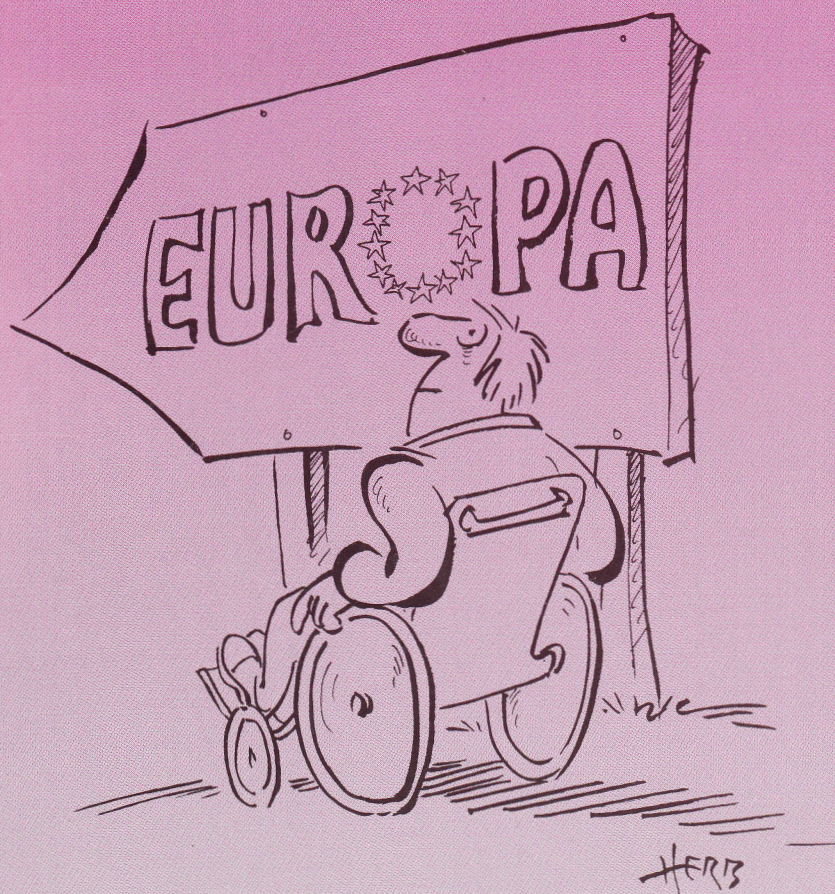


Elisabeth Melander Stene

FUNKSJONSHEMMEDE OG NORSK EF-TILPASNING



FAFO

Elisabeth Melander Stene

**FUNKSJONSHEMMEDE
OG NORSK EF-TILPASNING**

FAFO-rapport 145

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

ISBN 82-7422-099-4

Omslagsillustrasjon: Herbjørn Skogstad

Trykk:  **Falch Hurtigtrykk**

Innhold

Kapittel 1 Innledning	7
Funksjonshemmede og europeisk integrasjon	7
Finansiering av velferdsstaten	8
Fri flyt av tjenester og kapital	9
Fri bevegelse av personer	9
Fri flyt av varer	10
Funksjonshemmedes interessefellesskap	11
Rapportens oppbygging	12
Kapittel 2 Finansiering av velferdsstaten	14
2.1 Statsfinansielle konsekvenser	15
2.2 Skatte- og avgiftsinntekter	23
2.3 Offentlig forvaltnings utgifter	32
2.4 Budsjettbalanse, budsjettstyrking eller budsjettsvekkelse?	40
2.5 Utfordringer for funksjonshemmede	42
Kapittel 3 Fri konkurranse på forsikringsmarkedet ..	51
3.1 Prinsippene for deregulering av det europeiske forsikringsmarkedet	52
3.2 Forskjell mellom skade- og livsforsikring?	54
3.3 Krav til fordelaktig forsikring	58
3.4 Funksjonshemmede forsikringstakere	59
3.5 Fordeler med å tegne forsikringer i utlandet	65
3.6 Oppsummering	66
Kapittel 4 Fri bevegelse av personer	67
4.1 Hva påvirker mobilitet?	67
4.2 Borgernes Europa	71
4.3 Funksjonshemmede arbeidstakere	75
4.4 Funksjonshemmede familiemedlemmer	80
4.5 Ikke-yrkesaktive funksjonshemmede og personer uten slektskap til yrkesaktive	85
4.6 Avslutning	88

Kapittel 5 Ny norsk standard	91
5.1 Hvorfor felleseuropeisk standardiseringsarbeid? ..	92
5.2 Standardiseringsarbeidet i Norge og EF	94
5.3 Bolig	97
5.4 Hjelpemidler	100
5.5 Transport	106
5.6 Merking av farlige stoffer og produkter	109
5.7 Legemidler og medisinsk utstyr	114
5.8 Næringsmidler	118
5.9 Produktkontroll og produsentansvar	122
5.10 Kan vi beskytte oss mot standarder vi ikke liker?	128
5.11 Deltakelse	135
5.12 Oppsummering	138
 Kapittel 6 Konsekvenser av norsk EF-tilpasning	140
6.1 Oppsummering av kapitlene 2–5	140
6.2 Andre tiltak i EF for funksjonshemmede	145
6.3 Funksjonshemmedes innflytelsesmuligheter	153
6.4 Avslutning	160
 Litteratur	161
 Vedlegg 1	169

Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjektet *Tilknytningsformer til EF – konsekvenser for funksjonshemmede*, som FAFO har utført på oppdrag av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Norges Handikapforbund (NHF), med midler fra NORAS. Rapporten er en videreføring av problemstillingene i *Funksjonshemmede i Europa*, som FAFO, ved Tone Fløtten, utarbeidet for FFO i 1992.

I sluttrapporten ser vi på hvordan enkelte sider ved funksjonshemmedes livssituasjon blir berørt av norsk tilpasning til EFs indre marked. Det er ikke mulig å gi en fullstendig oversikt over hva som vil skje, dels fordi funksjonshemmede ikke representerer en enhetlig gruppe, og dels fordi EF er en prosess. I dag vet vi ikke hvilke land som vil være medlem av EF om ti år, hvilke mål det europeiske fellesskapet vil arbeide mot, og hvilke premisser dette arbeidet vil bygge på.

Rapporten konsentrerer seg derfor om områder der funksjonshemmede antas å ha felles interesser. Vi har konsentrert oppmerksomheten omkring tre av EFs fire friheter: fri bevegelse av varer, tjenester og personer. Dessuten drøfter vi om den norske velferdsstatens finansieringsgrunnlag vil komme til å endres i lys av EF-tilpasningen.

Rapporten er skrevet av Elisabeth Melander Stene og Torunn Olsen. Tone Fløtten har også bidratt med skriftlige kommentarer og innspill, og skal ha takk for innsatsen. Kapittel 1, 3, 4, 5 og 6 er i hovedsak forfattet av Elisabeth Melander Stene, mens Torunn Olsen har skrevet kapittel 2. Hun har også kommet med bidrag til kapittel 5.

Flere andre personer har bidratt med hjelp og veiledning. En takk til prosjektets refereransegruppe, bestående av Liv Arum, FFO, Tharald Bach, Norges Blindforbund, Magna Edvardsen, NHF, Knut Magne Ellingsen, Hørselshemmedes Landsforbund, Kaare Johansson, Norges Diabetesforbund, Geir Løchsen, NHF, Eifred Markussen, Rådet for funksjonshemmede, Hans Chr. Melbye, Norsk Tourette Forening, og

Trygve Slinde, Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke, for godt samarbeid og oppfølging.

Liv Tørres' tidligere rapporter om standardisering er en viktig kilde til kapittel 5. Axel West Pedersen skal ha takk for sitt bidrag om skatte- og avgiftsharmonisering i kapittel 2, og Tove Midtsundstad for sitt bidrag om produktkontroll i kapittel 5. En spesiell takk til Kåre Hagen for verdifulle innspill i rapportens avsluttende fase. Bente Bakken i FAFOs publikasjonsavdeling skal også takkes for å ha tilrettelagt manuskriptet for trykking.

Oslo, februar 1993

Elisabeth Melander Stene

Kapittel 1 Innledning

Norge er i ferd med å endre sin tilknytningsform til det europeiske fellesskapet (EF). Avtalen om et europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS-avtalen) er vedtatt av Stortinget, men ennå ikke trådt i kraft. Regjeringen søkte i desember 1992 om norsk medlemskap i EF. Forhandlingene vil komme i gang i løpet av våren 1993.

For funksjonshemmede er norsk tilpasning til EF spesielt viktig av to årsaker. For det første kan det føre til at nasjonalstatens mulighet til å ta hensyn til spesielle grupper begrenses. For det andre kan EFs direktiver komme til å endre enkelte produkter og tjenester funksjonshemmede i dag benytter seg av.

I denne rapporten drøfter vi både de direkte konsekvensene av tilpasning til reglene for fri flyt av varer, personer, tjenester og kapital, og de indirekte konsekvensene av at nasjonalstatens handlingsfrihet begrenses.

Funksjonshemmede og europeisk integrasjon

EF ble opprettet i 1957.¹ Det skjedde ved undertegnelsen av Romtraktaten, som er EFs grunnlov. Den regulerer EF-organenes kompetanse og dermed også EFs virksomhet. Den overnasjonale dimensjonen ved EF setter grenser for medlemslandenes handlingsfrihet. På områder der EF har utarbeidet et felles regelverk, kan ikke medlemslandene ha et eget, nasjonalt lovverk som strider i mot EFs.

Ønsket om en jevn økonomisk utvikling for medlemslandene og bedre arbeids- og levekår for innbyggerne forklarer

¹ Juridisk sett består EF av tre ulike mellomstatlige avtaler: Kull- og stålunionen fra 1951, det Europeisk Økonomiske Fellesskapet (EEC) og Atomenergifellesskapet (EURATOM) fra 1957.

langt på vei hvorfor EF ble opprettet.² Målsettingen om mest mulig like konkurransevilkår, en mer effektiv produksjon og dermed økt økonomisk vekst ble videreført ved etableringen av det indre marked 1.1.1993.

EØS-avtalen er en avtale mellom EF og EFTA-landene på områdene økonomi, handel, miljø, utdanning, arbeidsliv, sosiale spørsmål og forskning.³ Etableringen av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet innebærer at det indre marked utvides til å omfatte EFTA-landene på en rekke områder. Det betyr at Norge tilpasser seg regelverket EF har utviklet for å sikre fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital. Dette kan gi økt økonomisk vekst, bredere produkttilbud og større personlig mobilitet. Men det kan også medføre mindre nasjonal kontroll og innflytelse over produkt- og tjenestetilbudet og redusert mulighet til å ivareta henynet til spesielle grupper og interesser.

Finansiering av velferdsstaten

EFs regelverk legger begrensninger på nasjonalstaten, både med hensyn til å utvikle et nasjonalt lovverk og til å sette i gang tiltak som strir mot EFs regelverk. Funksjonshemmede er avhengige av tjenester og overføringer fra det offentlige. Mennesker med funksjonshemninger er tjent med at staten ivaretar sosiale og menneskelige hensyn; at den ivaretar en velferdsmodell der *alle* integreres i arbeidslivet, og ikke bare de som sett med arbeidsgivernes øyne utgjør den mest attraktive arbeidskraften.

² Det er andre grunner til at EF ble opprettet. Et viktig motiv var å sikre fred og stabilitet i Europa. Se for øvrig Dølvik m.fl. (1991) for bakgrunnen for og hensikten med EF og det indre marked.

³ Opprinnelig var alle 19 EF- og EFTA-landene med i forhandlingene om EØS-avtalen. I en folkeavstemning i desember 1992 sa Sveits *nei* til EØS. Dermed er det bare 6 EFTA-land igjen, men fortsatt 12 EF-land. Avtalen er ennå ikke godkjent av de 18 partene. Vi forutsetter i denne rapporten at EØS-avtalen blir godkjent og ratifisert i løpet av 1993.

Funksjonshemmede er derfor sårbare for endringer i offentlige finanser. De kan indirekte bli berørt dersom EF-tilpasningen endrer finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten. Dette aktualiserer en debatt om hvilke begrensninger EFs regelverk setter for finansieringen av den norske velferdsstaten, og om hvilke muligheter det gir. Hvordan blir vår frihet til å prioritere tiltak for funksjonshemmede innenfor dette regelverket?

Fri flyt av tjenester og kapital

EØS-avtalen trekker opp retningslinjer for hvordan handelen med tjenester og kapital skal skje over landegrensene. Det innebærer at alle forsikringsselskap som er etablert i EØS fritt kan tilby sine tjenester til innbyggerne i EØS-området.

Funksjonshemmede er avhengige av offentlig sosial og økonomisk sikring. Den økonomiske sikringen andre får gjennom private forsikringer, er ofte ikke oppnåelig for funksjonshemmede. Forsikringsbransjens vurdering og prising av risiko gjør private forsikringer enten for dyre eller rett og slett ikke tilgjengelige for funksjonshemmede.

Av denne grunn er funksjonshemmede ekstra sårbare for endringer i det offentlige sikringssystemet. Et sentralt spørsmål blir derfor om dereguleringen av det private forsikringsmarkedet i EØS vil gi funksjonshemmede større mulighet til å tegne forsikringer, og følgelig også redusere deres avhengighet av det offentlige.

Fri bevegelse av personer

Prinsippet om fri bevegelse av personer innebærer at EØS-borgere ikke må ha oppholdstillatelse hvis de ønsker å etablere seg i et annet EØS-land enn hjemlandet. Regelverket ivaretar spesielt hensynet til arbeidstakeres frie mobilitet.

Funksjonshemmede faller i mange sammenhenger utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Spørsmålet de ønsker besvart,

er om EFs prinsipp om fri bevegelse av personer i samme grad gjelder for dem, eller om prinsippet er betinget av deltakelse i arbeidslivet, slik at funksjonshemmede i mange tilfeller ikke vil oppleve mulighetene for mobilitet som reell.

Fri flyt av varer

Den største delen av EØS-avtalen er regler som skal sikre fri handel med varer i EØS-området. Målet er å redusere eksisterende handelshindringer mellom landene og åpne for økt markedsadgang og mer effektiv produksjon. I stedet for at hvert enkelt land stiller ulike krav til en vare, skal en vare som er godkjent i ett medlemsland i prinsippet automatisk godkjennes for salg i et annet.

Produktsikkerhet og -standarder er av betydning for funksjonshemmede, siden funksjonshemmede er storkonsumenter av enkelte spesielle varer som tekniske hjelpemidler, medisiner og medisinsk utstyr. Dessuten er mange mennesker med funksjonshemninger opptatt av at fri flyt av varer ikke skal gi dem produkter som fører til skade eller sykdom. Funksjonshemmede er spesielt interessert i at reglene for produktsikkerhet er utformet slik at de i størst mulig grad forebygger fremtidige funksjonshemninger.

Funksjonshemmedes avhengighet av spesielle varer for å oppnå «full deltakelse og likestilling»⁴ samt deres behov for å unngå andre varer for å forebygge funksjonshemninger, åpner for en mulig konflikt. På den ene siden kan økt frihandel gi funksjonshemmede flere valgmuligheter. På den andre siden er man redd for at økt frihandel gir mindre kontroll med kvaliteten og standarden på produktene som kommer på markedet.

Når vi drøfter hvilke konsekvenser norsk tilpasning til EF får for funksjonshemmede, er det viktig å gi informasjon om

⁴ Full deltakelse og likestilling er det nasjonale målet for Regjeringens handlingsprogram for funksjonshemmede 1990-93.

utviklingen av felleseuropeiske standarder for helse, sikkerhet og miljø. I denne rapporten konsentrerer vi oss om utviklingen av standarder for produkter funksjonshemmede er spesielt avhengige av, og om muligheten dette arbeidet gir til å begrense og forebygge fremtidige funksjonshemninger.

Funksjonshemmedes interessefelleskap

Mennesker med funksjonshemninger utgjør ikke én enhetlig gruppe.⁵ Funksjonshemmede har likevel et interessefelleskap, som består i ønsket om at de skal ha samme rettigheter som ikke-funksjonshemmede og i arbeidet med å oppnå disse rettighetene.

For funksjonshemmede er det avgjørende at samfunnet er inkluderende og ikke ekskluderende, og at det reduserer funksjonshemninger fremfor å skape dem. Dette kan oppnås både ved å påvirke holdninger og ved hjelp av reguleringer. I denne rapporten ser vi på enkelte indirekte og direkte konsekvenser for funksjonshemmede av norsk tilpasning til EFs regelverk. Vi går mindre inn på de holdninger funksjonshemmede kan bli møtt med i et EF-tilpasset Norge. Dette er imidlertid et interessant område, fordi land med ulike velferdsmodeller og syn på funksjonshemmedes plass i samfunnet i økende grad samarbeider om å utvikle et felles, bindende regelverk.

Vi sier også noe om hvordan funksjonshemmede deltar i utviklingen av EFs regelverk og hvilke interessekonflikter som kan oppstå. Ikke minst gjelder det på områder der funksjonshemmede i Norge har et annet syn enn funksjons-

⁵ Drøftelsene i denne rapporten forutsetter ikke noen definisjon av hva som ligger i «begrepet» funksjonshemmet, hvem og hvor mange som er funksjonshemmet osv. Vårt mål er å nå bredest mulig, snarere enn å avgrense diskusjonen til å gjelde en viss gruppe mennesker. Vi viser til Fløtten (1992) for en sammenligning av definisjonene i flere europeiske land og Rådet for funksjonshemmede (1992) for enkelte nasjonale definisjoner.

hemmede i øvrige deler av Europa, eller for situasjoner der funksjonshemmede står sammen mot de økonomiske interessene EF representerer. Vi konsentrerer drøftelsene om følgende hovedtemaer:

- Hvordan påvirkes finansieringsgrunnlaget til den norske velferdsstaten?
- Får funksjonshemmede bedre økonomiske sikringsmuligheter ved at det private forsikringsmarkedet dereguleres?
- Gir EFs ordninger for å øke mobiliteten blant EØS-borgerne funksjonshemmede samme muligheter som andre?
- Hvordan blir funksjonshemmede berørt av felleseuropiske standarder for helse, sikkerhet og miljø?

Rapportens oppbygging

Nasjonalstatens sosiale ordninger er sentrale for funksjonshemmedes økonomi og muligheter til å opprettholde en tilfredsstillende levestandard. I *kapittel 2* ser vi på hvordan velferdsstaten finansieres. Spørsmålet er om Norge som følge av den europeiske integrasjonsprosessen vil bli avkrevet en harmonisering av offentlige skatter og avgifter som innvirker på finansieringen av det offentlige velferdstilbudet.

I EFs indre marked er det fri konkurranse for kapital og tjenester. I *kapittel 3* setter vi søkelyset på eventuelle konsekvenser for funksjonshemmede av at utenlandske selskaper lettere kan selge sine forsikringer i Norge, og at norske forbrukere kan henvende seg direkte til utenlandske selskaper. Vi konsentrerer oss om prinsippene for den frie konkurransen og om disse vil endre forsikringstilbudet for funksjonshemmede.

Fri bevegelse av personer er en annen av det indre markedets fire friheter. I *kapittel 4* drøfter vi hvordan EFs regler for fri bevegelse av personer og koordinering av trygderettigheter virker inn på funksjonshemmedes muligheter til å bevege seg over landegrensene. Med bakgrunn i EFs regelverk skiller vi mellom de trygderettighetene som tilfaller

henholdsvis arbeidstakere, arbeidstakeres familiemedlemmer og ikke-yrkesaktive ved opphold i et annet EØS-land enn Norge.

Standardisering av produktkrav står sentralt i utviklingen av EFs indre marked. I *kapittel 5* beskriver vi samarbeidet mellom EF og EFTA som bidrar til at nye norske standarder i økende grad utformes på europeisk nivå. Deretter ser vi om det utvikles felleseuropeiske standarder på områder hvor vi ikke standardiserer i Norge, og om disse er å betrakte som bra for funksjonshemmede. Fordi det ikke er mulig å ta for seg hele det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet, konsentrerer vi oss om de områder der det blir tatt spesielle hensyn til funksjonshemmede eller der funksjonshemmede har spesielle interesser. I *kapittel 5* drøftes også mulighetene funksjonshemmede har til å beskytte seg mot standarder man ikke liker, hvordan funksjonshemmede kan kontrollere at varer er produsert i henhold til standard, og hvordan funksjonshemmede kan delta i arbeidet med å utvikle felleseuropeiske standarder.

I det avsluttende *kapittel 6* oppsummerer vi hovedpoengene i de fire foregående kapitlene. I tillegg drøfter vi om det er andre sider ved den europeiske integrasjonsprosessen som også kan få betydning for funksjonshemmede. Til slutt kommer vi inn på hvordan funksjonshemmede kan øve innflytelse på den europeiske integrasjonsprosessen.

Drøftingene i rapporten baserer seg på tilgjengelig materiale fra norske myndigheter, funksjonshemmedes organisasjoner, opplysninger fra EFs institusjoner og offisielle organ. Vi har foretatt informantintervjuer med sentrale aktører som arbeider med funksjonshemmedes stilling i EF, og med en rekke personer som arbeider med å tilpasse norsk regelverk til EFs regelverk.

Kapittel 2 Finansiering av velferdsstaten

Et spørsmål som opptar mange i den norske EF-debatten er om velferdsstaten vil komme under press som følge av norsk tilpasning til EF. Funksjonshemmede er spesielt opptatt av dette spørsmålet, siden viktige sider av funksjonshemmedes levkår er nært knyttet opp til offentlige overføringer og tjenester. Levekårsundersøkelser viser at funksjonshemmedes relative posisjon er blitt forverret på 1980-tallet¹ (Norges Handikapforbund 1992). Funksjonshemmede er opptatt av at deres levestandard, relativt til andre grupper, ikke skal forverres i årene som kommer. Spørsmålet om hvordan norsk tilpasning til EF vil påvirke finansieringsgrunnlaget til velferdsstaten er derfor av stor interesse for funksjonshemmede.

I dette kapitlet skal vi ikke fokusere direkte på funksjonshemmede, men på spørsmålet om offentlig sektor vil komme under økonomisk press som følge av norsk tilnærming til EF. Det vil være en altfor omfattende oppgave å drøfte samtlige offentlige inntekter og utgifter i lys av norsk EF-tilpasning. Vi må derfor avgrense oss i forhold til de viktigste inntekts- og utgiftspostene til statsfinansene. Videre skal vi se på enkelte utgiftsposter som vi med rimelig sikkerhet vet noe om. Avslutningsvis skal vi se på to hovedutfordringer som knytter seg til velferdsstatens framtid og dermed mange funksjonshemmedes støtteapparat.

¹ På 80-tallet har utviklingen i trygden ikke fulgt den generelle inntektsutviklingen i samfunnet, med den følge at funksjonshemmedes relative økonomiske posisjon ble forverret (Løchen 1992). Funksjonshemmedes dårligere økonomi, relativt til ikke-funksjonshemmede, gjenspeiler seg både i bruttoinntekt, disponibel realinntekt og husholdningsinntekt. Det er imidlertid store inntektsforskjeller innenfor gruppen funksjonshemmede, avhengig av kjønn, alder og type/grad av uførhet (Fløtten 1992a).

2.1 Statsfinansielle konsekvenser

Regjeringen har ikke gjennomført egne beregninger med sikte på å tallfeste de virkninger EØS-avtalen vil kunne få for den samlede økonomiske utviklingen eller for offentlige budsjetter. Regjeringen mener imidlertid at regnestykket vil komme ut på den positive siden:

«Samlet sett vil avtalen ha positive virkninger for den økonomiske utvikling. Dermed styrkes også skattegrunnlaget. En har imidlertid ikke funnet grunnlag for å tallfeste anslag for virkningene på den økonomiske aktiviteten» (St.prp. nr. 100 (1991–92):348).

EØS-proposisjonen inneholder første kartlegging av de direkte og indirekte virkninger av EØS-avtalen for budsjettet. Det understrekes i proposisjonen at det knytter seg betydelig usikkerhet til anslag for de budsjettmessige virkninger. På en rekke områder foreligger det alternative måter å gjennomføre de tiltak som kreves, og valg av løsning kan ha forskjellige budsjettmessige konsekvenser (op.cit.).

Det er en umulig oppgave å presentere en uttømmende analyse av hvordan statsfinansene vil påvirkes av EØS-avtalen eller ved norsk EF-medlemskap. Vi må derfor avgrense oss i forhold til de viktigste inntekts- og utgiftspostene til statsfinansene.

Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter²

For vårt formål vil det være tilstrekkelig å se på offentlig forvaltning,³ siden det er denne delen av offentlig sektor

² Framstillingen er hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSB) rapport *Offentlig Forvaltning i Norge* (1992).

³ Statistisk sentralbyrås statistikk for offentlig forvaltning bygger på nasjonalregnskapets prinsipper og definisjoner. Offentlig forvaltning (fortsettes...)

som berører funksjonshemmede direkte ved produksjon av tjenester og omfordeling av inntekter.

Offentlig forvaltnings inntekter

Offentlig forvaltnings inntekter består i hovedsak av direkte og indirekte skatter, trygde- og pensjonspremier, gebyrer samt renteinntekter. På 80-tallet har det skjedd endringer i enkelte av inntektspostenes relative betydning. Tabell 1 i vedlegg 1 gir en oversikt over offentlig forvaltnings inntekter i 1991.

De direkte skatteinntektene (inntekts- og formueskatt m.v.) er redusert med om lag 10 prosentpoeng fra 1980 til 1990. I 1980 utgjorde de direkte skattene i underkant av 40 prosent av de samlede inntektene, mens i 1990 representerte denne inntektskilden bare 30 prosent. Indirekte skatter (merverdiavgift, særavgifter, toll m.v.), utgjorde en noe mindre andel av de samlede inntektene i 1990 enn i 1980. Andelen som dekkes av trygde- og pensjonspremier har endret seg relativt lite når vi ser hele tiårsperioden under ett. Gebyrene finansierer bare en mindre del av forvaltningens produksjon, men deres betydning har økt i de senere årene. Offentlige gebyrer som andel av BNP utgjorde ca 1,5 prosent i hele perioden fra 1965 til 1980, men siden har andelen økt til knapt 2 prosent i 1985 og til nesten 3 prosent i 1990 (6,1 mrd kroner). Dette skyldes i vesentlig grad utviklingen i gebyrene innenfor helse- og sosialsektoren. Det var en svært sterk vekst i renteinntektene på 1980-tallet. Denne andelen

3 (...fortsatt)

omfatter den statlige forvaltning og kommuneforvaltning (fylkes- og primærkommunene), samt trygdeforvaltningen. Offentlig forvaltning omfatter *ikke* følgende: Offentlig virksomhet som er organisert som aksjeselskap eller stiftelser; Offentlige foretak (bl.a. NSB, Postverket, Statskraftverkene, Televerket, og kommunale elverk), offentlige finansinstitusjoner, offentlig virksomhet som i stor skala selger varer eller tjenester til markedet selv om de ikke er selvstendige juridiske personer. Selvstendige statsforetak hvor staten eier mer enn 50 prosent av aksjekapitalen. I tidsrommet 1962–1990 gir nasjonalregnskapet sammenhengende tidsserier.

har økt med om lag 10 prosentpoeng, til nærmere 17 prosent av de totale inntektene i 1990.

Inntektene knyttet til oljeskattene har utgjort den største usikkerhetsfaktoren i forvaltningens inntektsgrunnlag på 80-tallet. Det er ingen innteks- eller utgiftspost på de offentlige budsjettene av tilsvarende betydning, som kan svinge like mye fra år til år.

Sammenlignet med Sverige og Danmark har skattetrykket, målt som samlede skatter⁴ i prosent av BNP, vært klart lavere i Norge. Skattetrykket i Tyskland og Storbritannia var klart lavere enn det norske, mens skattetrykket i Frankrike og Nederland var av samme størrelsesorden. Indirekte skatter m.v. som prosent av BNP er gjennomgående høyere i de nordiske enn i de ikke-nordiske landene. Blant de nordiske landene ligger Danmark og Norge høyst.

Offentlig forvaltnings utgifter

Offentlig forvaltnings utgifter kan i hovedsak knyttes til tradisjonelle oppgaver, velferdsoppgaver, næringspolitiske oppgaver samt renteutgifter. Tabell 2 i vedlegg 1 gir en oversikt over offentlig forvaltnings utgifter i 1991.

Forvaltningens tradisjonelle oppgaver knyttet til alminnelig offentlig tjenesteyting (inklusive politi og rettsvesen) og forsvar utgjorde i 1990 om lag 14 prosent av de totale utgiftene. Helse- og sosialutgiftene⁵ og undervisningsutgiftene,

4 Premier til offentlige trygde- og pensjonsordninger inngår her i samlede skatter.

5 Helse- og sosialutgiftene omfatter utgifter til helse- og sosialtjenester samt overføringer til husholdningene. Helsetjenestene i nasjonalregnskapet omfatter aktiviteter hvor diagnostisk virksomhet, behandling og forebyggende helsearbeid er hovedoppgaver. De sentrale produktene er behandlingstjenester og sykdomsforebyggende tjenester. Sosialtjenester omfatter aktiviteter med sosialt omsorgsarbeid som hovedoppgave. En viktig oppgave er også administrasjon av overføringene til helse- og sosialformål. Kommuneforvaltningen har ansvaret for hovedtyngden av de offentlige helse- og sosialtjenestene.

(fortsettes...)

som kan kalles utgifter til vedlikehold og utbygging av velferdsstaten, utgjorde hele 60 prosent av utgiftene.

Sosial trygd og velferd la beslag på om lag 35 prosent av de totale utgiftene i 1990. Dette er en klar økning i forhold til 1980. Mens offentlige helse- og sosialutgifter som prosentandel av offentlige utgifter utgjorde 48,6 prosent i 1990 (42,6 prosent i 1980).

Veksten i både overføringene og i helse- og sosialtjenestene i løpet av 1980-årene har vært langt kraftigere enn veksten i BNP. Det var særlig i perioden fram til 1983, og i perioden etter 1987, at overføringene og helse- og sosialtjenestene vokste kraftigere enn BNP. Spesielt høy vekst hadde overføringene i årene etter 1988.⁶

Inntektsstønadene er overføringer til de private husholdningene. I 1990 utgjorde inntektsstønadene om lag 90 prosent av de totale overføringene til helse- og sosialformål. De øvrige overføringene er subsidier og helsestønader. Et forhold som forklarer en vesentlig del av den betydelige utgiftsøkningen i stønadene i løpet av 1980-årene, er veksten i tallet på stønadsmottakere⁷. Det har vært en vekst på nesten 250 000 personer for disse gruppene fra 1980 til 1990. Mesteparten av

5 (...fortsatt)

Av regnskapsmessige grunner er det tatt med en post *helsestønader* i Nasjonalregnskapet. Denne posten reflekterer ikke en faktisk inntektsstrøm til husholdningene, men er tatt med for å sikre balanse mellom inntekter og utgifter, siden det offentlige finansierer en betydelig privat tjenesteproduksjon (privatpraktiserende helsepersonell og privateide helse- og sosialinstitusjoner). Denne type tjenesteproduksjon er ikke med i tallgrunnlaget for offentlig forvaltning. Den øvrige delen av offentlige overføringer til helse- og sosialformål er derimot finansielle inntektsstønader til private personer. Inntektsstønadene omfatter pensjoner, trygder og andre sosiale stønadsordninger.

6 Fra 1985 til 1991 økte utbetalinger til pensjonsstønader med 2,3 prosentpoeng (en økning på 30,9 mrd kroner), mens utgiftene til dagpenger ved arbeidsledighet økte med 0,7 prosentpoeng (en økning på 5,9 mrd kroner) (SSB/Wikborg Finansdepartementet).

