

Norge og EØS:

- Handelsmønstre og rammer for samhandel i EØS-avtalen



Innhold

1.	Norsk eksport med og uten EØS-avtalen	2
2.	Norges eksport til EØS-land og resten av verden	4
2.1.	Norske næringers eksport i dag	4
	Nærmere om maritim/offshores betydning for norsk eksport	7
2.2.	Utviklingen i eksporten til EU/EØS over tid	8
2.3.	Norsk eksport til EU: Skiller den seg fra andre land?	11
2.4.	Eksportens betydning for sysselsetting i Norge	13
3.	Alternative importører til EU og alternative eksportland for Norge	14
3.1.	EUs import av varer fra ulike land	14
3.2.	Norsk eksport til land utenfor EU	17
4.	Kort om EØS-avtalen og eksportevne	18
4.1.	Tidligere analyser av EØS-avtalens effekter	20
5.	Alternativer til EØS-avtalen	21
5.1.	Alternative tilknytningsformer	23
5.1.1.	Frihandelsavtalen av 1973	23
5.1.2.	Sveitsisk løsning	24
5.1.3.	Frihandelsavtale med EU (KOREU-avtalen som eksempel)	24
6.	Konsekvenser for næringene av en overgang til en moderne frihandelsavtale	26

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 bearbeidede 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 bearbeidede 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?
- 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 markedene 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 leverandørindustri 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.

Forretnings tjenester 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 av å gå over til en handelsavtale ettersom store deler av utenriks sjøfart er fullt ut internasjonalisert 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 godkjenningssordninger. Det vil kunne øke transportkostnadene for norske bedrifter.

2. Norges eksport til EØS-land og resten av verden

2.1. Norske næringers eksport i dag

Norges samhandel med EU er godt dokumentert i NOU 2012:2, og det er ikke til å komme utenom at EU-landene er de desidert viktigste handelspartnerne våre. I tillegg og sentrale tilbydere av arbeidskraft og kapital til et norsk næringsliv som det siste tiåret har hatt et stort behov for tilførsel av denne typen ressurser.

Tabell 1 Norsk utenrikshandel med verden og EU

Eksport i 2009 (Mrd NOK)			
	Verden	EU	EUs andel
Varer utenom olje og gass	291	166	57 %
Olje og gass	465	440	95 %
Tjenester	252	151	60 %
Totalt	1008	757	75 %

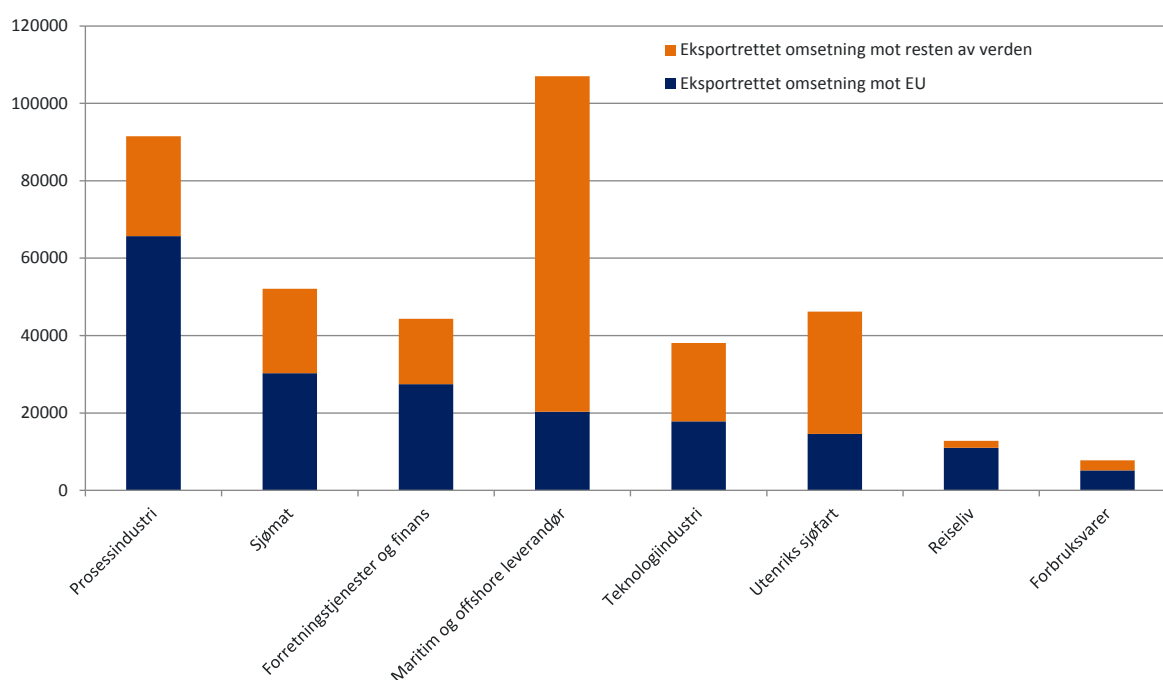
Import i 2009 (Mrd NOK)			
Varer utenom olje og gass	435	287	66 %
Olje og gass	5	5	100 %
Tjenester	215	171	80 %
Totalt	655	463	71 %

Når vi holder olje- og gasseksporten utenfor, går nærmere 60 prosent av norsk eksport til EØS-land. Dette dekker alt fra eksport av metaller, kjemikalier og trevarer, til høyteknologi, offshorerelaterte produkter,

maritime tjenester og musikk. I 2009 eksporterte Norge varer for 166 milliarder kroner og tjenester for nesten like mye til EU. På importsiden er EUs rolle enda tydeligere. Over 70 prosent av det vi importerer kommer fra EU-land, og til tross for at veksten i import fra Kina og andre asiatiske land er høy, står disse landene for en liten andel av vår totale import. Det er viktig å merke seg at tallene for total eksport til EU preges av at nesten all olje og gass registreres med leveranseadresse i EU, men dette er ikke realiteten. Mye av oljeeksporten går via EU fra Norge til Asia og USA.

Man skulle forvente at EU sto som mottaker for en større andel av tjenesteeksporten, ettersom tjenestehandel er sterkt styrt av avstand og kulturell nærhet¹, men her spiller nok en globalisert maritim og offshore-næring en viktig rolle for handelsmønsteret.

Figur 1 Norsk eksport av sentrale varer og tjenester (2012), Millioner kroner



Kilde: SSB og Menon

I figuren over ser vi nærmere på åtte sentrale næringers eksportaktiviteter rettet mot EU og resten av verden. Inndelingen i figuren kan være noe uvant ettersom den til en viss grad går på tvers av SSBs vare/næringsinndeling. Den er samtidig lettere å forstå for både næringsliv og beslutningsmyndigheter ettersom den grupperer varer og tjenester i grupper av produkter som næringsaktørene kjenner seg igjen i.

¹ Grunfeld, L. A. og A. Moxnes: The intangible Globalization: Explaining the patterns of trade in services, NUI working paper nr 657, 2003

De 8 eksportnæringene/gruppene

- **Prosessindustri:** Her finner vi metallindustri, materialindustri, kjemisk industri, petrokjemisk og papirindustri. Denne delen av industrien er sterkt påvirket av prissettingen på verdensmarkedet og næringen har gjennom de seneste tiår vært utsatt for tung internasjonal konsolidering der de store multinasjonale aktørene har fått en gradvis viktigere rolle. Denne industrien skiller seg også ut ved å ha mye aktivitet i distrikts-Norge.
- **Teknologiindustri:** Industrien dekker produksjon av maskiner, instrumenter, verktøy, datautstyr, elektronikk, avanserte materialer, kabler m.m. Denne næringen er FoU-intensiv i internasjonal sammenheng.
- **Forbruksvareindustrien:** Denne næringen består i stor grad av mat-, tekstil- og møbelprodusenter. Mye av produksjonen er skjermet fra internasjonal konkurranse.
- **Maritim/offshore:**² Dette er en stor og raskt framvoksende næring som går på tvers av tidligere næringsinndelinger i SSB. Næringen dekker alle leverandører til olje- og gassnæringen og til sjøfartsnæringen. Det er både vare- og tjenesteprodusenter inkludert i denne gruppen
- **Sjømat / Fiskeri og havbruksnæringen:** Denne næringen omfatter foredling, oppdrett og noe marint orientert utstyrsindustri. Dette er en viktig næring for distrikts-Norge.
- **Utenriks sjøfart:** Næringen dekker all rederivirksomhet som involverer anløp til havner utenfor Norge.
- **Reiseliv:** Næringen dekker alle reiselivsprodukter som tilbys turister og reisende i Norge: Hotell, restaurant, transport, opplevelse, underholdning, informasjon etc.
- **Forretnings tjenester og finans:** Dette er en stor næringsgruppe som dekker alle kunnskapsbaserte tjenesteytere som betjener etterspørsel fra bedrifter og enkelte konsumenter: Teknisk rådgivning, konsulenter, arkitekter, juridisk rådgivning, bank, forsikring, pensjon etc.

Samlet sto disse 8 sentrale næringsgruppene for en eksport på ca 400 milliarder av totalt 600 milliarder i norsk eksport utenom olje og gass. Dette utgjør 2/3 av norsk eksport utenom olje og gass i 2012.

Maritim- og offshore leverandørindustri fremstår nå som Norges viktigste eksportnæring etter eksporten av olje og gass, men EU er ikke et dominerende marked for denne næringen. Det er kun Storbritannia som spiller en sentral rolle som eksportmarked for denne næringen i EØS-området

Det er prosessindustrien som fortsatt er viktigste eksportør til EU, der metaller, kjemiske produkter, materialer og trevare- og papirprodukter inngår. Norge er EUs hovedleverandør av aluminium³.

Sjømatnæringen og teknologiindustrien er også betydelige eksportører til EU, men har en stor andel av salget i andre deler av verden.

Reiselivsnæringen har betydelige eksportinntekter gjennom utlendingers turistkonsum i Norge, og inntektene kommer i hovedsak fra borgere i EU, men markedene er i sterkest vekst utenfor EU-området.

