som vi anfører i avsnittet om Arbeidsliv i vedlegg 1 har Norge en høy yrkesdeltagelse og lav arbeidsledighet i forhold til resten av Europa. Dette kan tyde på at arbeidsinnvandrere i liten grad har skjøvet nordmenn ut av arbeidsmarkedet.

NHO mener det kan være interessant å innhente en nærmere analyse av sysselettingssituasjonen i Norge de siste årene sett i lys av EØS-avtalen.

Evaluering av norsk deltakelse i EUs innovasjonsprogrammer - CIP

EØS-avtalen har også ført til utvidet samarbeid på andre områder. Spesielt viktig for næringslivet er samarbeid og deltagelse i forsknings- og innovasjonsprogrammer.

EUs arbeid med rammevilkår og virkemidler rettes som kjent inn mot økt deltakelse i det indre marked, for derved å gjøre bedriftene mer internasjonalt konkurransedyktige. Et av de seneste tilskuddene på virkemiddelapparatet er CIP – Competitiveness and Innovation Program, der EU har samlet det vesentligste av virkemidler utenfor rammeprogrammene for forskning.

NHO vil påpeke to spørsmål basert på erfaringene fra CIP:

1. I hvilken grad er norske bedrifter deltakende i utviklingen av politikken som ligger til grunn for etablering av slike programmer?
2. I hvilken grad kan man vise til konkrete resultater og forbedringer for norske bedrifter i de programmer og tiltak som utarbeides?

Det arbeides nå med å gjennomføre en nasjonal evaluering av CIP i Norge. Vi foreslår at Europautredningen følger opp en slik evaluering på en bredere basis, og undersøker i hvilken grad norske bedrifter blir konsultert i politikktutviklingen i saker av relevans for verdiskapingen, og hvordan effekt/resultat for næringslivet måles etter implementering.

VEDLEGG

NHO-notat om Utviklingen på vareområdet

Prinsippene og regelverket for å sikre fri bevegelse av varer i EØS-området er i store trekk på plass. Det er vedtatt en lang rekke felles regler for produksjon og markedsføring av for eksempel kjøretøyer, maskiner, matvarer, elektrisk utstyr, leketøy, kjemikalier etc. Hele 75-80% av vareområdet er regulert gjennom harmoniserte regler, dvs. felles europeisk lovgivning. For de resterende 20-25% av varene er det ikke felles regler, og disse varene kan omsettes fritt i hele EØS-området – i teorien. For disse varene gjelder prinsippet om gjensidig godkjenning. Det skal sikre at varene fritt kan omsettes i alle de 30 landene i EØS-området, også dersom varene ikke fullt ut fyller eventuelle tekniske nasjonale regler i mottakerlandet.

Flere undersøkelser, både i Norge og i flere av EUs medlemsland har imidlertid vist at til tross for de overordnede bestemmelsene om fri handel med varer i EØS-området opplever mange bedrifter å bli utsatt for ulike former for handelshindringer. (Se bl.a. ”It’s the Internal Market, stupid!”, publisert av NHO og søsterorganisasjoner i NHOs europeiske paraplyorganisasjon *BUSINESSEUROPE*⁷ og ”15 år med EØS-avtalen”, publisert av Innovasjon Norge⁸). Barrierene skyldes i hovedsak ulik gjennomføring, fortolkning og håndhevelse av harmoniserte direktiver og mangel på kunnskap om og tillit til andre lands produktkrav og prosedyrer for samsvarsvurdering.

Varer for en samlet verdi av ca 550 mrd euro i året utsettes fortsatt for barrierer som hindrer eller belaster bedriftene i deres handel i EØS-området. Det betyr at mer enn en fjerdedel av vareomsetningen til andre EØS-land utsettes for handelshindringer. Dette medfører ekstra omkostninger for bedriftene, omkostninger som i siste instans betales av forbrukerne. Beregninger viser at hvis man kan fjerne de barrierene som begrenser handelen med varer i det indre marked vil det kunne utløse en velferdsgevinst på omkring 50 mrd i året. (Hvis barrierene for både tjenester og offentlige innkjøp regnes med er potensialet hele 200-300 mrd i året)⁹.

Nasjonale barrierer er det største problemet.