7 Personer som mottar arbeidsløshetsstønad, alderspensjon, uførepensjon, etterlattestønad og enslig forsørgerstønad.

veksten forklares av at alders- og uførepensjonistene økte med om lag 168 000 personer. Tallet på registrerte arbeidsledige økte også sterkt i løpet av tiårsperioden.

Utgiftene til alderspensjon utgjør den største enkeltposten blant inntektsstønadene. I perioden 1980 til 1990 økte tallet på alderspensjonister med 18 prosent. I samme periode har utbetalingene til tilleggpensjon hatt en kraftig økning.

Utbetalingene til uføretrygd har hatt en jevn økning fra år til år på 1980-tallet. De store utbetalingene forklares i hovedsak av veksten i tallet på uførepensjonister. Denne gruppen økte 47 prosent fra 1980 til 1990, og størst var økningen i siste halvdel av tiåret.

Det er vanskelig å sammenligne offentlig forvaltnings utgifter i Norge med EF-land på grunn av avgrensnings- og definisjonsproblemer. Ulik organisering av for eksempel trygdeordninger eller offentlig finansierte helsetjenester vil blant annet påvirke størrelsesmålene. Norge ligger høyere enn EF-gjennomsnittet i 1968, 1978 og 1988 når det gjelder offentlig konsum som prosent av BNP, men forskjellen mellom Norge og EF avtok fra 1978 til 1988. Forskjellen i forhold til Tyskland, Storbritannia og Frankrike er imidlertid ikke mer en ca 2 prosentenheter i 1988.

I EF-landene er stønader til husholdningene som prosent av BNP i gjennomsnitt litt lavere enn i Norge. I Tyskland og Storbritannia er stønadsandelen klart lavere enn i de skandinaviske landene, mens Frankrike og især Nederland ligger betydelig høyere. Det høye nederlandske nivået på offentlige stønader til husholdningene må ses i sammenheng med landets relativt lave offentlige konsum. Mange oppgaver som i de fleste land utføres av forvaltningen og utgjør en del av offentlig konsum, utføres i Nederland av private. Også i Nederland blir disse tjenestene betalt av det offentlige, men da i form av stønader til husholdningssektoren.

Fordi mange land i EF har betydelig høyere arbeidsledighet enn Norge, vil en stor del av overføringene til husholdningene utgjøre stønader til arbeidsledige.

Statlige utgifter til funksjonshemmede⁸

Det er ingenting som tyder på at statens utgifter til funksjonshemmede er blitt redusert de siste årene. De statlige utgiftene til eldre og funksjonshemmede har hatt en realvekst på ca 30 prosent for perioden 1985–92. Faktisk vekst er beregnet til nær 21 mrd kroner.

Sosialdepartementet har inndelt de statlige utgiftene til eldre og funksjonshemmede i kontantytelser og tjenester.⁹ Fra 1985 til 1992 har kontantytelser til eldre og funksjonshemmede økt med 33 prosent, mens utgifter til tjenester har økt med 17 prosent (se tabell 3, vedlegg 1). Kontantoverføringene har således hatt en betydelig og jevn vekst, mens utgifter til tjenester bare har økt svakt. For en nærmere inndeling av utgiftene på ulike formål henvises til tabell 4, vedlegg 1.

Siden pensjonsutbetalingene m.v. utgjør ca 75 prosent av alle ressurser til eldre og funksjonshemmede, er det av interesse å se nærmere på fordelingen (se tabell 5, vedlegg 1). I 1992 var utgifter til alderspensjon dobbelt så store som utgifter til uførepensjon, men i perioden 1985 til 1992 var

8 Avsnittet bygger på Sosialdepartementets oppgaver over statens utgifter til tiltak for eldre og funksjonshemmede for perioden 1985-92 (Sosialdepartementet 1992). Det er forsøkt å beregne størrelsen på de statlige utgiftene forbeholdt eldre og funksjonshemmede på relevante departementers budsjett. En del kapitler/poster er målrettet mot disse gruppene (alderspensjon, bilstønad/lån), men ofte er eldre og/eller funksjonshemmede bare en/to blant flere målgrupper, hvor det er vanskelig å skille gruppene fra hverandre. Det har således vært nødvendig å foreta enkelte anslag, særlig på områder der eldre eller funksjonshemmede erfaringsmessig er storbrukere (deler av helsevesenet). Når det gjelder attføringspenger og uførepensjon er disse utgiftene angitt uavkortet, selv om utgiftene går til andre enn eldre og funksjonshemmede – siden eldre og funksjonshemmede er de dominerende brukergruppene. Med eldre menes alle personer over 67 år, enten man er hjelpetrequende eller ikke.

9 Med kontantytelser menes utbetalinger til enkeltpersoner eller overføringer fra staten til fylkeskommune/kommune som videreføres som en kontantstønad til enkeltpersoner. Med tjenester menes praktiske tiltak overfor enkeltpersoner eller overføringer fra staten til fylkeskommune/kommune til slike formål.

den prosentvise økningen i utgifter til uførepensjon nesten dobbelt så stor som for alderspensjon.

I Norge er andelen personer som er registrert som uføre, økt fra 99 000 i 1967 til 233 000 i 1990 (Hatland 1991). Dette har blant annet medført en sterk vekst i folketrygdens utbetaling til uførepensjonister. Folketrygdens utgifter til uførepensjon økte 49 prosent, målt i faste priser, fra 1980 til 1988 (NOU 1990:17, Fløtten 1992). I løpet av 1992 har det imidlertid blitt 2000 færre uføretrygdede i Norge. Nedgangen forklares blant annet ved økt satsing på attføring som alternativ til varig uføretrygning, små årskull og en innstramning i reglene (*Arbeiderbladet* 4.1.93).¹⁰

I perioden 1985 til 1992 var veksten i utgifter til attføring/hjelp på over 110 prosent, men denne utgiftsposten utgjør fortsatt en relativt beskjeden andel totalt sett. Fram til 1987 var det rundt 30 000 mottakere av attføringspenger. Ved utgangen av 1991 var tallet steget til drøyt 60 000. I den samme perioden ble køen av arbeidsledige mer enn fordoblet. Under saldering av statsbudsjettet i desember 1992 ble det vedtatt enkelte innstramminger i reglene for å motta attføringspenger. Nedre aldersgrense ble hevet fra 16 til 19 år, samt at vilkårene for attføring ellers skal bli mest mulig likestilt med regelverket for sykepenger. Det skal stilles klarere krav til aktiv og effektiv behandling. Attføring skal

¹⁰ I Norge er funksjonshemmede dekket av Folketrygdens uførepensjon. For å ha rett til uførepensjon må man være definert som varig ufør. På 1970-tallet foregikk en sterk liberalisering av kriteriene for tildeling av uførepensjon i Norge. De senere år har det vært en innstramning av disse kriteriene igjen. Bedømmelsen av ervervsevnen har blitt strengere. Tidligere målte man uføregrad i forhold til «høvelig arbeid», nå måler man uføregrad i forhold til alt arbeid man kan utføre. Ved lov av 14.6.91 ble det også innført en innstramning i de medisinske vilkår for uførepensjon. Ved Lov av 14.6.91 ble de medisinske vilkårene for å få uføretrygd strammet inn. Loven trådte i kraft straks. Det kreves etter dette at sykdom, skade eller lyte skal være en *vesentlig* grunn til den nedsatte arbeidsevnen. Sosialdepartementet har fått hjemmel til å fastsette nærmere forskrift om hvilke krav som skal stilles til sykdom, skade eller lyte og den nedsatte ervervsevnen som vilkår for rett til uførepensjon (St.prp. nr. 1 (1991-92)).

i tillegg, som hovedregel, begrenses til ett år (*Arbeiderbladet* 5.1.93).

Sosialdepartementets tallmateriale forteller lite om hvordan behovene for tiltakene har utviklet seg. Selv om det har vært en sterkt vekst på en utgiftspost, betyr det ikke derfor at behovene på dette aktuelle området har blitt bedre dekket. Sosialdepartementets oppgaver sier heller ingenting om kommunenes utgifter til eldre- og funksjonshemmede. Kommunene skal finansiere mye gjennom rammetilskudd, og det er en kjent kritikk mot kommunene at for eksempel eldreomsorgen burde hatt tilgang på flere ressurser (Fløtten 1992a).

Hvilke inntekter og utgifter er viktige i EF-sammenheng?

Av det foregående går det klart fram at funksjonshemmede som gruppe er svært avhengig av offentlige overføringer og tjenester og derfor sårbare ved eventuelle nedskjæringer. EF har imidlertid ikke kompetanse på politikkområdene som direkte berører nasjonalstatens økonomiske disposisjoner med hensyn til tradisjonelle velferdsoppgaver (undervisning og helse og sosial), samt inntektsoverføringer til private (pensjoner, attføring, sosialhjelp o.l.). Spørsmålet er likevel om vi kan opprettholde våre velferdsordninger dersom statens inntektsgrunnlag endres.

Siden 58 prosent av offentlig forvaltnings inntekter kommer fra direkte eller indirekte skatter (se tabell 1, vedlegg 1), og EF har en uttalt politikk på dette området, er det av interesse om denne politikken vil få betydning for inntektsgrunnlaget til den norske velferdsstaten. Sammenlignet med en rekke andre EF-land, vil de nordiske velferdsstatene være mer sårbare overfor EFs skattepolitikk dersom denne politikken fører til «betydelige» reduksjoner av skatte- eller avgiftsnivået i forhold til dagens nivå.

Baserer vi oss på historiske data, er derfor inntektssiden viktigere enn utgiftssiden i lys av hvilke politikkområder som berøres av EF. Det kan tenkes at norsk tilpasning til EF vil

endre dette bildet. Det er på det nåværende tidspunkt svært vanskelig å angi om det vil føre til nye inntekts- og utgiftsstrømmer, og hvilken betydning disse strømmene eventuelt vil få. I det følgende skal vi først se på hvorvidt norsk tilpasning til EF vil føre til omfattende endringer i skatte- og avgiftsinntektene. Videre skal vi, med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon, se på hvilke konsekvenser det kan få for offentlig forvaltnings utgifter mer generelt.

2.2 Skatte- og avgiftsinntekter

Offentlig forvaltnings inntektsgrunnlag kan endres enten ved at skatte- og avgiftspolitikken endres (for eksempel ved at satsene endres), og ved at skattegrunnlaget endres (omfanget). I det følgende skal vi først ta utgangspunkt i hva EØS-avtalen kan innebære for norsk skatte- og avgiftspolitik, etterfulgt av en tilsvarende drøftelse knyttet til et eventuelt EF-medlemskap.

EØS-avtalen og norsk skatte- og avgiftsharmonisering

EØS-avtalen griper i liten grad direkte inn i norsk skattepolitikk. Det utelukker ikke at utviklingen i våre naboland, i EF og i internasjonal økonomi kan legge sterke føringer på skatte- og avgiftspolitikken her i landet – både med og uten EØS-avtalen.

På det skattemessige området vil EØS-avtalen føre til få formelle endringer. EØS-avtalen berører ikke grensekontrollen i forhold til de øvrige EØS-landene, og norske myndigheter vil således ha mulighet til å opprettholde dagens begrensninger (kvoter) på private forbrukeres import fra utlandet (grensehandel). Med en EØS-avtale vil Norge dermed ikke være utsatt for det samme markedsmessige presset til å tilpasse avgiftsnivået, som kan gjøre seg gjeldende ved et EF-medlemskap.

Den reelle avhengigheten av avgiftspolitikken i våre naboland ble klart demonstrert i forbindelse med de svenske avgiftsreduksjonene våren 1992. Ved hjelp av kvotebegrensninger og nitidig grensekontroll er det selvsagt teknisk mulig i en viss utstrekning å begrense omfanget av grensehandelen over Kjølen på tross av store avgiftsforskjeller på følsomme varer, men de politiske kostnadene kan bli tunge å bære.

Selv om skattepolitikk og skattelovgivning generelt er holdt utenfor EØS-avtalen, kan det tenkes at skattepolitikken ikke vil bli helt uberørt av EØS. Det har vært hevdet at den sterkere økonomiske konkurransen på det indre markedet og gjennomføringen av prinsippet om fri kapitalbevegelse og fri bevegelighet for arbeidstakere, kan innsnevre mulighetene til å opprettholde et skattenivå og en skattestruktur som avviker sterkt fra konkurrentlandenes.¹¹ Økonomisk integrering kan innsnevre den reelle skattepolitiske handlefriheten i forhold til mobile skattekilder, men det er tvilsomt om tilslutningen til EØS gjør noen stor forskjell for Norges del. Norge har i likhet med de fleste OECD-land valgt å avvikle alle restriksjoner på valutabevegelser uavhengig av EØS. I dagens internasjonale økonomi beveger kapitalen seg fritt, og det er få muligheter for de enkelte nasjonalstater til å utøve noen effektiv kontroll uten å skape store negative virkninger. Det betyr at den nasjonale bedrifts- og kapitalbeskatningen uansett må utformes under hensyn til utviklingen internasjonalt.

Det kan likevel tenkes at forbudet mot diskriminerende lovgivning og statsstøtte, som er innebygd i EØS-avtalen, kan sette grenser for norske myndigheters bruk av skattepolitiske virkemidler. Skattemessige fradragsordninger som utelukkende har til formål å favorisere en bestemt norsk

¹¹ Det er en vanlig antakelse i den sosialøkonomiske litteraturen at økonomisk internasjonalisering kan tvinge fram konvergens mellom land når det gjelder beskatning av mobile skattekilder (Sinn 1989, Sørensen 1990). For svært mobile skattekilder, som kapital og næringsvirksomhet, er det i teorien en risiko for skattekonkurranse. Det vil si at nasjonalstatene tvinges ut i en konkurranse om å senke den effektive beskatningen for å opprettholde tilførselen av risikovillig kapital.

virksomhet eller gruppe av virksomheter i forhold til konkurrentene, kan være i strid med EØS-reglene. Det samme kan gjelde for fradragsordninger som virker direkte diskriminerende mot borgere og foretak ellers i EØS.¹²

EØS-avtalen vil innebære reelle endringer når det gjelder arbeidskraftens frie bevegelse. Men det er lite som taler for at det på kort sikt vil oppstå store problemer i form av skattemotiverte flyttestrømmer – verken i EØS-området som helhet eller spesielt til og fra Norge. Erfaringene fra dagens EF tilsier at arbeidskraften jevnt over er lite mobil, ikke minst på grunn av språklige og kulturelle barrierer. Den norske personbeskatningen er ikke så høy at den i seg selv skulle gi sterke motiver for flytting. Eventuelt måtte nivået på beskatningen veies opp mot kvalitet og omfang til det offentlige velferdstilbudet (Hagen 1991b).

Selv om internasjonaliseringen kan legge visse bånd på den nasjonale skattepolitiske handlefriheten når det gjelder de svært mobile skattekindene, trenger den ikke å føre til at skattestrukturen eller skattetrykket blir mer lik. For det første er en rekke av de viktigste skattekindene lite følsomme for skattekonkurranse. For det andre trenger ikke et høyt skatteinivå å svekke konkurranseevnen, hvis det bidrar til høy kvalitet på det offentlige servicetilbudet til både virksomheter og forbrukere (Mosley og Schmid 1992).

Konsekvenser for statsfinansene av EFs skatte- og avgiftspolitikkk ved norsk EF-medlemskap

EFs planer om harmonisering av moms- og særavgiftene i forbindelse med gjennomføringen av det indre markedet skapte bekymringer ut fra statsfinansielle hensyn både i flere

¹² Et mulig eksempel her er den nye særordning for stimulering av aksjesparing som har avløst AMS (Aksjesparing med skattefri gevinst). Ordningen innebærer en skattemessig favorisering av investeringer i norske, fremfor utenlandske, aksjer og kan av den grunn oppfattes som diskriminerende.

av EFs medlemsland (særlig Danmark og Irland) og i potensielle medlemsland som Sverige og Norge (Paus 1991).

Harmonisering av moms- og særavgifter kom for alvor på EFs dagsorden i forbindelse med planene om etablering av det indre markedet, og avviklingen av skattemessige barrierer har vist seg å være en av de vanskeligste og mest kontroversielle sidene ved gjennomføringen. For å få avviklet all grensekontroll og alle grenseformaliteter ved person- og varebevegelser over de interne grensene i EF, må systemene for oppkreving av moms- og særavgifter legges om. Nasjonalstatenes muligheter til å opprettholde satser på moms- og særavgifter som avviker sterkt fra nabolandenes, kan bli begrenset.

Momssatsene, og ikke minst særavgiftene, varierer sterkt mellom EFs medlemsland. Opprinnelig foreslo Kommisjonen at man på forhånd skulle gjennomføre en vidtgående, politisk bestemt, harmonisering før grensene kunne åpnes, og at man skulle legge det såkalte opprinnelseslandsprinsippet til grunn, det vil si prinsippet om at varen skal beskattes i eksportstaten.

Det har imidlertid vist seg umulig å oppnå enighet om en sterk harmonisering og om den foreslåtte overgang til opprinnelseslandsprinsippet. Etter en lang og omfattende politisk tautrekking mellom Kommisjonen og medlemslandenes regjeringer, har Ministerrådet omsider kommet fram til hovedelementene i en overgangsordning for den indirekte beskatning, som skal gjelde fra den 1.1.93 og fram til 1.1.97.

Selv om hovedmålsetningen står fast – nemlig at grensekontrollene innad i EF skal bortfalle – har EFs Ministerråd valgt en løsning som innebærer at man til en viss grad overlater til forbrukerne å tvinge fram en gradvis tilnærming av moms- og særavgiftssystemene medlemslandene i mellom. Med avviklingen av grensekontrollene og kvotebegrensningene på privatpersoners innkjøp av varer i andre EF-land, vil det bli et sterkt markedsmessig press for å tilpasse avgiftsstrukturen nedover mot det nivå som gjelder i nabolandene. Forbrukerne i land med høyere avgiftssatser vil få større anledning til å handle inn varer i nabolandene, og myndig-

hetene i høysatslandene har bare ett virkemiddel for å komme en slik grensehandel til livs – nemlig å tilpasse sin avgiftsstruktur slik at det ikke lenger lønner seg for forbrukerne å «gå over bekken etter vann».

Det betyr likevel ikke at det fører til en fullstendig harmonisering av den indirekte beskatningen i EF. Erfaringene fra USA tilsier at det er mulig å opprettholde betydelige forskjeller i både moms- og særavgifter selv om grensene mellom de enkelte stater er åpne (Finansministeriet m.fl. 1989). Erfaringer fra USA viser at den geografiske plassering til de enkelte medlemsland vil ha betydning for grensehandelsproblemet størrelse og dermed for hvilke satsforskjeller det er mulig å opprettholde.

Som et ledd i overgangsordningen fram til 1997 har EFs ministerråd vedtatt flere viktige unntaksbestemmelser, som vil bidra vesentlig til å dempe det markedsmessige harmoniseringspresset.¹³ Selv om unntaksbestemmelsene er tidsbegrensede, faller de ikke automatisk bort den 1.1.97. En eventuell avvikling av en eller flere av bestemmelsene må vedtas i Ministerrådet, der samtlige medlemsland har vetorett. Det betyr at vi ennå ikke vet med sikkerhet hvilke avgiftspolitiske regler som kommer til å gjelde i EFs indre marked fra det tidspunkt det kan være aktuelt med et norsk medlemskap.

Den foreslåtte overgang til opprinnelseslandsprinsippet er foreløpig utsatt, og man har forlatt den politiske linjen som bygger på forhåndsbestemte krav til harmonisering av satsene til fordel for et fleksibelt opplegg, der man i hovedsak nøyer

13 (1) Danmark og Storbritannia har fått anledning til å opprettholde visse kvotebegrensninger på privatpersoners import av alkohol og tobakk (det er imidlertid usikkert hvordan slike kvotebegrensninger kan håndheves når man samtidig fjerner den fysiske grensekontrollen). (2) Postordrefirma må betale moms og særavgifter i forbrukslandet, hvis deres omsetning til forbrukere i andre EF-land overstiger et visst nivå. (3) Det skal betales moms og særavgifter i forbrukslandet ved privatpersoners kjøp av nye personbiler, båter og fly i et annet medlemsland. (4) Når offentlige institusjoner, banker og forsikringselskap som ikke selv er momsplichtige, gjør større innkjøp i utlandet, skal det betales moms til hjemlandet.

seg med å fastlegge minimumssatser for moms og de viktigste særavgiftene (på alkohol, tobakk og oljeprodukter).

Det er videre viktig å være oppmerksom på at en rekke av EF-landene kan bli tvunget til å øke sine skatteinntekter, hvis de skal lykkes med å oppfylle kravene til deltakelse i den økonomiske og monetære unionen (jf Maastricht-avtalen). Det er ikke urimelig å anta at høyere særavgifter kan bli en kjærkommen finansieringskilde for slunkne statskasser i en rekke av de land som i dag satser lite på indirekte beskatning. Det kan allerede registreres tendenser til at lavsatsland er på vei til å heve sine moms- og særavgiftssatser.¹⁴

Disse forholdene gjør det vanskelig å komme med presise anslag på det mulige avgiftstapet som Norge ville bli påført ved et eventuelt medlemskap i EF. Det er gjort forsøk på å beregne det umiddelbare skattetapet i både Danmark og Sverige, der det opereres med anslag på henholdsvis 40 mrd DKK og 35 mrd svenske kroner (Finansministeriet m.fl. 1989, Finansdepartementet 1992). Det er to grunner til at virkningene for Norges del trolig vil bli langt mindre.

For det første har Norges geografiske plassering stor betydning. En meget stor del av den danske befolkningen har kort reiseavstand til Tyskland, og det betyr at Danmark må regne med store grensehandelslekkasjer, hvis ikke avgiftsnivået tilpasses nedad mot det tyske. For det andre er den norske momsen på 22 prosent mot 25 prosent (på standardvarer) i begge de skandinaviske nabolandene. En meget stor del av skattetapet som forventes i Danmark og Sverige stammer fra en forventet nedsettelse av momsen til 20 prosent.

På bakgrunn av det endelige kompromisset om den indirekte beskatningen i EFs ministerråd har Paus (1991) beregnet størrelsen på et mulig norsk skattetap ved tilslutning til EF. Paus anslår det umiddelbare (statiske) tapet til å ligge

¹⁴ Storbritannia økte nylig sin standardsats fra 16 til 17,5 % og den tyske regjering har varslet en økning av momsen for å bidra til finansieringen av gjenoppbyggingen i det tidligere Øst-Tyskland.

mellom 2 og 11 mrd kroner. Tapet er først og fremst knyttet til en forventet nedsettelse av alkohol- og tobakksavgiftene, jf tabell 2.1. Paus' anslag bygger imidlertid på en momssats på 20 prosent. Det framtidige provenytapet vil påvirkes både av nivået på momssatsen og på om man innfører differensierede momssatser.

Tabell 2.1 Regneeksempel over mulig provenyendring fra indirekte skatter ved et norsk EF-medlemskap¹⁾

Endring	Inntektseffekt i mrd kr
Momssatser på matvarer redusert med mellom 0 og 11 prosentenheter	0–5
Redusert moms på varer med normalsats	0–1
Avskaffelse av særavgifter som krever grensekontroll ²⁾	0–1
Redusert alkoholavgift	2–3
Redusert tobakksavgift	0–1
Sum	2–11

Noter:

1) Tabellen forutsetter samme forbruk og forbrukssammensetning som før tilpasning. Alle tall er avrundet.

2) Engangsavgift er ikke inkludert. Charteravgift inkludert.

Kilder: Nasjonalregnskapsstatistikk. Paus (1991).

Tapet er ikke overveldende vanskelig å kompensere, hvis det er politisk vilje. Myndighetene kan møte det offentliges inntektsbortfall ved enten å øke andre skatter og avgifter (som ikke omfattes av harmoniseringen) eller redusere de offentlige utgiftene (subsider, overføringer, konsum og investeringer).

Paus (1991) viser for eksempel til at miljøavgifter (utenom mineraloljeprodukter) på lengre sikt kan bidra til å kompensere for det indirekte skattetapet. Videre kan myndighetene ta i bruk økt brukerbetaling av offentlige tjenester (no pay no cure-prinsippet). Sistnevnte reiser fordelingsmessige spørsmål.

EFs framtidige skattepolitikk

Til nå har EFs forsøk på skatteharmonisering først og fremst vært knyttet til moms og særavgifter, selv om samordning av bedrifts- og kapitalbeskatningen også har stått på EFs dagsorden i en årrekke.

For tiden foregår det en diskusjon om behovet for en eventuell harmonisering av direkte skatter – først og fremst kapital- og bedriftsbeskatningen. Det er uenighet blant fagøkonomene om hvor stort problem skattekonkurransen kan bli i det indre markedet, og dermed om det vil være behov for å koordinere skattepolitikken på EF-nivå. Noen hevder at problemet er lite og i alle fall begrenset til bedrifts- og kapitalbeskatningen (Petersen 1991, Det økonomiske råd 1990). Andre hevder at skattekonkurransen vil bli et alvorlig problem, og at hensynet til å opprettholde et solid finansieringsgrunnlag for den offentlige sektoren i EFs medlemsland taler for utviklingen av felles EF-regler på skatteområdet (Sørensen 1990 og 1991).

EFs ministerråd har vedtatt flere direktiv om beskatningen av transnasjonale selskap med henblikk på å unngå dobbeltbeskatning som hindrer den frie bevegelse over landegrensene. I tillegg til å unngå vridninger i konkurransen, som antas å hemme effektiviteten, har hensynet til å opprettholde en effektiv beskatning av kapital og bedrifter begynt å spille en viktig rolle i policy-diskusjoner i EF.

I 1989 fremmet Kommisjonen forslag om en felles kilde-skatt på renteinntekter, som først og fremst hadde til hensikt å unngå skatteunndragelser og skattekonkurransen. Forslaget ble avvist i EFs ministerråd etter motstand fra Luxembourg, Storbritannia og Nederland. EF-kommisjonen arbeider nå i stedet primært med å utvikle systemer for gjensidig innsyn, som kan hindre skatteunndragelser og hvitvasking av penger. Også disse initiativene hemmes av motstand fra enkelte EF-land. Luxembourg ønsker blant annet å fastholde sitt system med streng bankhemmelighet.

Kommisjonen nedsatte i 1990 en ekspertkomité som fikk i oppdrag å undersøke om det var behov for en overnasjonal koordinering av bedrifts- og kapitalbeskatningen, og å legge

fram forslag til konkrete tiltak. Komiteens innstilling, som ble lagt fram i 1992, konkluderer blant annet med at det ennå ikke finnes klare tegn på at det har utviklet seg en egentlig skattekonkurranse mellom medlemslandene. Likevel anbefaler komiteen en rekke konkrete tiltak som blant annet skal sikre mot skatteunndragelser og skattekonkurranse (EF-kommisjonen 1992b).

Problemet for de som ønsker at EF skal utvikle sterkere initiativer på det skatte- og avgiftspolitiske området, er at hjemmelsgrunnet for slike initiativ er svakt, og at reguleringer på det skattepolitiske området under alle omstendigheter krever enstemmighet.

Resultatet fra Maastricht ble ikke noen styrking av den overnasjonale beslutningsmyndighet på beskatningsområdet.¹⁵ Fortsatt gjelder det vetorett i alle spørsmål vedrørende skatt. Det samme gjelder for miljøavgifter, selv om Maastricht-avtalen innebærer en viss styrking av EFs myndighet på det miljøpolitiske området. Avgiftsspørsmål er et av de områdene der man fortsatt må fattevedtak med enstemmighet.

Det er lite som tyder på at EF i overskuelig framtid kommer til å gå langt i retning av å utvikle og utøve overnasjonal beslutningsmyndighet i skattespørsmål. Dertil er motstanden i medlemsstatene for stor.

Innvirkning på økonomien generelt

Regjeringen viser til at de studier som foreligger, entydig konkluderer med at det indre marked i en periode vil gi vekstimpulser for de land som deltar i integreringen. Regjeringen understreker at det er ulike vurderinger av størrelsen på de samlede inntektsgevinstene. Den viser til de betydelige

¹⁵ I diskusjonene forut for Maastricht-avtalen ble det fra flere hold tatt til orde for å åpne for flertallsbeslutninger i skattespørsmål. Ikke minst Euro-LO har i en rekke uttalelser gått inn for å innføre sterkere hjemler i skattespørsmål ut fra ønsket om å forebygge skattekonkurranse og dermed sikre finansieringsgrunnet for offentlig sektor.

metodemessige problemene som knytter seg til det å tallfeste effektene av så omfattende endringer i de økonomiske rammebetingelser som det indre markedet og EØS forventes å innebære, samt usikkerheten knyttet til hvorvidt en faktisk klarer å realisere et indre marked etter intensjonene (St.prp. nr. 100 (1991–92):382).

EØS-proposisjonen viser blant annet til studiene til ECON (1989) og til Norman og Orvedal (1990). Forskernes forbehold og forutsetninger kommer i liten grad fram. I en rekke av studiene rettes det kritikk mot de opprinnelige studiene som ligger til grunn for Cecchini-rapporten,¹⁶ og det sies lite om usikkerhetene som knytter seg til de norske anslagene.

Det er derfor betydelig usikkerhet om omfanget av de positive effektene som følger av integreringen. En rekke spørsmål er fortsatt gjenstand for debatt: Hvor stor vil veksten i etterspørselen totalt sett bli, hvor omfattende blir restruktureringen i enkelte næringer, hvilken sysselsettingsmessige effekter kan man forvente, hvor stor økning i skattegrunnlaget kan man forvente, og når kan man forvente å se de positive resultatene?

2.3 Offentlig forvaltnings utgifter

Som nevnt vil ikke de tunge utgiftene i offentlig forvaltning direkte berøres av norsk tilpasning til EF. Det kan likevel tenkes at man vil få nye utgifter å ta hensyn til. I dette underavsnittet skal vi se på hvilke type utgifter det kan være

¹⁶ Melchior (1990) har kritisert Cecchini-beregningene for å velge de mest optimistiske forutsetningene på hvert trinn i beregningene, og summere disse. Videre er det pekt på at analysene ikke vurderer hva som hadde skjedd uavhengig av det indre markedet: Hvis det f.eks. er så store potensielle stordriftsgevinster som forutsatt, hvorfor har ikke næringslivet utnyttet dem uavhengig av «1992-prosjektet»? (Melchior omtalt i Dølvik m.fl. 1991.)

snakk om, og om disse utgiftspostene kan sies å bli en belastning for statsfinansene.

EØS-avtalen

EØS-avtalen vil få direkte konsekvenser på utgiftssiden når det gjelder:

- *Selve EØS-avtalen*, herunder finansieringen av de mange samarbeidsprogrammene som inngår i EØS, og innbetalingene til EFTAs Låne- og tilskuddsordning for Hellas, Irland, Portugal og deler av Spania.
- *Administrering av EØS-avtalen*; herunder finansiering av EØS- og EFTA-institusjoner (blant annet opprettelse og drift av EFTAs overvåkningsorgan, EFTA-domstolen og styrking av EFTA-sekretariatet), administrative utgifter for departementene og underliggende etater i arbeidet med å følge opp avtalen nasjonalt og internasjonalt.
- *Forpliktelsene som ligger i EØS-avtalen*, herunder koordinering av trygdelovgivning, utgifter i forbindelse med kontrollordninger, offentlig innkjøp m.v.