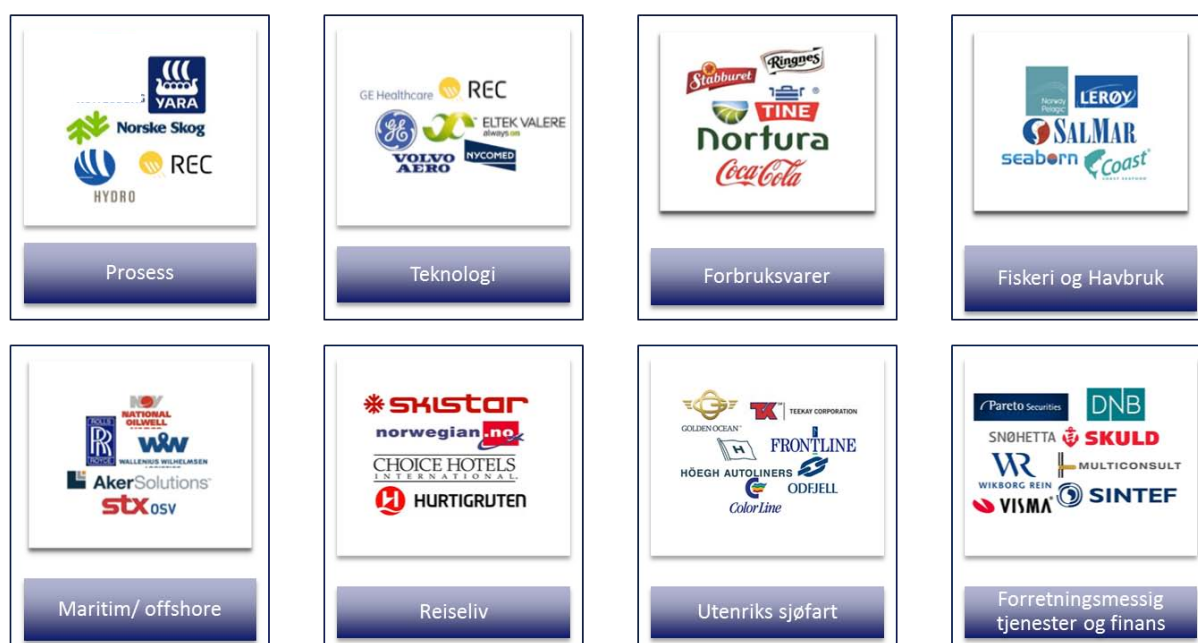
Det er et viktig poeng at eksporttallene ikke omfatter omsetning fra norske datterselskaper lokalisert i utlandet. Det finner sted en omfattende handel mellom ulike enheter i flernasjonale selskaper. I vår studie av offshore leverandørindustri tilsvarer omsetning gjennom slike selskaper godt over 50 prosent av eksporten fra Norge. I Bernard, Bradford Jensen og Schott (2005)⁴ vises det at nærmere 50 prosent av handelen i de fleste næringene i USA knytter seg til handel over landegrensene mellom enheter i samme selskap. EØS-avtalen berører slike selskaper gjennom etableringsretten og fri flyt av kapital. Dette er et viktig poeng fordi våre eksportinntekter i økende grad kommer til landet gjennom inntjening fra slike selskaper (for eksempel Telenor, Varner-gruppen og Orkla). Dette er en del av globaliseringen og utviklingen peker kun i en retning.

² Eksporten i leverandørindustrien er basert på Menons rapport «Internasjonalisering av norsk offshore leverandørindustri 2011» samt SNFs arbeidsnotat 37/06 «Petrorettet næringsliv i Norge». Menon-rapporten rapporterte eksport for årene 2003, 2005, 2007, 2009 og 2011. De øvrige årene i mellom er beregnet ved hjelp av gjennomsnitt. Årene 1995 og 1997 er rapportert i SNF-rapporten. Det er her forutsatt en eksportandel på 70 prosent av utenlandsomsetning tilsvarende eksportandelen i 2003, 2005 og 2007 i Menon-rapporten.

³ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/norway/>

⁴ Andrew B. Bernard, J. Bradford Jensen, Peter K. Schott (2005): Importers, Exporters, and Multinationals: A Portrait of Firms in the U.S. that Trade Goods, NBER Working Paper No. 11404

Figur 2: Illustrasjon med enkelte store bedrifter i utvalgte næringer



Nærmere om maritim/offshores betydning for norsk eksport

Det er et viktig poeng at norsk industribasert eksport i akselererende fart domineres av offshore leverandørindustriens aktiviteter. Nye tall fra Menon viser at offshore leverandørindustri nå står for over 70 prosent av den bearbejdede industrieksporten fra Norge (se tabellen under). Ca 20-25 prosent av denne eksporten går til EU (primært UK). Dette sentrale utviklingstrekket må man ha med seg, også når man skal drøfte konsekvenser for norsk næringsliv ved ulike typer handelsavtaler med EU og andre land/regioner. Det er da viktig å være oppmerksom på at denne eksporten i stor grad handler om eksport av store utstyrs pakker og installasjoner som ofte krever forflytting av arbeidstakere over lang tid, knyttet til installasjonsarbeid og vedlikehold. Her er vi avhengige av et åpent arbeidsmarked der temporær arbeidsinnvandring tillates. I tillegg er vi avhengig av et fleksibelt kapitalmarked ettersom dette eksportsegmentet er svært kapitalintensivt og har stadig behov for rask og fleksibel finansiering av større investeringsprosjekter. Næringen har også tette koblinger til avanserte tjenesteleverandører som i stor grad er regulert gjennom EØS-avtalen (forsikring, sertifisering, finans, teknisk rådgivning etc.). Dette indikerer at bedrifter innen denne næringen har et tydelig behov for en avansert handelsavtale av den typen EØS-avtalen representerer for å ivareta eksportmulighetene i EU. Når dette er sagt skal det presiseres at konkurrenter fra Korea, Singapore og Kina har solide markedsposisjoner i det europeiske offshore leverandørmarkedet, uten å hvile på en EØS-avtale.

Tabell 2 Sysselsetting og eksport i industrinæringer og offshore leverandørindustri (2011)

Sysselsatte	Antall	Andel av total industri ex metaller og kjemisk
Industri totalt	245 000	
Metaller og kjemisk	40 000	
Offshore leverandørindustri	110 000	54%
Eksport	Mrd NOK	
Industri totalt	280	
Metaller og kjemisk	130	
Offshore leverandørindustri	110	73%

2.2. Utvikling i eksporten til EU/EØS over tid

Ser man på utviklingen i eksport til EU de siste 25 årene og sammenligner med resten av verden finner man en relativt jevn utvikling. Fra 2004 til 2008 var det en kraftig vekst i eksporten, men finanskrisen medførte et fall i både tjeneste- og vareeksporten. I 2012 var vareeksporten fortsatt ikke tilbake på samme nivå som i 2008 (målt i løpende kroner).

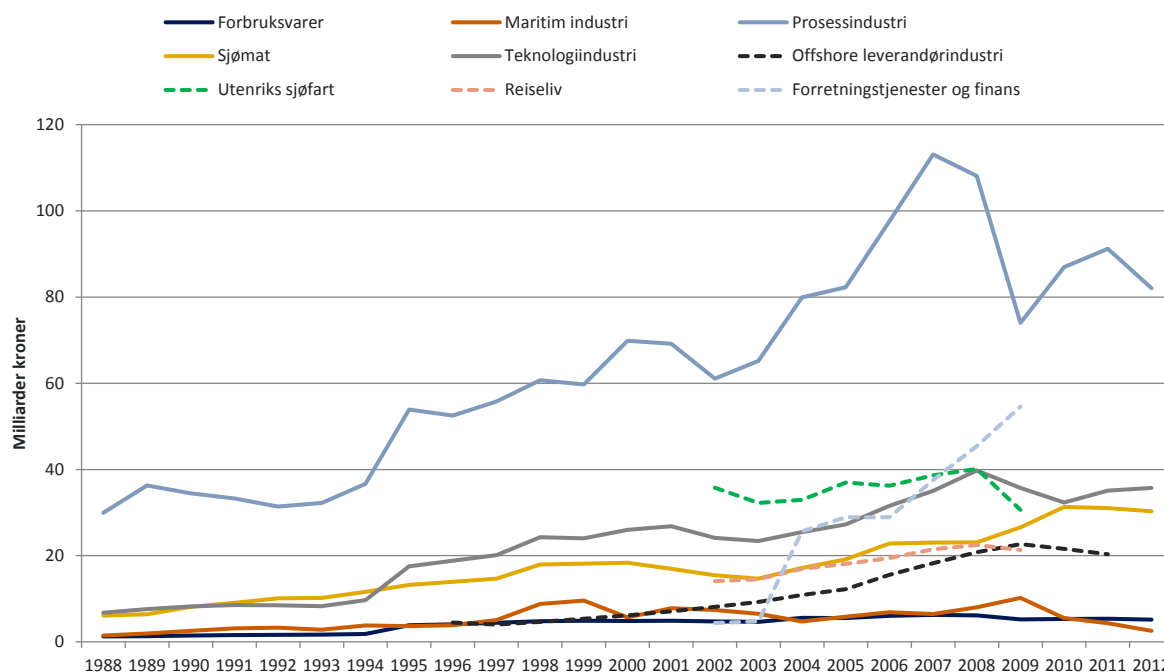
Fra 1988 til 2012 har vareeksporten to-doblet seg på verdensbasis og økt med halvannen gang til EU. EUs andel av vareeksporten til EU har dermed falt fra en andel på 70 prosent i 1988 til 60 prosent i dag. EU har dermed fått en gradvis mindre viktig rolle for norske vareeksportører, men dominerer fortsatt bildet blant importører.

Figur 3 Vare- og tjenesteeksport til EU og verden – vareeksport 1988-2012 (venstre) og tjenesteeksport 2002-2009 (høyre)



Eksporten til EU har hele tiden vært preget sterkt av prosessindustriens varer (metaller, kjemiske produkter, trevarer etc.). Denne næringen eksporterer mer enn dobbelt så mye til EU som teknologiindustrien, og eksporten av forbruksvarer er forsvinnende liten i forhold til prosessindustrien.

