



**MENON**  
Business Economics

# Norge og EØS: Handelsmønstre og rammer for samhandel i EØS-avtalen

Sammendrag og utdrag fra Menon-publikasjon nr 17/2013

**Av Leo A. Grünfeld og Lisbeth Iversen**

# Sammendrag:

## 1. Norsk eksport med og uten EØS-avtalen

Norge er en liten og åpen økonomi. Vi importerer en stor andel av det vi kjøper og er derfor avhengige av å eksportere mye sammenlignet med andre land for å kunne finansiere vår import. Gjennom de siste tiårene har en stadig større andel av våre eksportinntekter kommet fra salg av olje og gass. I 2012 sto olje- og gass for 50 prosent av eksporten. Selv om olje- og gass står i en særstilling i vår eksport til utlandet, er det viktig å kunne ivareta vår evne til å konkurrere i markeder for råvarer, mer bearbejdede produkter, og ikke minst tjenester som er den sektoren som vokser raskest. Disse eksportproduktene står tross alt for 50 prosent av våre eksportinntekter og dersom oljeprisen og etterspørselen etter norske olje og gass skulle falle, er vi avhengig av å kunne leve av slike eksportinntekter.

EØS-avtalen er i utgangspunktet en avtale som skal sikre fri og likeverdig handel med varer og tjenester mellom landene i EØS-området. Avtalen har større relevans for eksport av bearbejdede varer og tjenester enn for eksport av olje, gass og råvarer. Det er derfor mest interessant å vurdere EØS-avtalens betydning for Norges handel med EU-land i lys av handel med slike varer og tjenester. Tilsvarende vil en drøfting av hva man kan få ut av alternative handelsavtaler eller samarbeidskonstellasjoner med EU, ha mest å hente dersom man fokuserer på eksport av denne typen produkter.

I denne rapporten forsøker vi å besvare følgende spørsmål:

- Er EU et viktig eksportmarked for norsk næringsliv når vi ser bort fra olje og gass?
- Hvordan har Norges eksport til EU utviklet seg over tid?
- Er denne eksporten viktig for sysselsettingen i norsk næringsliv?
- Ivaretar EØS-avtalen våre viktigste eksportmuligheter?
- Hva ville en alternativ avtale dekke?

## 2 Handelsmønstre i EØS-avtalen

- Er det noen områder (noen næringer) der det er helt avgjørende å ha en så omfattende avtale som EØS-avtalen?

Disse spørsmålene berører bare en del av EØS-avtalens omfang som er relevant for næringslivet i Norge. Avtalen har kanskje sin viktigste funksjon for utviklingen i næringslivet gjennom å regulere rammevilkår for hele næringslivet her hjemme. Her tenker vi på avtalens regulering av statsstøtte, offentlige anbud, konkurranse, regionalpolitikk, regulering av vilkår i arbeidslivet, m.m. Disse sidene ved avtalen berører naturligvis også næringenes eksportvilkår og evne til å eksportere, men ettersom Norge opererer med et kapitalintensivt konkurranseutsatt næringsliv der råvareproduksjon står sentralt, vil disse delene av avtalen i større grad ha en effekt på næringslivet som retter seg mot hjemmemarkedet.

I neste kapittel går vi gjennom Norges eksport til EU. Vi ser både på eksport fra sentrale næringer og eksport over tid. I tillegg sammenligner vi Norges handelsmønster med EU opp mot andre lands handel med EU. Ved å se langt tilbake i tid vil vi – om mulig – da kunne si noe om i hvilken grad EØS-avtalen har påvirket Norges eksport til EU på samme måte som andre lands eksport. I kapittel 3 drøfter vi kort i hvilken grad EU har alternative kilder til import av den typen varer og tjenester som Norge tilbyr EU. I tillegg drøfter vi raskt alternative eksportmarkeder for norsk næringsliv. I denne sammenheng er det viktig å identifisere markeder utenfor EU som er i sterk vekst og som etterspør den typen varer og tjenester som Norge produserer. I kapittel 4 dreier vi fokus mot EØS-avtalen og dens betydning for Norges eksport til EU. Her er vi særlig opptatt av å vurdere om avtalen er av betydning for den type produkter og tjenester som norske bedrifter hovedsakelig tilbyr eksport av. I kapittel 5 redegjør vi for noen alternative tilknytningsformer til EØS-landene. Vi nevner kort fire løsninger: Tilbake til frihandelsavtalen av 1973, en smalere EØS-avtale og en sveitsisk løsning, men vi legger særlig vekt på en moderne og utvidet frihandelsavtale med EU i samme form som den EU har inngått med Korea. I kapittel 6 oppsummerer vi drøftingen av EØS-avtalens betydning og potensialet i alternative løsninger.