På bakgrunn av selve EØS-avtalen og statsbudsjettet for 1993 kan vi med rimelig sikkerhet si noe om:

- Kostnadene knyttet til finansieringen av samarbeidsprogrammene som inngår i EØS-avtalen
- Kostnadene knyttet til EFTAs låne- og tilskuddsordning for Hellas, Irland, Portugal og deler av Spania
- Enkelte kostnader knyttet til forvaltningen av EØS-avtalen

Ifølge delrapporten *Norsk økonomi og næringsliv ved ulike tilknytningsformer til EF* (1992) vil Norge forplikte seg til å bidra med i underkant av 400 mill kroner årlig som følge av EØS-avtalen. På bakgrunn av St.prp. nr. 100 (1991–92) har vi anslått at dette beløpet vil være minimum 525 mill kroner

i 1995.¹⁷ Vi kan imidlertid forvente å få midler i retur fra EF (blant annet gjennom norsk deltakelse i ulike program i regi av EF, for eksempel forskningsprogrammene). Danmark er for eksempel netto mottaker av forskningsmidler fra EF.¹⁸ Hva Norges nettobidrag vil være i forbindelse med samarbeidsprogrammene, er uvisst.

Under EØS-forhandlingene reiste EF krav om at EFTA-landene måtte bidra til økonomisk og sosial utjevning til fordel for mindre utviklede områder innen EF. Før Sveits' *nei*, innebar fordelingsnøkkelen mellom EFTA-landene at Norge skulle bidra med ca 1/8 av de samlede utgiftene, det vil si 125 – 150 mill kroner per år i fem år. Den 25.2.93 kom de resterende EFTA-land og EF fram til en ny forhandlingsløsning omkring disse spørsmålene. EFTA har gått med på å kompensere om lag to tredeler av Sveits' andel av fondet (som ville ha vært på 27 prosent). For Norges del innebærer denne endringen en årlig økning på om lag 35 mill norske kroner utover den opprinnelige årlige rammen på 130 mill norske kroner.

Som direkte følge av EØS-avtalen, vil EFTA ha behov for å øke sitt sekretariat med 12–15 stillinger. I tillegg skal det opprettes et sekretariatet til EFTAs overvåkingsorgan som antas å få ca 120 medarbeidere, samt EFTA-domstolen, som vil bestå av syv dommere og en administrasjon på ca 30 medarbeidere. Norge skal bidra til å finansiere de nye

17 Vi har tatt utgangspunkt i 1995 – ikke 1993, siden 1993 vil være et overgangsår. Forskjellen mellom delrapportens overslag og våre beror i hovedsak på ulike anslag knyttet til samarbeidsprogrammene. Som nevnt bygger våre overslag på samarbeidsprogrammene i 1995 slik de presenteres i St.prp. nr. 100 (1991-92). Vi understreker at våre anslag er minimumsanslag. Programmet knyttet til *Små og mellomstore bedrifter* er eksempelvis ikke tatt med i anslaget, og beløpene kan endres ved framtidige budsjettbehandlinger. HELIOS II er ikke omfattet av EØS-avtalen.

18 Dette bildet kan komme til å endre seg, ettersom EF er i ferde med å sørge for at de syd-europeiske land får større andeler av forskningsmidlene enn de hittil har fått. Denne politikken kritiseres fordi kvalititet ikke lenger vil være det avgjørende kriteriet når forskningsprosjekt skal tilgodeses (*EF-avisen* 15.9.92).

ressursbehovene i EFTA- og EØS-organene.¹⁹ Ifølge forslag til Utenriksdepartementets budsjett er det ordinære tilskuddet til EFTA-sekretariatet satt til 26 mill kroner. I tillegg er det avsatt 48,5 mill kroner til oppbygging av et administrasjonsapparat for forvaltningen av EØS-avtalen, i første rekke gjennom styrking av EFTA, samt gjennom diverse administrative tiltak i Utenriksdepartementet og berørte utenriksstasjoner (St.prp. nr. 1 (1992–93) for Utenriksdepartementet:8). Av de 48,5 mill kroner er 26 mill kroner avsatt for Norges bidrag til EFTA/EØS-pilaren, 13 mill kroner til reiseutgifter og 10,5 mill kroner til informasjonsvirksomhet, oversettelsesarbeid og nye stillinger i utenriksstjenesten/Utenriksdepartementet.

Det er en rekke faktorer som kan få betydning for offentlig forvaltnings utgifter, men hvor beløpsstørrelsene er beheftet med betydelig større usikkerhet:

- Forvaltningens øvrige administrative kostnader som følge av EØS-avtalen
- Reduserte innkjøpskostnader som følge av økt konkurranse på de offentlige innkjøpsmarkeder
- Virkninger av EFs statsstøtteregulering, herunder spørsmålet om arbeidsgiveravgiften, samt mulighetene til å bruke subsidier og overføringer

Ifølge regjeringen vil deltakelse i beslutningsprosessen i EØS kreve en betydelig innsats av EFTA-landene. EFTA-landene og EF arbeider for tiden med å kartlegge ressursbehovene. Regjeringen mener derfor det er for tidlig å si noe om hvilke konsekvenser dette vil kunne få med hensyn til norsk ressursinnsats. Samlet sett ser det ut til at den sentrale statsforvaltningens arbeidsoppgaver og arbeidsområder vil øke, selv om man på enkelte områder forventer en reduksjon av arbeidsoppgavene (St.prp. nr. 100 (1991–92):350–351). I forslaget

¹⁹ Det kan også tenkes at Sveits' nei vil få konsekvenser for utgiftene knyttet til EFTA-sekretariatet og de øvrige EØS-organene.

til statsbudsjett for 1993 understreker regjeringen at administrative merutgifter som følge av EØS-avtalen i hovedsak er tenkt dekket ved omprioriteringer og ved realisering av innsparingsmuligheter. Bare for de departementer som har fått særskilt høye administrative utgifter eller som har inndekning til tilsvarende økte inntekter, foreslås det økning av budsjetttrammene (St.prp. nr. 1 (1992–93):48).

Et tettere norsk samarbeid med EF-landene og de øvrige EFTA-landene vil også føre til at de offentlige myndighetene tar på seg nye forplikter som kan få økonomiske konsekvenser. Et eksempel på en slik forpliktelse er koordineringen av trygdelovgivningen som følge av EØS-avtalen (se kapittel 4). I EØS-proposisjonen viser regjeringen til at det er vanskelig å beregne de budsjettmessige konsekvenser som følge av et fritt arbeidsmarked og likebehandling under de nasjonale trygdeordninger, men regner med

«økte forpliktelser i forbindelse med EØS-avtalens bestemmelser om lovvalg, sammenlegging av trygdetid og eksport av ytelser (barnetrygd, medisinsk stønad og pensjoner m.v.). (...) Utgiftene vil stige gradvis fra 1993 over en 10–20 års periode, som følge av opp-tjening på viktige stønadsområder, spesielt pensjoner (St.prp. nr. 100 (1991–92):352).

En annen side ved offentlig forvaltnings utgifter er om norsk tilpasning til EF vil føre til en reduksjon av utgiftene knyttet til offentlige anskaffelser. Siden EØS-bestemmelsene om offentlige anskaffelser er svært detaljerte, er det enkelte som hevder at «vinninga vil gå opp i spinninga». Det vil si at transaksjonskostnadene som følge av det administrative merarbeidet for forvaltningen vil være lik, eller større enn, de forventede innsparingene som følge av lavere innkjøpspriser. Regjeringen regner med at norsk tilpasning til EFs offentlige innkjøpsdirektiv vil gi en positiv nettoeffekt. Dette kommer tydelig fram både i Ot.prp. nr. 97 (1991–92) og forslaget til statsbudjett for 1993. I sistnevnte viser Regjeringen til at de forventede innsparinger som følger av EØS-avtalen (blant

annet ved offentlig innkjøp), vil frigjøre ressurser til administrering av avtalen (St.prp. nr. 1 (1992–93):48). Videre har Regjeringen antydnet at de forventede besparelsene kan gi en mulig skattelette på 4000 kroner årlig per husholdning, eller eventuelt dekke årlige totalkostnader for 12–18 000 sykehjemsplasser dersom skattenivået holdes uendret (Brev fra Utenriksdepartementet, handelsministeren, datert 25.9.92, til Stortingsrepresentant Anne Enger Lahnstein, Senterpartiets stortingsgruppe. Gjengitt i Innst. S. nr. 248 (1991–92)).

ECON (Senter for Økonomisk Analyse) har ikke foretatt noen formell kvantitativ beregning av potensialet for prisfall i Norge, men mener at et prisfall på 7–10 prosent er rimelig.²⁰

«Når vi tar hensyn til at bare ca en tredjedel av innkjøpene blir berørt, gir dette et potensiale for reduserte offentlige utgifter på 3–5 mrd kr» [medregnet offentlig forretningsdrift] (ECON 1989:10–11).

ECON har ikke vurdert indirekte effekter som følge av mulig restrukturering i bransjer som blir konkurranseutsatt: Det vil si eventuelle tap av arbeidsplasser, som igjen kan få negative konsekvenser for skattegrunnlaget, eller virkninger knyttet til at norske leverandører utnytter EØS-markedet på en positiv måte, ved at det opprettes nye arbeidsplasser i Norge, og skattegrunnlaget øker. ECON har imidlertid tatt en rekke forbehold og viser til at anslagene til dels bygger på intuisjon og kvalitativ gjetning. Antar vi at totalanslaget er rimelig korrekt, kan man likevel ikke slutte at dette medfører at 3–5 mrd kroner per år frigjøres og kan omdisponeres på statsbudsjettet. Anslaget inkluderer offentlig forretningsdrift, og det

²⁰ Anslaget bygger på forutsetningene om at utenlandske entreprenører ikke får noe konkurransemessige fortrinn ved å utnytte arbeidskraft til lavere pris enn den norske i bygg- og anleggsbransjen, at man har med rasjonelle markedsaktører å gjøre og at prinsippene i direktivene etterfølges i samtlige EØS-land.

kan tenkes at enkelte av disse virksomhetene vil ønske å disponere besparelsene internt.

Når det gjelder spørsmålet om administrativt merarbeid, finnes det ikke statistikk som viser hvor mange offentlige kontraktskjøp det er i Norge over EØS-direktivenes terskelverdier. Regjeringen konkluderer med at et nytt regelverk vil kunne medføre visse administrative merutgifter i en overgangsperiode før nye rutiner er innarbeidet. Effekten av lavere innkjøpspriser antas å bli langt større enn merkostnadene ved administrativt merarbeid (Ot.prp. nr. 97 (1991–92), St.prp. nr. 100 (1991–92)).

Statsstøtteregelverket i EØS kan få konsekvenser for bruken av statsgarantier, overføringer til offentlige og private virksomheter, krysssubsidiert innen offentlig sektor og bruken av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Statsstøttebegrepet omfatter ikke bare pengetilskudd, men også fordeler i form av lavere skatter, kjøp og salg på gode vilkår, sosiale tilskudd, særlige avskrivninger eller kausjoner (Gulmann m.fl. 1991). I lys av at EF er i ferd med å innskjerpe sin praksis på dette området, og at ingen enkeltordninger har vært vurdert i EØS-forhandlingene, er det svært vanskelig å forutsi hvilken økonomisk betydning dette regelverket vil få for det offentliges disposisjoner.²¹

EF-medlemskap

Selv om en rekke av de statsfinansielle konsekvensene som vi har presentert, vil være de samme ved norsk medlemskap i EF, innebærer norsk medlemskap nye forpliktelser på en rekke områder som til nå er holdt utenfor EØS-avtalen. For det første vil Norge måtte bidra til EFs budsjett, Det europeiske utviklingsfondet og Den europeiske investeringsbanken. For det andre har EF etablert en rekke refusjons-

²¹ Ifølge Fløtten (1992) er det ingenting som tyder på at den statsstøtte som gis for å forbedre funksjonshemmedes sysselsetting, er uforenlig med EF/EØS-reglene.

ordninger som medlemslandene kan dra nytte av. Utgifter knyttet til reiser og ulike typer kontrollordninger (plantevernkontroll, næringsmiddelkontroll), kan eksempelvis refunderes helt eller delvis fra EF. For det tredje vil norsk EF-medlemskap medføre at vi deltar i EFs landbruks- og fiskeripolitikk. Dette kan få konsekvenser for de nasjonale overføringene til primærnæringene og for mulighetene til å få støtte fra EF (blant annet jordbruksstøtte, støtte fra strukturfondet og regionalfondet). For det fjerde vil norsk EF-medlemskap innebære at vi omfattes av EFs skatte- og avgiftspolitik.

Hvordan statsfinansene vil påvirkes direkte av ovennevnte faktorer, vil delvis avhenge av forhandlingsresultatet mellom Norge og EF. I det følgende skal vi vise til de beregningene som foreligger når det gjelder Norges økonomiske bidrag til EFs budsjett.

Nasjonalstatenes bidrag til EFs budsjett består av fire elementer: (1) Tollinntekter fra den felles tollsatsen, (2) importavgifter på jordbruksprodukter og sukker, (3) andel av nasjonalstatens merverdiavgift og (4) den fjerde ressursen.²² Et medlemslands bruttobidrag vil delvis gjenspeiles av økonomiens størrelse og velstand i så vel BNP og BNP/capita termer. Siden andelen av momsbasen og inntektene fra fellesskapets tollsats utgjør de to største inntektskildene, vil land med lav sparing, eller land med stor utenrikshandel med tredje land, bli proporsjonalt større bidragsytere enn andre (Utrikesdepartementet 1991).

Kommisjonen har i sin vurdering av Sveriges medlemskapssøknad anslått Sveriges bidrag til EFs budsjett i 1992 til 16 mrd norske kroner, mens nettobidraget er anslått til om lag 8 mrd norske kroner (Arbeidsgruppen nedsatt av Stats-

²² Den fjerde ressursen er en restkategori og relateres til BNP. Tar man utgangspunkt i at medlemslandet skal bidra med for eksempel 1,2 prosent av landets BNP, vil størrelsen på den fjerde ressursen avhenge av størrelsen til de øvrige tre kildene. Dersom tollinntektene, importavgiftene på jordbruksprodukter og sukker, samt merverdiavgiften til sammen utgjør 1,2 prosent av landets BNP, vil den fjerde ressursen være null.

sekretærutvalget for Europautredingen 1992c). Det svenske utenriksdepartementet regner med at Sverige kommer til å bli nettobidragsgiver til strukturfondet og til de felles støtte-tiltakene på jordbruksområdet.

I delrapporten *Norsk økonomi og næringsliv ved ulike tilknytningsformer til EF* (1992) har man tatt utgangspunkt i prinsippene som ligger til grunn for EF-kommisjonens vurdering av den svenske medlemskapssøknaden, for å anslå størrelsen på et eventuelt norsk bidrag. På bakgrunn av dette anslås det norske bidraget til nær 7 mrd kroner, mens netto-bidraget anslås til å bli om lag 3,5 mrd kroner. Begge tallene er beregnet på 1992-basis, og det understrekes at det knytter seg usikkerhet til tallene,²³ spesielt størrelsen på tilbakeføringene. Omfanget av tilbakeføringene vil blant annet avhenge av resultatene fra forhandlingene om landbruks- og distriktpolitikken.

Delrapporten antyder ikke hva Norges bidrag til Det europeiske utviklingsfondet og Den europeiske investeringsbanken ville beløpe seg til ved et eventuelt EF-medlemskap.

2.4 Budsjettbalanse, budsjettstyrking eller budsjettsvekkelse?

Vi *vet* noe om de direkte virkningene, og vi *antar* en del om de indirekte virkningene ved norsk tilpasning til EF. Vi vet mest om utgiftene Norge har forpliktet seg til i EØS-avtalen, og vi vet minst om hvor mye det vil koste å iverksette EØS/EF-regelverket i Norge (inklusive de administrative utgiftene), hvordan EØS-avtalen eller EF-medlemskap vil virke inn på økonomien generelt sett, og dermed på det framtidige skattegrunnlaget, og hvordan et EF-medlemskap

²³ Et av resultatene fra toppmøtet i Edinburgh 13.12.92 var at medlemslandenes bidrag til felleskassen skal øke til 1,27 % av BNP innen 1999. Denne endringen innebærer at overnevnte anslag må oppjusteres.

vil virke inn på overføringene til primærnæringene og distriktene.

Enkelte av utgiftspostene ville vi ha forpliktet oss til uansett EF tilpasning. Deltakelse i en rekke av samarbeidsprogrammene (for eksempel innen forskning) og internasjonale trygdeavtaler illustrerer dette. Mens andre utgiftsposter nok må knyttes direkte til norsk tilpasning. En økning i ulike kontrollordninger er et eksempel på sistnevnte.

Videre knytter det seg usikkerhet til graden av politisk handlingsfrihet i lys av EØS-avtalen og et eventuelt EF-medlemskap, samt hvilken politikk norske myndigheter ønsker å følge (jf spørsmålene knyttet til skatte- og avgiftspolitikken).

Det er relativ stor enighet om at de direkte statsfinansielle kostnadene forbundet med EØS-avtalen eller et eventuelt EF-medlemskap (inklusive forventet inntektstap for offentlig sektor) vil være marginale i forhold til andre utviklingstrekk som forventes å gjøre seg gjeldende i årene som kommer. Den innebygde ekspansjonen i trygdesystemet (flere eldre og uføre) (NOU 1990:17), og en forventet svak utvikling i arbeidsmarkedet de nærmeste årene (forventet omstrukturering i privat og offentlig sektor) vil til sammen øke størrelsen på stønadsutbetalingene (uføre- og arbeidsledighetstrygd). Videre vil en eventuell svekkelse av oljeinntektene føre til en mer akutt finansieringsknipe for offentlig sektor, enn fra harmoniserte EF-satser for moms og særavgifter (Paus 1991).

Som nevnt forutsetter Regjeringen at nettoeffekten av norsk tilpasning til EF vil være positiv, og at det offentliges inntektsgrunnlag sikres gjennom et økt skattegrunnlag. Imidlertid understreker Regjeringen at det kan ta flere år før gevinstene ved økt integrering gir merkbare utslag på nasjonaløkonomiske størrelser (St.prp. nr. 100 (1991-92):47;384). Inntil det skjer må vi være innstilt på ytterligere avskallinger. De direkte kostnadene forbundet med EØS-avtalen begynner å løpe fra det første året. Det springende punktet blir hvor lenge denne overgangsperioden vil vare, og om dette vil få følger for budsjettunderskuddet og offentlig sektors økonomiske rammer.

Høy arbeidsledighet og/eller svekkelse av oljeinntektene er en mer alvorlig trussel for statsfinansene enn de direkte utgiftene forbundet med Norges forpliktelser knyttet til EØS-avtalen.

2.5 utfordringer for funksjonshemmede

Velferdsstatens framtid, og dermed mange funksjonshemmedes støtteapparat, vil avhenge både av den nasjonale økonomiske handlingsfriheten og muligheten til å finansiere velferdsordningene, og av øvrige rammevilkår og prioriteringer ved framtidige veivalg. I det følgende skal vi først se på hva som kan være av stor betydning for den framtidige økonomiske handlingsfriheten i Norge, etterfulgt av hvilken måte den norske tilpasningen til EFs indre marked kan legge føringer på nasjonale prioriteringer og valg.

Den økonomiske handlingsfriheten

Ifølge Europautredningen *Norsk Velferd og Europeisk Samarbeid* (1992) vil et EF-medlemskap

«i det store og hele legge få formelle bindinger på den nasjonale friheten til å bestemme omfanget og innretningen av den offentlige sektoren. Det avgjørende for utviklingen av velferdsordningene i Norge i årene framover vil være den økonomiske handlefriheten og mulighetene til å finansiere ordningene» (s 9).

I motsetning til de fleste andre OECD-land har Norge gjennomgående hatt overskudd på stats- og trygdebudsjettet etter krigen. Ifølge Regjeringens langtidsprogram har vi siden midten av 80-tallet sett det mest omfattende tilbakeslaget i norsk økonomi i etterkrigstiden. Arbeidsledigheten økte fra 2 prosent av arbeidsstyrken i 1987 til nær 6 prosent i 1992. I tillegg er ytterligere 2,5 prosent av arbeidsstyrken på tiltak.

Siden 1989 er de offentlige budsjettene blitt brukt aktivt for å motvirke tilbakeslaget i privat sektor. Denne politikken har imidlertid, sammen med den svake utviklingen i produksjon, etterspørsel og inntekter i næringslivet, bidratt til en kraftig svekkelse av statsforvaltningens budsjettbalanse (St.meld. nr. 4 (1992–93):79).

Store underskudd over flere år medfører at en økende del av statens utgifter går til å betjene renter på lån. Dette kan blant annet bidra til redusere statens handlefrihet til å møte nedgangsperioder og store uforutsette svingninger. Siden oljeinntektene i høy grad bestemmes av internasjonale markeder, vil svingninger i dette markedet være av relativ stor betydning for norsk økonomi.²⁴

Den framtidige økonomiske handlefriheten og mulighetene til å finansiere velferdsstaten er nært knyttet til om norsk økonomi får flere ben å stå på. Målet må bli å gjøre Norge mindre oljeavhengig, og utfordringen er å «få fart på» fastlands-Norge. Videre knytter det seg framtidige utfordringer til sysselsettingssituasjonen i Norge, og demografiske forhold vil på sikt stille finansieringsgrunnlaget til velferdsstaten overfor nye utfordringer.

Ifølge Regjeringens langstidsprogram for 1994–1997 blir en forsvarlig offentlig budsjettpolitikk svært krevende når den store etterkrigsgenerasjonen blir pensjonister, samtidig som petroleumsinntektene avtar. Man forventer en svak vekst i offentlige inntekter i perioden etter 2010 som følge av nedtrapping av petroleumsvirksomheten, og stagnasjon i arbeidsstyrkens størrelse. Når det gjelder det offentlige utgifter forventes demografiske forhold å føre til at utgiftene til pensjoner øker sterkt, på grunn av aldrende befolkning med store pensjonsrettigheter.²⁵ Mens det i de nærmeste

²⁴ I 1990 kom 34 % av Norges valutainntekter fra olje- og gasseskport (Dølvik m.fl. 1991:123).

²⁵ Antall eldre over 67 år øker med om lag en kvart million, eller vel 40 %, fra 2010 til 2030. Beregningene til 2030 viser at finansieringen av (fortsettes...)

årene er en hovedoppgave i den økonomiske politikken å legge grunnlaget for at flest mulig arbeidssøkere kan få inntektsgivende arbeid, er problemstillingen i et lengre perspektiv snarere at tilgangen på arbeidskraft kan bli for lav. Med begrenset vekst i offentlig sektor, reallønnsvekst og sterkt økende utgifter til Folketrygden, vil kravet til en rimelig offentlig budsjettbalanse legge sterke begrensninger på mulighetene for vekst i offentlige investeringer og konsum framover (St.meld. nr. 4 (1992–93)).

På kort sikt er den økende arbeidsledigheten den største utfordringen. Ifølge Regjeringens langtidsprogram er det behov for å omprioritere på budsjettet, og det vil kreve et felles løft for alle grupper i samfunnet, spesielt i femårsperioden 1993–97. Dersom sysselsettingen skal gis høyeste prioritet, må enkelte andre mål ha lavere prioritet i denne perioden. Et av kravene i sysselsettingsutvalgets «solidaritetsalternativ»²⁶ er at det skapes rom for omprioriteringer på budsjettet ved at overføringene reduseres med minst 5 mrd kroner fram til 1997 (St.meld. nr. 4 (1992–93):79;90). Langtidsmeldingen går imidlertid ikke nærmere inn på *hvordan* man skal omprioritere og eventuelt *hvor* det skal skjæres ned.

Dette har imidlertid Kleppe II-utvalget gjort. Utvalget foreslo nylig en kutt i statlige overføringer på til sammen 5 mrd kroner på 1994-budsjettet. Et av forslagene kan tenkes

25 (...fortsatt)

trygdeytelsene vil bli en stor belastning på de offentlige budsjetter i en periode der oljeinntektene går ned. Selv om det ikke gjennomføres nye sosiale reformer, og selv om en skulle foreta betydelige reduksjoner i næringsoverføringene og iverksette tiltak som bremser veksten i tallet på førtidspensjonerte og uføretrygdede, vil det vurdert ut fra beregningene være begrenset rom for vekst i offentlig kjøp av varer og tjenester i perioden etter 2010 (St.meld. nr. 4 (1992-93):104).

26 Sysselsettingsutvalget har i sin innstilling NOU 1992:26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*, vist en mulig vei til sterkere sysselsettingsvekst i Norge. Utvalget har kalt dette «solidaritetsalternativet», blant annet fordi det setter større krav enn tidligere til dem som har arbeid, om å vise solidaritet med de arbeidsledige (St.meld. nr. 4 (1992-93):79).

å berøre funksjonshemmede spesielt, nemlig innstramming i trygderefusjonsordningene til lege- og spesialisthelsetjenestene. Utvalget har foreslått en innsparing på 200 mill kroner (*Aftenposten* 5.3.93).

Med disse nasjonale utfordringene og signalene som er gitt om behovet for nedskjæringer i overføringene, blir spørsmålet om norsk tilpasning til EF utgjør en ytterligere trussel for funksjonshemmede, rent økonomisk.

Regjeringen har lagt til grunn at eventuelle merutgifter som følge av EØS-avtalen skal dekkes ved reelle omdispenseringer innenfor budsjettet og ikke medføre budsjettsvekkelse (St.prp. nr. 1 (1992–93):48). Det man kan tenke seg er at ved nye pålagte oppgaver som må utføres innenfor de samme økonomiske rammene, vil de lokale offentlige instansene gjøre sine egne interne prioriteringer. En mulig konsekvens er at oppgaver som i dag tilbys gratis eller til en rimelig pris, vil enten opphøre eller kostnadene lastes over på forbrukerne. Innenfor ulike etater som driver tilsynsvirksomhet, kan det tenkes at man må foreta en omprioritering av oppgaver eller øke inntektsgrunnlaget ved bruk av gebyrer. Det er vanskelig å tenke seg hvilke oppgaver, som direkte følger av EØS-avtalen, som ville få en slik konsekvens på lokalt nivå innen helse- og sosialsektoren. Uansett er det kommunale vedtak som vil avgjøre omfanget og organiseringen av, og egenbetaling for, kommunenes tjenester. Det man imidlertid har sett, uavhengig av norsk tilpasning til EF, er at prinsippet *no pay no cure* er tatt i bruk i stadig større grad. Det vil si at brukerne av tjenestene må betale en egenandel. Siden funksjonshemmede er storforbrukere av tjenester, vil dette prinsippet belaste funksjonshemmede spesielt.

Kampen om offentlige midler vil øke i 90-årene. Ulike interesseorganisasjoners og politikeres utspill i kjølvannet av Kleppe II-utvalgets forslag illustrerer dette. Hvem som vil framstå som vinnere og tapere, er på det nåværende tidspunkt ikke kjent. Videre blir spørsmålet om effektivisering innen offentlig sektor viktig i en tid med strammere økonomiske betingelser. På den ene siden vil funksjonshemmede være tjent med at det offentlige produserer mer kostnadsbevisst,

slik at man ikke blir nødt til å redusere omfanget av tjenestetilbudet. På den andre siden kan en slik strategi nettopp gå utover kvaliteten på tjenestene som funksjonshemmede er avhengige av. Man kan således ikke ta for gitt at velferdsordninger som ble innført på 70- og 80-tallet, vil overleve 90-årene.

Vil det indre markedet legge ideologiske og politiske føringer på norsk velferdspolitikkk?

Spørsmålet om internasjonalisering, og om tilpasning til EFs indre marked spesielt, vil legge føringer på det velferdspolitiske området, opptar mange, både innen EF og her i Norge. Flere hevder at (Pieters 1990, Room 1991) det indre markedet kan komme til å endre eller rokke ved eksisterende fordelingsmønstre på det velferdspolitiske området. Det er imidlertid ikke gitt hvordan de nye fordelingsmønstrene i nasjonalstatene vil bli, og om de ulike nasjonale rettighets-systemene innen det europeiske fellesskapet vil bli mer like.

Hvilke føringer kan det indre markedet tenkes å legge på norsk velferdspolitikkk? I dette kapitlet har vi hovedsakelig vært opptatt av hvilke økonomiske føringer en nærmere norsk tilknytning til EF kan få for velferdsstaten. I denne avsluttende delen reiser vi spørsmålet om det knytter seg en bestemt ideologi til det indre markedet, eventuelt hvordan denne ideologien kommer til uttrykk i politikken, og om denne politikken vil få betydning for den norske velferdsstaten.

Sosialdemokrater, konservative og liberale krefter enes om at formålet med det indre markedet er å skape vekst som igjen kan sikre levestandarden og livsvilkår for Europas borgere. Det man ikke er enige om, er hvilke virkemidler man skal ta i bruk for å fremme denne veksten, og hvordan man eventuelt skal fordele godene. Sosialdemokratene ønsker å føre en reguleringspolitikk på europeisk nivå, mens konservative og liberalister ønsker å sikre tilstrekkelig økonomisk vekst gjennom deregulering, slik at nasjonalstatene vil ha råd

til å opprettholde og helst øke velferdsytelsene (Gaarder og Christensen 1992).

Ifølge Weiler (1991:2476) ble grunnideen bak det indre markedet i Hvitboka presentert som et ideologisk nøytralt program. Dette var i tråd med forutgående konsensuspolitikk på europeisk nivå. Løsningene besto stort sett av et minste felles multiplum – og ideologiske skillelinjer ble så langt som mulig nøytralisert på europeisk nivå. Dette har videre fostret troen på at man kan skape en ideologisk nøytral dagsorden for EFs videre integrering.

Weiler mener at EFs indre marked neppe kan karakteriseres som et ideologisk nøytralt program. EFs indre marked bygger på en markedsideologi, og Hvitboken er således ikke kun et teknisk dokument om hvordan man fjerner handelsbarrierer, men

«a highly politicized choice of ethos, ideology, and political culture: the culture of "the market"» (Weiler 1991:2477).

Bak målsettingen om å fjerne handelsbarrierer og konkurransevridende elementer ligger ønsket om nyttemaksimering, og markedsideologien bygger på antakelsen om individuell likhet (op.cit.).

Forutsetter vi at Weilers påstand er korrekt (det vil si at det indre markedet bygger på økonomisk liberale ideologiske prinsipper), blir det neste spørsmålet om denne ideologien kommer til uttrykk i politikken – det vil si i EFs regelverk.

Selv om sosiale målsetninger ble likestilt med de økonomiske målene i 1972, forble sosialpolitikken i all hovedsak et nasjonalt anliggende. Hagen (1991) viser hvordan sosialpolitikken innen det europeiske fellesskapet har kommet i skyggen av markedsøkonomiske hensyn og konkluderer med

at helt fra fellesskapets opprinnelse har det vært vanskelig å få sosialpolitikken inn i EFs øvrige politikk.²⁷

Spørsmålet som gjenstår er hvilken betydning det ovennevnte har for velferdspolitiske beslutninger fattet i Norge. Er det av betydning for norsk velferdspolitikken om markedsøkonomiske tiltak prioriteres på europeisk nivå?