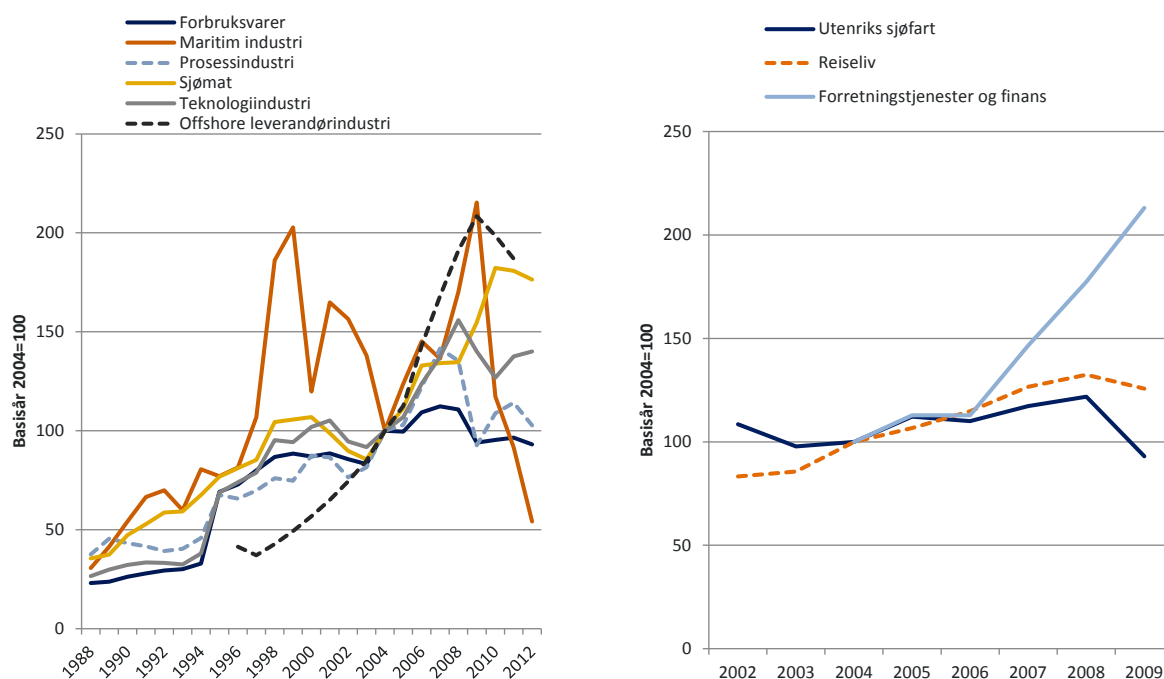
Figur 4 Vare- og tjenesteeksport fordelt på vare- og tjenestegruppe (løpende kroner) Kilde: SSB



Data for tjenestehandel mellom land er gjennomgående vanskelig å oppdrive og kvaliteten kan være begrenset. I figuren har vi også lagt inn data for tjenesteeksport til EU fra og med 2004 fordelt på ulike typer tjenester. Data for tidligere år er for usikre. Den mest markante økningen i eksport finner vi for forretnings tjenester og finansielle tjenester. Mange av disse tjenestene overlapper med maritim-offshore næringens aktører. Dette er likevel et viktig mønster å være oppmerksom på i drøftingen av EØS-avtalens betydningen for norsk eksport.

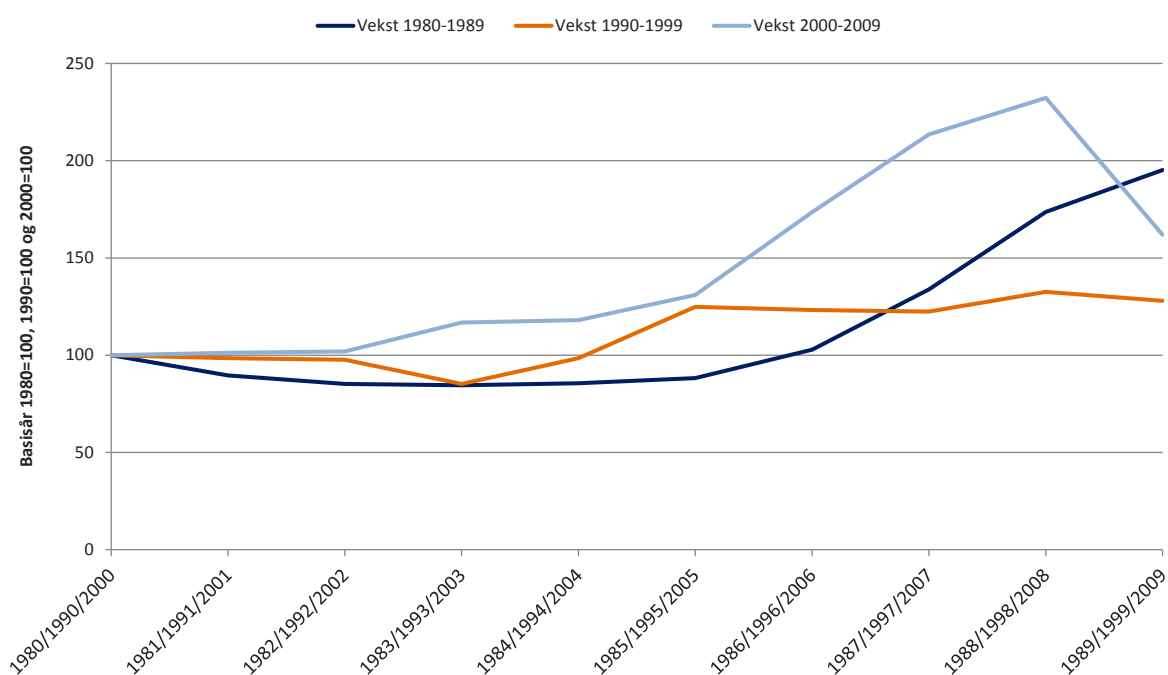
Leverandørindustrien står for en moderat andel, men har fem-doblet sin eksport til EU siden 1996. Sjømatnæringen har hatt høyest vekst i eksportinntektene og EU fremstår som et særdeles viktig marked for denne næringen.

Figur 5 Utvikling i vare- og tjenesteeksport. Vareeksport til venstre og tjenester til høyre. Kilde: SSB



En sammenligning av vareeksportutviklingen til EU gjennom 80-, 90- og 2000-tallet viser en noe svakere utvikling på 90-tallet enn i de andre tiårene. Dette er i stor grad styrt av konjunkturforløpet samt utviklingen av offshore leverandørindustri. Det er med andre ord lite som tyder på at veksten i eksport har blitt negativt influert av EØS-avtalen, men det er heller ikke noen direkte tegn til at veksten har økt.

Figur 6 Utvikling i eksport i tre tiårsperioder fra Norge til EU uten olje Kilde: UN Comtrade



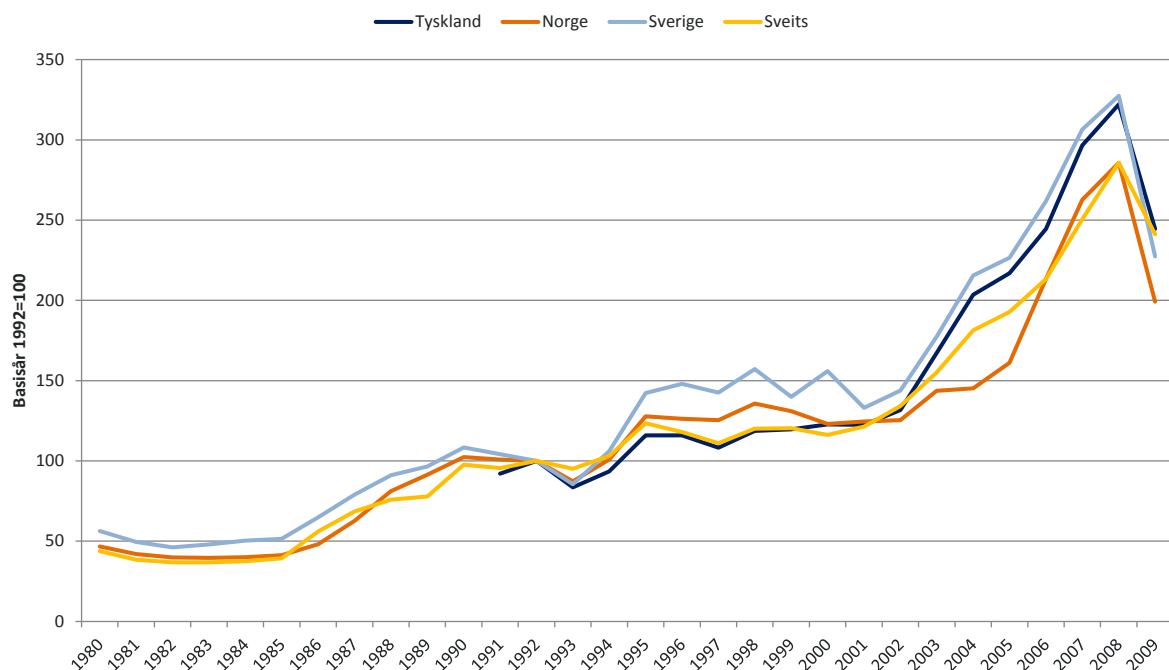
2.3. Norsk eksport til EU: Skiller den seg fra andre land?

Det er vanskelig å si noe om norsk næringslivs konkurranseevne på de europeiske markedene ved bare å studere norsk eksport til EU alene. Ved å sammenligne med andre land og over tid vil man kunne si noe mer komparativt og dermed også kunne løfte frem trekk der Norge skiller seg fra de andre landene gjennom de seneste årene.