En avtale av den typen som EU har inngått med Korea

anser vi som det mest realistiske alternativ til dagens EØS-avtale. I hvilken grad det er fullt ut realistisk tar vi ikke stilling til. Dette alternativet baserer seg på den mest moderne og omfattende bilaterale handelsavtalen EU har inngått med et annet land. Et slikt alternativ vil også ligge nært opp til det de fleste skeptikerne til dagens EØS-avtale forfekter. EUs avtale med Korea fra 2010 er i dag den mest omfattende bilaterale handelsavtalen verden har sett, dersom vi da ser bort fra EØS-avtalen og NAFTA-samarbeidet (ingen av disse er egentlig bilaterale avtaler). EUs bilaterale avtale med Korea gir fri handel med alle industrivarer og et særlig liberalt handelsregime knyttet til tjenestehandel som går mye lenger enn det man har blitt enige om i WTO-sammenheng. Videre gir avtalen bedriftene en begrenset adgang til de offentlige anbudsmarkedene, men det er betydelige uklarheter knyttet til graden av beskyttelse gjennom EUs regelverk for anbudprosesser. Handelsavtalen gir også omfattende beskyttelse av intellektuelle rettigheter (såkalt IPR).

En slik avtale vil derimot ikke ta hånd om fri flyt av arbeidskraft og fri flyt av kapital. Den vil heller ikke håndtere alle sektor-spesifikke gjensidig bindende avtaler, eksempelvis innen mobiltelefoni, transport, regulering av finansielle transaksjoner mm. Det er også et viktig poeng at avtalen bare i begrenset grad ivaretar overnasjonale tvisteløsningsmekanismer der personer eller bedrifter kan føre sak mot andre personer, bedrifter eller offentlige myndigheter. Det er med andre ord mye som vil endre seg dersom EØS-avtalen byttes ut med en bilateral handelsavtale av den type EU og Korea har fremforhandlet. **Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen er i hvilken grad avvikene fra en EØS-avtale vil ha stor betydning for den del av næringslivet som faktisk står for brorparten av norsk eksport til EU.**

Norsk eksport til EU i dag preges i stor grad av produkter fra prosessindustrien, samt sjømat og produkter knyttet til maritim/offshore. I tillegg eksporterer vi en del forretningstjenester. I denne rapporten går vi gjennom 8 sentrale næringsgrupper som dekker mye av eksporten til EU. Vi ser nærmere på utviklingen i næringenes eksport til EU og i hvilken grad EØS-avtalen er sentral

for å ivareta disse næringenes behov for å kunne konkurrere på eksportmarkedene. Vi finner at de største eksportørene til EU i mindre grad er avhengige av EØS-avtalens vilkår, sammenlignet med et eventuelt innhold i en moderne bilateral handelsavtale. De næringene som er særlig sårbare for å gå over fra en EØS-avtale til en bilateral handelsavtale er forretningstjenester og maritim/offshore leverandørindustri. Det er viktig å merke seg at det er disse næringene som viser størst vekst og dermed også fremtidig potensial.

Prosessindustriens behov vil i stor grad kunne ivaretas gjennom en bilateral avtale av denne typen da den primært er avhengig av frihandel med industriprodukter. Bruk av statsstøtte, eksportsubsidier etc. er i økende grad regulert gjennom andre avtaler og vil trolig ikke være et stort problem. Men her skal det nevnes at praksis kan endre seg, ikke minst i lys av Kinas politikk på dette området, der subsidiering påvirker den globale konkurranseflaten på mange av de markeder der prosessindustrien opererer. Et bortfall av EØS-avtalen kan også tenkes å påvirke konkurransebeskyttelsen gjennom bortfall av EUs konkurranselovgivning, men på dette området kan vi sannsynligvis benytte oss av samme politikk som EU.

Ettersom sjømatnæringen bare i begrenset grad er del av EØS-avtalen vil en overgang til en bilateral handelsavtale ha liten betydning for denne næringens eksport til EU. Andelen av maritim/offshore leverandørindustriens produksjon som går til EU er fallende. Samtidig er det god grunn til å vektlegge at denne næringen har behov for fri flyt av både arbeidskraft og tjenester for å kunne operere effektivt på det europeiske markedet, ikke minst fordi mye av aktiviteten knytter seg til modifikasjon og vedlikehold av utstyr og installasjoner. Når dette er sagt ser vi at leverandører fra land utenfor EU (eksempelvis Korea, Kina og Singapore) i høy grad evner å konkurrere med europeiske foretak på disse markedene.