Ja, det er det. EFs regelverk vil få større betydning for oss, siden vi stort sett forplikter oss til det gjennom EØS-avtalen og ved et eventuelt EF-medlemskap. At dette regelverket prioriterer sivile-økonomiske rettigheter, framfor politiske og sosiale rettigheter, vil igjen få følger for nasjonalstatens muligheter til å gripe inn og balansere markedskreftenes spill. Det er denne institusjonelle *assymetrien* som utgjør hovedutfordringen for velferdsstaten (Hagen 1991).²⁸

Videre kan vi hevde at det demokratiske underskuddet i EF også er et demokratiproblem for Norge. Hvordan EF løser demokratispørsmålet, vil være førende for hvem som kan delta i den videre prosessen med å utvikle EFs politikk (op.cit.). Videreutvikling og formalisering av den sosiale dialogen på europeisk nivå, for eksempel, kan føre til at interessegrupper som i dag har inntak til EFs beslutningsstruktur, stenges ute. Dette leder videre til spørsmålene om vi risikerer å få en *workers Europe*, i motsetning til en *citizens Europe*, hvor sosiale rettigheter avledes av lønns-takerrollen og ikke lenger av prinsippet om universelle rettigheter?

Ifølge Hagen vil EFs potensielle velferdspolitikken ikke utformes som teoretisk valg mellom en kontinental eller en

²⁷ Hjemmelgrunnlaget for brorparten av EFs «sosiale» lovgivning krever enstemmighet. Det er derfor et diskusjonstema om Maastricht-avtalens annex vil føre til at sosialpolitikken i større grad vil få innpass i EFs politikk.

²⁸ Ifølge Hagen er EFs fire friheter også fire begrensninger på den nasjonale statsmakt: «Nasjonaltatene kan ikke, etter 1.1.93 innskrenke noens rett til å jobbe hvor man ønsker, handle med hvem og hvor man vil, fritt å kunne investere og låne kapital, samt å selge og kjøpe tjenester overalt innen fellesmarkedet» (1991:13).

nordisk modell²⁹ – men være et resultat av en politisk prosess hvor ulike interesser er i konflikt, både om de endelige målsettinger og om strategien (overnasjonal lovgivning eller forhandlingsbaserte løsninger). Hvilken *konstitusjon* EF utvikler, og *hvem* som vil kunne delta i beslutningsprosessen, vil derfor være avgjørende faktorer for hvilke sosialpolitiske målsettinger som får gjennomslag (Hagen 1991).

Utfordringer for funksjonshemmede

Ovennevnte spørsmål reiser to hovedutfordringer for funksjonshemmede. Det første knytter seg til spørsmålet om i hvor stor grad markedsideologien vil gjøre seg gjeldende i den praktiske politikkuformingen på europeisk nivå. Vil veksten som alle bedyrer, føre til at enkelte grupper blir tapere – og vil taperne bli de i utgangspunktet svakest stilte? Vil effektivitets- og konkurransefilosofien føre til at funksjonshemmede i enda større grad fremmedgjøres fra arbeidsmarkedet? I så fall vil dette føre til utstøting og ikke integrering av funksjonshemmede i samfunnet og således ikke være i funksjonshemmedes interesse.

For det andre aktualiserer spørsmålet om *hvem* som skal være med å utvikle framtidens Europa, hvilke muligheter funksjonshemmede har til å fremme sine interesser på europeisk nivå. I dag spiller interesseorganisasjonene som representerer funksjonshemmede en marginal rolle på den europeiske arena. Rollen som «funksjonshemmet» er i dag lite anerkjent på europeisk nivå når det gjelder interessefremming. Som følge av understrekingen av subsidiaritetsprinsippet ved den siste traktatskonferansen i Maastricht i desember 1991, er det lite sannsynlig at funksjonshemmedepolitikk i nevneverdig grad vil bli løftet opp på europeisk nivå. Rollene

²⁹ Den norske (nordiske) velferdstatsmodellen bygger i dag på prinsippet om universelle rettigheter, det vil si rettigheter som tilkommer statsborgerne, mens i den kontinentale modellen er de sosiale rettighetene i større grad bygd inn i lønnskategorien, som en del av den individuelle arbeidskontrakten (Hagen 1991).

som forbruker og arbeidstaker, på den andre siden, vil trolig få større oppmerksomhet. Som nevnt er man i ferd med å formalisere den sosiale dialogen på europeisk nivå, noe som blant annet vil styrke arbeidstakerrollen. Likeledes retter Kommisjonen relativ stor oppmerksomhet mot «forbrukerne». Forbrukerne skal blant annet være Kommisjonens forlengede – og desentraliserte – arm. Tanken er at forbrukerne skal spille en enda viktigere rolle som overvåker av markedet, som følge av etableringen av det indre markedet. Når funksjonshemmede skal søke å påvirke beslutninger på europeisk nivå, er det derfor viktig å spille på alle disse rollene. I kapittel 3 og 5 er det den funksjonshemmede som forbruker som står i fokus, mens i kapittel 4 er det den funksjonshemmede som arbeidstaker som er det avgjørende.

Kampen om verdier og omfordeling vil i framtiden føres på flere arenaer. Selv om kampen om funksjonshemmedes økonomi først og fremst vil føres på den nasjonale arena (det vil fortsatt være Stortingets vedtak om grunnbeløp og folketrygdreguleringer som vil være avgjørende for trygdemottakeres økonomi), vil rammene for disse oppgjørene påvirkes av europeiske og internasjonale rammebetingelser. Hvem som vil vinne fram i denne kampen, vil til dels avhenge av hvilke ressurser deltakerne har og hvilke kontaktflater de har etablert. Funksjonshemmedes interesseorganisasjoner har etablert et kontaktnettverk nasjonalt og er i jevnlig dialog med norske myndigheter og det politiske system. På europeisk nivå er kontaktnettverket og ressursene til norske funksjonshemmedes interesser svakere utbygd. I kapittel 6 ser vi nærmere på spørsmålet om hvor funksjonshemmedes interesser ivaretas på europeisk nivå, og om norske funksjonshemmede bør søke bredere alliansepartnere dersom man ønsker å påvirke den europeiske beslutningsprosessen.

I det neste kapitlet skal vi se nærmere på private løsninger for inntektssikring. Dersom statens rolle som garantist reduseres, kan det private forsikringsmarkedet komme til å spille en enda viktigere rolle.

Kapittel 3 Fri konkurranse på forsikringsmarkedet

I kapittel 2 behandlet vi funksjonshemmedes avhengighet av nasjonalstaten og det offentlige sikkerhetsnett. I dette kapitlet skal vi drøfte hvorvidt EFs regler om et friere forsikringsmarked kan gi funksjonshemmede flere muligheter og bedre tilbud.¹ Vi skiller ikke spesielt mellom livs- og skadeforsikringer, men konsentrerer drøftelsen rundt følgende:²

- Prinsippene for deregulering av det europeiske forsikringsmarkedet.
- Er det spesielle regler for skade- og livsforsikring?
- Hvilke kriterier må oppfylles for at forsikring er fordelaktig?
- Funksjonshemmede forsikringstakere.
- Er det fordelaktig for funksjonshemmede å tegne forsikringer i utenlandske selskap?

1 Hensikten med det felles regelverket for forsikringer er økt konkurranse mellom forsikringselskapene i EØS-området. Ifølge visepresident i EF-kommisjonen, Sir Leon Brittan, vil det komme forbrukerne og næringslivet til gode i form av bedre tilbud (tale til Comité Européen des Assurances i Brussel den 27.11.1989)

2 Vi konsentrerer oss om salg av livs- og skadeforsikringer til det private markedet, da disse ordningene er viktigere for funksjonshemmede forsikringstakere enn store forsikringer for næringslivet. Vi kommer heller ikke inn på motorvognforsikring, som er skilt ut som en egen undergruppe innen skadeforsikring. Norge er gjennom EFTA med i det harmoniserte systemet for ansvarsforsikring, som innebærer at motorvogner registrert i et land kan kjøre over EØS-landenes grenser uten å måtte tegne ny ansvarsforsikring. Se for øvrig EØS-avtalen (St.prp. nr. 100 (1991–92)). Fordi Norges Forsikringsforbund (1990:10) «vanskelig kan tenke seg at EF-reglene skulle hindre at man opprettholder obligatoriske forsikringer i Norge», er heller ikke disse ordningene gjenstand for drøftelser i dette kapitlet.

3.1 Prinsippene for deregulering av det europeiske forsikringsmarkedet

Før vi ser på betydningen for funksjonshemmede av at forsikringsmarkedet dereguleres, må vi kjenne til de tre prinsippene som ligger til grunn for EFs regelverk for finansielle tjenester, og hva de betyr i forsikringsammenheng:

- Fri tjenesteyting, enten direkte fra hjemlandet eller ved etablering i mottakerlandet.
- Tilsynet med finansinstitusjonene skal være basert på hjemlandskontroll.
- Felles regler som sikrer soliditet i finansinstitusjonene og ivaretar interessene til forbrukere og investorer.

Direkte tjenesteyting på forsikringsselskapets initiativ

Et forsikringsselskap som har konsesjon i ett EØS-land kan selge forsikringer direkte til kunder i andre EØS-land. Eksempelvis behøver ikke et selskap med konsesjon i Belgia å opprette et eget kontor i Norge for å betjene norske kunder. Av hensyn til forbrukerne er myndighetene i det landet hvor forsikringstjenesten ytes, gitt en viss mulighet til å kontrollere utenlandske selskaps aktivitet (se 3.2).

Direkte tjenesteyting på forsikringstakers initiativ

I EØS-avtalen slås det fast at

«borgere og foretak skal på eget initiativ ha adgang til å tegne alle typer forsikringer, både liv og skade, i selskaper i et annet EØS-land dersom de ønsker det» (St.prp. nr. 100 (1991–92):206).

Det betyr at en norsk borger kan ta kontakt med et hvilket som helst forsikringsselskap i EØS. Eksempelvis kan han

eller hun tegne en ulykkesforsikring i et gresk forsikrings-selskap, eller en livsforsikring i et irsk. Det er ingen formelle begrensninger på hvor mange forsikringer vi kan ha i utlandet eller hvor mange selskap vi kan ha forbindelse med.

Etablering av filial

Et forsikringsselskap med konsesjon i ett EØS-land kan opprette datterselskap eller filial i et annet EØS-land. Dette prinsippet er, riktignok med krav om gjensidighet ved filial-etablering, allerede en del av norsk lovgivning.³ Det nye med EØS-avtalen er at kravet om gjensidighet bortfaller og at vi forplikter oss til ikke å behandle filialer fra tredjeland bedre enn filialer fra andre EØS-land.⁴

Hjemlandskontroll

I EØS-området skal tilsynet med forsikringsselskapene være basert på hjemlandskontroll, nærmere bestemt myndighetene i det landet hvor forsikringsselskapet har konsesjon. Kredittilsynet vil fortsatt føre tilsyn med alle forsikringsselskap som

3 Om filialetablering sier den norske loven at «utenlandske forsikringsselskap kan drive forsikringsvirksomhet i Norge gjennom filial. (...) Konseksjon til opprettelse av filial i Norge kan i alle tilfelle nektes dersom norske forsikringsselskap ikke gis adgang til å drive tilsvarende virksomhet i selskapets hjemland...» (Lov av 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet, § 12–1).

4 Forholdet til datterselskap fra tredjeland var et sentralt spørsmål i EØS-forhandlingene. Som selvstendige, juridiske enheter reguleres utenlandske *datterselskap* av lovgivningen i vertslandet. Man fant at «prinsippet om ulike regler for å gi etableringstillatelse for finiansinstitusjoner fra tredjeland, er uforenlig med prinsippet om at en institusjon som først er etablert i et land, skal ha fri adgang i hele EØS-området» (St.prp. nr. 100 (1991–92):213). Løsningen ble at etableringstillatelser som gis av hhv. EFTA-og EF-land, i utgangspunktet skal være gyldig i hele EØS. «Dette er basert på at man i praksis, men ikke strengt formelt, vil ha et felles regime overfor tredjeland» (St.prp. nr. 100 (1991–92):214).

har konsesjon i Norge, mens tilsynsmyndighetene i England overvåker alle forsikringsselskap med britisk konsesjon. Kredittilsynet vil ikke føre tilsyn med utenlandske forsikringsfilialer i Norge, eller med selskap som selger direkte på det norske markedet.

Hva skal det føres tilsyn med?

Hjemlandskontrollen går på tilsynet med selskapets virksomhet, og da i første rekke kontroll med solvens, forsikrings-tekniske avsetninger og andre sikkerhetskrav (*Forsikring 4/92*).⁵ For å unngå konkurranse basert på det mest liberale nasjonale regelverket, er det utviklet felles regler for soliditet. For ytterligere å oppnå mer likeverdig konkurranse vil det finne sted en «harmonisering av vesentlige tilsynsregler» (St.prp. nr. 100 (1991–92):206). Dette kommer vi tilbake til i 3.3.

3.2 Forskjell mellom skade- og livsforsikring?

Når vi bruker uttrykket skadeforsikring, snakker vi i hovedsak om forsikringer mot skade på ting eller personer, og omtaler blant annet ulykkesforsikringer. Livsforsikringer er ordninger som enten vil sikre oss bedre økonomi i alderdommen, eller våre etterlatte ved død, og omfatter blant annet pensjonsforsikringer. Selv om prinsippene er like for skade- og livsforsikringer, er det enkelte formelle forskjeller i EFs regel-

⁵ Med sikkerhet menes i denne sammenheng de regler som skal sørge for at forsikringsselskap har et minimum av kapital (såkalt solvenskapital) som garanterer grunnlaget for driften. Det er m.a.o en sikkerhet mot at ikke alle midlene i selskapet brukes opp. For en nærmere presentasjon av størrelsen på og beregningsgrunnlaget av solvenskapitalen, se Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene (1989).

verk for fri tjenesteyting.⁶ Det henger sammen med at EF har kommet noe lenger med dereguleringen av skadeforsikring i forhold til livsforsikring, og at hensynet til forbrukerinteresser varierer noe mellom de to forsikringsformene (Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene 1989).

Forsikring over landegrensene: Masserisikoer og store risikoer

I hovedsak er mye likt for skade- og livsforsikring i EFs regelverk, men det er en formell forskjell i den frie adgangen til å yte forsikringstjenester *over* landegrensene. Skillet går mellom store risikoer og masserisikoer.⁷ For masserisikoer er det

«adgang til å kreve at forsikringsselskapet har tillatelse fra myndighetene i vertslandet før forsikring skal kunne tilbys» (St.prp. nr. 100 (1991–92):207).

Norske myndigheter har dermed en *formell* mulighet til å begrense aktiviteten til forsikringsselskap fra andre EØS-land

⁶ Reglene for fri tjenesteyting finner vi i henholdsvis Rdir 88/357 (kjent som det andre skadeforsikringsdirektivet) og Rdir 90/619 (kjent som det andre livsforsikringsdirektivet).

⁷ I regelverket for skadeforsikring skilles det mellom *store risikoer* og *masserisikoer*. *Store risikoer* er definert som alle transportforsikringer (unntatt motorvogn som det er et eget direktiv for) og de kreditt- og kausjonsforsikringer som gjelder forsikringstakerens ervervsmessige risikoer innen industri, handel og liberale yrker. Videre er en risiko knyttet til bygninger, ansvar og diverse økonomiske tap stor dersom forsikringstakeren oppfyller bestemte økonomiske kriterier. Alle andre skadeforsikringer, bortsett fra de som er helt unntatt fra bestemmelsene om fri tjenesteyting, defineres som *masseforsikringer* (Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene 1989).

som ønsker å markedsføre seg på markedet for *masserisiko* i Norge.⁸

For store risikoer innenfor skadeforsikring kan myndighetene ikke kreve å gi tillatelse på forhånd. Det henger sammen med at store næringslivskunder ikke antas å ha de samme behov for nasjonal beskyttelse som enkeltpersoner.

Et gresk forsikringselskap som ønsker å selge private ulykkesforsikringer i Norge fra sitt kontor i Aten, vil følgelig kunne oppleve at norske myndigheter ønsker å godkjenne tilbudet. Men det greske selskapet kan godt reklamere for kreditt- og kausjonsforsikringer eller andre skadeforsikringer for næringslivet i Norge uten tillatelse fra Kredittilsynet.

Solvenskrav⁹

Det er viktig for forsikringstakerne at forsikringsselskapene er solide, slik at de er i stand til å overholde sine forpliktelser. EF har vedtatt to direktiv som, foruten å fastsette hva skade- og livsforsikring er, også gir regler for solvenskrav.¹⁰ Mens solvenskravet for skadeforsikring er knyttet til den forsikringsmessige risiko, er solvenskravet i livsforsikring knyttet til både forsikringsmessig risiko og til risiko i forbindelse med kapitalforvaltning. Dette har sammenheng med de

⁸ Et forsikringsselskap som hindres i fri tjenesteyting kan klage saken inn for EF- eller EFTA-domstolen. Det vil være opp til våre myndigheter å bevise at et utenlandsk selskap har et tilbud i strid med interessene til norske forbrukere. Hvilke forhold myndighetene vil legge vekt på, og hvordan domstolen vil vurdere hensynet til forbrukerbeskyttelse, er det ikke mulig for oss å si noe om. Det vil være avhengig av den aktuelle saken og eventuelle tidligere domsavgjørelser ved EF-domstolen. Vi kjenner ikke til tidligere domsavgjørelser der hensynet til funksjonshemmede forsikringstakere har stått i fokus.

⁹ Solvenskravet innebærer at forsikringsselskapene utover de forsikringstekniske reservene skal ha en ytterligere reserve av egenkapital (se Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene 1989).

¹⁰ Rdir 73/239 (kjent som første skadeforsikringsdirektivet) og Rdir 79/267 (kjent som første livsforsikringsdirektivet).

ulike typer forsikringstjenester som tilbys innenfor henholdsvis skade- og livsforsikring. Skadeforsikringsselskap driver i motsetning til livsforsikringsselskap ikke med forvaltning av folks sparepenger.

Begge direktivene er minimumsdirektiv. Det innebærer at norske myndigheter kan stille strengere soliditetskrav enn EØS' regelverk til forsikringsselskap med *konsesjon i Norge*, men ikke til utenlandske selskap.

Skattlegging av livsforsikringer

Livsforsikringer skattes ulikt i EØS-landene. Med et åpnere forsikringsmarked kan det bli vanskelig å avklare i hvilket land forsikringen skal skattlegges. Norske myndigheter har slått fast at «det ikke foreligger forslag til harmonisering av skatteregler som kan ha betydning for livsforsikring» (St.meld. nr. 100 (1991–92):212). Samtidig er det i strid med Romatraktatens prinsipper om like konkurransevilkår og Kommisjonens arbeid for økt skatteharmonisering i EF-landene. Derfor gjenstår det å se hvor lenge livsforsikringer som er kjøpt i utlandet, vil falle inn under norske skatteregler.

Oppsummering

EØS-avtalen innfører fri tjenesteyting på det norske forsikringsmarkedet for alle forsikringsselskap med konsesjon i EØS. Våre myndigheter vil sannsynligvis gjøre liten bruk av den formelle muligheten til å nekte forsikringsselskap fri tjenesteyting i Norge. Til det antas ønsket om å etterleve prinsippene i EØS-avtalen, og frykten for mottiltak, å være for stort.¹¹ På sikt kan dette vise seg å være en uinteressant

¹¹ Norske myndigheters ønske om å etterleve EØS-reglene og ikke stille avtalens unntaksmuligheter på prøve, fryktes gjennomgående av Nei til EF (fortsettes...)

debatt, da Kommisjonen har foreslått å fjerne alle formelle muligheter til å begrense den frie tjenesteytingen.¹²

3.3 Krav til fordelaktig forsikring

Vi slo innledningsvis fast at formålet med det felles regelverket for forsikringer er å gi forsikringselskapene større mulighet til å konkurrere «for å få frem bedre og billigere forsikringstjenester for kunden» (St.prp. nr. 100 (1991–92):206). Følgende fire kriterier er viktige for oss når vi vurderer om en ordning er «bedre og billigere» enn en annen.

For det første etterlyser vi forsikringstjenester med lavest mulig premie. Hvis vi får tilbud om en forsikring som koster mindre (lavere premie) enn den vi allerede har, vil vi under ellers like vilkår, velge å forsikre oss hos selskapet med den laveste premien. Hvis fri konkurranse på forsikringsmarkedet fører til lavere premier, vil vi vurdere det som en fordel.

Størrelsen på utbetalingene medvirker også til om vi synes en forsikringsordning er bra eller dårlig. Hvis økt konkurranse på forsikringsmarkedet gir høyere utbetalinger enn det vi er vant med i dag, vil det betraktes som en fordel.

Et tredje kriterium vil være et større eller bredere produktutvalg. Med dette mener vi både et bredere spekter av tilbud og større nyanser innenfor den enkelte produktgruppen. Medvirker konkurransen til at forsikringsnæringen utvikler spesielle tilbud overfor kunder med funksjonshemninger, eller

11 (...fortsatt)

(1992). Ikke minst fordi næringslivet antas å være en sterk pådriver i mest mulig marked og minst mulig regulering og nasjonal kontroll. Hvorvidt dette er dekkende for hvordan myndighetene vi oppføre seg i forsikrings-sammenheng, gjenstår å se. Representanter for Norges Forsikringsforbund som vi har vært i kontakt med, mener imidlertid at våre myndigheter i liten grad vil begrense den frie tjenesteytingen overfor norske masserisikoer.

12 Hvis forslagene til henholdsvis tredje skadeforsikringsdirektiv og tredje livsforsikringsdirektiv blir vedtatt i EF, og deretter i EØS, vil dagens begrensninger i den frie tjenesteytingen falle helt bort. Se forøvrig St.prp. nr. 100 (1991–92) og Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene (1989).

tilbyr et bredere spekter av tjenester som funksjonshemmede etterlyser, vil dette være en positiv utvikling.

Risiko er sannsynligheten for at en bestemt begivenhet skal finne sted. Det er vurderingen av risiko som ligger til grunn når forsikringsselskapene fastsetter premien. I mange tilfeller danner helsebedømmelse av forsikringstakeren grunnlaget for selskapets vurdering av risiko. Eventuelle endrede krav til helsetilstand og risiko vil være avgjørende når vi vurderer om fri konkurranse på forsikringsmarkedet er en fordel eller ikke.

3.4 Funksjonshemmede forsikringstakere

I avsnittet ovenfor gjennomgikk vi kriterier som kan legges til grunn for å vurdere om et deregulert forsikringsmarked vil gi oss «bedre og billigere» forsikringer. Kriteriene danner utgangspunkt for drøftinger av følgende konkrete problemstillinger:

- Er det felles helsevurdering i EF?
- Finnes det egne forsikringer for funksjonshemmede?
- Hvordan er klagemulighetene?

Felles helsevurdering

Som nevnt, står premien på en forsikring i forhold til risikoen forsikringsselskapet tar. I mange forsikringsordninger vil forsikringstakerens helse inngå som et viktig kriterium ved bedømmelse av risiko. Et menneske med et sykdomsbilde der utfallet er klart, kan få problemer med enkelte forsikringer. Et eksempel er HIV-smittede, som ikke får tegnet livsforsikringer. Et mer generelt eksempel er de vanskeligheter mennesker med kroniske sykdommer opplever med forsikringsbransjen. Fordi helsebedømmelsen ofte er den største bøygen for funksjonshemmede som søker forsikringer, har mennesker med funksjonshemninger felles interesse i å undersøke om

kravene til helsebedømmelse endres som følge av norsk tilpasning til EFs forsikringsregelverk.

I Norge har forsikringsselskapene lenge hatt felles praksis for helsebedømmelse. Forsikringsselskapene vurderer og priser risiko forskjellig, men alle som nektes en forsikring på grunn av helsen, kan klage saken inn for Nemnda for helsebedømmelse.¹³ Her avgjøres hvorvidt forsikringsnektelse er relevant, eller om selskapet skal pålegges å ta den aktuelle risiko. En person som avvises på grunnlag av sin helsetilstand, blir henvist til et utenlandsk forsikringsselskap, som tar større risikoer enn norske selskaper. Også det utenlandske forsikringsselskapet kan komme til å vurdere tilfellet som for risikofyllt, slik at vedkommende står igjen uten forsikring.

Det er ikke noe felles system for helsevurdering på europeisk nivå. Det er opp til medlemslandene selv å avgjøre om det skal praktiseres felles nasjonal helsebedømmelse eller ikke. Det betyr at EØS-avtalen ikke endrer det norske systemet. For *norske forsikringsselskap* vil det fortsatt være felles helsebedømmelse.

Samtidig får utenlandske forsikringsselskap rett til fri tjenesteyting på det norske markedet. Det åpner for en drøftelse av helsebedømmelsen i andre EØS-land. Norges Forsikringsforbund kjenner ikke til hvordan den foregår i alle landene, men verken Tyskland eller England har felles helsebedømmelse.¹⁴ I begge landene finnes det derimot store selskap som er villige til å gå noe lenger enn de norske i saker der helsen er et risikomoment. Dette må kundene betale for i form av høye premier. Selskapene står med andre ord fritt til å foreta helsevurderinger, vurdere risiko og deretter fastsette størrelsen på premien.

13 Avgjørelser i Nemnda er bindende for alle norske forsikringsselskap.

14 Samtale med Norges Forsikringsforbund v/Inger Døving.

Egne forsikringer for funksjonshemmede?

Vi har ikke undersøkt om det eksisterer ulike forsikringsprodukt for funksjonshemmede på det europeiske markedet, men ifølge representanter for Norges Forsikringsforbund er det rimelig å anta at de finnes.

Forekomsten av forsikringstilbud spesielt rettet mot funksjonshemmede henger gjerne sammen med størrelsen på hjemmemarkedet. I Norge utgjør mennesker med funksjonshemninger en begrenset del av et i utgangspunktet lite forsikringsmarked. I Storbritannia er det langt flere funksjonshemmede (i absolutte tall), noe som gjør dem økonomisk interessante for forsikringsbransjen.

Ettersom vi får et indre marked for forsikringer, og eget bosted ikke spiller noen rolle for hvor og hvordan vi kjøper forsikringer, kan det tenkes at det utvikles flere forsikringsprodukt for funksjonshemmede. Det kan ligge et stort markedspotensial i over tretti millioner funksjonshemmede.¹⁵ På den annen side er ikke mennesker med funksjonshemninger en enhetlig gruppe i forsikringsøyemed. Blant de tretti millionene vil det være mennesker som faller innenfor en rekke ulike risikogrupper. Selv om dette åpner for mindre delmarkeder og nisjer, er det en grense for hvor lite et marked kan være før det blir økonomisk uinteressant.

Kan funksjonshemmede tegne egne gruppeforsikringer?

Med EØS-avtalen kan funksjonshemmede slå seg sammen som gruppe for å benytte seg av den frie tjenesteflyten på forsikringsmarkedet. Gruppelivsforsikringer er en ordning mange funksjonshemmede kan være interessert i.

¹⁵ Ifølge Lødemel (1991:31) er det over 30 millioner funksjonshemmede i EF. Utgangspunktet for anslaget er at ca. 10 prosent av befolkningen er funksjonshemmet. Fordi EF-landene legger ulike definisjoner for funksjonshemmet til grunn for sine nasjonale statistikker knytter, det seg stor usikkerhet til slike felleseuropeiske anslag (Daunt 1991).

En gruppe kan *aktivt* søke ut et utenlandsk livsforsikrings-selskap og forhandle seg fram til en gruppelivsforsikring. Derimot er det begrensninger på utenlandske forsikrings-selskaps mulighet til aktivt å søke kunder i Norge. I henhold til EFs direktiv skal det, ved *passiv* tegning av gruppelivsforsikringer i tilknytning til arbeidsavtaler, være adgang til å opprettholde krav om konsesjon i landet der tjenesten ytes, fram til utgangen av 1994 (St.prp. nr. 100 (1991–92):211).

Vi har ikke vurdert hvilke gruppeforsikringer funksjonshemmede kan tegne som følge av EØS. En slik vurdering forutsetter kjennskap til ulike forsikringstilbud i EØS-selskapene og kunnskap om hvilke risikoer det er ønskelig å forsikre. Fordi funksjonshemmede ikke er en enhetlig gruppe på forsikringsmarkedet, kan det bli vanskelig å danne en gruppe som er stor nok til at forsikringsbransjen finner den interessant. EFs regelverk for forsikringer hindrer imidlertid ingen i å forsøke.

Hvordan er klagemulighetene og hvor skal tvister løses?

Til tross for felles regler for helsebedømmelse, mener mange funksjonshemmede i Norge seg urimelig behandlet av forsikringsselskapene. Funksjonshemmedes interessorganisasjoner har flere eksempler på mennesker med funksjonshemninger som ikke har vunnet fram i Nemnda for helsebedømmelse. Muligheter til å tegne forsikringer i utlandet er derfor en positiv utvikling.

Men utenlandske selskaper kan også si *nei* til funksjonshemmede forsikringstakere. De som avvises i utlandet, kan ikke gå til Nemnda for helsebedømmelse med slike saker, siden den har sitt funksjonsområde bare i Norge. Domstolene er derfor den eneste klageinstansen i slike saker. Å forsøke å påvise at et forsikringsselskap, det være seg norsk eller utenlandsk, har foretatt en feil risikovurdering, vil være vanskelig uansett.

Hvis vi velger å tegne forsikring i et EØS-selskap eller annet selskap hjemmehørende i EØS, er det nyttig for oss å

vite hvilket lovverk som legges til grunn for å løse eventuelle tvister. Avtalen, eller forsikringskontrakten, mellom kunden og forsikringsselskapet danner utgangspunktet ved eventuelle tvister om forsikringsvilkårene. I Norge setter forsikringsavtaleloven krav til slike avtaler og regulerer eventuelle tvister som kan oppstå i tilknytning til dem (*Forsikring* 1992 nr. 4) EØS-avtalen vil ikke endre prinsippet om at forsikringsavtalen skal tolkes i det landet hvor forsikringstakeren bor:

«Hovedregelen er at lovgivningen i forsikringstakerens hjemland skal gjelde, med mindre partene har avtalt noe annet» (St.prp. nr. 100 (1991–92):206).

Det betyr for eksempel at hvis vi tegner forsikring i et engelsk forsikringsselskap, kan vi påberope oss den norske forsikringsavtaleloven hvis det skulle bli nødvendig.¹⁶ Dette endres heller ikke om vi vedtar de tidligere omtalte tredje livsforsikringsdirektivet og tredje skadeforsikringsdirektivet.

Oppsummering

Funksjonshemmedes problem på forsikringsmarkedet er selskapenes krav til god helse og påfølgende vurdering av risiko. I mange henseender er funksjonshemmede en risikogruppe som enten må betale mye for en forsikring, eller som ikke får kjøpt forsikringer overhodet.

Gjennomgangen ovenfor viser at funksjonshemmede kan få større muligheter til å finne et egnet forsikringstilbud når markedet dereguleres. Forsikringsselskapene i andre EØS-

¹⁶ I henhold til EFs regler for livsforsikring gjelder dette hovedprinsippet, som ventelig også vil bli lagt til grunn for eventuelle tvister innenfor skadeforsikring. For skadeforsikring heter det foreløpig at «forsikringsavtalen skal som hovedregel bedømmes etter forsikringsavtalelovgivningen i det landet hvor risikoen består» (St.prp. nr. 100 (1991–92):208). Følgelig har Justisdepartementet utarbeidet et utkast til proposisjonstekst om lov om lovvalg i forsikring.

land er større enn våre og kan følgelig ta høyere risiko. De store hjemmemarkedene deres har gjort det mulig å utvikle et annet og sannsynligvis bredere produktspekter enn det norske forsikringsselskap har.

Et bredere produktspekter kan imidlertid komme til å koste. Internasjonale sammenligninger indikerer – men kan ikke bevise – et høyt kostnads- og prisnivå i norsk forsikring (Kjær 1992). På den ene siden betyr dette at funksjonshemmede kan finne rimeligere forsikringstjenester på det utenlandske markedet. På den andre siden kan det bety, som Norges Forsikringsforbund antar, at utenlandske selskap har enkelte standardprodukter de priser svært lavt, men at de jevnt over priser helsemessig risiko *høyere* enn hva vi gjør i Norge.¹⁷ En sammenligning mellom utlendingers standardiserte og våre individuelle tjenester er etter forbundets mening misvisende.