Vi har valgt å sammenligne norsk eksport til EU med eksport fra Sverige, Sveits og Tyskland. Bakgrunnen for dette er at:

- o Sverige er vårt naboland og har relativt like geografiske, ressursmessige og institusjonelle forhold
- o Sveits er et land med sterk avhengighet til EU, men som også står utenfor EU og EØS
- o Tyskland representerer kjernen i EU og er samtidig en motor for handel i regionen

Figur 7 Utvikling i vareeksport til EU uten olje Basisår 1992=100 Kilde: UN Comtrade

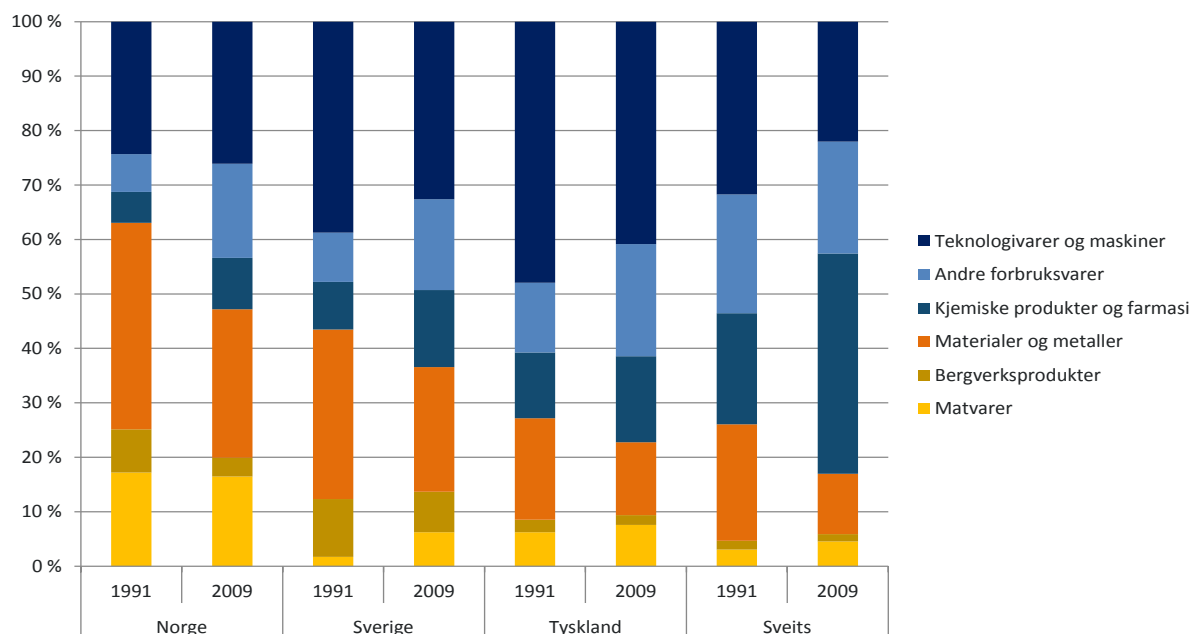


Figuren viser at norsk vareeksport har hatt noe lavere vekst enn det vi finner for de andre landene. Sverige har gjennom hele perioden hatt den sterkeste veksten, mens Tyskland har hatt en kraftig vekst i eksport til andre EU land etter at euroen ble innført. Norge og Sveits har fulgt hverandre frem til 2008. I 2009 opplevde både Sverige, Tyskland og Norge et kraftigere fall i vareeksport enn Sveits.

Den relativt svakere utviklingen i eksport fra Norge til EU er sannsynligvis drevet av at Norge har økt sin handel med andre land, ikke minst som et resultat av Kinas etterspørsel etter varer fra prosessindustrien og fremveksten av norsk maritim og offshore leverandørindustri.

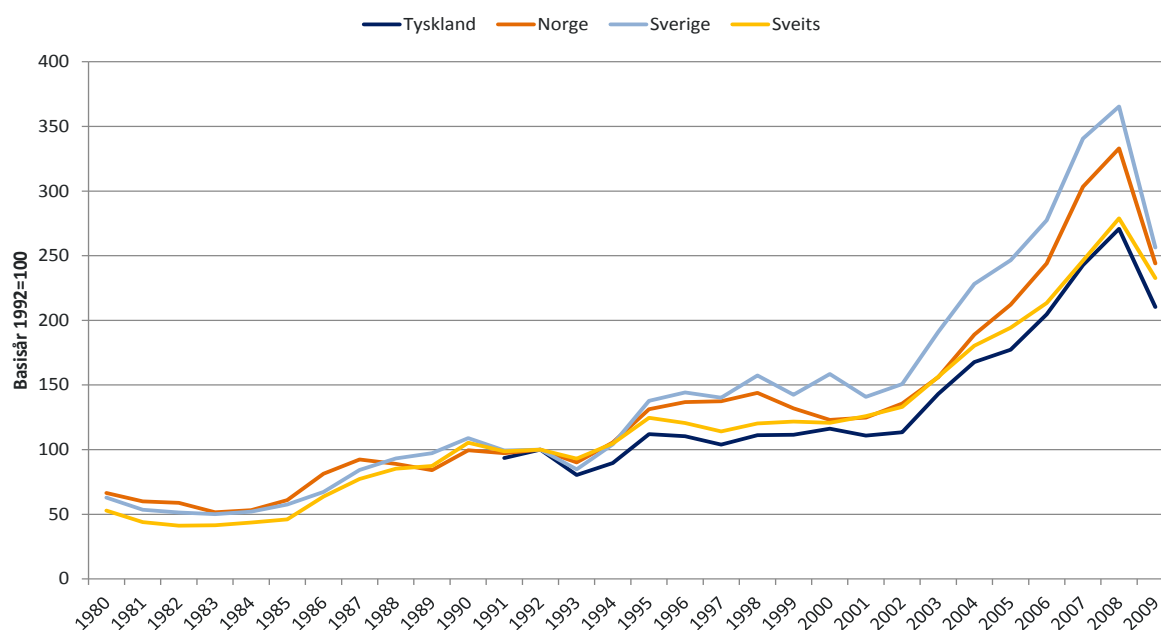
Ser man på utvikling over tid i eksport fordelt på varegrupper, finner man tydelige og interessante utviklingstrekk. I figur 8 redegjør vi for denne utviklingen.

Figur 8 Landenes varehandel med EU fordelt på varegrupper og kartlagt over tid uten olje- og gasseskport Kilde: UN Comtrade



Varegruppene med mørkest farge/blått har høyest bearbeidingsverdi, og er de mest kunnskapsintensive varegruppene. Grunnet ulik statistikkføring er vi her tvunget til å operere med en litt annen produktinndeling. Når vi beveger oss oppover i figuren blir varene mer og mer bearbeidet. Selv når vi holder olje og gass utenfor ser vi at norsk eksport til EU er mindre bearbeidet enn det eksporten fra andre land er. I likhet med de andre landene har det vært en klar utvikling der man ser at fra 1991 til i dag eksporterer norske bedrifter en stadig større andel bearbeidede varer til EU. Dette mønsteret ser vi også for andre land, men trenden er kanskje særlig sterk for Norge.

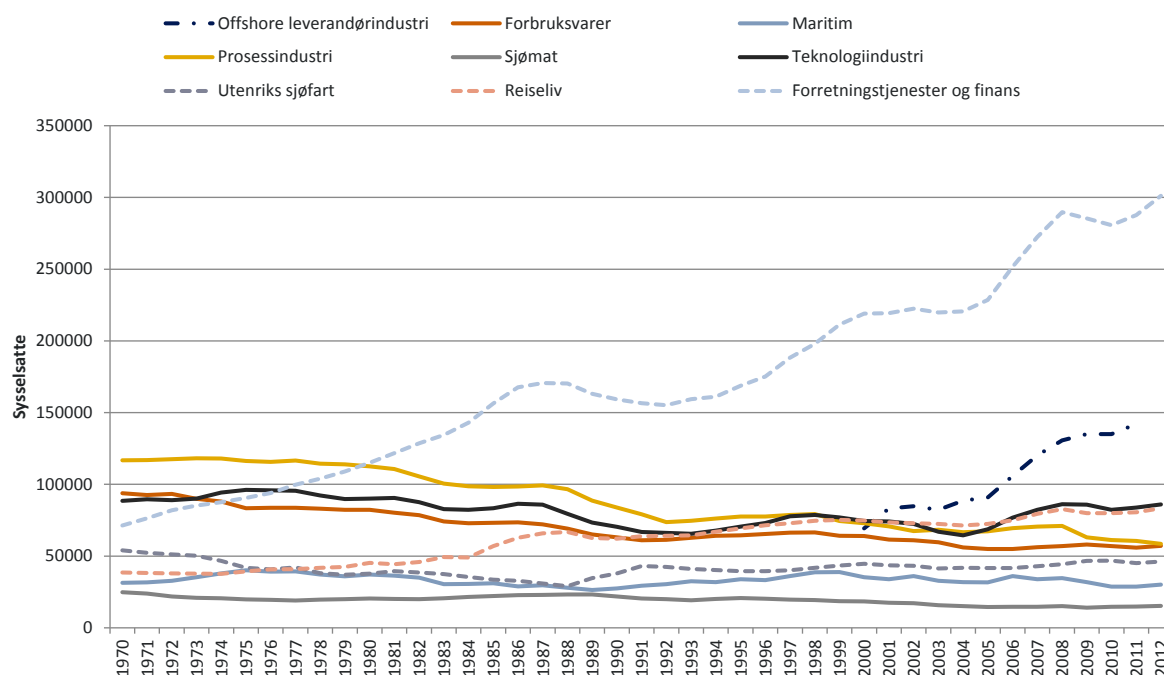
Figur 9 Utvikling i vareimport til EU uten olje og gass, fra utvalgte land: Basisår 1992=100 Kilde: UN Comtrade



2.4. Eksportens betydning for sysselsetting i Norge

Norsk industri konkurrerer i internasjonale markeder og i hard konkurranse om arbeidskraften hjemme. Økningen i sysselsettingen innen industri i Norge de siste ti årene knytter seg i all hovedsak mot maritim og offshorevirksomhet. De andre industrinæringene kan utelukkende vise til fallende sysselsetting.