Omkring halvparten av de barrierene som bedriftene støter på i EØS-området er nasjonale krav. Det gjelder i hovedsak på områder som ikke er underlagt felles lovgivning i EØS-området, dvs. på områder der prinsippet om gjensidig godkjenning skal gjelde.

Bedriftene møter imidlertid også nasjonale hindre på områder som omfattes av et felles regelverk (det harmoniserte området). Disse barrierene oppstår ved for sen eller feil nasjonal gjennomføring av det felles regelverket. Dessuten skjer det ofte at landene innfører nasjonale regler som er strengere enn EU-lovgivningen, såkalt ”gold plating”. I de nevnte undersøkelser kommer det frem at mange bedrifter mener at det har blitt flere, ikke færre, regler. Forklaringen er at nasjonalt regelverk ikke fjernes i takt med EUs harmoniseringspolitikk, men fortsetter å virke parallelt med EØS-regelverket. I tillegg vedtas nytt nasjonalt regelverk på løpende bånd. Kommissjonens egen statistikk viser en kontinuerlig strøm av nasjonale, tekniske lover og forskrifter, i overkant av 500 notifikasjoner pr år. En annen årsak er at EU

⁷ http://www.nho.no/files/Final_PDF-format-090604.pdf

⁸ http://www.bedriftieu.no/EIC_fs/09033%20Rapport%20europasaker1_spalt%20indd.pdf

⁹ Publikasjon fra Copenhagen Economics/Dansk Industri:
<http://di.dk/SiteCollectionDocuments/Shop/EUsindremarked.pdf>

har vedtatt reguleringer på nye områder, som ikke har vært regulert på nasjonalt nivå tidligere, for eksempel på miljøområdet.

Konsekvenser av barrierene

De eksisterende barrierene for den frie vareflyten i EØS-området er naturligvis ikke uten omkostninger. De hindrer bedriftene fra andre land i å konkurrere om markedsandeler, det betyr mindre konkurranse og lavere produktivitet, og produksjonskostnadene økes på grunn av utgifter til ekstra testing og sertifisering, dobbelt lagerhold etc. Dette medfører høyere priser og lavere tilbud til forbrukerne.

Når bedriftene støter på barrierer møtes disse på ulike måter. Langt de fleste velger å tilpasse sine produkter til de nasjonale tekniske særkravene i stedet for å ta kampen opp og klage. Noen velger å avstå fra å selge sine produkter i det aktuelle landet, og svært få velger å ta opp kampen og klage saken inn for Kommisjonen. Bakgrunnen for dette er flere, dels er årsaken at det er svært ressurs- og tidkrevende å ta kampen opp og klage, dels frykt for miskreditt hos myndighetene og dels mangel på kunnskap om rettigheter eller klagemuligheter.

Mangel på effektiv og samordnet markedsovervåking og håndhevelse av regelverket på nasjonalt nivå i hele EØS-området fører dessuten til ulike konkurransevilkår for produsentene.

Myndighetenes markedsovervåking er et sentralt element for å sikre at produktene som omsettes på markedet oppfyller de krav som stilles i det felles regelverket. Undersøkelsene viser at medlemslandene i ulik grad tar denne jobben på alvor, og det svekker den generelle tilliten til produktsikkerheten. Ofte fører det også til at nasjonale myndigheter i ett land ikke har tillit til samsvarsvurderingen som er gjort av myndighetene i et annet land i EØS-området. Dette undergraver prinsippene som det indre marked og EØS-avtalen er bygget på.

Nytt overordnet regelverk for handel med varer i EØS

Erkjennelsen av at det fremdeles eksisterer en rekke barrierer også for den frie vareflyten i EØS-området førte til at EU vedtok den såkalte "varepakken" i 2008. Denne pakken består av tre rettsakter, en beslutning og to forordninger, som alle vil bidra til å øke den frie varebevegelsen, samtidig med at produktsikkerheten skjerpes.

Det er ikke snakk om nye prinsipper eller revolusjonerende regler, men om forslag som understøtter og utbygger allerede gjeldende prinsipper og regelverk. Formålet med det nye produktregelverket er å oppnå et velfungerende indre marked for varer gjennom å sikre et høyt nivå for beskyttelse av viktige samfunnshensyn, som helse, miljø og sikkerhet, samt å sikre like konkurransevilkår for næringslivet.