Teknologiindustrien vil få ivaretatt det viktigste vilkåret med en bilateral handelsavtale – fri handel med industrivarer. IPR og omfattende standarder og sertifiseringer vil kunne være problematisk, men KOREU-avtalen har som intensjon å regulere og harmonisere et godt stykke på vei på dette området.

Innen forbruksvareindustrien vil alt annet enn næringsmidler klare seg fint med en bilateral avtale, da dette primært er handel med klær, møbler, forbrukerelektronikk, etc.

Forretningstjenester og finanstjenester som næringsgrupper er sårbar for å tre ut av EØS-avtalen. Det eksisterer i dag en rekke direktiver som krever gjensidig godkjenning og harmoniseringsarbeid som ikke en bilateral avtale tar hensyn til.

På område utenriks sjøfart er vi litt usikre, men sannsynligvis vil det ikke få særlig store effekter å gå over til en handelsavtale ettersom store deler av utenriks sjøfart er fullt ut internasjonalt med registrering av fartøyer i land som gir gunstige vilkår og adgang til europeiske havner.

Reiselivsnæringen vil i liten grad bli berørt av å gå over til en bilateral avtale. Transportnæringen kan lide under opphør av gjensidige godkjenningsordninger. Det vil kunne øke transportkostnadene for norske bedrifter.

## 4. Kort om EØS-avtalen og eksportevnen

EØS-avtalen preger på alle måter norsk næringsliv og samfunnsliv. Ved EØS-avtalens inngåelse i 1992, implementerte Norge ca. 1800 rettsakter (direktiver, forordninger, beslutninger, mm) innenfor en lang rekke samfunnsområder. I perioden frem til 2011 har vi nå implementert totalt 7000 rettsakter. Noen av dem har falt ut eller blitt fornyet, slik at vi netto står igjen med ca 4500 aktive rettsakter under EØS-avtalen. Disse fordeler seg på samfunnsområdene slik det er presentert i tabellen under (de 22 vedleggsområdene i EØS-avtalen).

De aller fleste av disse 22 vedleggsområdene berører norsk næringsliv og dets evne til å eksportere til EU. I lys av sammensetningen av norsk eksport til EU er det viktig å spørre seg om hvilke deler av EØS-avtalen som er særlig viktig for norske eksportører og eventuelt i hvilken grad andre avtaleformer kan ivareta disse avtaleområdene.

En drøfting av denne komplekse problemstillingen må

**Tabell: Oversikt over netto rettsaker i EØS-avtalen per 1.januar 2011 (Kilde: NOU nr 2 2012)**

EØS-avtalens vedleggsområder		Direktiver og forordninger	Beslutninger og annet	Direktiver og Beslutninger forordninger og annet			
Vedlegg 1	Veterinær og plante	581	588	Vedlegg 12	Fri flyt av kapital	2	0
Vedlegg 2	Tekniske forskr. og standarder	1072	302	Vedlegg 13	Transport	292	69
Vedlegg 3	Produktansvar	2	0	Vedlegg 14	Konkurranse	10	4
Vedlegg 4	Energi	17	6	Vedlegg 15	Statstøtte	6	16
Vedlegg 5	Fri flyt av arbeidskraft	6	1	Vedlegg 16	Offentlige innkjøp	17	7
Vedlegg 6	Trygd	23	82	Vedlegg 17	IPR	13	13
Vedlegg 7	Yrkeskvalifikasjoner	10	2	Vedlegg 18	HMS på arbeidsplasser	54	7
Vedlegg 8	Etableringsrett	0	0	Vedlegg 19	Forbrukervern	13	15
Vedlegg 9	Finansielle tjenester	72	24	Vedlegg 20	Miljø	81	121
Vedlegg 10	Audiovisuelle tjenester	1	1	Vedlegg 21	Statistikk	270	27
Vedlegg 11	Telekommunikasjon	19	80	Vedlegg 22	Selskapsrett	50	9