Figur 10 Norsk sysselsetting gjennom 30 år Kilde: SSB/Menon/Soliditet



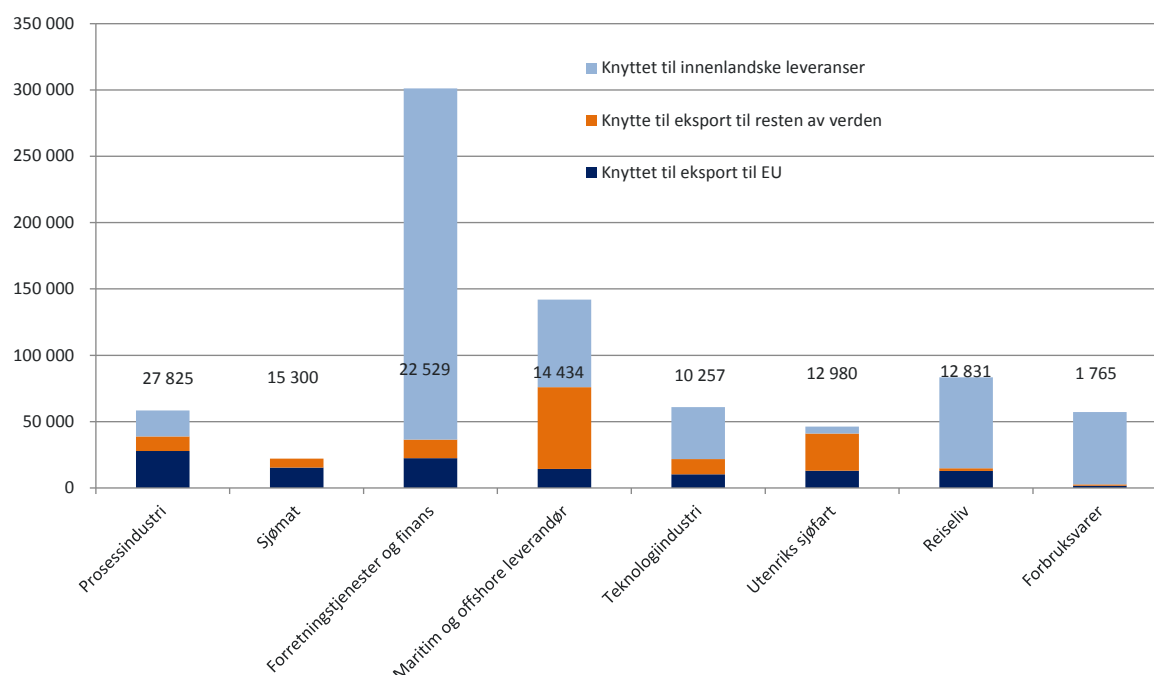
Vi har foretatt en fordeling av sysselsettingen i norsk næringsliv, og spredt de ansatte ut på produksjon rettet mot hjemmemarkedet, EU og resten av verden. Se figur under. Dette er en komplisert øvelse fordi vi må ta hensyn til næringenes egenleveranser til seg selv⁵. Når vi har funnet eksportandelene til hver næring, lager vi tall for sysselsatte i eksportrettet virksomhet ved å justere totalt antall sysselsatte i næringen for eksportandelen.

Figuren nedenfor rangerer næringene etter hvor mange sysselsatte som kan knyttes opp til eksport til EU. Prosessindustri sjømat og forretningstjenester rangerer høyest mht. sysselsettingseffekt av eksporten til EU. Produsentene av forbruksvarer har få ansatte i aktivitet rettet mot eksport til EU.

Eksporten til EU innen de åtte gruppene bidrar til å sysselsette ca. 120 000 personer. Eksporten til resten av verden sysselsetter ca. 140 000. Årsaken til den relativt lave sysselsettingen knyttet til eksport til EU finner man i det faktum at eksporten til EU er mer kapitalintensiv. Det er her vi finner prosessindustri og sjømat.

⁵ Ved identifikasjon av eksportandeler for næringer bør man benytte eksportens andel av nettoproduksjon. Det vil si at man korrigerer for næringens egenleveranser. Dette gjør vi ved hjelp av å justere med nasjonalregnskapets kryssløpskoeffisienter for levering til samme næring. Se Holmøy, E. og S. Todsén (2006): Bruttoprodukt – et overforbrukt begrep, *Økonomisk Forum*, nr. 7, for mer om denne problemstillingen.

Figur 11 Sysselsatte knyttet til leveranser hjemme og til eksport Kilde: SSB og Menon



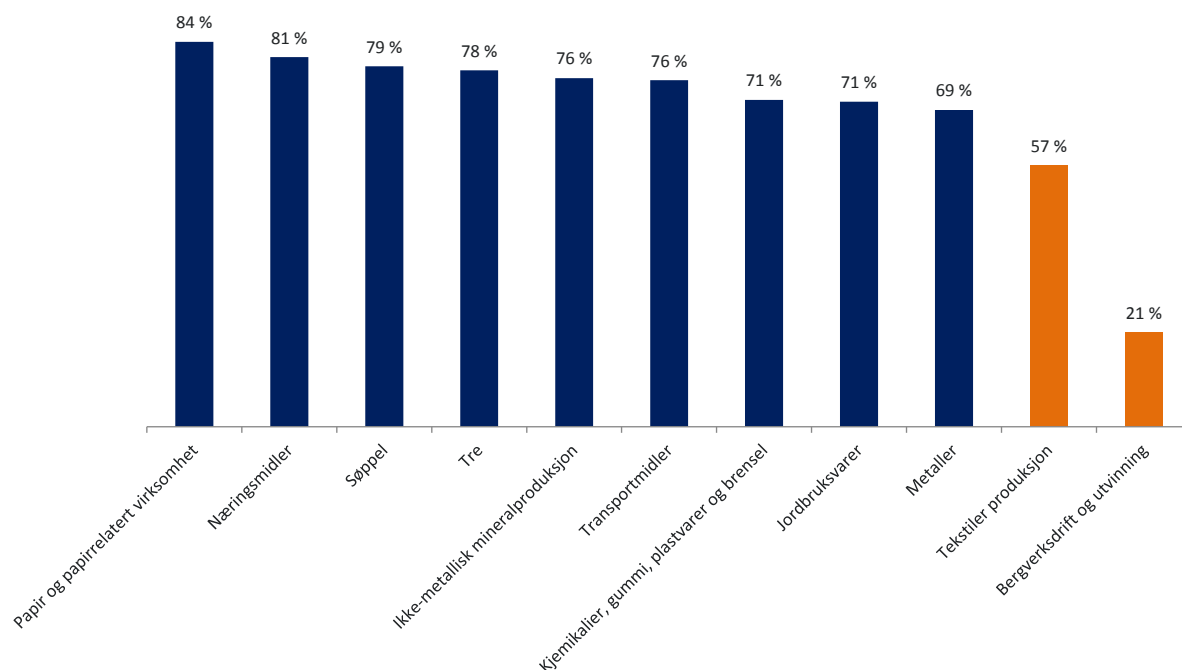
3. Alternative importører til EU og alternative eksportland for Norge

3.1. EUs import av varer fra ulike land

EU er en stor og viktig handelspartner både for Norge og en rekke andre land. EU står for rundt 16-17 prosent av verdens eksport og import. Av importørene til EU utenfor unionen er importen både preget av store råvareeksporterende land samt bearbeidede varer både fra høykostnadsland og lavkostnadsland.

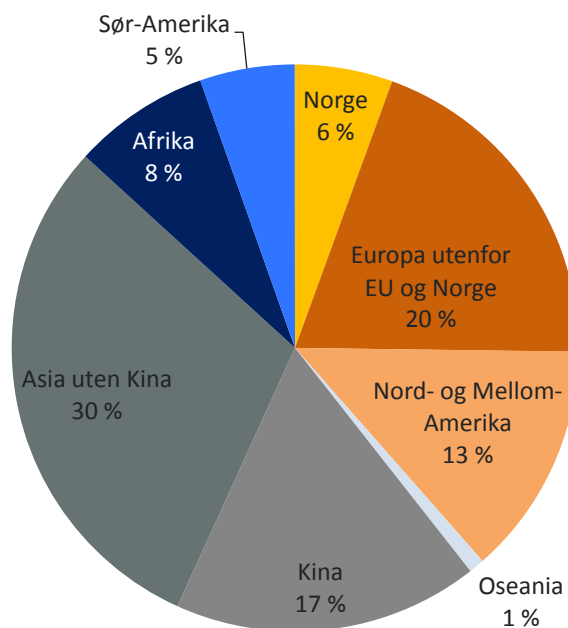
Store deler av EUs import er handel mellom egne medlemsland. Tyskland er den klart største handelspartneren etterfulgt av Nederland, Frankrike og Belgia. Det er enkelte varegrupper som domineres av handel mellom EU-landene. Papir og papirrelatert virksomhet og næringsmidler er de to forbruksgruppene som har over 80 prosent intern eksport og import i EU. I den andre enden av skalaen finner man varegrupper som tekstilproduksjon og bergverksdrift og utvinning som har andeler av import på hhv. 43 prosent og 79 prosent fra land utenfor EU.

Figur 12 EU-landenes import fra andre EU-land som andel av EUs totalimport innenfor den varegruppen Kilde: OECD STAN



Fordeler man EUs import fra andre deler av verden ser man at en stor andel den største importandelen målt i verdi kommer fra Asia. Kina, Japan og Sør-Korea er store eksportører til EU-land. Nord-Amerika utgjør rundt 13 prosent og Russland og Norge dominerer eksporten til EU fra de Europeiske landene utenfor EU.

Figur 13 EUs import fra land utenfor EU Kilde: Eurostat (Comext, statistical regime 4)



Den største importøren til EU fra land utenfor EU er Kina. Hovedsakelig importeres det bearbeidede varer innenfor industri og konsumentvarer samt kjemikalier. Bilateral tjenestehandel med Kina og EU er derimot relativt begrenset sett i forhold til det store omfanget av vareimport⁶.