Et svært viktig element i det nye regelverket er at prinsippet omgjensidig godkjenning nå blir lovregulert. Mangel på tillit til og kunnskap om sikkerhets- og kvalitetskrav som gjelder i andre land har tidligere ført til at nasjonale myndigheter har pålagt bedriftene å bevise at deres produkter oppfyller nasjonale krav i hvert av de landene de ønsker å selge sitt produkt. I det nye regelverket er bevisbyrden snudd. Nå er det myndighetene som må legge frem bevis dersom de mener et produkt ikke er godt nok og derfor må tilpasses deres nasjonale krav.

Regelverket innfører dessuten et system som skal gi bedre og mer effektiv markeds kontroll i hele det indre marked. Dette skal skje gjennom økt samarbeid og informasjonsutveksling, slik at produkter som ikke oppfyller kravene i regelverket blir fjernet fra markedet.

De to forordningene, som skal gjennomføres nasjonalt, har allerede trådt i kraft i EU. Den ene forordningen, som regulerer prinsippet om gjensidig godkjenning trådte i kraft i EU i mai 2009, og den andre forordningen, som gir bestemmelser for akkreditering og markedsovervåking, trådte i kraft i EU i januar 2010.

Regelverket har nylig vært på høring i Norge¹⁰, men er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. Norske bedrifter er avhengig av like konkurransevilkår i hele EØS-området. Det er derfor beklagelig at arbeidet med implementering i EØS-avtalen og gjennomføring av regelverket i Norge har tatt så lang tid. Resultatet er ulik rettsutvikling i EØS-området.

Flere elementer i det nye regelverket fremhever behovet for styrket markedsovervåking gjennom blant annet et utvidet administrativt samarbeid mellom nasjonale myndigheter i det indre marked. Inntil regelverket er implementert i EØS-avtalen og gjennomført i nasjonal rett er vi avskåret fra å delta i dette samarbeidet.

Konklusjon

Det eksisterer fremdeles barrierer på produktområdet, og det er nødvendig med tiltak for å fjerne handelshindre og tette de ”hull” som eksisterer, samt å sørge for at nye hindre ikke dukker opp. Det er behov for en styrket innsats for å overvåke og håndheve allerede vedtatt regelverk, samtidig som det er behov for nye tiltak på områder der markedet ikke fungerer. Det er dette det nye produktregelverket tar sikte på å imøtekomme.

I kjølvannet av ”varepakken” foregår nå en revisjon av en rekke eksisterende sektordirektiver for å sikre at disse er i samsvar med de overordnede bestemmelsene om hvordan slike direktiver skal utformes, som er nedfelt i det nye produktregelverket.

Det generelle produksikkerhetsdirektivet er også under revisjon. Som navnet tilsier gjelder dette overordnede regler for produksikkerhet – og det gjelder forbrukerprodukter. I dette direktivet er det også bestemmelser om markedsovervåking, samt bestemmelser om prosedyrer for varsling når farlige produkter oppdages i markedet. I revisjonsarbeidet diskuteres blant annet hvordan disse bestemmelsene kan sees i sammenheng med de tilsvarende bestemmelser i forordningen om akkreditering og markedsovervåking i ”varepakken”. Det er lite hensiktsmessig å bygge opp to systemer for markedsovervåking eller varslingsprosedyrer, avhengig av om det gjelder forbrukerprodukter eller andre typer produkter, for å kontrollere at produktene holder mål og er sikre. En ”fusjon” mellom bestemmelsene i det generelle produksikkerhetsdirektivet og bestemmelsene i ”varepakken” er ønskelig.

Det indre marked – og derved EØS-avtalen – er i stadig utvikling. Det gjelder både for vareområdet og for områder som faller under de øvrige fire friheter. Det indre marked vil aldri ”ferdigstilles”. Noen har sammenlignet det indre marked med et sandslott, som hele tiden skal vedlikeholdes, hvis ikke skylles det vekk av vannet. Det er i høyeste grad en relevant sammenligning, også for vår deltagelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen, særlig når det gjelder tiltak for å fjerne handelshindre for å oppnå fri bevegelse av varer i EØS-området.

¹⁰ Se NHOs høringsuttalelse: http://www.nho.no/getfile.php/bilder/RootNY/filer_og_vedlegg1/varepakken.pdf