Norges Forsikringsforbund mener at forsikringsselskapene i EF-landene differensierer premiene mer, og på et tidligere stadium, enn det vi gjør. Med andre ord definerer de færre personer som risikofrie enn hva tilfellet er hos oss. Personene de til gjengjeld vurderer som risikofrie, vil bli tilbudt forsikringer til en premie vi vurderer som lav. Mot en stadig økning i premien, tar selskapene på seg stadig større risikoer. Det innebærer at risikoer norske forsikringsselskap overhodet ikke vil dekke, kan bli vurdert som interessante i utenlandske selskap. Prisen, eller premien, vil imidlertid bli svært høy.

Dersom vi forutsetter at Norges Forsikringsforbunds antakelser er korrekte, kan ikke funksjonshemmede vente rimeligere forsikringer i utlandet. Funksjonshemmedes problem på forsikringsmarkedet er nettopp at de ikke vurderes som en lavrisikogruppe. Men funksjonshemmede kan finne et selskap som er villig til å ta den risikoen de representerer,

¹⁷ Inger Døving i Norges Forsikringsforbund har bidratt med opplysninger til dette kapitlet. Hun mener det ikke finnes pålitelig statistikk over premienivået i EØS-landenes forsikringsselskap.

under forutsetning av at den er økonomisk interessant for selskapet.

Det vil imidlertid være en grense for hvor høy premie et forsikringsselskap kan ta, og en slik grense vil ikke være satt av moralske eller lovmessige grunner. Den vil tvert imot være et resultat av konkurransen med andre forsikrings- og finanstilbud. Grensen går når risikoen, og følgelig prisen, blir så høy at kunden er bedre tjent med banksparing. Prisen for en utenlandsk forsikring vil med andre ord ikke være ubegrenset, også utenlandske selskap kan si *nei*, og kunden stå uten forsikring.

3.5 Fordeler med å tegne forsikringer i utlandet

Enkelte funksjonshemmede vil i forsikringssammenheng representere liten risiko og følgelig søke utenlandske selskap fordi disse kan tilby rimeligere, men standardiserte tjenester. Andre vil ønske å tegne forsikringer i utenlandske selskap fordi de nektes forsikring i Norge. Felles for begge gruppene vil være en vurdering av fordeler med å tegne forsikringer utenfor Norge. Her er det flere forhold å ta hensyn til.

For det første må forsikringstakeren vurdere verdien av et stedlig apparat og en kontrakt på et forståelig språk opp mot den økonomiske gevinsten ved å ha forsikring i et annet land. Innen banksektoren hevdes det at lokal kunnskap og språkforståelse er avgjørende for banker som ønsker å betjene privatkundemarkedet (PA Consulting Group 1990). Det kan tenkes at det samme vil være tilfelle innen forsikringssektoren. Dette gjelder sannsynligvis i større grad for skadeforsikringer enn for livsforsikringer. Siden livsforsikringer ofte dreier seg om enkeltutbetalinger, regnes kundenes behov for kontakt med selskapet som begrenset (Norges Forsikringsforbund 1990).

For funksjonshemmede som *ikke har* et forsikringstilbud «hjemme», kan tilbud fra et annet EØS-selskap være bedre

enn ingen tilbud, selv om premien er høy og det knytter seg problemer til språk og mangel på stedlig apparat. For funksjonshemmede som *har* et tilbud i hjemlandet, vil ulike avveininger om valutatap, mangel på stedlig apparat, språk o.l. komme i tillegg til selve premien.

3.6 Oppsummering

Vi innledet dette kapitlet med å minne om at funksjonshemmede i større grad enn andre er prisgitt nasjonalstaten og det offentlige sikringssystemet. Både fordi mennesker med funksjonshemmede er storforbrukere av enkelte tjenester, og fordi det offentlige, i motsetning til det private sikringssystemet, ikke styres av markedøkonomien.

Nettopp fordi forsikring er forretningsdrift i et åpent marked og ikke sosialomsorg innenfor et lukket system, er forsikringsselskapene nødt til å rangere mennesker i risikogrupper. Det betyr at funksjonshemmede kan være storforbrukere i et offentlig system der vi verken kan eller vil dele mennesker inn i større og mindre risikogrupper, men at de vil komme dårlig ut på et forsikringsmarked der prising av risiko er selve forretningsideen.

Privat forsikring kan ikke, og må ikke, forveksles med sosialsikkerhet og trygd. Mens stortinget kan bevilge penger til Folketrygden og bestemme hva pengene skal gå til, må forsikringsselskapene dekke driften ved hjelp av premieinntektene. Derfor må en risiko være økonomisk interessant for et forsikringsselskap, og derfor må høyrisikogrupper betale ekstra mye eller ikke få forsikring i det hele tatt.

EØS-avtalen endrer ikke på denne fundamentale siden ved forsikringsdrift. Tvert imot åpner den for økt konkurranse og mer marked. Hvorvidt funksjonshemmede kommer bedre ut med et bredere forsikringstilbud, eller om næringen vil samle seg om lavrisikogruppene, vil vi først få svar på når det indre markedet har fungert en stund.

Kapittel 4 Fri bevegelse av personer

Et viktig virkemiddel for å nå målet om et felles arbeidsmarked der arbeidskraften «beveger seg fritt», er koordineringen av trygderettigheter som i prinsippet skal sikre likebehandling av egne og andre EØS-borgere. Kjennskap til hvilke rettigheter som koordineres og hvilke områder som faller utenfor EØS- og EF-regelverket, er derfor viktig dersom man ønsker å etablere seg i et annet land.¹

EFs regelverk skiller mellom trygderettighetene til arbeidstakere og deres familie på den ene siden og ikke-yrkesaktive personer på den andre. For arbeidstakere og deres pårørende gjelder prinsippet om likebehandling, mens ikke-yrkesaktive ikke har de samme rettigheter som oppholdslandets egne borgere. I det følgende vil vi derfor legge vekt på å drøfte definisjoner og grensedragningen mellom de ulike gruppene. Vi går ikke inn på de ulike nasjonale ytelsene i hvert enkelt EØS-land,² konsekvensene for norske myndigheter av fri personbevegelse eller hvilke rettigheter borgere fra andre EØS-land vil få i Norge.

4.1 Hva påvirker mobilitet?

Verken EØS-avtalen eller et eventuelt EF-medlemskap, antas å få store konsekvenser for mobiliteten av arbeidskraft til og

¹ Det er ikke all trygdelovgivning som omfattes av EØS-avtalen. Sosial omsorg og særlige ordninger for offentlige tjenestemenn er unntatt. Avtalebaserte ordninger i arbeidslivet er heller ikke omfattet av avtalens bestemmelser om koordinering av trygderettighetene. Disse områdene vil heller ikke bli behandlet i dette kapitlet.

² Det finnes flere oversikter over de ulike nasjonale sikringsordningene i EF. Se Department of Social Security (1989) og EF-Kommisjonen (1989).

fra Norge (Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen 1992b). Det skyldes språklige, kulturelle og ikke minst personlige forhold, som for mange er så avgjørende at de velger å bli i hjemlandet hele livet. Dette gjelder like mye for ikke-yrkesaktive som yrkesaktive personer, og for funksjonshemmede som funksjonsdyktige. Selv om funksjonshemmede deltar mindre i det sosiale liv enn andre, skiller de seg ikke vesentlig fra befolkningen for øvrig når det gjelder kontakt med slekt og naboer.³ Menneskers åpenbare behov for å bo i nærheten av sine nærmeste behøver likevel ikke å komme i konflikt med den frie mobiliteten. Forutsetningen er at forholdene ligger til rette for å ta familien med. Det er grunn til å tro at funksjonshemmede har de samme interessene som befolkningen for øvrig, og at det ikke er store forskjeller mellom yrkesaktive og ikke-yrkesaktive personer.

For yrkesaktive spesielt

EFs regler for personmobilitet omfattet tidligere bare yrkesaktive og deres familier. Følgelig er mesteparten av det som er skrevet om mobilitetsfremmende faktorer knyttet opp mot yrkesaktivitet.⁴ I hovedsak blir følgende forhold fremholdt som avgjørende når folk velger å arbeide i et annet land:

- utdanning
- skattesystemet
- lønn
- antall ledige stillinger i de ulike landene
- trygdereglene

³ For en nærmere presentasjon av funksjonshemmedes sosiale liv henvises til *Funksjonshemming – levekår og rettigheter* (Rådet for funksjonshemmede 1992).

⁴ Se bl.a. Arbeidsgruppen for arbeidsmarkedsspørsmål (1989).

For å øke arbeidskraftens mobilitet, har EF vedtatt ordninger som skal sikre at den enkeltes utdanning og yrkeserfaring skal kunne brukes i alle medlemslandene. Når det gjelder gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis og yrkeskvalifikasjoner, eksisterer det to typer direktiv innen EF. Den første typen, spesifikke eller sektorielle direktiv, retter seg mot spesielle faglærte grupper innen håndverk, industri og handel, samt mot yrkesgrupper/profesjoner innen helsesektoren, enkelte advokatgrupper, arkitekter og enkelte yrkesgrupper innen transport. Den andre typen direktiv, generelle direktiv,⁵ retter seg ikke mot bestemte yrkesgrupper, men mot utdanninger som har en viss varighet og som ikke allerede er dekket av et spesifikt direktiv. En viktig målsetting med regelverket er at man skal få klarere regler når det gjelder gjensidig anerkjennelse av utdanning og eksamenspapirer. Regelverket trekker også opp saksbehandlingsregler for de nasjonale myndighetene.

Funksjonshemmede spesielt

Det norske skattenivået kan friste enkelte til å ta arbeid i et annet EØS-land med lavere skattetrykk. På den annen side er det ofte en sammenheng mellom lavt skattenivå og dårlig utbygd offentlig velferdstilbud. Mange funksjonshemmede er avhengige av offentlige velferdsordninger, derfor kan de indirekte komme til å tape på å arbeide i et land med lave direkte skatter. Det er vanskelig å beregne hvor mye en enkelt person kan tjene i form av reduserte skatter ved å flytte til et annet EF-land, kombinert med eventuelle økte utgifter ved manglende offentlige velferdsordninger.

Retten til trygd og andre offentlige økonomiske stønader er også et område av stor interesse for funksjonshemmede. Hvis sykdom eller skader gjør en arbeidstaker funksjonshem-

⁵ EFs ministerråd vedtok i 1988 et direktiv for gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis for videregående utdanninger av *minst tre års varighet* (Rdir 89/48). Tilsvarende regler vil gjelde for EØS-området. Se for øvrig Arbeidsgruppen for arbeidsmarkedsspørsmål (1989) og Arbeidsgruppen for utdanning (1990).

met, kan trygden motvirke utestegning fra arbeidslivet ved at det gis midler til attføring og rehabilitering. Noen funksjonshemmede har i perioder hyppige sykemeldinger. De får sykepenger som etter en viss tid finansieres over trygdebudsjettet og ikke av arbeidsgiver. Det kan være at kronisk syke mennesker lettere faller utenfor arbeidsmarkedet i land hvor arbeidsgiver dekker *hele* kostnaden ved arbeidstakers sykdom, enn de gjør i land hvor det offentlige dekker utgiften.

Forventninger til høyere lønninger kan være en forklaring på yrkesmessig mobilitet. EØS-avtalen og et eventuelt EF-medlemskap kan friste funksjonshemmede og andre til å søke bedre lønnede jobber i utlandet. Men lønnen kan ikke isoleres fra skattetrykket og kostnadsnivået i et land. Også når det gjelder lønninger er det vanskelig å beregne hva den enkelte vil kunne vinne på å flytte.

Uavhengig av lønnsforhold, trygd eller skattetrykk er muligheten til i det hele tatt å skaffe seg arbeid en avgjørende mobilitetsfaktor. Funksjonshemmede er underrepresentert i arbeidslivet, og arbeidsledigheten er høyere blant funksjonshemmede enn andre grupper (Andersen 1990). Ledigheten er høy i EF- og EFTA-landene, og i flere av landene er det en tendens til at funksjonshemmede faller utenfor arbeidsmarkedet. Dette til tross for at både Norge og de øvrige EØS-landene har ulike tiltak for å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet.⁶

Spørsmålet mange funksjonshemmede vil stille, er om den økende arbeidsledigheten presser mennesker med funksjonshemninger ytterligere ut av arbeidsmarkedet, eller om tiltakene for å integrere funksjonshemmede er av en slik karakter at de motvirker en slik utvikling. Det kan tenkes at vernede arbeidsplasser, attføringstiltak og andre ordninger for å øke yrkesdeltakelsen i praksis fungerer som et vern mot arbeidsledigheten.

⁶ Se for øvrig Fløtten (1992) for en nærmere redegjørelse av funksjonshemmedes posisjon på arbeidsmarkedet.

4.2 Borgernes Europa

Økt europeisk integrering forutsetter fri bevegelse av arbeidstakere. Det legges vekt på å rydde av veien hindringer for mobilitet. Dersom arbeidstakere ikke tar arbeid i et annet land fordi de mister opparbeidede sosiale rettigheter, vil dette virke mobilitetshemmende. For å bøte på dette, er det på europeisk nivå utarbeidet regler som sikrer arbeidstakere fra andre EØS-land de samme trygderettigheter som landets egne borgere.⁷

Hovedtrekk ved EØS-regelverket

EØS-borgere skal kunne søke arbeid eller opprette selvstendig næringsvirksomhet i et annet EØS-land enn sitt eget. Forutsetningen er at man finner arbeid i løpet av tre måneder.⁸ Hvis ikke dette går, og en ikke er i stand til å forsørge seg selv, kan oppholdslandet be den arbeidssøkende om å reise hjem igjen. Finner personen arbeid, skal vedkommende og medlemmene av nærmeste familie som han eller hun har rett til å ta med seg, i prinsippet behandles likt med oppholdslandets borgere. For vår del betyr dette at det felles-nordiske arbeidsmarkedet utvides til å omfatte alle EØS-landene.

Avtalen åpner videre for at studenter, pensjonister og andre personer fra EØS-land vil få rett til å oppholde seg i andre EØS-land dersom de kan forsørge seg selv og er

⁷ Innholdsmessig er EØS-avtalen på trygdeområdet like omfattende og innebærer de samme forpliktelser som vil gjelde mellom EFs medlemsstater (Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen 1992b). I dette kapitlet bruker vi *EF-regelverket* om de reglene som vil gjelde for *hele EØS-området*.

⁸ Norske borgere vil fortsatt ha rett til norsk ledighetstrygd i den perioden vedkommende er arbeidssøkende i et annet EØS-land. I disse tre månedene vil vedkommende ikke ha noen rettigheter i verdtlandets trygdesystem. Som vi kommer tilbake til i avsnitt 4.2, er de knyttet opp mot yrkesdeltakelse.

dekket av egen sykeforsikring.⁹ Poenget er at disse gruppene – i motsetning til arbeidstakere – ikke skal ligge oppholdslandet økonomisk til byrde.¹⁰ EØS-avtalen sikrer dessuten at fremtidige innstramminger i oppholdsbestemmelsene ikke skal rette seg mot borgere fra EØS-land (Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker 1992).

Trygde- og stønadsordninger for arbeidstakere

EF har ikke utviklet et felles regelverk som gir like ytelser i alle medlemslandene. I stedet har de utarbeidet regler for koordinering av de nasjonale lovverkene (se hovedprinsippene i oversikten nedenfor). Kort sagt betyr det at rettigheter opparbeidet i ett EØS-land vil følge med en person som tar arbeid i et annet EØS-land.

Til nå har det ikke vært noe mål for EFs medlemsland at alle EF-borgere skal ha de samme velferdstilbudene. Dette forklarer hvorfor man på europeisk nivå verken har valgt å harmonisere nasjonale rettigheter eller koordinere trygde-rettigheter for ikke-yrkesaktive og deres familier.¹¹ I forlenningen av arbeidet med å etablere det indre markedet har EF-kommisjonen foreslått ulike tiltak på fellesskapsnivå som kan

⁹ I utgangspunktet omfattet EFs regler for personmobilitet bare yrkesaktive og deres familie. Men tre direktiv om «Borgerenes Europa» utvider personmobiliteten til også å omfatte ikke-yrkesaktive personer som studenter, pensjonister, funksjonshemmede og andre. For en nærmere presentasjon av den sosiale dimensjon og Borgerenes Europa, se Arbeidsgruppen for EF og Den sosiale dimensjon i europeisk integrasjon 1992.

¹⁰ Med «byrde» menes i denne sammenheng krav om trygdedekning, sosialhjelp eller andre støtteordninger (Arbeidsgruppen for EF og Den sosiale dimensjon i europeisk integrasjon 1992).

¹¹ Reglene for koordinering får bare direkte konsekvenser for personer som arbeider og opparbeider seg rettigheter i et annet EØS-land enn sitt eget. Hadde EF utviklet et felles regelverk, eller harmonisert nasjonalstatenes regelverk, ville det medført at velferdsytelsene i medlemslandene ble likere. Dette ville igjen få konsekvenser for alle samtlige, og ikke bare de som oppholder seg i et annet EØS-land.

bedre innbyggernes, og særlig arbeidstakernes, levestandard.¹² Utviklingen av den sosiale dimensjonen og vurderingen av hva som ligger i begrepet borgernes Europa, er fortsatt gjenstand for drøftelser i EFs institusjoner. I dag er tiltakene ikke bindende for EF- eller EFTA-landene, og det er langt fram til en eventuell overnasjonal sosial- og trygdepolitikk.

I henhold til EØS-avtalen må de nasjonale trygdeordningene tilfredsstille følgende hovedprinsipper (Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen 1992b):

- 1) *Likebehandling*, trygdeordninger må ikke diskriminere etter nasjonalitet
- 2) *Eksportabilitet*, trygderettigheter som er opparbeidet i ett EØS-land skal kunne følge en person ut av landet
- 3) *Sammenlegging*, trygderettigheter som er opparbeidet i forskjellige land skal kunne legges sammen og fylle minstekravene til trygdetid m.v. for rett til pensjon
- 4) *Prorataisering*, pensjoner som tilstås på grunnlag av sammenlegging, beregnes forholdsmessig etter den faktiske opptjeningstid i det enkelte land

Hovedprinsippet i EF og i EØS-avtalen er følgelig at de nasjonale trygdesystemene opprettholdes som uavhengige systemer. Det er full anledning til å ha forskjellige nivåer på ytelsene og forskjellige typer ytelser.¹³ Det betyr at EØS-borgere som arbeider i andre EØS-land enn hjemlandet, vil bli prisgitt de trygdeytelsene oppholdslandet måtte tilby. På

¹² Mer om den sosiale dimensjonen og Den sosiale charter i Lødemel (1991), Fløtten (1992), Dølvik m.fl. (1991) og Arbeidsgruppen for arbeidsmarkedsspørsmål (1992).

¹³ Det betyr også at verken EØS-avtalen, eller et eventuelt EF-medlemskap, innebærer en endring av våre stønads- og finansieringsordninger. For den store andelen funksjonshemmede og andre som blir i Norge hele livet, er det viktig å huske på at det fortsatt vil være en nasjonal oppgave å utvikle det norske trygdesystemet.

enkelte områder er disse kanskje bedre enn ytelsene i hjemlandet, mens de på andre områder kan være dårligere.

Eksempelvis vil en norsk sykepleier som har fått arbeid ved et engelsk sykehus, ha samme rettigheter i det engelske trygdesystemet som en engelsk arbeidstaker har. Hvis sykepleieren velger å flytte videre til for eksempel Belgia, blir hun en del av det belgiske trygdesystemet. Samtidig kan hun få godskrevet, og eventuelt utbetalt, de trygdene hun opparbeidet seg i Norge og deretter i England. Prinsippet legger opp til at den samlede pensjonen som utbetales, kan bestå av ulike deler, og det er likegyldig hvor vedkommende oppholder seg i EØS-området når pensjonen skal utbetales.¹⁴ EØS-avtalen setter rammer for koordineringen av følgende stønadsformer:

- Medisinsk behandling ved sykdom og fødsler
- Sykepenger
- Fødselspenger
- Uføretrygd
- Yrkesmessig attføring
- Barnetrygd
- Ytelser til etterlatte ved oppnådd pensjonsalder
- Yrkesskade/yrkessykdom
- Gravferdshjelp
- Arbeidsløshet

Koordineringsreglene som EØS-avtalen omfatter, gir rett til full dekning ved en rekke stønadsformer.¹⁵ Av disse er ytelser til medisinsk behandling ved sykdom og fødsel, yrkesskade/yrkessykdom samt yrkesmessig attføring av størst interesse for funksjonshemmede arbeidstakere. Det skyldes

¹⁴ Det samme prinsippet gjelder for etterlattepensjoner til ektefelle og barn.

¹⁵ Rådsforordning 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger av arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet.

dels at funksjonshemmede ofte er avhengige av medisinsk attføring for å dyktiggjøre seg, dels at det er en generell høyere sykkelighet blant funksjonshemmede enn blant ikke-funksjonshemmede (Rådet for funksjonshemmede 1992).

Oppsummering

For å øke mobiliteten blant arbeidstakere, setter EFs regelverk rammer for koordinering av sentrale offentlige stønnsformer. EØS-borgere som arbeider i et annet EØS-land enn hjemlandet, skal likebehandles med nasjonale borgere når det gjelder rettighetene til offentlige ytelser.

EØS-avtalen setter ikke rammer for de arbeidsmarkedsbaserte løsningene som for eksempel pensjon betalt av arbeidsgiver. Det er de mest sentrale offentlige ordningene for ivaretagelse av menneskers økonomiske sikkerhet som koordineres gjennom EØS-regelverket.

Siden EF har utformet regler for koordinering av medlemslandenes trygdeytelser, kan de nasjonale trygdesystemene opprettholdes som uavhengige systemer. Det betyr at nivået på trygdeytelsene vil variere mellom landene. For funksjonshemmede arbeidstakere som vet at trygdeytelser spiller en sentral rolle for livsutfoldelsen, vil nivået på og omfanget av ytelsene i det landet man skal arbeide i, være av stor betydning.

4.3 Funksjonshemmede arbeidstakere

Fordi EFs regelverk for mobilitet knytter retten til trygdeytelser opp mot deltakelse i arbeidslivet, er det viktig å se nærmere på hva som ligger i begrepet arbeidstaker, og hva som skal til for at en funksjonshemmet blir definert som yrkesaktiv i et annet land enn hjemlandet. Skilles det mellom funksjonshemmede og andre arbeidstakere når trygderettighetene skal utmåles? Spiller arbeidsstedet og arbeidsoppgavene noen rolle for hvilke rettigheter arbeidstakerene har i et annet land? Gir for eksempel arbeid i en vernet bedrift de

samme trygderettigheter som arbeidere i ikke-vernede bedrifter har krav på?

I 1989 uttalte generaladvokat Jacob Dell ved EFs domstol at en person som har lønnet arbeid i et annet EF-lands rehabiliteringsprogram for mennesker med funksjonshemning, ikke kan anses som arbeidstaker i henhold til EFs lovverk for fri bevegelse av arbeidstakere.¹⁶ Selv om Generaladvokatens uttalelse må tillegges mindre vekt enn en eventuell domsavgjørelse, har den en viktig verdi som signal på hvordan EFs øverste juridiske organ tolker EFs regelverk,¹⁷ som sier at:

«Enhver statsborger i en medlemsstat skal, uten hensyn til bosted, ha rett til å ta og utøve lønnet arbeid på en annen medlemsstats territorium i samsvar med de lover og forskrifter som gjelder for denne statens arbeidstakere» (Rfo 1612/68 Artikkel 1).

Generaladvokaten konkluderte med at personer som arbeider ved rehabiliterings- og treningssentre o.l., ikke kan regnes som arbeidere i henhold til EFs lovverk. Poenget var verken ansettelsesvilkåret, personens funksjonshemning eller arbeidsoppgavene som sådan. Avgjørende for utfallet var målet eller hensikten med arbeidsplassen, som i dette tilfellet var beskjeftigelse av personer og ikke produksjon av varer.¹⁸ Så

16 Uttalelse fra generaladvokat Jacob Dell den 8. mars 1989 i forbindelse med saken *Betteray vs Staatssecretaris van Justitie (Nederland)*. Raad van State i Nederland ba generaladvokaten om uttalelsen.

Ved EF-domstolen er det 6 generaladvokater som, på samme måte som de 13 dommerene, har til oppgave å sikre enhetlig fortolkning, anvendelse og gjennomføring av EFs regelverk. I den sammenheng avgir de *prejudisielle uttalelser* om fortolkninger av fellesskapsretten i saker forelagt dem av nasjonale rettsinstanser.

17 Eksisterende domstolstolkninger av EFs regelverk er en del av *acquis communautaire* og er således en del av EØS-avtalen og vil ligge til grunn for tolkninger ved EFTA-domstolen. Det er uklart hvilken verdi prejudisielle vurderinger fra generaladvokatene vil ha i EØS-sammenheng.

18 «Not an effective and genuine activity».

lenge arbeidsplassen var skapt for personen og ikke for produksjon, selv om det ble produsert varer ved rehabiliteringssenteret, kan de ansatte etter generaladvokatens oppfatning ikke regnes som arbeidstakere i EF-rettslig forstand.

Generaladvokatens vurderinger om at det er målet med foretaket som avgjør hvorvidt de som arbeider der kan regnes som arbeidstakere i henhold til EFs regelverk, må ikke tolkes som om han finner funksjonshemmedes rettigheter i arbeidslivet uviktig. Det må ses i sammenheng med hva som konstituerer det indre markedet og øvrige områder som faller innenfor EF-jurisdiksjonens kompetanse. Domstolens oppgave er å sørge for at reglene for det indre markedet tolkes likt i medlemslandene. Fordi regelverket først og fremst skal fremme økonomiske, og ikke sosiale, forhold, vil det ikke tas de samme hensyn funksjonshemmede som i den norske velferdsstaten.

Konsekvenser for yrkesaktive funksjonshemmede

Selv om generaladvokatens vurdering ikke er bindende, gir den et viktig signal som griper rett inn i debatten om funksjonshemmedes posisjon på arbeidsmarkedet og deres reelle muligheter for mobilitet. I dag gjør EF-landene bruk av ulike tiltak for å integrere funksjonshemmede i yrkeslivet. Mens vi i Norge har lagt vekt på *lønnssubsidier* (tilskudd til arbeidsgivere som ansetter funksjonshemmede), legger flere av EF-landene særlig vekt på *kvoteordninger* (forpliktelse til å ha et visst antall funksjonshemmede i arbeidsstokken).¹⁹ I begge tilfeller dreier det seg om ordninger hvor funksjonshemmede integreres i alminnelige bedrifter med produksjon av varer eller tjenester som mål. Det er grunn til å tro at funksjonshemmede som er ansatt på slike vilkår vil være å regne som arbeidstakere i EF-rettslig forstand.

¹⁹ Se Fløtten (1992) for ytterligere informasjon om ulike europeiske tiltak for å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet.

Derimot er det tvilsomt om arbeid ved en *vernet bedrift* i et annet land vil gi arbeidstakeren rettigheter i det nasjonale trygdesystemet. Poenget med vernede bedrifter er nettopp å tilby funksjonshemmede arbeid som er tilpasset deres individuelle behov, uten at de utsettes for samme produksjonskrav som i vanlige bedrifter. I den grad målet med bedriften er et sosialt tilbud til funksjonshemmede og ikke produksjon av varer og tjenester, vil de ansatte falle utenfor det regelverket EF har utarbeidet for å sikre fri flyt av arbeidstakere. Funksjonshemmede nordmenn som arbeider ved vernede bedrifter i Norge, er derfor neppe tjent med å skaffe seg en jobb ved en vernet bedrift i et annet EØS-land. I tillegg til at de ikke kan regne med de gode betingelsene som er vanlige i norske vernede bedrifter,²⁰ er det tvilsomt om de blir å regne som arbeidstaker i EF-rettslig forstand. Dermed mister de også retten til trygdeytelser i oppholdslandet og får kun de svært begrensede rettigheter som tilfaller ikke-yrkesaktive personer (se 4.5).

Et annet moment er hvordan de ulike ordningene for rehabilitering skal vurderes. Vil en person være bedre tjent med bedriftsintern attføring enn med attføringstiltak i virksomheter som ikke har produksjon som hovedmål? Her er det viktig å skille mellom arbeidstakere som blir funksjonshemmet under arbeid i et annet EØS-land og de som allerede er funksjonshemmet ved arbeidets oppstart. Første gruppe har som nevnt samme rett til attføring, uføretrygd osv. som landets borgere. Deres posisjon som arbeidstakere er allerede etablert og påvirkes ikke av om attføringen finner sted ved et treningssenter eller er bedriftsintern. Nivået og omfanget på ytelsene vil derimot stå i forhold til hvor lenge vedkommende har arbeidet og opparbeidet seg trygderettigheter, samt tilbudene i det landet vedkommende arbeider i.

²⁰ Arbeidstakere i norske arbeidsmarkedsbedrifter (les vernede bedrifter) er fagorganiserte og tjener det samme som arbeidstakere i vanlige bedrifter innen samme bransje. Dette er uvanlig i europeisk sammenheng, der vernede arbeidstakere ofte har lave lønninger og dårlig jobbsikkerhet (Fløtten 1992).

Når det gjelder personer som er funksjonshemmede ved flytting til et annet land, vil sannsynligvis retten til attføring bli det sentrale poenget. Som nevnt, koordinerer EF-reglene kun trygderettigheter mellom de ulike medlemslandene for arbeidstakere og deres familiemedlemmer. I den grad attføring og rehabilitering defineres som en sosial ytelse og ikke som produksjonsrettet arbeid, vil ikke-yrkesaktive personer ikke har rett på slike ytelser (se 4.5). For funksjonshemmede i familie med en arbeidstaker stiller det seg annerledes, noe vi kommer nærmere inn på i 4.4.

Oppsummering

En person som ikke er funksjonshemmet i forhold til yrkeslivet, ser ut til å møte få problemer i EØS- og EF-sammenheng. Det gjelder også for personer som bare er i stand til å arbeide deltid, og som av den grunn tjener mindre (i ren lønn) enn det som regnes som eksistensminimum.²¹ Tatt i betraktning at funksjonshemmedes funksjonsevne varierer og at enkelte kan klare en full jobb mens andre har behov for redusert arbeidstid, er dette spesielt viktig. Videre vil en funksjonshemmet som finner en riktig tilrettelagt arbeidsplass i et annet land enn hjemlandet, sannsynligvis også falle innenfor EFs definisjon av arbeidstaker. Forutsetningen er at bedriften har produksjon som hovedmål. Et konstruert eksempel vil være en nordmann som fikk arbeid i Tyskland ved

21 «... a person must be regarded as worker for the purpose of Community law even if he is employed on a part-time basis only and even if his employment yields an income lower than that which is considered the minimum required of subsistence, provided that it pursues an activity as an employed person which is effective and genuine...» (Opinion of Mr. Advocate general Jacob Dell, 8 March 1989, Dok.nr. 687c0344).

hjelp av den tyske kvoteordningen for integrering av funksjonshemmede i yrkeslivet.²²

Det er derimot tvilsomt om ansettelse ved en vernet bedrift eller rehabiliteringssenter gir rettigheter som arbeidstaker. Dels fordi det kan være snakk om enheter som har beskjefligelse av personer og ikke produksjon av varer som sitt mål, og dels fordi vernede arbeidsplasser kan regnes som en sosial ytelse og derfor ikke en del av det EF befatter seg med.