Tabell 3 Ledende vareimportører til EU27 (Extra-trade) Kilde: European Commission

Rk	EU Import fra...	Millioner	
		euro	%
1	China	292129.6	17 %
2	Russia	198342.6	12 %
3	USA	184245.6	11 %
4	Norway	93449.83	6 %
5	Switzerland	91205.37	5 %
6	Japan	67451.69	4 %
7	Turkey	47592.66	3 %
8	India	39314.71	2 %
9	Brazil	37776	2 %
10	South Korea	36100.67	2 %
11	Saudi Arabia	28122.64	2 %
12	Algeria	27678.42	2 %
13	Nigeria	24147.43	1 %
14	Taiwan	23946.84	1 %
15	Canada	22862.3	1 %
16	Kazakhstan	22725.18	1 %
17	Malaysia	21004	1 %
18	Singapore	18941.48	1 %
19	South Africa	17784.98	1 %
20	Thailand	17534.6	1 %

Den nest største importøren til EU er Russland. Russland har, som Norge, en råvarebasert eksport til EU. Hovedvaregruppene er petroleumsrelaterte varer der både raffinerte produkter og råolje og naturgass inngår.

USA er den tredje største eksterne eksportøren til EU-landene. Nå i mars 2013 har medlemslandene åpnet for å forhandle om et transatlantisk handels- og investeringssamarbeid mellom EU og USA (TTIP). Når forhandlingene er fullført vil dette være den største bilaterale handelsavtalen til EU⁷. De viktigste varegruppene som EU importerer fra USA er høyteknologiske maskiner og elektronisk utstyr, ulike typer transportfartøy der fly spiller en viktig rolle. Ulike former for kjemikalier og legemidler er også to store varegrupper. Når dette er sagt skal man vite at det ikke er internasjonal handel med varer som er den viktigste kilden til økonomisk samhandling mellom EU og USA. Det er utenlandske direkte investeringer (FDI) som får mest oppmerksomhet,

Norge er det fjerde største av de eksterne importlandene til EU etter Kina, Russland og USA. Største delen av den norske eksporten til EU er petroleumsbasert eksport. På enkelte områder utenom olje og gass er Norge en svært viktig leverandør av varer og tjenester. Norge er en av EUs hovedleverandør av ferrolegeringer, silisium og aluminium. Norge er også en sentral leverandør av maritime tjenester og naturligvis sjømat. Uten norske leveranser ville EU slite med å finne tilstrekkelig med slike produkter i markedet. På de fleste andre områder er EU lite avhengig av norske leverandører all den tid EU kan finne leverandører i andre land.

⁶ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>

⁷ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>

3.2. Norsk eksport til land utenfor EU

Norge har store deler av sine eksportleveranser rettet mot EU, selv uten olje og gaseksporten. Men det har vært en utvikling de siste 25 årene der EUs eksportandel har falt fra 70 til 60 prosent. Det er i dag de asiatiske landene som i store grad tar en økende del av den norske eksporten. Siden 1988 har prosessindustrivarer, sjømat og teknologiindustrivarer tatt en stadig større plass i eksporten til land også utenfor Europa.

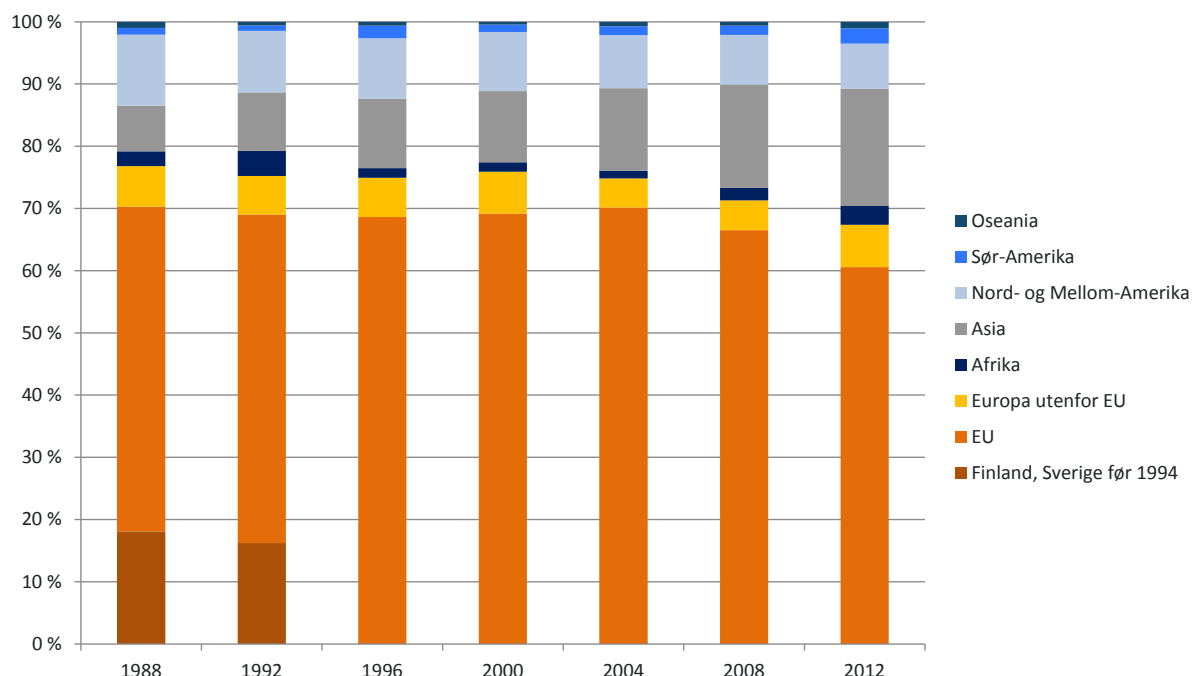
Vekst i vareeksport til de asiatiske markedene er preget av økt handel med spesialiserte teknologiindustrivarer som maskiner og utstyr. I tillegg har det vært en kraftig vekst i sjømateksporten, kjemiske produkter samt ulike former for metaller de siste 25 årene.

Til Nord- og Mellom-Amerika har det vært en nedgang i den andelsvise eksporten i perioden fra 1998 til 2012. Varegrupper som andre transportmidler har hatt en kraftig reduksjon i eksporten. Derimot har mer spesialisering teknologi utstyr hatt en kraftig økning, hvor vitenskapelige og tekniske instrumenter utgjør en av de store varegruppene av eksport til Amerika.

Selv om de afrikanske landene utgjør en liten andel av den totale vareeksporten er det enkelte varegrupper som også har hatt en sterk utvikling de siste årene. Dette er blant annet sjømat og spesialiserte industrimaskiner er nye eksportgrupper som utgjorde en langt lavere andel i 1988 enn de gjør i 2012.

Norges dreining mot nye eksportmarkeder er nok i hovedsak et resultat av at disse markedene vokser raskere enn våre tradisjonelle markeder på kontinentet. Det er all grunn til å forvente at dette mønsteret vil fortsette i mange år fremover.

Figur 14 Norsk vareeksport utenom olje og gass til ulike verdensdeler Kilde: SSB



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)

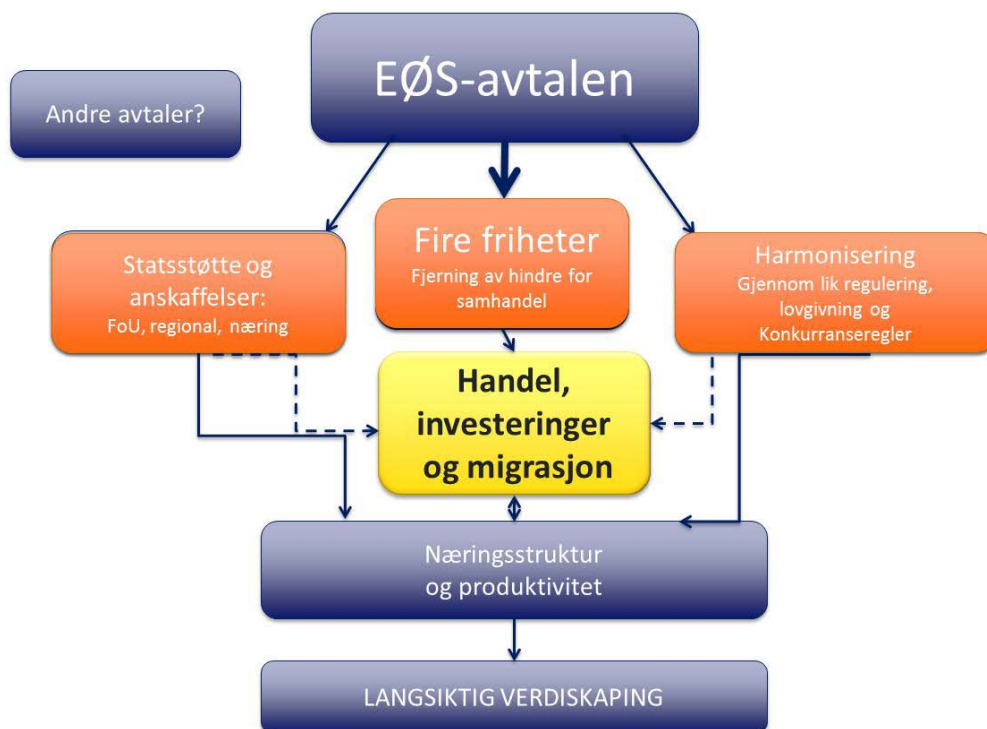
Tabell 4: Oversikt over netto rettsakter i EØS-avtalen per 1.januar 2011 (Kilde: NOU nr 2 . 2012)

EØS-avtalens vedleggsområder		Direktiver og forordninger	Beslutninger og annet			Direktiver og forordninger	Beslutninger 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

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 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 konkurranseevne, men samtidig er det om mulig også den vanskeligste kanalen å måle effekter av, samt å få bedrifter til å innse viktigheten av.

Figur 15 EØS-avtalens betydning for norsk næringsliv



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.

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 lovtekst 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) for .

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 realiserte 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 plattformer 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.

5. Alternativer til EØS-avtalen

Det kommer ikke som noen overraskelse at eksporterende bedrifter har vanskelig å redegjøre for betydningen av EØS-avtalen. Avtalen setter sitt tydelige og klare preg på et stort antall samfunnsområder, der regler og rammer for næringsvirksomhet i Norge så vel som i andre EØS-land er uløselig knyttet til EØS-avtalen.⁸ Hvordan verden ville sett ut uten EØS-avtalen er det få som klarer å forholde seg til av to årsaker: For det første har aktørene i næringslivet i liten grad oversikt over alle de rettsakter som påvirker bedriften direkte og indirekte gjennom EØS-avtalen, og for det andre vet de færreste hva som skulle være alternativet til en EØS-avtale.