nødvendigvis forenkles for at man skal kunne trekke ut noen relevante betraktninger fra analysen. I figuren under skisserer vi hvilke mekanismer i avtalen som påvirker næringslivets eksportevne. EØS-avtalen påvirker norske bedrifter gjennom tre ulike kanaler. For det første påvirkes norsk næringsliv gjennom de fire friheter (hovedavtalen og vedlegg 5, 8, og 9-13). Disse påvirker handels-, investerings- og migrasjonsmønsteret mellom Norge og EU og eventuelle tredjeland. For det andre inneholder EØS-avtalen en rekke regler knyttet til bruk av statsstøtte og offentlig innkjøpspolitikk (vedlegg 14-20). Ved å regulere denne typen politikk påvirkes konkurransen i næringslivet direkte. For det tredje inneholder EØS-avtalen et omfattende felles rammeverk for alle EØS-land, som bidrar til å harmonisere og standardisere de regler som bedrifter og konsumenter må forholde seg til i EØS-området (vedlegg 1-3, 7, 17, 18). Harmonisering av regelverk gjør det lettere for bedriftene å betjene markeder utenfor sitt eget land, og åpner derfor for økt samhandel mellom medlemslandene. Mange hevder at den siste kanalen er den viktigste for norske bedrifters konkurransevne, men samtidig er det om mulig også den vanskeligste kanalen å måle effekter av, samt å få bedrifter til å innse viktigheten av.

Det er gjennom disse tre hovedkanalene at norsk næringslivs eksport blir påvirket. I lys av vår kartlegging av eksport er det interessant å forsøke å identifisere hvilke deler av EØS-avtalen som er særlig relevant for ulike typer norske eksportører.

**Figur: EØS-avtalens betydning for norsk næringsliv**



### Prosessindustri

For prosessindustrien er det i hovedsak frihandel som er avgjørende for eksportsuksess på de europeiske markedene. I tillegg har enkelte bransjer innen denne industrien lenge blitt tildelt omfattende subsidier og statsstøtte (oransje boks til venstre). Statlig støtte til prosessindustri er blitt sterkt regulert i EU og gir økt stabilitet i rammevilkårene for slike bedrifter. Det skal også nevnes at man har en rekke konkurransedommer i EU-retten som retter seg mot bedrifter innen prosessindustri (eksempelvis sement). Forretningsmodellene innen denne industrien er gjerne tett koblet til styring av volumer. Volumkonkurranse gir igjen ofte sterke incentiver til samarbeid, noe som er forbudt gjennom EØS-avtalen. Næringen har i mindre grad behov for IPR-beskyttelse og standarder.

### Sjømat

Sjømatnæringen er bare i begrenset grad del av EØS-avtalen. De fire friheter er ikke gjennomført for denne sektoren, men gjennom veterinære regler og andre harmoniserende lovttekst



blir sjømatnæringen påvirket av EØS-avtalen. I flere tiår har særlig oppdrettsnæringen lidd under manglende beskyttelse på de europeiske markedene, og EUs beskyttelsestiltak har vært omfattende og til dels i strid med WTO-avtalen.

### **Maritim og offshore leverandørindustri**

Denne industrien er kunnskapsintensiv og ofte verkstedsbasert der produktene er representert ved større systemer, unike løsninger, store investeringskostnader og globalisert verdikjeder. Næringen er avhengig av fri flyt av varer, men også fri flyt av tjenester og arbeidskraft ettersom denne typen produkter krever mye modifikasjon, installasjon og bedriftssamarbeid. Næringen er med andre ord avhengig av de fire friheter i full forstand. Næringen har i begrenset grad behov for IPR-beskyttelse ettersom produktene ofte er unike og svært sammensatte. En del av denne næringen grenser over i teknologiindustri der IPR-beskyttelse og standardisering er viktig for å sikre internasjonal handel. På disse områdene vil også behovet for harmonisering gjøre EØS-avtalen sentral for aktørene.

### **Teknologiindustri**

Industrien lever i større grad av mer standardiserte produkter enn maritim- offshore. Derfor har også næringen et stort behov for IPR-beskyttelse og standarder. Teknologiindustriens produktutforming blir sterkt styrt av EUs standarder og produktregelverk. Videre er naturligvis næringen avhengig av fri handel med sine varer for å kunne eksportere effektivt på det europeiske markedet. Næringen er i noe mindre grad avhengig av fri flyt av tjenester, arbeidskraft og kapital.

### **Forbruksvareindustri**

Også denne næringen produserer relativt standardiserte produkter. Nærings- og nytelsesmidler er sterkt regulert gjennom EØS-avtalen, mens andre forbruksvarer har et mer moderat innslag av standardisering og produktkrav. Forbruksvareindustrien har behov for fri handel med EU for å kunne konkurrere. Det har man ikke i dag på matvaresiden og det preger industriens eksport i betydelig grad.

## **Forretningstjenester og finans**

Forretningstjenester og finanstjenester er nærmest fullt ut harmonisert i EØS-området. Der det er behov for regulering og standardisering er kravene omfattende og ofte konsesjonsgivende. Særlig gjelder dette finansielle tjenester. EØS-avtalen setter tydelig preg på disse bedriftenes konkurranseevne i EØS-området. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at denne næringsgruppen har store leveranser i hjemmemarkedet. Derfor er eksportandelen relativt lav. Både EØS-avtalens regelverk knyttet til handel med særskilte tjenester, det nye tjenstedirektivet og fri flyt av kapital er av relevans for denne typen bedrifter.