4.4 Funksjonshemmede familiemedlemmer

Et viktig prinsipp i EØS-avtalen er at personer som skaffer seg arbeid i et annet EØS-land, har rett til å ta med seg familien. Med familien mener man i EF- og EØS-sammenheng:

«Følgende personer skal, uten hensyn til statsborgerskap, ha rett til å bosette seg sammen med en arbeidstaker som er statsborger i en medlemsstat og som arbeider på en annen medlemsstats territorium:

a) arbeidstakerens ektefelle og deres slektninger i nedstigende linje som ikke har fylt 21 år, eller som blir forsørget,

²² Om dette er reelt, er en annen sak. Selv om reglene for ikke-diskriminering vil gjelde her, er det neppe noe i veien for at arbeidsgiveren stiller krav om språk eller andre kulturelt betingede forhold som i praksis diskriminerer utenlandske arbeidstakere. En annen side av saken er at personen som ansettes pga sin funksjonshemming, først må «erklæres» funksjonshemmet. En slik stigmatisering av funksjonshemmede vil mange stille seg kritisk til (se bl.a Fløtten 1992).

b) hans og ektefellens slektninger i oppstigende linje som blir forsørget av arbeidstakeren» (Rfo 1612/68 artikkel 1).²³

For arbeidstakerens familiemedlemmer gjelder den samme retten til trygdeytelser som for medlemmer av familien til innenlandske arbeidstakere. Igjen er det EFs regelverk som danner grunnlaget for EØS-avtalen.²⁴ Det betyr at EF-domstolens fortolkninger kan gi en pekepinn om hvilke rettigheter funksjonshemmede familiemedlemmer kan påregne når de følger med en arbeidstaker til et annet land.

Funksjonshemmede barn

Verken EØS- eller EF-regelverket befatter seg med barn spesielt, verken retten til fødselspermisjon, graden av barnehagedekning eller størrelsen på barnetrygden.²⁵ Men som en del av den tekniske koordineringen av trygdeytelsene i EØS, vil en familie ha rett på barnetrygd i det landet et av foreldrene arbeider, selv om barna er bosatt i et annet medlemsland. Det betyr at hvis faren til et norsk barn arbeider i England mens moren arbeider i Norge, kan familien velge mellom engelsk eller norsk barnetrygd. Det er ingen ting som hindrer dem i å velge den ordningen som er best.

Når det gjelder funksjonshemmede barn av arbeidstakere som arbeider i et annet medlemsland, har EF-domstolen slått fast deres rett til de utdannings- og rehabiliteringstilbud

²³ Dessuten slås det fast at «Medlemsstatene skal lette adgangen for alle familiemedlemmer som ikke omfattes av bestemmelsene i artikkel 1, når de forsørges av vedkommende arbeidstaker eller tilhører hans husstand i hjemstaten» (artikkel 10).

²⁴ Rfo 1408/71

²⁵ Disse områdene er overlatt til nasjonalstaten. Se for øvrig Fløtten og Skaldehaug (1992) for en nærmere vurdering og sammenligning av ulike EF-lands ordninger.

oppholdslandet tilbyr sine egne borgere.²⁶ Hvorvidt det nasjonale regelverket nevner funksjonshemmede barn generelt, og ikke kun barn av arbeidstakere spesielt, har ingen betydning. Følgende konstruerte eksempel viser betydningen av denne domsavgjørelsen: En nordmann med et funksjonshemmet barn får arbeid i Belgia. Barnet vil få alle de *lovbestemte* rettighetene belgiske barn med funksjonshemninger har. Det kan dreie seg om alt fra spesialutdanning til rehabilitering med sikte på deltakelse i yrkeslivet.

Uthevelsen av ordet *lovbestemt* må ses i sammenheng med EFs kompetanseområde. Som nevnt har EF regler for koordinering av sosial sikkerhet, ikke for sosial hjelp. Videre må det ses i sammenheng med EF-landenes nasjonale system for sosial sikkerhet. Mens Norge baserer seg på et system med sterke skjønsmessige innslag ved tildeling og utmåling av økonomiske stønader, følger de fleste EF-landene et mer normert system med faste rettigheter knyttet til bestemte situasjoner (Lødemel 1991). Dermed blir forskjellen på definisjoner av begrepet funksjonshemning viktig. Hvis for eksempel barnet til den norske arbeidstakeren i Belgia ikke blir definert som funksjonshemmet i henhold til belgisk lov, vil det heller ikke ha krav på de *lovbestemte* ytelsene som tilfaller funksjonshemmede belgiske barn.

Minst like viktig blir omfanget av og nivået på de offentlige, situasjonsavhengige ytelsene. Disse varierer mellom EØS-landene. Uten grundige undersøkelser av de ytelsene oppholdslandet tilbyr funksjonshemmede barn, kan norske arbeidstakere risikere å etablere seg i et land som ikke tilbyr den offentlige omsorg barnet trenger eller er vant til.

²⁶ Judgement of the Court of 11 April 1973 on the case Michel S. vs. Fonds National de Reclassement social des handicapés. A preliminary ruling requested by the tribunal du travail Bruxelles (Doc nr. 672J0076).

Øvrige funksjonshemmede familiemedlemmer

Det er ikke bare funksjonshemmede barn under 21 år som har rettigheter i henhold til EFs regler for fri bevegelse av arbeidstakere. Også voksne barn, ektefeller og øvrige funksjonshemmede familiemedlemmer har trygderettigheter. Forutsetningen er at de er avhengige av en arbeidstaker som arbeider i et annet EØS-land enn hjemlandet. Dette kommer fram i to viktige uttalelser fra EF-domstolen.

I den første saken (som ble ført mot Belgia) slo EF-domstolen fast at loven om likebehandling ikke oppheves når barnet blir voksen, hvis barnet på grunn av sin funksjonshemming er forhindret fra å oppnå status som «arbeidstaker» i henhold til EFs regelverk.²⁷ Vedkommende fikk fortsatt rett til de ytelser som tilfalt belgiske personer grunnet sin funksjonshemming fordi vedkommende ikke var i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. EF-domstolen fant at hvis en arbeidstaker som hadde slått seg ned som yrkesaktiv i et annet land, opplevde at hans barn (som i kraft av sin funksjonshemming ikke ville være i stand til å ta opp arbeid og forsørge seg selv som voksen) ikke fikk de samme rettigheter som landets egne funksjonshemmede, ville det være i strid med prinsippet om likebehandling.²⁸

I en ikke helt ulik sak kom EF-domstolen fram til at en funksjonshemmet voksen italiener hadde rett på en fransk støtteordning for voksne funksjonshemmede, fordi han bodde i Frankrike og var avhengig av sin italienske far som arbeidet i Frankrike. Poenget i denne saken var at faren var å regne som arbeidstaker i henhold til EFs regelverk, og at han og hans familie derfor hadde rett på likebehandling i det landet

²⁷ Judgement of the Court of 17. June 1975, Mr and Mrs F vs Belgian State. A Preliminary ruling requested by the Tribunal de Travail de Nivelles. Case 7-75, Doc nr. 675J0007.

²⁸ Prinsippet om likebehandling som er nevnt i Rfo 1408/71 (artikkel 3) danner bakgrunnen for Domstolens vurdering. Subsidiært var saken tenkt vurdert mot Rfo 1612/68 om fri bevegelse av arbeidskraft, men det ble ikke nødvendig.

han arbeidet i. I uttalelsen fra EF-domstolen minnes det om at retten til å slå seg ned i et annet medlemsland enn sitt eget, ikke bare gjelder for arbeidstakerens barn under 21 år, men også for de som er «avhengig» av arbeidstakeren. Deretter vises det til reglene for fri bevegelse av arbeidstakere som slår fast at:

«En arbeidstaker (...) skal på nevnte territorium ha samme sosiale og skattemessige fordeler som innenlandske arbeidstakere (Rfo 1612/68 artikkel 7).

En støtteordning for voksne funksjonshemmede ble i denne sammenheng ansett som en «sosial fordel».

Oppsummering

Stillingen som arbeidstaker danner grunnlaget for at familiemedlemmer oppnår like rettigheter som oppholdslandets funksjonshemmede. Det dreier seg ikke om selvstendige rettigheter, men snarere om stønader som tildeles som avledede rettigheter. Det må kunne påvises et avhengighetsforhold til en arbeidstaker. Dette bør nordmenn med funksjonshemmede familiemedlemmer ta med i betraktningen hvis de ønsker å etablere seg i et annet EØS-land. Hvis de ikke faller innenfor EFs regler som sikrer likebehandling og fri bevegelse av arbeidskraft, vil deres funksjonshemmede familiemedlemmer ikke ha noen rettigheter i oppholdslandets trygdesystem. Som medlem av familien til en arbeidstaker, vil de derimot ha samme rettigheter som nasjonale funksjonshemmede. Det være seg om de er barn eller voksne, og om det dreier seg om en opparbeidet ytelse eller ikke.

Når avhengighet til arbeidstaker er påvist, dreier det seg videre kun om retten til lovbestemte ytelser forbeholdt funksjonshemmede. Kriteriet for å oppnå ytelsen er funksjonshemming, ikke individuelle behov. Denne normative siden ved EFs regelverk skiller seg fra hvordan vi i Norge driver

sosial omsorg. Dette er viktige momenter som vi ved gjentatte anledninger vender tilbake til i denne rapporten.

4.5 Ikke-yrkesaktive funksjonshemmede og personer uten slektskap til yrkesaktive

Selvforsørget – ikke likebehandlet

Vi vet fra før at alt for få funksjonshemmede er i lønnet arbeid. Dette har sammenheng med arbeidsmarkedets krav til prestasjoner og mobilitet samt andre forhold som begrenser funksjonshemmedes muligheter for integrering i yrkeslivet. Resultatet er at mange funksjonshemmede (både i Norge og andre land) i hele eller deler av livet er avhengige av andre inntektskilder enn lønnet arbeid. Dette er selvfølgelig ikke et uttrykk for passivitet hos funksjonshemmede.

I dette avsnittet skal vi se nærmere på de mulighetene ikke-yrkesaktive personer har til å etablere seg i et annet EØS-land, og hvilke rettigheter denne gruppen har i oppholdslandet.²⁹

EØS-avtalen gir studenter, pensjonister og andre rett til opphold i et annet EØS-land dersom de kan forsørge seg selv og er dekket av egen sykeforsikring.³⁰ En nordmann som grunnet sin funksjonshemning er forhindret fra å ta opp lønnet arbeid, kan derfor også etablere seg i et hvilket som helst EØS-land. Forutsetningen er at han eller hun har midler

²⁹ Etter norsk rett har utenlandske borgere med opphold i Norge rett til sosiale ytelser på linje med norske borgere. Dette gjelder trygd, økonomisk sosialhjelp, helsetjenester og sosiale tjenester. EFs regelverk skiller derimot mellom arbeidstakere/selvstendig næringsdrivende (og deres familie), og ikke-yrkesaktive personer. Personer som kommer fra EØS-landene til Norge, uten å være i fast arbeid, vil i henhold til EFs regelverk ikke ha rettigheter i vårt sosial- og trygdesystem.

³⁰ Jf de tre direktivene om Borgerenes Europa som ble vedtatt i EFs Ministerråd 28. juni 1990 (Rdir 364/90, Rdir 365/90 og Rdir 366/90).

til å klare seg selv, at vedkommende ikke blir en økonomisk belastning for oppholdslandet.

EØS-avtalen sier ingen ting om midlene personen må ha med seg skal være offentlige eller private. For de fleste norske funksjonshemmede vil det dreie seg om midler fra Folketrygdens uførepensjon, samt eventuelle offentlige og private tilleggsytelser. Dersom den trygdede selv må betale for alle nødvendige sosiale ytelser i oppholdslandet, kan den norske uførepensjonen komme til kort. Eventuelle private sikringsordninger kan vise seg å være en nødvendig forutsetning for å fremme ikke-yrkesaktiv mobilitet blant funksjonshemmede.

EØS-avtalen inneholder ikke regler for hvor mye penger som regnes som tilstrekkelig for å klare seg selv. Det henger selvsagt sammen med at kostnadsnivået i EØS-landene varierer. For eksempel regnes det som langt rimeligere å leve i Spania enn i Norge. Dette har ført til at flere nordmenn, både trygdede og andre, har etablert seg for kortere eller lengre perioder i Middelhavslandene. Denne formen for «trygdeturisme», der norske statsborgere øker verdien av trygden ved å realisere den i et lavkostland, vil sannsynligvis øke ettersom EØS-avtalen åpner for lovlig opphold i et annet EØS-land for alle som kan forsørge seg selv.

Forskjell på yrkesaktive og ikke-yrkesaktive

Ikke-yrkesaktive personer har, i motsetning til yrkesaktive og deres familiemedlemmer, ikke rett til sosiale tjenester på linje med oppholdslandets borgere. Med «sosiale tjenester» menes kommunale omsorgstjenester overfor eldre og funksjonshemmede og sosialkontortjenester som ikke er økonomisk sosialhjelp (Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen 1992b).³¹ Selv i Norge, som sam-

31 Eksempler på sosiale tjenester mange funksjonshemmede er avhengige av, er kommunale tjenester som helsehjelp, hjemmehjelp, avlastningstilbud, døgnservice m.m.

menlignet med mange andre land har en velutviklet omsorgssektor, bruker funksjonshemmede en stor del av inntekten til egenbetaling for offentlige ytelser. Flytter de til et annet EØS-land, må de muligens dekke alle kostnadene ved nødvendige sosiale ytelser selv.

Vi bruker uttrykket «muligens» fordi det i en situasjon der personer skal betale for sosiale ytelser selv, vil være et spørsmål om hvilken pris som skal fastsettes. Verken i EØS eller EF er det utarbeidet regler for dette. I dag kan «vedkommende kreves å dekke de totale kostnader som er forbundet med tjenesten eller kun en egenandel» (Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europasaker 1992b:43). Stassekretærutvalget slår i den sammenheng fast at det vil være meget vanskelig for eldre og funksjonshemmede å stille den garantien som kreves dersom tjenestene skal betales fullt ut. Et slikt krav om økonomisk evne vil redusere denne gruppens reelle bevegelsesfrihet sammenlignet med yrkesaktive og deres familiemedlemmer.

Med tanke på den stramme økonomien mange funksjonshemmede har (og spesielt de som aldri har vært i arbeid og dermed faller innenfor EFs definisjon av ikke-yrkesaktive), er det tvilsomt om de vil kunne benytte seg av muligheten til å oppholde seg i et annet EØS-land.

Oppsummering

Den reelle mobiliteten blant ikke-yrkesaktive funksjonshemmede vil sannsynligvis bli liten i EØS-området. Selv om EØS-avtalen gir denne gruppen rett til opphold, begrenses mulighetene av kravet om ikke å ligge oppholdslandet økonomisk til byrde. Funksjonshemmede har dessuten i utgangspunktet dårligere økonomi enn ikke-funksjonshemmede. Spekulasjonen rundt trygdens yteevne gjør den fremtidige økonomiske situasjonen til mange funksjonshemmede enda

mer usikker. Flere funksjonshemmede er avhengige av offentlige sosiale tjenester for å klare seg selv.³²

EF har ennå ikke kommet fram til et system for å prise de sosiale tjenestene som ofte er nødvendige for funksjonshemmede. Det gjenstår å se hvordan EF og EFTA vil løse dette uavklarte problemet. Hvis EFs forslag til endring av Direktivet om trygdekoordinering for arbeidstakere og deres familiemedlemmer³³ blir vedtatt, kan dagens situasjon for ikke-yrkesaktive forandres. EF ønsker å utvide denne forordningen til også å gjelde likestilte personer, studenter og ikke-yrkesaktive (St.prp. nr. 100 (1991–92):259). I EØS-proposisjonen går det fram at forslaget på sikt kan bli en del av EØS-regelverket, siden norske myndigheter mener det er viktig at de samme regler for koordinering av trygdeytelser gjelder i hele EØS. Blir dette forslaget en realitet, vil ikke-yrkesaktive funksjonshemmede ha rett på trygdeytelsene som ble gjengitt på side 74, ved opphold i et annet EØS-land.

4.6 Avslutning

Romtraktaten slår fast prinsippet om fri mobilitet for arbeidstakere.³⁴ Mobiliteten mellom EF-landene har likevel vært beskjeden de siste 15–20 årene (Arbeidsgruppen for EF og Den sosiale dimensjon i europeisk integrasjon 1992). Ifølge Arbeidsgruppen er det bare ca 1,5 prosent av EF-landenes innbyggere som bor i et annet EF-land. I tillegg til dette kom 8,2 millioner innvandrere, eller 2,6 prosent av totalbefolkning-

³² Se ulike levekårsstudier som gjengis i Funksjonshemming – levekår og rettigheter (Rådet for funksjonshemmede 1992).

³³ Rfo 1408/71

³⁴ EFs indre arbeidsmarked har vært i funksjon siden 1969 (en overgangstid på 12 år etter at Romtraktaten trådte i kraft i 1957). Nye medlemsland har imidlertid fått overgangsordninger ved innmelding. I Norden har det vært et fritt arbeidsmarked siden 1954.

gen, fra tredjeland (Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen 1992b).

Utenlandske statsborgere utgjør om lag 3,5 prosent av folketallet i Norge. Av disse kommer omtrent halvparten fra EFTA- og EF-området. Det betyr at den interne mobiliteten i EF-landene sett under ett, ikke skiller seg vesentlig fra den innflytningen Norge i dag har fra EF- og EFTA-området.³⁵ Det kan også bety at mobiliteten blant nordmenn ikke endres vesentlig som følge av EØS-avtalen. For de fleste av oss spiller personlige, kulturelle og geografiske forhold en avgjørende rolle i valg av hvor vi ønsker å bo.

Med dagens regelverk er det liten grunn til å vente stor mobilitet blant ikke-yrkesaktive funksjonshemmede. Det kan imidlertid tenkes at mobiliteten blant yrkesaktive og deres familiemedlemmer øker. På den ene siden vil funksjonshemmede arbeidstakere, eller funksjonshemmede familiemedlemmer av andre arbeidstakere, tape lite ved å flytte til et annet land, fordi de vil bli likebehandlet med oppholdslandets egne borgere rent trygdemessig. På den andre siden varierer de nasjonale sikkerhetsordningene mellom landene. Noen land har på enkelte områder bedre løsninger enn Norge, andre har dårligere løsninger.

Det blir derfor viktig å undersøke disse forholdene før man etablerer seg i et annet EØS-land, ikke minst hvis arbeidstakeren eller en i familien er avhengig av en spesiell offentlig ytelse for å leve et meningsfylt liv. Dessuten gir EF-regelverket bare likebehandling for nasjonale, lovbestemte rettigheter. En person som gjør krav på en nasjonal ordning for funksjonshemmede, må i tillegg til å være arbeidstaker, eller avhengig av en arbeidstaker, også falle innenfor oppholdslandets definisjon av funksjonshemmet.

De normerte, situasjonsbestemte systemene i mange EF-land er ofte ikke ønskelige sett med norske øyne, fordi de fokuserer på den funksjonshemmede som individ og ikke den

³⁵ Nærmere om anslagene for mobilitet i EØS-proposisjonen (St.prp. nr. 100 (1991–92)).

situasjonen vedkommende er funksjonshemmet i forhold til. Selv om dette kan synes urimelig og diskriminerende, er det ikke sikkert det er en særlig høy pris å betale hvis det gjelder å beholde det norske rettighetsystemet. Tross alt vil de fleste funksjonshemmede, som øvrige norske borgere, sannsynligvis velge å forbli i Norge. For alle som blir hjemme, vil det være avgjørende at det norske sosiale sikkerhetssystemet ikke endres som følge av EØS-avtalen eller et eventuelt EF-medlemskap.

Kapittel 5 Ny norsk standard

Fri bevegelse av varer er et av målene med EF og EØS, og økt bruk av felleseuropeiske standarder er et viktig virkemiddel. Standardene er en dokumentasjon på at en vare er produsert i samsvar med EFs regelverk. En vare produsert i henhold til en slik standard kan omsettes fritt i hele EØS. Derfor vil stadig flere varer som selges på det norske markedet være produsert i henhold til europeisk standard.

Funksjonshemmede har ulike interesser i standardiseringsarbeidet. Enkelte vil være opptatt av standardene på rullestoler, andre av kravene til hvordan næringsmidler merkes, mens atter andre kanskje ikke bryr seg om standarder i det hele tatt. Tre forhold er imidlertid så viktige at alle, uavhengig av funksjonshemning, bør kunne samle seg om dem:

- Felleseuropeiske standarder må i størst mulig grad utformes ut fra ønsket om å forebygge fremtidige funksjonshemninger
- De standardiserte produktene og tjenestene må kunne benyttes av mennesker med funksjonshemninger. Ikke minst gjelder det boliger, hjelpemidler og andre varer funksjonshemmede er spesielt avhengige av
- Muligheten til beskyttelse mot uønskede standarder og kontroll med varer produsert i henhold til standard

Omfanget av det europeiske standardiseringsarbeidet har nådd slike dimensjoner at vi umulig kan omtale prosessen i detalj.¹ Før vi drøfter konkrete områder der funksjonshemmede har spesielle interesser, gjennomgår vi hovedprinsippene bak EFs arbeid for å oppnå en friere vareflyt samt viser til hvordan standardiseringsarbeidet foregår i Norge og EF.

¹ For ytterligere informasjon om EFs standardiseringsarbeid se Tørres m.fl. (1991), Vesterdorf (1991), Norges Standardiseringsforbund (1991), Tørres (1992).

Vi har listet opp de områdene innenfor det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet som spesielt berører funksjonshemmede:

- Bolig
- Hjelpemidler
- Transport
- Merking og emballering av farlige produkter
- Medisiner
- Næringsmidler

5.1 Hvorfor felleseuropeisk standardiseringsarbeid?

Fri flyt av varer

Ulike nasjonale lover, standarder, produktkrav og kontrollordninger fordyrer handelen mellom land. EF ønsker å fjerne slike tekniske handelshindringer. EFs metode for fri vareflyt bygger på to ulike prinsipper. På områder der helse, sikkerhet og miljø er viktig, ønsker EF et harmonisert regelverk hvor det stilles felles krav til produktet eller tjenesten. For øvrige forhold gjelder prinsippet om gjensidig godkjenning av ulike lands lover. Førstnevnte prinsipp danner bakgrunnen for drøftelsene i dette kapitlet.

Reduksjon av tekniske handelshindringer

Målet om økonomisk vekst og et regelverk som i størst mulig grad fremmer fri konkurranse, har eksistert siden EF ble opprettet i 1957. Selv om arbeidet med å redusere tekniske handelshindringer gjennom utarbeidelse av et felles regelverk har foregått siden 1957, har man i forbindelse med gjennomføringen av det indre markedet, vedtatt en del nye prinsipper på europeisk nivå.

Norge og de øvrige EFTA-landene har i flere år samarbeidet med EF om å redusere de tekniske handelshindringene. Lenge før EØS-forhandlingene kom i gang ble det utarbeidet retningslinjer for hvordan EF og EFTA skal samarbeide i standardiseringsarbeidet. Det er derfor vi omtaler prosessen som det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet.

Hva er en standard?

En standard er

«et (i utgangspunktet) frivillig avtaledokument som beskriver et produkt, en prosess, en metode, en tjeneste el.» (Tørres m.fl. 1991:21)

Vi blir daglig berørt av standarder, ofte uten at vi er klar over det. Eksempelvis tar vi det som en selvfølge at pluggen til hårtørreren eller barbermaskinen passer til stikkkontakten. Det er først når vi kommer til utlandet og ikke kan bruke våre medbrakte elektriske apparater, at vi oppdager fordelene med felles produktkrav.

Det er bare i de tilfeller hvor det henvises til standarder i forskriftene at standarder er påbudt. Enkelte offentlige etater har lange tradisjoner for «henvisning til standard» i forskriftsarbeidet. Det gjelder spesielt bygningsforskrifter og elektrotekniske forskrifter (op cit.). Men stort sett er standarder frivillige dokumenter som ikke er bindende. I EFs regelverk er det vanlig å henvise til standarder, da disse fungerer som bevis på at direktivenes krav er oppfylt. Som følge av norsk tilpasning til EF, vil mange av de felleseuropeiske standardene bli påbudt i Norge gjennom forskrifter.

Hvorfor er standarder viktige?

Nasjonale forskjeller og produktkrav nødvendiggjør flere produksjonsserier og er derfor fordyrende. Produksjon av

rullestoler er et illustrerende eksempel. Hvis land har forskjellige krav til hvilken belastning stolen skal tåle, må en produsent som ønsker å eksportere, lage flere mindre serier av rullestoler. Hvis delmarkedene er små, er dette urasjonelt. Handels- og markedsføringskostnadene blir høye, og rullestolen blir dyrere enn om flere land hadde stilt de samme krav til sikkerhet og utholdenhet. Siden de bidrar til å redusere slike kostnader, spiller felles standarder en viktig rolle for næringslivet.

Standarder betyr også mye for hensynet til forbrukernes og arbeidstakernes helse, sikkerhet og miljø. Ta eksempelet med rullestolen. Funksjonshemmede ønsker ikke at stolen knekker sammen eller på annen måte er farlig for brukerne. Det er viktig at sikkerheten også kan dokumenteres. Standarden ivaretar slike og lignende krav og kan medvirke til at en vare eller tjeneste får innpass hos brukerne.

5.2 Standardiseringsarbeidet i Norge og EF

Standardiseringsarbeidet i Norge

Norges Standardiseringsforbund (NSF) er sentralorganet for sertifisering her i landet. NSF har ansvaret for overordnet styring, mens fem ulike fagorgan har fagansvaret innenfor henholdsvis byggstandardisering, verkstedsindustri, elektroteknikk og telekommunikasjon.² Fagstandardisering som ikke naturlig hører inn under de eksisterende organenes kompetanseområder, ble i 1991 overført til stiftelsen Norsk Allmennstandardisering (NAS).

Norges Standardiseringsforbund har en egen kvalitetsmerking som dokumenterer at varen er i overensstemmelse med Norsk Standard (NS). NSF sertifiserer og overvåker

² Norges Byggstandardiseringsforbund (NBR), Norsk Verkstedsindustri Standardiseringssentral (NVS), Norsk Elektroteknisk Komite (NEK), Statens Teleforvaltning (SFT) og Teledirektoratet (TD).

bruken av NS-merket på produkter der myndighetene eller næringslivet vil ha bekreftelse på at kravene til Norsk Standard er fulgt. Norges Standardiseringsforbund er allerede en del av, og legger stor vekt på, det europeiske nettverket som utarbeider de felleseuropeiske standardene.³ Herfra koordineres norsk deltakelse i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet, og det er NSF vi må ta kontakt med om vi ønsker å delta i dette arbeidet.

Standardiseringsarbeidet i EF og EØS

I EF har det lenge vært slik at en vare som er lovlig produsert i ett medlemsland, fritt skal kunne markedsføres i et annet.⁴ Dette såkalte Cassis de Dijon-prinsippet åpner for salg av produkter og tjenester som er forenlig med hensynet til helse, sikkerhet og miljø. Der dette hensynet er spesielt viktig, har EF lagt vekt på å utvikle et felles regelverk.

Tidligere ble utarbeidingen av det felles regelverket gjort på en tidkrevende måte, der alle detaljer ble innebygd i direktivteksten. I 1987 innførte EF en ny metode for å utvikle et harmonisert regelverk. Ny metode-direktiv definerer overordnede krav for helse, sikkerhet og miljø. Når direktivene er vedtatt, overlates ansvaret for å spesifisere hvordan direktivets krav til helse, sikkerhet og miljø kan oppfylles i praksis til private, europeiske standardiseringsorganisasjoner.

³ Et stigende antall Norsk Standard fastsettes i dag som implementerte europeiske standarder (EN). 13,6% av Norsk Standard solgt i 1991 var EN-standard (Norges Standardiseringsforbund 1992).

⁴ Dette prinsippet bygger på EF-domstolens avgjørelse (1979) om at den franske likøren Cassis de Dijon, som Tyskland nektet å importere fordi den hadde for lavt alkoholinnhold til å kunne betegnes som likør, fritt kunne omsettes på det tyske marked. Rettsgrunnlaget er Romatraktatens artikkel 30 (Artikkel 11 i EØS-avtalen) som forbyr kvantitative restriksjoner på import og tiltak med tilsvarende virkninger. Under visse hensyn kan medlemslandene beskytte seg mot den frie vareflyten. Det kommer vi tilbake til i 5.10.

Som følge av samarbeidet med å redusere tekniske handelshindringer, gir EFTA-sekretariatet og EF-kommisjonen de europeiske standardiseringsorganisasjonene i *felleskap* i oppdrag å utarbeide nødvendige europeiske standarder i henhold til ny metode-direktiv. I de tre europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI deltar representanter fra både EFTA- og EF-land.⁵ Norges Standardiseringsforbund (NSF) og de tilknyttede fagorganer er medlemmer av de respektive europeiske standardiseringsorganisasjonene.

Fra direktiv til standard

Når de europeiske standardiseringsorganisasjonene har motatt et ny metode-direktiv, nedsettes en rekke tekniske komiteer og undergrupper. Her utvikles standardene i praksis (Norges Standardiseringsforbund 1991). For tiden arbeider flere hundre tekniske komiteer med det å utforme standarder på alt fra røykpiper til frukt- og grønnsaksjuice.⁶ Alle interessegrupper kan delta i komiteene, men deltakerne må selv dekke sine reise- og oppholdsutgifter. Norske interesser deltar aktivt i rundt hundre tekniske komiteer, og i enda flere arbeidsgrupper.⁷

Komiteene arbeider etter konsensusprinsippet, men tar i bruk flertallsavgjørelser hvis det er nødvendig for å få forgang i arbeidet (Norges Standardiseringsforbund 1991). Når

5 CEN (European Committee for Standardization), CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardisation) og ETSI (European Telecommunication Standards Institute) dekker ulike felt innenfor det europeiske standardiseringsarbeidet. Nærmere om disse komiteene i Tørres m.fl. (1991) og Tørres (1992).

6 Komite for røykpiper (CEN/TC 166), komite for frukt- og grønnsaksjuice (CEN/TC 174).

7 Norges Standardiseringsforbund «arbeider aktivt med å øke deltakelsen på alle de områder som har betydning for norske interessenter» (Norges Standardiseringsforbund 1992:7).

de tekniske komiteene er blitt enige, fatter de europeiske standardiseringsorganisasjonene den endelige avgjørelsen vedrørende Europeisk Standard (ES). Ifølge statuttene til CEN og CENELEC har hvert medlemsland bare én stemme, men disse stemmene vektet. Norge har 3 vektall av totalt 96.

Når en europeisk standard er vedtatt, må eventuelle avvikende norske standarder trekkes tilbake innen seks måneder. Et produkt som oppfyller de vesentligste sikkerhetskrav knyttet til direktiv etter ny metode, kan forsynes med CE-merke. Det er frivillig å bruke CE-merket, men fordi det symboliserer at varen er produsert i henhold til standard og således oppfyller kravene i ny metode-direktivene, vil det sannsynligvis bli flittig benyttet i årene som kommer.

5.3 Bolig

Egen bolig er en viktig forutsetning for funksjonshemmedes mulighet til å leve et selvstendig liv. Med tilrettelagte boliger slipper man å bo i institusjon (Rådet for funksjonshemmede 1992:39). I det følgende skal vi se nærmere på den felles-europeiske boligstandardiseringen.