I dette kapittelet drøfter vi kort alternative tilknytningsformer og staker ut et alternativ som vi anser som et mest sannsynlig alternativ til dagens EØS-avtale. Dette alternativet baserer seg på en 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.

Vår fremtidige tilknytning til EU uten en EØS-avtale vil være avhengig av hva Stortinget ønsker som alternativ dersom EØS-avtalen skulle falle bort. I tillegg vil Norges mulighetsrom styres av hva EU-landene ønsker ettersom dette handler om avtaler som krever aksept av begge parter. Det er ikke nødvendigvis slik at Norges

⁸ Dette er ikke minst godt dokumentert i NOU 2/2012

og EUs interesser samsvarer fullt ut i en slik situasjon. En slik uenighet ser vi nå tydelige spor av i relasjonen mellom EU og Sveits.

Blant EU og EØS-motstanderne har man lansert en rekke alternativer til EØS-avtalen som både åpner for en smalere integrering (avtalene dekker færre områder) og en mindre dyp integrering (avtalene inkorporerer ikke alle rettsakter på hvert område). I en relativt grundig drøfting av alternativer til EØS-avtalen (Alternativrapporten, 2012) er det skissert fire alternativer til dagens EØS avtale:

1. En videreføring av Norges bilaterale handelsavtale med EF av 1973, samt å hvile på det multilaterale avtaleverket som er nedfelt i WTO-avtalene
2. Å videreføre EØS-avtalen men i en reforhandlet og slankere form.
3. Å søke seg inn mot en løsning med mange separate avtaler, lik den løsning Sveits opererer med.
4. Etablering av en ny og moderne bilateral handelsavtale med EU.

Lenger ned i dette kapittelet har vi viet 3 av disse alternativene en kort omtale, og gitt særlig oppmerksomhet til det siste alternativet, som vi anser å ha en betydelig større sannsynlighet for å kunne etableres. Denne sannsynlighetsvurderingen knytter seg til det faktum at EU for tiden har vist interesse for å etablere slike relativt omfattende avtaler med land utenfor EØS-regionen.

Men før vi går inn på avtaleformene ser vi som det helt nødvendig å løfte frem at man på en rekke områder kan velge å tilpasse seg unilateralt til EØS-områdets regelverk. Vi snakker med andre ord om tilpasning til EU som vi selv kan styre uten en EØS-avtale (unilaterale tilpasninger).

Det er sentralt å få frem at norske myndigheter kan foreta unilaterale tilpasninger til EUs regelverk uten en EØS-avtale. Sagt med andre ord: Selv uten en EØS-avtale vil vi kunne simulere en EØS-avtale her hjemme. Vi kan frivillig velge å beholde eksisterende lovverk med utspring fra EØS-avtalen, og å innarbeide alle nye rettsakter fra EU i norsk lov og forvaltning dersom vi ønsker det. En slik løsning kan man kalle en **skygge-EØS-avtale**: Vi gjør som EU, men dersom det kommer en reform vi er sterkt uenige i, så kan vi velge å ikke implementere. Denne løsningen gir oss styring over politikk i eget territorium, men den gir ingen føringer for hvordan EU-land forholder seg til norske aktører og bedrifter i deres land. Eksempelvis vil vi kunne fortsette med fri innvandring fra EU-land, men dersom det ikke etableres et alternativ til EØS-avtalen som åpner for fri migrasjon begge veier, kan vi ikke regne med at norske arbeidstakere vil kunne jobbe i EØS-land.

Norge har gjennom mange år med EØS-avtalen vist stor smidighet og vilje til aksept for det lovverk man har fått til implementering. Dette skulle tilsi at vi også i fremtiden vil kunne komme til å legge oss tett opp til regelverket i EU, ikke minst fordi det letter arbeidet med å samhandle med EU (gjennom standarder, avtaler, godkjenningsordninger, krav etc), både for det offentlige og for bedriftene. På den annen side finner man områder i norsk politikk der uenighet knyttet til EØS-avtalens regelverk har drevet frem betydelig frustrasjon. Ikke minst gjelder dette på det regionalpolitiske området (som igjen er tett koblet til regelverket for statsstøtte). Uten en EØS-avtale vil det sannsynligvis bli større press i retning av å øke statsstøtte og subsidier for regional utvikling og eventuelt næringsutvikling er motivet er å ivareta virksomheter som på lang sikt ikke har livets rett av. Videre har en rekke arbeidstakerorganisasjonene ytret misnøye med EØS-avtalens ivaretagelse av arbeidstakers rettigheter i Norge, der regler for bruk av utenlandsk arbeidskraft har kommet under hard kritikk.

Uten en EØS-avtale eller en annen avtale som ivaretar EØS-rammeverk vil det være en rekke elementer som faller bort og som er av betydning for norske konkurranseutsatte bedrifter. Dette er med andre ord elementer der vi ikke selv kan styre tilpasningen til EUs politikk på egen hånd.

1. Rammeverket for løpende oppdatering av nye rettsakter vil falle bort. Men Norge kan fritt velge å fortsette å implementere de rettsakter som kommer fra EU i lang tid fremover.
2. Rettsaktenes gjensidige forpliktelser vil miste sin verdi: Eksempelvis fri flyt av arbeidskraft, kapital og tjenester, regler for konkurranse, offentlige anbud og innkjøp, godkjenningsordninger, standarder etc. En del av dette blir ivaretatt gjennom det multilaterale systemet for internasjonal handel (WTO). Vi kan fortsatt tillate fri flyt og denne typen equal treatment i Norge, men er ikke garantert at EU-landene vil åpne for slik behandling av norske arbeidstakere og bedrifter. Slik gjensidighet kan dog ivaretas gjennom en alternativ avtale mellom Norge og EØS dersom man kan komme til enighet.
3. En domstol som ivaretar subjekter fra Norge og EU sine rettigheter under de lover som omfattes av EØS-avtalen, utover det nasjonale rettsapparat.
4. Alle andre regler om likebehandling, som ikke ivaretas av en alternativ avtale.

5.1. Alternative tilknytningsformer

Dersom EØS-avtalen skulle opphøre vil en rekke avtaler mellom Norge og EU fortsatt gjelde. Dette avtaleverket handler om en rekke forhold som EØS-avtalen ikke er direkte designet rundt, herunder politisamarbeid, sikkerhets- og krisehåndtering, teknisk samarbeid eksempelvis innen bruk av satellitter, etc. En rekke avtaler er utformet før EØS-samarbeidet kom på plass, slik som frihandelsavtalen av 1973. Man må forvente at mange av disse avtalene vil kunne bli stående, også uten en EØS-avtale.

I dette kapitlet ser vi kort på alternative tilknytningsformer dersom EØS-avtalen skulle opphøre. Vi starter med den minst omfattende løsningen der vi ikke legger til grunn noen form for nytt fremforhandlet samarbeidsgrunnlag. Da er vi på mange måter tilbake til start med en frihandelsavtale. Gitt Norges omfattende avhengighet av samhandel med EU-land, er det likevel naturlig at Norge og EU ville forsøke å få på plass et avtaleverk som i større grad ivaretar norske og europeiske interesser utover det vi kan foreta oss unilateralt.

5.1.1. Frihandelsavtalen av 1973⁹

De bilaterale avtalene fra 1973 avskaffet gradvis all toll på industrivarer i løpet av en periode på fire til fem år. Dessuten ble handelen med visse bearbeidede landbruksprodukter inkludert. Tollnedtrappingen fungerte uten særlige problemer. I følge Almested (2012) vil frihandelsavtalens institusjonelle apparat, med den blandede komité som konfliktløsende organ, i liten grad kunne fungere for dagens forhold. I forhold til EØS-avtalen er det enkelte avvik knyttet til landbruksprodukter, mens fiskerinæringen vil oppleve betydelige problemer ettersom EØS-avtalens protokoll 9 faller bort, og dermed en rekke initiativer for å liberalisere handelen med fisk. Videre lister Almested opp følgende elementer ved EØS-avtalen som ikke er del av frihandelsavtalen av 1973:

- Veterinærbestemmelser og phytosanitære regler
- Samarbeidet om tekniske forskrifter, standardisering, prøving, sertifisering, etc. vil opphøre.
- Rettsakter knyttet til energiområdet
- Personbevegelser, innbefattet sikring av trygdeytelser og gjensidig godkjenning av eksamensbevis og yrkeskvalifikasjoner. Dette omfatter arbeidstakere, selvstendige næringsdrivende, studenter, pensjonister og familiemedlemmer;

⁹ Beskrivelsen av frihandelsavtalen mellom Norge og EF fra 1973 hviler i hovedsak på NOU 2012/2, Alternativmeldingen (2012) og Almested (2012)

- Tjenestehandel, herunder industrielle tjenester, handel, reiseliv, konsulentvirksomhet, finansielle tjenester, telekommunikasjon og media, post, luft-, jernbane-, sjø- og landtransport, m.v.
- Fri flyt av kapital
- Fri etableringsrett for næringsvirksomhet
- Tilgang til markedene for offentlige innkjøp, herunder også leveranser til petroleumsvirksomheten;
- Samarbeid om beskyttelse av intellektuelle rettigheter og opphavsretten
- Områder som gjelder allment, slik som arbeidsmiljø, arbeidsrett, likestilling, forbrukervern, miljø, selskapsrett og statistikk,
- Samarbeidsprogrammer innenfor forskning og utvikling, innovasjon, miljøpolitikk, utdanning, opplæring og ungdomsspørsmål, sosialpolitikk, media, turisme, katastrofeberedskap, m.v.

5.1.2. Sveitsisk løsning

Sveits har i stedet for en EØS -avtale etablert et forhold til EU gjennom en rekke bilaterale avtaler. De viktigste delene av tilknytningen til EU er organisert rundt to pakker med sektoravtaler fra 1999 og 2004. Til sammen består det bilaterale avtaleregimet av over 120 avtaler, der frihandelsavtalen fra 1972 ligger i bunn. De 120 avtalene dekker i stor grad det man har innarbeidet i EØS-avtalen. De 120 avtalene har også innarbeidet de fleste sentrale rettsakter som retter seg mot særskilte sektorer i økonomien.