## **Utenriks sjøfart**

Næringen har i dag samme skattemessige vilkår som i EU (bruttotonnasje-skatten). Det er utviklet et betydelig omfang av felles EØS-regelverk, men her spiller også internasjonale konvensjoner en sentral rolle (IMO).

## **Reiseliv**

Dette er primært tjenesteleverandører som betjener turister her i Norge. Næringen er hovedsakelig sterkt berørt av EØS-avtalen gjennom fri flyt av arbeidskraft. De andre frihetene, regler om statsstøtte og anbud, samt standarder og IPR-beskyttelse har mer begrenset relevans for denne næringen.

## **4.1 Tidligere analyser av EØS-avtalens effekter**

Til tross for at Norge nå har levd med EØS-avtalen i 15 år finnes det svært få samfunns- og næringsøkonomiske studier av avtalens effekter for norsk økonomi generelt og norsk eksport til EU spesielt. I Fæhn og Holmøy (1999) presenteres en modellberegning av Norges handelsliberaliserende tiltak gjennom 90-tallet. Her inngår EØS-avtalen, sammen med WTO-avtalen (Uruguay-runden) og enkelte andre handelsrelaterte avtaler. Det er et viktig poeng at denne studien er basert på en beregning av fremtidige effekter og ikke realisert effekter. Det er derfor ikke riktig å vurdere denne analysen som en effektvurdering 15 år etter. I studien vurderes EØS-avtalens virkninger for

norsk økonomi først og fremst gjennom effekter gjennom konkurranseregulering knyttet til konsentrerte næringer (sement og kunstgjødsel) samt effekter gjennom EØS-avtalens endrede vilkår for handel med fisk og landbruksvarer. Andre effekter av EØS-avtalen i form av friere flyt av arbeidskraft og kapital er ikke inkludert. Studien beregner velferdseffekten av disse avtalene til noe under en prosent av BNP på lang sikt. Ettersom de største endringene i modellberegningene knytter seg til WTO-avtalens inntreden er det rimelig å tolke at de effektene som knytter seg til EØS-avtalens komponenter i studien har en høyst begrenset effekt på norsk velferd.

I Fæhn og Grünfeld (1997) foretas det næringsspesifikke beregninger av handelsliberalisering basert på samme modell (MSG) som i Fæhn og Holmøy (1999). Følgelig er heller ikke denne studien å anse som en vurdering av realiserte effekter. Studien viser at den kraftigste positive effekten på næringenes produksjon vil finne sted innen verkstedindustri og produksjon av investeringsvarer. Kjemiske råvarer, metaller og bygging av skip og plattformen er de næringene som får lide mest, primært drevet av endringer i vilkår for konkurranse og subsidier. Siden denne studien ble gjennomført har det funnet sted en rekke reformer i regi av EØS-avtalen som høyst sannsynlig vil på endre disse beregningene. Her tenker vi på ytterligere reformer innen konkurranselovgivning og statsstøtteregulering. Det er ikke mulig for oss å vurdere hvordan modellverktøyet vil respondere på disse reformene.

«Vi finner at de største eksportørene til EU i mindre grad er avhengige av EØS-avtalens vilkår, sammenlignet med et eventuelt innhold i en moderne bilateral handelsavtale.»

**Utdrag fra Menons rapport om konsekvenser for norske næringer av en overgang til en moderne frihandelsavtale med EU. Med en særlig fremstilling av EUs eksisterende avtale med Sør-Korea (KOREU-avtalen) som eksempel på en moderne bilateral handelsavtale.**

## **Norge og EØS:**

### **Handelsmønstre og rammer for samhandel i EØS-avtalen**

Særtrykk med sammendrag og utdrag fra rapporten *Norge og EØS: Handelsmønstre og rammer for samhandel i EØS-avtalen* (Menon Business Economics 2013), side 2-4 og 18-21. Rapporten er skrevet av Leo A. Grünfeld, forskningsleder i Menon Business Economics, og Lisbeth Iversen, seniorøkonom i Menon Business Economics, på oppdrag fra Nei til EU.

Hele rapporten er tilgjengelig på Menons nettsider (pdf):  
<http://menon.no/upload/2013/10/03/rapporten-eos.pdf>

Dette særtrykket er utgitt av Nei til EU, mai 2015.