Boligstandardisering i Norge

Ansvar for norsk boligstandardisering, samt for norsk deltakelse i det internasjonale standardiseringsarbeidet på området, ligger hos Norges Byggstandardiseringsråd (NBR). NBR har som mål å ta hensyn til funksjonshemmedes behov «i alt standardiseringsarbeid hvor det kan ha noen mening» (*Standardisering* 6/1992:5). Resultatet er flere norske byggstandarder med funksjonshemmedekrav av et visst omfang (se nedenstående oversikt). For tiden arbeider NBR med et forslag til en standard for trappeheiser for rullestolbrukere og

ganguføre, samt med forslag til en standard for smalheiser og småheiser (*Standardisering 6/1992*).⁸

Forskriftene i bygningloven⁹ omhandler tilgjengelighet for orienterings- og bevegelseshemmede. Ifølge byggeforskriftene av 1987 skal alle offentlige bygninger være tilgjengelige for orienterings- og bevegelseshemmede (Gustafson 1992). Likevel er mange boliger og offentlige bygninger dårlig tilrettelagt. Gustafson (1992) mener det skyldes at mange entreprenører og boligbyggere ikke føler seg forpliktet av loven, og at det er liten hjelp med forskrifter som henviser til byggstandarder med funksjonshemmedekrav, hvis de ikke etterleves i praksis.

Norske byggstandarder hvor det finnes funksjonshemmedekrav av et visst omfang, er (*Standardisering 6/1992*):

- NS 3041 (1986) Informasjonsskilt. Regler for detaljer og plassering
- NS 3140 (1983) Dører. Egenskaper
- NS 3152 (1980) Innvendige dører av tre. Størrelser og mål
- NS 3232 (1990) Rekkverk og håndlister
- NS 3800 (1982) Vertikale heiser for person- og sengetransport. Mål på heisstol og heissjakt. Manøver og signalutstyr
- NS 3930 (1982) Sanitærinstallasjoner. Plassering av utstyr
- NS 3931 (1984) Elektriske installasjoner i boliger. Plassering av uttak for kraft- og teletekniske anlegg
- NS 3932 (1989) Innvendige trapper. Terminologi, funksjonsmål og generelle bestemmelser
- NS 3937 (1981) Funksjonsmål for bruk av rullestol

⁸ Det er igangsatt et CEN-arbeid for standardisering av passasjer-, vare-, og serviceheiser (CEN/TC 10). Norges Handikapforbund deltar i den norske arbeidsgruppen. Norske interesser vektlegger arbeidet med en nasjonal standard for smalheiser og småheiser, siden aktiviteten på europeisk nivå ikke er særlig stor.

⁹ Plan- og bygningloven, ofte bare kalt bygningloven, trådte i kraft 18. juni 1965 og gjelder fortsatt.

Felleseuropeisk boligstandardisering

Den felleseuropeiske boligstandardiseringen finner sted i CEN. Dessuten utarbeider Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO) standarder for bygg og boliger. På tross av høy aktivitet er «mange aspekter ved brukersyn generelt utelatt hittil», og funksjonshemmedes interesser er heller ikke ivaretatt på samme måte som i Norge (*Standardisering* 6/1992:5).

ISO er en verdensomspennede organisasjon som utvikler frivillige standarder som ikke er påbudt i medlemslandene. For å unngå dobbeltarbeid, er det utstrakt samarbeid mellom ISO og de europeiske standardiseringsorganisasjonene.¹⁰ I 1982 ga ISO-komiteen for Byggvirksomhet (ISO/TC 59) ut et hefte med tittelen *Needs of disabled people in buildings – design guidelines*. Her trekkes det opp noen retningslinjer for hvordan hensynet til funksjonshemmede bør ivaretas i boligstandardiseringsarbeidet.¹¹ Hftet har ikke gitt synlige resultater i form av standarder, men ISO/TC 59 har nylig besluttet at «underkomiteene skal ta hensyn til handikappedes behov når standarder utarbeides» (NBR 1992:46). Eventuelle ISO-standarder på dette området ligger langt fram i tid.¹² Det er heller ikke klart om ISO-arbeidet vil få betydning for den boligstandardiseringen som foregår i CEN, og således kan føre til bindende standarder for Norge.

10 I 1991 vedtok CEN og ISO å samarbeide tettere for å unngå dobbeltarbeid (Vienna-avtalen), og det er fremmet forslag om at CEN skal godta en rekke ISO-standarder. Fordi ISO-standarder, i motsetning til CEN-standarder, ikke er bindende, har forslaget blitt møtt med motstand. Mange land nekter å forplikte seg til standarder de var med på utvikle i den tro at de var frivillige.

11 Første del av heftet behandler krav spesifisert for bevegelseshemmede, svaksynte, hørselssvekkede og andre grupper. Annen del behandler de krav en må sette til de forskjellige bygningskomponenter som dører, trapper, plataer og rekkverk, skilt, brytere og særlige rom som f.eks. heiser. Ved svensk hjelp vil heftet i 1993 bli relansert som en mer omfattende, teknisk ISO-rapport.

12 Ifølge representanter for NBR som deltar i ISO/TC 59.

Endrede boligstandarder?

Det er bare på områder hvor det utvikles nye europeiske standarder at de norske blir erstattet. Når det ikke utarbeides felleseuropeiske boligstandarder med funksjonshemmedekrav, faller de norske standardene på området ikke bort.

På sikt kan ISOs økte engasjement for funksjonshemmedekrav i byggstandardiseringen gi resultater. Men betydningen for funksjonshemmede i Norge vil avhenge av at ISO utvikler konkrete standarder, og at de blir bindende enten gjennom CEN eller ved at NBR vedtar dem som norsk standard, men dette ligger langt fram i tid. Det er heller ikke sikkert at flere standarder, det være seg norske, felleseuropeiske eller internasjonale, vil resultere i bedre tilrettelagte boliger for funksjonshemmede. Problemet med byggherrer som ikke etterfølger loven, eller ikke bygger i henhold til standarder, løses verken i ISO, CEN eller NBR.

5.4 Hjelpemidler

Blinde og svaksynte er helt avhengige av tekniske hjelpemidler som kassetpillere, skrivemaskiner og hvite stokker. Bevegelseshemmede er ofte avhengige av rullestoler, og hørselshemmede kan bare ved hjelp av høreapparat oppfatte andres talespråk. Uten disse avgjørende hjelpemidlene er muligheten for deltakelse og livsutfoldelse sterkt redusert. Dette avhengighetsforholdet gjør funksjonshemmede sårbare overfor hjelpemidlenes sikkerhet og kvalitet. Hvis ikke hjelpemidlet tilfredsstillende behøver, blir det fort en kilde til irritasjon og isolasjon, snarere enn til nytte og integrering. I dette avsnittet ser vi om det utvikles felleseuropeiske standarder for hjelpemidler som får konsekvenser for brukernes hverdag.

Standardisering av hjelpemidler i Norge¹³

I Norge er det staten som kjøper inn og i teorien eier hjelpemidlene. Med statens sentrale innkjøpsposisjon avgjør Rikstrygdeverket hvilke hjelpemidler som benyttes i Norge. Hjelpemidlene, som er gratis for brukerne, lånes ut til personer med erklærte behov. Når hjelpemidlet er utbrukt, ødelagt eller på annen måte uegnet, kan brukeren skifte det ut.

Det viktigste for Rikstrygdeverket er gode og sikre produkter for brukerne. Retten til et meningsfylt liv er styrende ved innkjøp. I arbeidet med anbefalinger om hvilke produkter som skal kjøpes inn, støtter Rikstrygdeverket seg til Rådet for tekniske tiltak for funksjonshemmede. I dette rådet sitter representanter for en rekke organisasjoner for funksjonshemmede. Rådet legger vekt på at hjelpemidlene er brukervennlige og av høy kvalitet. Rådet har et sekretariat med nitten årsverk, som holder til ved Senter for Industriforskning (SI). Basert på egne og andre institutters prøving av hjelpemidler, gir SI sine råd og anbefalinger til Rikstrygdeverket.¹⁴

Det avholdes jevnlig møter mellom de nordiske instituttene som prøver ut hjelpemidler. Standardisering er fast punkt på dagsordenen. Norge og de øvrige nordiske landene er aktive i arbeidet med å utvikle ISO-standarder på området.¹⁵ I ISO-arbeidet danner erfaringer fra utprøvinger i eget land et viktig grunnlag, og man har i stor grad fått gjennomslag

¹³ Gjennomgangen bygger i hovedsak på en artikkel i *Standardisering* (6/1992), samtaler med ansatte i Senter for Industriforskning (SI) og personer i dette prosjektets referansegruppe (se forord).

¹⁴ Det er et utstrakt samarbeid om utprøvingen av hjelpemidler for funksjonshemmede mellom de nordiske landene. Hvert av landene har spesialisert seg på sine områder og foretar prøvinger for hele Norden. Svenskene prøver eksempelvis rullestoler, mens danskene prøver regulerbare senger og personløfter. På SI er det et eget rom med utstyr for testing av gåhjelpemidler (*Standardisering* 6/1992).

¹⁵ Sverige har sekretariatet for ISOs tekniske komite ISO/TC 173 *Technical Systems and Aids for Disabled and Handicapped Persons*, som ble opprettet i 1978. Norge ved SI, er leder for arbeidsgruppen for gåhjelpemidler i ISO/TC 173.

for nordiske syn i ISO-standardene. Ikke minst ved at det utvikles systemer og utstyr som gir økt integrering i hjem og samfunn. ISO-samarbeidet har eksempelvis gjort slutt på det åpenbart meningsløse forhold at det tidligere ikke var noen form for standardisering av de lydsignaler som blinde skulle hjelpe seg med i trafikken. I dag er vi inneforstått med at akustiske signaler ved fotgjengerfelt betyr «gå». Tidligere var det en rekke land som benyttet lydsignalene for å signalisere «vent».

Vi må likevel huske på at ISO-standardene som sådanne, ikke er særlig forpliktende. I Norge er brukervennlighet og sikkerhet, basert på grundig prøving, de viktigste kriterier for at et hjelpemiddel blir innkjøpt av Rikstrygdeverket. Eventuelle standarder blir i den sammenheng et underordnet krav.

Felleseuropeiske standarder for hjelpemidler?

CEN opprettet i 1992 en teknisk komite for utvikling av felles standarder for hjelpemidler: CEN/TC 293 Technical Aids for Disabled. Før den tid drev ikke de europeiske standardiseringsorganisasjonene med standardisering av hjelpemidler. Norge har samme rett til å delta som øvrige EFTA- og EF-land. Norsk Allmennstandardisering (NAS) er det nasjonale fagorganet, mens Senter for Industriforskning (SI) koordinerer det norske engasjementet.

Det Svenske Handikappinstituttet har sekretariatet for den tekniske komiteen.¹⁶ Det kan være betydningsfullt å få til-delt sekretariatsfunksjonen, fordi det innebærer store muligheter til påvirkning i *hele* standardiseringsprosessen. Norge, ved SI, leder arbeidsgruppen for gåhjelpemidler. Det er nedsatt egne arbeidsgrupper for rullestoler og minibiler, personløftere og justerbare senger (se nedenstående oversikt). Videre er det opprettet en ad hoc-komite for kommunika-

¹⁶ Det Svenske Handikappinstituttet har satt av to personer på heltid samt en halvtids sekretær for å ivareta sekretariatsarbeidet (*Standardisering* 6/1992).

sjonsutstyr (alarmer, datamaskiner m.m.), samt at man har avtalt å følge opp annet relevant internasjonalt standardiseringsarbeid (proteser, urinprøvehjelpemidler m.m.).

Det er nedsatt en gruppe med ansvar for å utrede mulighetene for en overordnet, felleseuropeisk standard som inneholder alle typer tekniske hjelpemidler.¹⁷ Dermed kan CEN-arbeidet bli svært betydningsfullt. En slik eventuell standard ligger imidlertid langt fram i tiden.¹⁸ Det samme gjør felleseuropeiske standarder innenfor de fire prioriterte områdene (tabell 5.1). Til det er arbeidsgruppene kommet alt for kort. Vanligvis går det mange år fra et mandat overrekkes CEN til en standard blir vedtatt.

Tabell 5.1 Arbeidsgruppene (WG) under CEN/TC 293 Technical aids for disabled persons

Område	Leder for gruppen	Nr. på gruppen
Gåhjelpemider (rollatorer mm)	Senter for Industriforskning Norge	WG 1
Rullestoler, scootere minibiler	Dundee Limb Fitting Centre Storbritannia	WG 2
Personløftere	ARJO Mecan aids Storbritannia	WG 3
Justerbare senger	Dansk Hjelpemiddel Inst. Danmark	WG 4

¹⁷ Gruppen ledes av en representant fra Department of Health, Wheelchair Evaluation Centre, England.

¹⁸ I referatet fra det første møtet i CEN/TC 293/WG 2 (Rullestoler) oppgis september 1994 som foreløpig tidsfrist for rapportering om muligheten for en slik standard.

Konsekvenser for brukere av hjelpemidler

Fordi det enda ikke eksisterer bindende, felleseuropeiske standarder, er det umulig å foreta en sammenligning med norske krav til hjelpemidler. Selv om vi i dag ikke kan få kjøpt CE-merkede hjelpemidler, er dette målet med arbeidet i CEN-komiteen for hjelpemidler. Derfor er det nyttig å se nærmere på om det norske systemet, med brukerne i fokus, vil endres som følge av at det på sikt utvikles felleseuropeiske standarder for hjelpemidler. To spørsmål er spesielt avgjørende:

- Hvordan kan vi påvirke arbeidet i CEN-komiteen slik at det utvikles standarder vi ønsker
- Vil Rikstrygdeverkets stilling som sentral oppkjøper berøres av at det utvikles felleseuropeiske standarder for hjelpemidler?

Vi kan påvirke beslutningene i CEN-komiteen på mange måter og på flere nivåer. For det først kan vi kontakte SI og be om å få delta i en av arbeidsgruppene. Som nevnt innledningsvis er deltakelse frivillig, og det stilles ingen andre krav enn at man dekker egne kostnader. Vi kan også undersøke med SI om det er mulig å delta i, eller komme i kontakt med, de norske referansegruppene som er opprettet innenfor hver av de prioriterte områdene.

I disse referansegruppene (noe misvisende kalt tekniske komiteer) utformes de norske kravspesifikasjonene osv. Her møtes hovedsakelig representanter for ingeniør-, leverandør-, og terapeutsiden, mens det er lav deltakelse blant funksjonshemmedes organisasjoner. Slik er det også i de felleseuropeiske arbeidsgruppene underlagt CEN-komiteen for hjelpemidler.¹⁹ Fordi lav brukerdeltakelse er en generell

¹⁹ SI står sentralt også i den europeiske delen av arbeidet med utprøving og utviklingen av standarder for hjelpemidler. Vi har vært i kontakt med flere av SIs representanter på området, og sett på deltakerlister i de ulike (fortsettes...)

utfordring for de europeiske standardiseringsorganisasjonene, behandles dette poenget i avslutningen av kapitlet (5.11). Her nøyer vi oss med å slå fast at SI kan kontaktes av de som ønsker å påvirke utviklingen av fremtidige, felleseuropeiske standarder for hjelpemidler.

Standardene som skal utarbeides i CEN tar også hensyn til EF-direktivenes minimumskrav til sikkerhet. Når det bare utarbeides minstemål for de berørte hjelpemidlene, kan Rikstrygdeverket stille høyere krav til de hjelpemidlene det støtter økonomisk. Her vil imidlertid forbudet mot diskriminering komme inn i bildet. Hvis Rikstrygdeverket skulle nekte å kjøpe inn et CE-merket hjelpemiddel, kan den utenlandske produsenten klage saken inn for EF- eller EFTA-domstolen. Det blir opp til norske myndigheter å bevise at det er hensynet til helse, sikkerhet og miljø – ikke skjerming av næringslivsinteresser – som ligger bak nektelsen. Dette kommer vi tilbake til i 5.10, som omhandler våre muligheter til å beskytte oss mot standarder eller regler vi ikke ønsker.

Oppsummering

Fordi arbeidet med å utvikle felleseuropeiske standarder for hjelpemidler er kommet så kort, er det ikke mulig å si hvilke konsekvenser dette arbeidet vil få for brukere av hjelpemidler i Norge. Mye vil avhenge av om, og på hvilken måte, Norge og de øvrige nordiske landene påvirker prosessen. Hvis det nordiske systemet, med brukerne i fokus, får samme gjennomslag i CEN som i ISO, vil det bli «enklere å sikre den samme høye kvalitet som i dag på handikaphjelpemidler i Norden» (*Standardisering* 6/1992:5).

Dette forutsetter at det i tillegg til prøving mot de kravene som settes i standard, kan foretas en vurdering av funksjonaliteten til hjelpemidlene. Ifølge SI er det svært viktig at CEN-

19 (...fortsatt)

arbeidsgruppene. Her fremgår det at deltakelsen blant funksjonshemmedes organisasjoner er lav.

standardene åpner for en slik erfaringsbasert vurdering av hjelpemidlene (*Standardisering 6/1992*). Eksempelvis kan det være vanskelig å beskrive alle former for klemfare i en standard. Skarpe kanter er et annet moment som først fremkommer etter erfaringer med hjelpemidlet, men som er viktig ved en helhetsvurdering.

5.5 Transport

Bevegelsesfrihet er en forutsetning for aktiv deltakelse i samfunnslivet. Den fysiske transporten kan sikres via offentlige eller private løsninger. EF-kommisjonen har fremmet et direktivforslag som omhandler funksjonshemmede arbeidstakers transportmuligheter. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6. Her ser vi på hvordan, og i hvilken grad, det utformes felleseuropeiske standarder av betydning for funksjonshemmedes tilgang til et tilrettelagt transporttilbud.

I Norge

Stortinget vedtok i 1986 at det skulle bygges ut en fullverdig transportordning for funksjonshemmede. Ansvaret for ordningen ligger hos fylkene, mens det er kommunene som godkjenner brukerne. Tilbudet er varierende og omfatter alt fra vanlige busser, drosjer og kjøretøy spesielt tilrettelagt for funksjonshemmede. Det er ofte ulike begrensninger for bruk og store variasjoner mellom fylkene.

Når det gjelder det personlige transporttilbudet, kan et menneske med et reelt transportbehov, men med varige problemer med å forflytte seg, få støtte eller lån til bil fra folketrygden.²⁰ Det er etablert et eget bilsenter for funksjonshemmede hvor det gis informasjon om alt fra bilmodeller til tekniske hjelpemidler og utstyr. Tilsvarende som i

²⁰ Folketrygdlovens § 5–8.

avsnittet om hjelpemidler, er funksjonalitet og sikkerhet de viktigste kravene til et tilrettelagt kjøretøy. Prøving og godkjenning av teknisk utstyr for funksjonshemmede hører som tidligere nevnt, inn under SIs arbeidsområde.

Felleseuropeiske standarder for tilrettelagte kjøretøy?

EF har som mål at et kjøretøy som selges i EF (og dermed EØS) bare trenger typegodkjenning i et av medlemslandene.²¹ Reglene for standardtypegodkjennelsen er ennå ikke trådt i kraft, fordi det ikke er enighet om hvilke krav et kjøretøy må oppfylle for å bli godkjent i alle medlemslandene.²² Når det gjelder tilrettelegging av kjøretøy for funksjonshemmede, er det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet begrenset til mekanismer for innføring av rullestoler i kjøretøy. Den tidligere omtalte CEN-komiteen for hjelpemidler har koordineringsansvaret, mens det praktiske utredningsarbeidet foregår i arbeidsgruppen for rullestoler.²³ Følgelig er man langt unna bindende CEN-standarder på dette svært begrensede området.

Blir transportmidlene bedre tilrettelagt?

Av flere grunner er det vanskelig å svare på dette spørsmålet. For det første er det ikke mulig å foreta en sammenligning med de norske kravene til et tilrettelagt kjøretøy. For det

21 Et rammedirektiv (Rdir 70/156) med regler for typegodkjenning av biler og tilhørende tilhengere, samt en rekke særdirrektiv. Sistnevnte inneholder de tekniske spesifikasjoner den aktuelle delen til kjøretøyet må oppfylle for å bli godkjent.

22 Felles standardtypegodkjenning vil først bli aktuelt når alle særdirrektivene er vedtatt. Fordi flere av de europeiske landene er store bilprodusenter, er det av handelspolitiske årsaker en del motstand mot enkelte av særdirrektivene.

23 CEN/TC/293/WG 2

andre er de norske kravene til et tilrettelagt kjøretøy sjelden standardiserte. Tilsvarende som for utformingen av hjelpemidler, er det brukernes behov for kvalitet og sikkerhet som settes i fokus.

Det tredje problemet er de ulike utfordringene som knytter seg til henholdsvis offentlige transporttilbud og private kjøretøy. I det første tilfellet synes kommunal gjennomføring å være flaskehalsen i Norge, mens for private kjøretøy er det problemene med å kvalifisere seg som kjøper. Det beskjedne arbeidet i CEN med å standardisere mekanismene for innføring av rullestoler, synes i liten grad å berøre disse mer overgripende, økonomiske utfordringene. Det er mangelen på penger, ikke standarder, som peker seg ut som det sentrale.

Hvorvidt EF på sikt kan bli en pådriver i arbeidet for et mer tilrettelagt transporttilbud, er en annen sak. Det må i så fall gjøres enten ved å stille spesielle krav til kjøretøy som selges i EF, eller ved at det utformes bindende direktiv som forplikter medlemslandene til å fremme et tilrettelagt tilbud. Siden sistnevnte ide har et visst hold i virkeligheten, kommer vi tilbake til det i rapportens avsluttende kapittel. Når det gjelder krav til kjøretøyene, som tross alt er temaet i dette kapitlet, må vi merke oss at EF, av handelspolitiske grunner, enda ikke har klart å enes om felles typegodkjenning av motorkjøretøy. Det kan indikere at det er umulig å utvikle felleseuropeiske standarder for tilrettelegging av kjøretøy for funksjonshemmede. På den annen side arbeides det, ifølge det engelske samferdselsdepartementet, for felleseuropeiske busstandarder med henblikk på funksjonshemmedes adgangsmuligheter.²⁴ Dette kommer vi tilbake til i avslutningskapitlet hvor vi ser nærmere på hvilke områder som *kan* bli gjenstand for en felles, europeisk politikk.

²⁴ Brev fra *The Disability Unit*, Samferdselsdepartementet, Storbritannia.

5.6 Merking av farlige stoffer og produkter

Det er viktig å kunne skaffe seg og benytte varer som tilfredsstillende individuelle behov. Men det stiller krav til klassifisering av farlige stoffer, samt til innpakning og merking av disse. Hvis ikke en vare er pakket inn på en måte som gjør den tilgjengelig og gjenkjennelig for funksjonshemmede, begrenses våre muligheter som forbrukere. Og hvis ikke produkter er skikkelig merket, risikerer vi å komme i kontakt med skadelige stoffer som kan forsterke og i verste fall skape funksjonshemninger.

I dette avsnittet ser vi nærmere på hvilke hensyn vi tar til funksjonshemmede ved merking og emballering av farlige konsumvarer i Norge, samt om det utvikles standarder i EF som påvirker dette arbeidet.²⁵ Deretter forsøker vi å svare på om funksjonshemmede berøres i form av bedre eller dårligere sikkerhet når det gjelder farlige varer.

Merking og emballering av farlige stoffer i Norge

I Norge har vi regler for klassifisering, merking og omsetning av kjemiske stoffer og produkter som kan medføre helsefare, samt spesifikasjoner i utfyllende forskrifter (stoffliste, risiko- og sikkerhetstilsetninger m.v.) (Arbeidsgruppen for miljøspørsmål 1990). Den viktigste forutsetningen for at et stoff merkes, er at det er klassifisert som farlig. Norge har strenge regler for klassifisering og merking av kjemikalier for å forebygge langtidsvirkninger som kan føre til kreft, foster-skader og skader på fruktbarheten, samt løsemiddelskader (St.prp. nr. 100 (1991–92):151).

Det stilles strengere krav til merking og emballering av kjemiske stoffer og produkter til privat bruk enn til yrkes-

²⁵ Det nedlegges et omfattende arbeid i de europeiske standardiseringsorganisasjonene for å utvikle felles standarder for konsumvarer. Derfor settes søkelyset på standardisering av varemerking av produkter og klassifisering og merking av farlige stoffer.

messig bruk. På det private forbruksområdet er det fremmet nye forskrifter om barnesikring og følbar advarselsmerking.²⁶ Det er tre grunner til at denne forskriften er særlig viktig for funksjonshemmede.

For det første vil utvidet bruk av barnesikret emballasje begrense barns kontakt med farlige stoffer.²⁷ Dermed reduseres sannsynligheten for skader og eventuelle funksjonshemninger. For det andre vil følbar advarselsmerking i form av en opphøyet, likesidet trekant sikre at også blinde og svaksynte gjenkjenner produkter som kan medføre helse- eller brannfare. For det tredje henvises det til standard i forskriftene.²⁸ Det betyr at standarden er påbudt.

Klassifisering, emballering og merking av farlige preparater i EF

I EF finnes det et direktiv for farlige stoffer (67/547/EEC) og et annet for klassifisering, emballering og merking av farlige preparater (88/379/EEC). De dekker i prinsippet de samme forhold som de norske forskriftene om merking, omsetning m.v. av kjemiske stoffer og produkter som kan medføre helsefarer (Arbeidsgruppen for miljøspørsmål 1990). Reglene for klassifisering av kjemiske stoffer er imidlertid svært

26 Forslag til forskrift om barnesikring og følbar advarselsmerking av emballasje for kjemiske stoffer og produkter til privat bruk. Forslaget er ute til høring og planlegges iverksatt juni 1993 (Brev fra Statens forurensningstilsyn av 9.11.92).

27 Forskriften er en utvidelse av eksisterende lovverk og vil omfatte stoffer og produkter som skal klassifiseres som meget giftig, giftig, etsende, helseskadelig, ekstremt brannfarlig og meget brannfarlig i henhold til de enhver tid gjeldende forskrifter om helse-, brann- og eksplosjonsfaremerking (§ 2 i forslag til forskrift om barnesikring og følbar advarselsmerking av emballasje for kjemiske stoffer og produkter til privat bruk).

28 I § 6 i forslaget heter det at «Emballasje for stoffer som skal barnesikres, skal være testet og funnet i overensstemmelse med kravene til ISO-standard 8371» (...) [og] «Følbar advarselsmerking skal være utført i overensstemmelse med norsk standard NS-EN 272».

forskjellig i Norge og EF. Fordi EF klassifiserer langt færre stoffer som farlige, har Norge, i EØS-sammenheng, fått utsettelse fra det såkalte preparatdirektivet fram til 1995.²⁹

I 1980 opprettet CEN en egen komite for innføring av følbar merking (taktil merking) på en rekke farlige produkter. Mandatet ble senere overført til en arbeidsgruppe som har utarbeidelse av standarder for barnesikret emballasje som sitt primære virkefelt.³⁰ Her er målet å studere, evaluere og eventuelt implementere i CEN nasjonale og internasjonale standarder på området, samt utvikle nye standarder for barnesikret emballasje. Referater fra møter i arbeidsgruppen tyder på at det ennå ikke er utviklet noen bindende felleseuropeiske standarder på området.³¹

Blir det lettere å komme i kontakt med farlige stoffer?

Det er vanskelig å si om vi risikerer økt kontakt med farlige stoffer som følge av EØS-avtalen eller eventuelt EF-deltakelse. Mye vil avhenge av om Norge kan opprettholde et strengere klassifiseringssystem enn EF for farlige stoffer, og om vi kan fortsette å merke og emballere disse stoffene på en betryggende måte. Her sikter vi spesielt til om vårt system for følbar merking og barnesikret emballasje vil påvirkes i

29 Krav til klassifisering, emballering og merking av farlige preparater er i EF gitt i det såkalte preparatdirektivet (88/379/EEC). Produktgrupper som kravene gjelder for, er spesifisert i direktivene 90/35/EEC og 91/442/EEC. Begge direktivene er iverksatt i EF. Tekniske spesifikasjoner av kravene er gitt i direktivet 91/410/EEC, som ble iverksatt i EF i 1992. Direktivene 91/442/EEC og 91/410/EEC var heller ikke med i den opprinnelige EØS-avtalen, men er kommet med i EØS-avtalens tilleggsprotokoll (Brev fra Statens forurensningstilsyn av 9.11.92).

30 CEN/TC 100 «Tactile danger warnings on packaging» ble opprettet i 1980, men mandatet ble senere overført til CEN/TC 261/SC 2/WG 7. Sistnevnte er en arbeidsgruppe underlagt en av de fire undergruppene til den tekniske komiteen som arbeider med standarder for emballasje.

31 Third meeting of CEN/TC 261/SC2, 11-12 May 1992 at the CEN Central Secretariat, Bruxelles.

negativ retning av det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet i CEN.

Når det gjelder klassifiseringssystemet, så strides de lærde om Norges mulighet til å beskytte seg mot EFs preparatdirektiv etter 1.1.1995. Offisielt er målet felles bestemmelser for kjemiske stoffer og produkter for *hele* EØS.³² Men

«dersom et EFTA-land konkluderer at det fortsatt er behov for unntak fra EØS-regelverket, skal disse reglene ikke gjelde i vedkommende land med mindre EØS-komiteen kommer til enighet om et annet resultat» (St.prp. nr. 100 (1991–92):152).

Realiteten av denne unntaksmuligheten trekkes i tvil av Nei til EF, som mener det kan bli svært vanskelig for Norge å opprettholde og eventuelt utvikle et annet regelverk enn EFs (Nei til EF 1992:10). Hovedkonklusjonen må imidlertid være at vi fram til 1995 kan opprettholde nasjonale regler for klassifisering, pakking og merking av farlige kjemiske stoffer og produkter. Deretter blir det opp til myndigheter å forhandle fram et beskyttelsesnivå som i størst mulig grad ivaretar norske forbrukerinteresser.

Hvis de norske forskriftene for barnesikret emballasje og følbar merking berøres negativt av det standardiseringsarbeidet som pågår i CEN, risikerer vi økt kontakt med farlige stoffer. I dag er det ikke mulig å uttale seg om gruppen vil komme fram til felleseuropeiske standarder som vil binde Norge, og om disse i så fall vil bli dårligere enn de norske. Dels skyldes dette mangelen på konkrete resultater i CEN-gruppen, og dels skyldes det manglende norsk kjennskap til arbeidet. Det er ingen nordmenn med i arbeidsgruppen for barnesikret emballasje. Norge, ved Norsk Verkstedsindustri Standardiseringssentral (NVS), er kun representert i undergruppen og den tekniske komiteen.³³ Som nevnt, er det ikke

³² Se St.prp. nr. 100 (1991–92):151–152.

³³ CEN/TC 261 og CEN/TC 261/SC 2.

på de høyeste nivåene standardene utvikles. Deltakelsesproblematikken kommer vi for øvrig tilbake til i avslutningen av kapitlet (5.11).