De sveitsiske avtalene er bilaterale og følges opp og overvåkes gjennom diplomatiske og ikke-rettslige prosesser i såkalte «joint committees». Avtalene inneholder i liten grad mekanismer for løpende oppdatering og dynamisk overføring av nye rettsakter.

Fra sveitsisk side har man stort sett vært fornøyd med avtalene, men i EU har misnøyene med denne typen tilknytning tiltatt sterkt de seneste årene. Fra EUs side er man opptatt av at forholdet til Sveits ikke kan ses som noen mulig «modell» for andre tredjeland, men snarere som et lite tilfredsstillende resultat av en historisk utvikling. En rapport utarbeidet for Europaparlamentet våren 2010 pekte på at det var blitt ressurskrevende for EU å vedlikeholde og videreutvikle det bilaterale forholdet med Sveits. EU-kommisjonens president Barroso skrev nylig et brev til den sveitsiske regjeringen der han gjorde det klart at EU nå vil kreve endringer i forholdet til Sveits. Han presiserer at Sveits må akseptere et internasjonalt kontrollorgan som styrer de mange bilaterale handelsavtalene EU og at tvistesaker mellom partene må kunne avgjøres av en internasjonal domstol. I den senere tid har Sveits vist økende interesse for hvordan ESA og EFTA-domstolen fungerer, noe som kan indikere at Sveits er på glid i retning av å akseptere en løsning som ligger nærmere opp til EØS-samarbeidet.

5.1.3. Frihandelsavtale med EU (KOREU-avtalen som eksempel)

Finnes det et mulig alternativ til EØS-avtalen som baserer seg på en mer nåtidig handels- og integreringspraksis fra EUs side? For å identifisere denne typen praksis har vi valgt å rette fokus mot den aller mest avanserte og omfattende bilaterale handelsavtalen mellom EU og et annet land (med unntak for EØS-avtalen): Da må vi se til avtalen mellom EU og Korea som ble undertegnet i 2011. I internasjonal sammenheng blir denne bilaterale avtalen sett på som svært omfattende og sannsynligvis den mest omfattende avtalen av samtlige bilaterale avtaler, sett bort fra avtalestrukturen i NAFTA-samarbeidet.

Avtalen mellom EU og Korea (også kalt KOREU) dekker følgende områder::

- **Fri handel med varer**
- **Fri handel med tjenester:**
- **Offentlige anbud og innkjøp**
- **Beskyttelse av intellektuelle rettigheter (IPR)**

Handel og tollsatser

Handelsavtalen (FTA) mellom Korea og EU fjerner all toll på industrivarer og en betydelig andel av jordbruksvarer. Til sammen elimineres 99 prosent av alle tollsatser over en 5 års periode. Avtalen innarbeider også mye av det regelverk som EU har jobbet frem knyttet til opprinnelsesland (RoOS), noe som blir stadig viktigere i en verden som globaliseres der produksjonen av varer splittes opp og fordeles på en rekke land. EU går et langt skritt i retning av å liberalisere på dette området gjennom å godta innholds-andeler fra Korea ned til 55 prosent. For biler går avtalen helt ned til 40 prosent.

Tekniske handelshindre

En av de viktige delene av avtalen omhandler fjerning og regulering av tekniske handelshindre, slik som krav til nasjonale leveranser, eksportrestriksjoner, phytosanitære regler (SPS) og andre handelsrelevante reguleringer som diskriminerer leverandører fra ulike land. Avtalen legger til rette for økt transparens knyttet til regelutvikling og standardutvikling hos partene. Det åpnes for at partene i større grad kan diskutere og enes om felles og koordinerte endringer før reglene settes i verk. Avtalen har særskilte kapitler knyttet til fjerning av tekniske handelshindre innenfor områdene; Forbrukselektronikk; Biler og bildeler; Farmasøytiske produkter og Kjemikalier. Disse fire områdene er særlig relevante for handelen mellom EU og Korea og har derfor blitt viet særlig oppmerksomhet. Ikke minst omhandler disse områdene forhold knyttet til sikkerhetsstandarter og akkrediteringsprosedyrer.

IPR: Intellektuelle rettigheter

Avtalen har et eget kapittel om ivaretagelse av intellektuelle rettigheter. Dette kapittelet utvider grunnlaget fra TRIPS-avtalen fra 1994 under WTO. Avtalen omhandler copyright, varemerker, geografiske indikatorer og landmerking, design, og patenter. En omfattende seksjon i dette kapittelet er viet beskyttelse av geografisk merking, som i mange sammenhenger er særlig viktig for EU-land.

Offentlige anskaffelser

Både EU og Korea bekrefter de innrømmelser som er gitt under WTO GPA-rammeverket knyttet til offentlige anskaffelser. Avtalen gir videre leverandører fra landene mulighet til å by på såkalte BOT-kontrakter der private aktører bygger infrastruktur, drifter infrastrukturen og eventuelt overdrar eierskapet til myndighetene etter en tid. Denne typen kontrakter finner vi gjerne innen kraftproduksjon, vann- og avløp, transport etc. Dette åpner opp for at bedrifter innen disse næringene får innpass på disse markedene.

Konkurranse

Avtalen går et langt stykke i retning av å utvikle et felles konkurransepolitisk rammeverk, der man særlig har lagt vekt på å regulere bruk av subsidier til næringslivet, og da særlig de vareproduserende sektorene, med unntak for fisk og landbruksvarer. Avtalen stiller strenge krav til rapportering av subsidier til ulike sektorer. Ikke minst er dette av interesse i verfstindustrien (bygging av skip). Subsidiereglene i avtalen omfatter ikke tjenester men avtalen inneholder klausuler som har til hensikt å stimulere til lavere subsidier på dette området.

Tjenestehandel

På tjenesteområdet er avtalen den mest ambisiøse av alle EUs bilaterale handelsavtaler. Den går mye lenger enn WTOs GATS-avtale, særlig på områdene finans, telekom, maritime tjenester og e-handel. Avtalen benytter såkalt «negativ liste-tilnærming», der man legger til grunn at alle tjenester er omfattet av avtalen med unntak av spesifikt nevnte typer tjenester. EU har lagt inn få unntak i listen over tjenester: herunder medisinske tjenester, utdanning og audiovisuelle tjenester, primært pga. den sentrale rollen offentlig sektor spiller i tilbudet av slike tjenester. Det er verd å merke seg at koreanske advokatselskaper får yte tjenester i EU og sysselsette EU-advokater om ønskelig.

Investeringer

Avtalen inneholder ikke et eget kapittel om investeringer og har heller ikke innarbeidet noen stat-investor tviste-mekanisme. Slike tvister har en mekanisme dersom et EU-land har inngått en bilateral investeringsavtale (BITs) med Korea, noe ca. 20 land har gjort. For direkte utenlandske investeringer inneholder avtalen kun hensiktsrettede elementer av typen klausuler som gir partene rett til å gå gjennom ny lovgivning for å sikre at den ikke bidrar til å hindre flyt av kapital mellom EU og Korea.

Tvisteløsning

Mekanismen for tvisteløsning i avtalen er basert på WTOs tvisteløsningsordning, men den antas å kunne håndtere sakene mye raskere enn WTO. Avtalen inneholder en rekke klausuler om haste-prosedyrer, særlig for sektorer og næringer som er sensitive for endringer i politikk og reguleringer (eksempelvis biler, bildeler).

Avtalen 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 er da 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. Det er dette som er tema for neste kapittel.

6. Konsekvenser for næringene av en overgang til en moderne frihandelsavtale

I kapittel 4 gikk vi raskt gjennom de 8 næringene og redegjorde for hvilke deler av EØS-avtalen som særlig berører deres eksportevne. Dersom EØS-avtalen skulle falle bort vil nettopp de næringene som er sterkest knyttet til EØS-avtalen bli mest berørt. I dette kapittelet går vi raskt gjennom noen sentrale punkter knyttet til valget av en bilateral handelsavtale dette, heller enn en EØS-avtale.

Prosessindustri

Prosessindustriens behov vil i stor grad kunne ivaretas gjennom en slik avtale 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

konkurranseskyttelsen gjennom bortfall av EUs konkurranselovgivning, men på dette området kan vi sannsynligvis benytte oss av samme politikk som EU.

Sjømat

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. På det veterinære område vil det være nødvendig med unilateral tilpasning til regelverket for å sikre at norske leverandører fortsatt får tilgang til de europeiske markedene.

Maritim- og offshore leverandørindustri

Andelen av denne industriens 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 innen installasjon, modifikasjon, rådgivning og spesialiserte tjenester. 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.

Teknologiindustri

Industrien vil få ivaretatt det viktigste vilkåret med en bilateral handelsavtale – fri handel med industrivarer. IPR og standarder vil kunne være problematisk, men KOREU-avtalen har som intensjon å regulere og harmonisere på dette området. EN unilateral tilpasning vil kunne lette noe av dette problemet.

Forbruksvareindustri

Alt annet enn næringsmidler vil klare seg fint med en bilateral avtale.

Forretningstjenester og finans

Denne næringen er svært sårbar for å tre ut av EØS-avtalen. Det er en stor og sammensatt næring og mange av bransjene i næringen er tungt regulert gjennom EØS-avtalen. Næringen står overfor en rekke gjensidige godkjenningsordninger og harmoniseringsarbeid som ikke en bilateral avtale tar hensyn til. Det er også litt usikkert om man kan fullt ut kompensere med unilateral tilpasning til alle disse direktivene og forordningene. Samtidig er det viktig å tydeliggjøre at dette er en næring som i tiden fremover vil bli mer internasjonalisert, ikke minst gjennom oppkjøp og sammenslåinger. Med en slik utvikling blir behovet for en koordinerende EØS-avtale stadig større.

Utenriks sjøfart

Litt usikkert, men sannsynligvis ikke særlig store effekter av å gå over til en handelsavtale.

Reiseliv

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.