Så lenge Norge kan definere flere produkter som helsefarlige enn det EF gjør, vil våre krav til barnesikret emballasje og følbar merking omfatte flere varer. Flesteparten av de produktene det her vil være snakk om, importeres.³⁴ Følgelig må eksportøren av et produkt som er klassifisert som helsefarlig i Norge, men ikke i EF, lage en egen emballasje til bruk for salg på det norske markedet. Hvis produsenten finner dette uhensiktsmessig, kan selskapet (alternativt importøren) søke Statens forurensningstilsyn (SFT) om å få selge produktet i samsvar med EFs krav. Spørsmålet er om SFT vil dispensere, eller ta den politiske belastningen som følger ved å nekte import av en vare lovlig produsert i et annet EØS-land. Problemet vil muligens begrenses ved at Norge og EF etter hvert utvikler et felles regelverk. Dessuten er EFs regler allerede på linje med de norske når det gjelder klassifisering av farlige stoffer som selges i større kvanta (altså til vanlige forbrukere).³⁵

Oppsummering

Så langt har hensynet til helse, sikkerhet og miljø gått foran ønsket om EF-harmonisering når det gjelder klassifisering, merking og emballering av farlige stoffer. Dette har vært viktig for funksjonshemmede, både fordi det reduserer faren for at eksisterende funksjonshemninger forsterkes og for at

³⁴ Ifølge Statens forurensningstilsyn, som fører tilsyn med at forskriftene følges for meget giftige, giftige, etsende og helseskadelige stoffer og produkter.

³⁵ I samtaler med ansatte ved SFT blir dette brukt som innvending mot eventuelle søknader om dispensasjon. SFT erkjenner likevel at ulikt klassifiseringssystem i Norge og EF som følge av det norske unntaket fra preparatdirektivet, kan medføre at utlendinger søker om dispensasjon fra våre regler.

nye skapes. Rent praktisk kan det bli vanskelig både å gjennomføre og videreutvikle et høyt beskyttelsesnivå i Norge. Med dispensasjon kan EF-eksportører selge produkter som verken er følbart merket eller barnesikret emballert, selv om de i henhold til norske forskrifter burde vært det. Det er ikke klart om Norge vil kunne opprettholde et strengere nasjonalt regelverk etter 1995.

5.7 Legemidler og medisinsk utstyr

Funksjonshemmede står for halvparten av all kontakt med helsevesenet (Rådet for funksjonshemmede 1991). Følgelig har mennesker med funksjonshemninger felles interesser i at det tilbys sikre legemidler og stilles høye krav til medisinsk-teknisk utstyr. Det er interessant hvorvidt det utvikles felles-europeiske standarder på dette området som avviker fra våre egne, og om vi, som følge av eventuelt CEN-arbeid, vil få medisiner og medisinsk utstyr til en ringere kvalitet.³⁶

Standardisering i Norge

I Norge er *legemidler* og omsetning av disse regulert ved Legemiddeloven og Apotekloven.³⁷ I legemiddeloven er det nedfelt et såkalt behovskriterium, som innebærer at myndighetene skal vurdere om det er behov for et nytt preparat utover det som allerede finnes på markedet. Norsk Medisinaldepot har enerett til import og engrosomsetning av legemidler. Vi er det eneste landet i Vest-Europa med en slik

³⁶ Vi behandler to svært omfattende og kompliserte områder under ett, og konsentrerer oss om hovedlinjene. Avsnittet bygger primært på EØS-avtalen (St.prp. nr. 100 (1991–92) med vedlegg), samt skriftlig og muntlig informasjon fra Norges Standardiseringsforbund. Vi viser til disse kildene for ytterligere informasjon.

³⁷ Lov av 20. juni 1964 nr. 5 om legemidler m.v. og Lov av 21. juni 1963 nr. 17 om drift av apotek m.v., samt tilhørende forskrifter.

monopolordning. Legemiddel som selges i Norge, er godkjent og registrert av Statens legemiddelkontroll.

Medisinsk utstyr omfatter en stor og differensiert varegruppe, som delvis er regulert ved forskrifter.³⁸ Etter omorganisering av det norske standardiseringsarbeidet ligger fagansvaret for utarbeidelse av standarder for medisinsk-teknisk utstyr hos Norsk Allmennstandardisering (NAS). Standardiseringsvirksomhet på dette området er forholdsvis nytt i Norge. Ifølge Norges Standardiseringsforbund har andre land kommet lenger, og «har lagt vekt på å få etablert et nært samarbeid med ekspertisen i de ulike fagmiljøer» (Norges Standardiseringsforbund 1992:16).

Felleseuropeisk arbeid

EF har et omfattende regelverk for «human-medisin», eller medisin som benyttes av mennesker. Lovverket sammenfaller i stor grad med nordiske og norske retningslinjer for produksjon, omsetning, registrering og kontroll av legemidler. EFs mål er å etablere et felles marked som også omfatter legemidler. Derfor arbeides det blant annet med å opprette en sentral (felles) registreringsordning av nye legemidler.³⁹

I dag er det de enkelte medlemslandenes myndigheter som godkjenner og registrerer legemidler. De nasjonale myndighetene må imidlertid følge EFs regelverk som sier at kravene til preparatets kvalitet, effekt og sikkerhet skal danne grunnlaget for registrering. Det finnes ikke noe tilsvarende som det norske behovskriteriet. Et land kan ikke nekte et nytt legemiddel omsatt ut fra manglende behov. For øvrig tilsvarende EFs kvalitetskrav for godkjenning av legemidler de som gjelder i Norge.

³⁸ I tillegg til den nevnte Legemiddeloven, kommer Lov av 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og utstyr, og Lov av 18. juni 1938 nr. 1 om bruk av røntgenstråler og radium m.v.

³⁹ Det nye systemet vil tidligst trå i kraft fra 1995 (St.prp. nr. 100 (1991–92):156).

EF vil innføre tre ny metode-direktiv (se 5.2) på området medisinsk-teknisk utstyr: Ett direktiv som regulerer aktivt inplanterbart utstyr (vedtatt), ett direktiv om medisinsk utstyr (ikke vedtatt) og ett direktiv om in-vitro diagnostica (under utarbeidelse). I disse ny metode-direktivene vil det henvises til standard. Arbeidet med å utvikle felleseuropeiske standarder i henhold til EFs nåværende og fremtidige regelverk er godt i gang. I CEN driver 15 europeiske komiteer med 55 arbeidsgrupper med standardisering av ulike områder innen medisinsk-teknisk utstyr (Norges Standardiseringsforbund 1991).

Konsekvenser for funksjonshemmede brukere

Omfanget av regler på norsk og EF-nivå er stort og varierende. Derfor er det vanskelig å foreta sammenligninger eller å gi et presist svar på om vi får bedre eller dårligere medisiner og medisinsk utstyr ved å knytte oss nærmere til EF. Området kompliseres ytterligere av at ulike nasjonale forvaltningsorgan og myndigheter kommer inn i bildet samt at det allerede er igangsatt et omfattende CEN-arbeid. Vi kan derfor bare gi et generelt svar på spørsmålet.

Norske myndigheter har slått fast at EFs regelverk i stor grad faller sammen med nordiske og norske retningslinjer for produksjon, omsetning og kontroll av legemidler. Det nye ved EØS-avtalen er at Norsk Medisinaldepot som følge av sin monopolsituasjon, mister sin enerett til innførsel og engrosomsetning av legemidler. Dessuten vil behovsparagrafen i Legemiddeloven oppheves. Vi må imidlertid legge preparatets kvalitet, effekt og sikkerhet til grunn ved registrering av legemidler. Derfor er det viktig å merke seg at

«kvalitetskravene for godkjenning av legemidler i EF tilsvarer de som gjelder i Norge», [og at] «det ikke vil finne sted endringer i de strenge betingelser som stilles til legemidlers kvalitet, virkning og sikkerhet før godkjenning innvilges» (St.prp. nr. 100 (1991–92):156).

Statens Legemiddelkontroll (SLK) mister ikke sine oppgaver ved at utenlandske og andre legemiddelgrossister får muligheter på det norske markedet. Legemiddelkontrollen har allerede fått styrket sin bemanning med ca 25 prosent. Nei til EF (1992:11) har reist spørsmålet om man vil få en sentralisering til europeisk nivå av kontroll og registrering av legemidler.

Det er viktig for funksjonshemmede, og andre større forbrukere av medisiner, at myndighetene fortsatt vil fastsette de regler som skal gjelde for trygdens refusjon av utgifter til viktige legemidler. EF har ikke regler som regulerer dette forholdet. Men vi skal likevel ikke se bort fra at utgiftene til legemidler kan øke som følge av norsk EF-tilpasning. I flere av EF-landene er legemiddelprisene langt høyere enn i Norge (Nei til EF 1992). Nei til EF mener det er tvilsomt om økt konkurranse som følge av økt import fra EF-land vil gi lavere priser for legemidler på det norske markedet.⁴⁰ I og med at Folketrygden ikke dekker alles utgifter til legemidler, risikerer de største brukerne av legemidler å komme dårligere ut om prisene øker.⁴¹

Norge har med deltakelsen i EFTAs ekspertgruppe for medisinsk utstyr samt gjennom samarbeidet mellom EFTA og EF, deltatt i utforming av de tre overnevnte direktivene

⁴⁰ Det er delte meninger om hvor mange legemidler man kan regne med på det norske markedet med økt konkurranse, og om den økte konkurransen vil føre til lavere priser for forbrukerne. De som mener at opphevelsen av NMDs monopol er positivt, viser til at i Sverige (hvor det ikke er behovsprøving) er antallet legemidler på om lag 3000, mens de som ønsker å beholde monopolet, viser til at i Danmark er det om lag 5000 legemidler på markedet. Sistnevnte gruppe viser dessuten til at i EF-land som Danmark, Tyskland og Nederland er prisene på legemidler langt høyere enn i Norge. Det vises bl.a. til økte utgifter til markedsføring (Innst. S. nr. 248 (1991-92)).

⁴¹ I dag betales 60-70% av den nasjonale legemiddelregningen over offentlige trygde- og refusjonsbudsjetter (Nei til EF 1992). Hvis denne prosentsatsen holdes fast og prisene på legemidler øker, vil både Folketrygden og forbrukerne få høyere utlegg. Vi skal imidlertid ikke se bort fra at Folketrygden kan ta en større del av en eventuell utgiftsvekst, eller at prisene ikke vil stige slik Nei til EF antyder.

om medisinsk utstyr. I CEN-arbeidet deltar Norge i 10 av de tekniske komiteene og 25 av arbeidsgruppene (Norges Standardiseringsforbund 1992). Myndighetene er kjent med at

«EFs regler for medisinsk utstyr vil pålegge fagmyndighetene å etablere tilfredsstillende nasjonale kontrollordninger for utstyr som omsettes på det norske marked. Innlemmelsen av direktivene i Avtalen vil innebære at flere produktområder i Norge blir regulert gjennom forskrifter» (St.prp. nr. 100 (1991–92):158).

Som nevnt innledningsvis, er det vanlig at ny metode-direktiv henviser til standard. Det er imidlertid ikke like vanlig i Norge at det henvises til standard i forskriftene. Norske myndigheter arbeider for at EFs regler for medisinsk utstyr skal innlemmes som forskrifter i Norge. Det betyr forskrifter der det henvises til standarder som bevis for at direktivenes krav er oppfylt. Hvis det henvises til felleseuropeiske standarder som en anser seg tjent med, spiller det trolig ikke så stor rolle at flere produktområder innen medisinsk utstyr blir regulert gjennom forskrifter. Norsk deltakelse, både i arbeidet med å utforme direktivene og i CEN, må i utgangspunktet anses som positivt. Dersom det imidlertid viser seg at man kommer fram til standarder på europeisk nivå vi ikke liker eller ønsker, vil det være en ulempe for oss at de påbys gjennom forskrifter. Da vil det være ønskelig å forsøke å stanse eller beskytte oss mot standarden. Det kommer vi tilbake til i avsnitt 5.10.

5.8 Næringsmidler

Norges Diabetesforbund har 22 000 medlemmer, men anslår at ca 100 000 mennesker i Norge har diabetes. For mennesker med diabetes er det viktig ikke å komme i kontakt med næringsmidler som kan forverre tilstanden eller medføre ubehag. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan vi berøres av det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet for næ-

ringsmidler.⁴² Spørsmålet er om vi fortsatt kan regne med at næringsmidler som selges i Norge, vil være skikkelig merket og ligge på et kvalitetsmessig høyt nivå.

Standardisering av næringsmidler i Norge

Produksjon og omsetning av næringsmidler i Norge reguleres i hovedsak av fem lover.⁴³ I tilknytning til lovene finnes en rekke forskrifter. Karakteristisk for dette lovverket er, foruten omfanget, at de til dels er svært tekniske og detaljerte. I Norge, som i EF, er det et mål å sikre helse, kvalitet og forbrukerinteresser gjennom næringsmiddelreguleringen. Dessuten er ernæringsaspektet et viktig element ved utarbeidelsen av regler i Norge.

Norge deltar i Codex Alimentarius i regi av Verdens Helseorganisasjon og Verdens Matvareorganisasjon, på lik linje med de øvrige nordiske landene og EF-landene. Codex Alimentarius er et internasjonalt standardiseringsorgan for næringsmidler. Codex-standardene utgjør i stor grad grunnlaget for våre og de øvrige europeiske landenes næringsmiddelbestemmelser. Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) er den sentrale norske tilsynsmyndighet, mens det overgripende faglige ansvaret i standardiseringsarbeidet ligger hos Norsk Allmennstandardisering. De to organene samarbeider ved at det ofte er SNT som representerer Norge i det internasjonale standardiseringsarbeidet.

42 Standardisering av næringsmidler er et omfattende tema både i Norge og i EF-sammenheng. Vi kan bare gjengi hovedtrekkene. Informasjonen bygger på EØS-avtalen (St.prp. nr. 100 (1991–92)) og innspill fra Norges Standardiseringsforbund. Sistnevnte er aktuell dersom ytterligere informasjon er ønskelig.

43 Lov av 19. mai 1993 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler m.v., Lov av 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v., Lov av 28. mai 1959 nr. 12 om kontroll med fisk og fiskevarer o.a., Lov av 12. april 1957 nr. 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kontroll m.v., og Lov av 17. mars 1978 nr. 6 om samordning av næringsmiddelkontroll.

Felleseuropeiske standarder for næringsmidler?

EF har et omfattende regelverk på næringsmiddelområdet. Mange av direktivene er gamle med detaljerte krav til produkt eller produktområde. Av 280 tiltak i EFs hvitbok for gjennomføringen av EFs indre marked, omfatter ca 50 rettsakter næringsmidler. Tilsvarende som i Norge, er EF i gang med å forenkle sitt regelverk. Målet er:

- «– å innføre fellesskapsbestemmelser på områder som er viktige med hensyn til helse, forbrukerbeskyttelse og miljø (generelle bestemmelser).
- å gjennomføre der det ikke finnes fellesskapsregler, prinsippet om gjensidig godkjenning av en vare som er lovlig omsatt i et annet EF-land. Dette betyr at Cassis de Dijon-prinsippet legges til grunn og innebærer et mindre behov for å utarbeide standarder for de enkelte produkter på europeisk nivå» (St.prp. nr. 100 (1991–92):154)

Selv om Codex-standarder danner grunnlaget for en betydelig del av næringsmiddelbestemmelsene i EF-landene, foregår det CEN-arbeid på næringsmiddelområdet. CEN har opprettet en egen programkomite (CEN/PC 4) som har til oppgave å finne fram til områder innenfor næringsmiddelsektoren hvor det er behov for standardisering. Ifølge Norges Standardiseringsforbund (1992) er det igangsatt arbeid for å utvikle analysestandarder, mens det til dels er negative holdninger til produktstandarder. Ikke alle deltakerlandene mener det er behov for produktstandardisering og kvalitetskontroll. Det har sannsynligvis sammenheng med nasjonale produksjons- og næringsinteresser. Landbruket og næringsmiddelindustrien står sterkt i de fleste vest-europeiske land. Følgelig har arbeidet i programkomiteen enda ikke ført fram til bindende, felleseuropeiske standarder for næringsmidler.⁴⁴

⁴⁴ Det foregår også næringsmiddelstandardisering i CEN/TC 174 *Fruit and vegetable juices* og CEN/TC 275 *Food Analysis*. SNT følger arbeidet i begge de tekniske komiteene, som ennå ikke har kommet fram til noen (fortsettes...)

Endret næringsmiddelovgivning i Norge?

Mange av de norske regeltilpasninger som følger av EØS-avtalen, gjelder næringsmidler (Nei til EF 1992). Omfanget gjør at vi ikke kan behandle temaet så grundig i denne rapporten.

Norsk næringsmiddelovgivning er på de fleste områder i overensstemmelse med EF-reglene på grunn av en rekke felles Codex-standarder. Likevel blir vi nødt til å foreta en rekke endringer som følge av EØS. Det er en rekke områder som til nå ikke har vært regulert i Norge, men hvor vi får nye forskrifter. Vi kan også merke oss at det vil komme nye forskrifter for næringsmidler bestemt til spesielle ernæringsmessige formål og innføringen av obligatoriske merkingsbestemmelser.

Det å erstatte varekrav og -standarder med generelle merkekrav kan få betydning for mennesker med funksjonshemninger. Nei til EF frykter at de nye merkekravene vil gi forbrukerne mindre informasjon om varens innhold, sammenlignet med dagens ordninger (Nei til EF 1992). I så fall vil dette særlig være et problem for allergikere, og vil redusere andres mulighet til å kontrollere innholdet i maten de spiser.

Norske regelverksendringer på næringsmiddelområdet er (St.prp. nr. 100 (1991–92):155):

Merkingsbestemmelser

- Innføring av obligatoriske bestemmelser om merking av næringsmidler for å identifisere varepartiet i tilfelle varepartiet må trekkes ut av omsetningen av helsemessige eller andre årsaker.

44 (...fortsatt)

bindende, felleseuropeiske standarder. Dette kan ha sammenheng med at komiteen ganske nylig ble opprettet (Norges Standardiseringsforbund 1992).

Næringsmidler bestemt til spesielle ernæringsmessige formål

- Dette regelverket omfatter dietiske matvarer m.v. Norge har ikke tilsvarende regler. Nye forskrifter må utarbeides.

Analysemetoder for næringsmidler

- Slike bestemmelser må forskriftsfestes i Norge.

Kontaminanter

- I Norge finnes det få slike detaljbestemmelser. Det blir derfor nødvendig å utarbeide forskrifter.

Produktkrav

- I EØS vil man legge til grunn EFs bestemmelser om dypfrysede næringsmidler, naturlig mineralvann, melk og melkeprodukter samt syltetøy. Dessuten må mindre endringer foretas for fruktjuice, honning og sukker.

5.9 Produktkontroll og produsentansvar

EF har gjennom realiseringen av programmet for det indre markedet (Hvitboka) bygget opp et omfattende felles regelverk på vareområdet. Erfaring har imidlertid vist at felles regelverk i seg selv ikke er tilstrekkelig for å realisere målet om økt handel over landegrensene. Realiseringen av et slikt mål krever også en tilnærmet lik håndhevelse av regelverket innen hele fellesskapet (Midtsundstad 1993).

Produktkontroll⁴⁵

EF-landenes hovedmålsetting på produktkontrollområdet er at det bare skal være nødvendig med én kontroll av et produkt, og at denne kontrollen fortrinnsvis skal skje på produksjonsstadiet. Regelverket for førmarkedskontroll skal med

⁴⁵ Dette avsnittet bygger på Midtsundstad 1993.

andre ord bidra til å redusere behovet for markedskontroll. En grunnleggende forutsetning for at et slik mål lykkes, er at landene har gjensidig tillit til hverandres kontrollsystemer og kontrollrutiner.

Implementeringsproblemet har fått status som et politisk problem innen EF. Mye av EFs politikk på produktkontrollområdet er også i støpeskjeen⁴⁶. EF har nylig vedtatt et generelt produktsikkerhetsdirektiv, som pålegger landene å drive markedskontroll og krever at tilsynsmyndighetene har bestemte fullmakter og virkemidler til rådighet i markedskontrollarbeidet. Begge tiltak vil bidra til en mer enhetlig produktkontroll. Produktsikkerhetsdirektivet trår i kraft 29.6.94. Det foreligger i tillegg en rekke forslag fra Kommissjonen som går relativt langt med hensyn til å øke samarbeidet og erfaringsutveksling mellom kontrollmyndighetene.

Førmarkedskontrollen skal sikre at alle varer som produseres og omsettes i fellesskapet tilfredsstillere direktivenes sikkerhetskrav. Bærebjelken i EFs kontrollsystem (og i EØS-systemet) er oppbyggingen av en infrastruktur bestående av uavhengige, kompetente og åpne prøvings- og sertifiseringsorgan i hele EF-området, både på det regulerte og det uregulerte området. På det regulerte området er det medlemslandenes myndigheter som skal sikre at de organ som kan utføre prøving og sertifisering er kompetente. På det uregulerte området skal det oppmuntres til frivillige avtaler mellom prøvings- og sertifiseringsorgan om gjensidig godkjenning av prøvingsresultater og sertifikat. Myndighetene har ansvaret for å overvåke prøvings- og sertifiseringsorganenes virksomhet, og om nødvendig trekke meldingen tilbake hvis organet

⁴⁶ Store deler av EFs politikk på produktkontrollområdet er enda ikke klarlagt. Det skjer en harmonisering av lovverket på stadig nye produktområder og et skifte i fokus fra lovgivning til håndhevelse. Dette er utviklingstrekk som ikke er en del av EØS-avtalen, og som derfor ikke får direkte betydning for vår tilpasning til det indre markedet på kort sikt. De vurderinger, tiltak og forslag som Kommissjonen har foreslått, er imidlertid et svar på konkrete problemer, som berører Norge når vi blir en del av det indre markedet. Enkelte av forslagene vil på sikt også bli en del av EØS-avtalen.

ikke lenger anses å tilfredsstillende kravene. Kommisjonen har rett til å kreve at det enkelte medlemsland dokumenterer at de meldte organene har tilfredsstillende kompetanse. Nekter medlemslandet å legge fram dokumentasjon, kan Kommisjonen i siste instans reise sak for domstolen, slik at medlemsstaten, om nødvendig, blir tvunget til å trekke meldingen tilbake.

På næringsmiddelområdet har det over lengre tid vært vanlig med utveksling av inspektører eller «food control officials», organisering av studieturer m.v. for å fremme en harmonisering av kontrollen. Det er også bygd opp andre ordninger på fellesskapsnivå som skal bidra til å øke den gjensidige tilliten, blant annet etablering av de faste komiteene i forbindelse med de nye metode-direktivene, og akkreditering⁴⁷ for å sikre at prøvings- og sertifiseringsorganene har samme type kompetanse innen hele EØS-området.

Grad av kontroll med markedsførte produkter og sanksjoner over regelbrudd har vært avhengig av nasjonal lovgivning og håndhevelse, og varierer derfor sterkt mellom landene. EF-landene har imidlertid sett betydningen av å ha varslingssystemer mellom kontrollmyndighetene. Siden 1984 har EF hatt et felles meldingssystem for forbruksvarer som utgjør en umiddelbar og alvorlig risiko (The Rapid Exchanges System)⁴⁸. Systemet er et rent informasjonssystem, som bidrar til å spre opplysninger om farlige produkter og iverksatte tiltak over hele fellesskapet⁴⁹.

47 Akkreditering er en formell godkjenning som viser at organet tilfredsstillende krav satt i Europeisk Standard (EN 45000-serien), foruten spesialkrav fastsatt i de enkelte produktdirektivene. EF-regelverket for prøving og sertifisering, som EØS-avtalen bygger på, stiller ikke krav om akkreditering av meldte organ, men anbefaler at akkreditering benyttes for å sikre at de uavhengige organene tilfredsstillende fastsatte kompetansekrav.

48 Rdir 84/133.

49 EF har bl.a. et meldingssystem for farmasøytiske produkter (Rdir 75/319).

Det nylig vedtatte produktsikkerhetsdirektivet⁵⁰ som trår i kraft 29.6.94 vil omfatte «The Rapid Exchange» systemet, med visse endringer. Det innføres en mulighet for koordinerte tiltak på fellesskapsnivå i såkalte hastetilfeller. Direktivet gir EF sentralt rett til å pålegge medlemslandene å iverksette samme tiltak over hele fellesskapet. Det er medlemslandene som i utgangspunktet har ansvar for å iverksette tiltak. Kommisjonen kommer først inn i tilfeller hvor medlemsstatene ikke er i stand til å iverksette egnede tiltak eller det er uenighet mellom medlemsstatene med hensyn til hvilke tiltak som iverksettes, eller lignende.

Produktsikkerhetsdirektivet innfører også et informasjonsutvekslingssystem for produkter som ikke utgjør en umiddelbar og alvorlig fare, men som likevel kan sette forbrukeres helse og sikkerhet i fare (artikkel 7). Dette meldingssystemet bidrar ytterligere til å fremme en tilnærmet lik håndhevelse i alle medlemslandene gjennom å gi medlemslandene en mest mulig felles informasjonstilgang om farlige forbruksvarer i bred forstand. Fordi det indre marked alt har trådt i kraft og det generelle produktsikkerhetsdirektivet ikke vil tre i kraft før om et og et halvt år, har Kommisjonen lagt fram et eget direktivforslag, slik at dette informasjonsutvekslingssystemet kan opprettes så raskt som mulig⁵¹.

Til tross for felles regelverk og ulike initiativ fra sentralt EF-hold, er det fremdeles variasjoner i landenes håndhevelse av regelverket. Selv etter at det generelle produktsikkerhetsdirektivet trår i kraft, kan vi forvente ulike system og ulik håndhevelse i de ulike EF-landene. Dette fordi direktivets artikkel 6 bare angir eksempler på tiltak som kontrollorganet bør kunne iverksette – men konkretiserer ikke hvilke virkemidler som bør benyttes og i hvilket omfang.

EØS-avtalen, eller et eventuelt norsk EF-medlemskap, vil innebære at norske tilsyns- og kontrollmyndigheter på produktkontrollområdet må tilpasse seg nye rammer og

50 Rdir 92/59.

51 KOM (92) 429 endelig utgave.

oppgaver. Tilsynsmyndighetenes hovedoppgave blir å overvåke og føre kontroll med de varer som omsettes på markedet. Avtalen pålegger myndighetene å drive markedskontroll. Behovet for markedsovervåkning vil i stor grad avhenge av den tilliten myndighetene kan ha til førmarkedskontrollen. EØS-avtalen medfører at flere land får felles regler for produktkontroll. Vi skal også delta i EFs notifikasjonssystem for hastetilfeller, som gir oss et bredere informasjonsgrunnlag for tilsyns- og kontrollarbeidet. Felles regelverk og felles meldesystem gir muligheter for en effektivisering av markedsovervåkingen. Et harmonisert regelverk åpner også mulighetene for et bredere samarbeide mellom markedskontrollmyndighetene både nasjonalt og internasjonalt.

Hvorvidt EF-systemet (og EØS-systemet) for produktkontroll er tilstrekkelig tillitsskapende, vil avhenge av hva en velger å sammenligne det med. Det synes å være et stykke igjen før EF-landene når målene de har satt seg for det indre markedet og for produktkontrollområdet slik det for eksempel er skissert i «The Global Approach». Selv om det har skjedd en sterk utvikling og harmonisering av landenes produktkontrollsystemer i løpet av det siste tiåret, mangler det fremdeles en del brikker før EFs mål om et fullt ut tillitsvekkende produktkontrollsystem er nådd. Sammenligner en på den annen side dagens produktkontrollsystem med det systemet som eksisterte noen år tilbake, har harmoniseringen nådd langt, både med hensyn til de krav som stilles til produktene, produktprøvene og -sertifikatene. Med dette som utgangspunkt er det derfor større grunn til å kunne stole på sikkerheten ved et importert produkt i dag enn tidligere. Førmarkedskontrollen i seg selv skulle derfor ikke i utgangspunktet forde en intensivering av markedskontrollen, annet enn for å sjekke at regelverket faktisk følges opp og ikke misbrukes, og for å prøve sikkerheten ved nye produkter.

Produsenten har ansvaret

EF utarbeidet et eget produktansvarsdirektiv (Rdir 85/374). Det gir produsentene ansvaret for eventuelle skader som et produkt måtte forårsake, selv om det er produsert i henhold til standard. Den norske Produktansvarsloven⁵² bygger på EF-direktivet, men EØS-avtalen medfører likevel enkelte endringer. Blant annet må det innføres en selvrisiko for tingskader samt kortere foreldelsesfrister⁵³. Viktigst er imidlertid opphevelsen av importørens erstatningsansvar for land innenfor EØS. Det innebærer at skadelidte i Norge vil kunne få en dom mot en produsent (i et annet EØS-land) anerkjent og fullbyrdet i produsentens hjemland, og på den måten slippe å trekke den norske importøren til ansvar⁵⁴.

Lik adgang til rettssystemet

En vekst i handelen over landegrensene vil med stor sannsynlighet føre til flere tvistesaker. Denne utviklingen vil øke forbrukernes og næringslivets behov for et effektivt og upartisk rettsapparat. For forbrukerne er det viktig å føle seg trygg på at de ulike varer som tilbys er sikre i bruk, og at en har mulighet til å reise sak og få erstatning eller oppreisning hvis varen skulle forårsake skade. Kommisjonen har derfor nylig foreslått⁵⁵ at det må legges større vekt på at privatpersoner og bedrifter får bedre veiledning og informasjon. Videre legger Kommisjonen vekt på å bedre kunnskapene om fellesskapets lovgivning blant de nasjonale advokater og

⁵² Lov av 23. desember 1988 nr. 104 om produktansvar.

⁵³ Se for øvrig St.prp. nr. 100 (1991–92):161 og Tørres m.fl. (1991).

⁵⁴ Denne opphevelsen av importøransvaret forutsetter at Norge ratifiserer Luganokonvensjonen om anerkjennelse og fullbyrdelse av sivile dommer.

⁵⁵ Se bl.a. Commission communication to the Council and to Parliament COM(92)final, *The operation of the Community's internal market after 1992. Follow-up to the Sutherland Report.*

dommerne. Informasjon om enkeltindividenes rettigheter i forhold til rettsapparatet er primært medlemsstatenes ansvarsområde. Kommisjonen ønsker imidlertid, i tråd med subsidiaritetsprinsippet, å vurdere hva som kan gjøres for å forbedre adgangen til rettssystemet mer generelt.

Det foreslås også ulike tiltak med sikte på å styrke forbrukernes rettigheter, for eksempel opprettelse av ombudsmenn i alle medlemslandene i forhold til rettsapparatet, og bedret rettigheter for forbrukerorganisasjoner i forhold til domstolene.

5.10 Kan vi beskytte oss mot standarder vi ikke liker?

Det kan tenkes at det er enkelte felleseuropeiske standarder som vi ikke ønsker å rette oss etter, for eksempel fordi de primært ivaretar produsentenes, og ikke brukernes, interesser. For å unngå negative konsekvenser av en felleseuropeisk standard, er det viktig at vi kjenner til EØS-avtalens beskyttelsesmuligheter. Tilsvarende for ved et EF-medlemskap må vi kjenne til de muligheter for beskyttelse EFs regelverk gir.

EFTA-landenes mulighet til å reservere seg mot europeiske standarder og CE-merkede varer vil, innen EØS, i grove trekk tilsvare de unntaksmuligheter som er bygd opp i EFs regelverk for å sikre EF-landenes interesser i dag. Prosessen for å oppnå unntak er imidlertid komplisert. Den vil avhenge av om standarden er hjemlet i et direktiv utarbeidet på ny eller gammel måte, det enkelte lands vilje til å tåle kritikk og eventuelle motaksjoner. Følgende primære unntaksformer behandles her:

- Sikkerhetsklausul
- Miljøgarantien
- Domsavgjørelser
- Generell beskyttelsesklausul

Sikkerhetsklausul i ny metode-direktivene

EF-landene kan klage inn standarder hjemlet i ny metode-direktiv for EF-kommisjonen. Rettsgrunnlaget er en egen sikkerhetsklausul som finnes i hvert ny metode-direktiv. Disse sikkerhetsklausulene vil også regulere EFTA-landenes mulighet til å nekte omsetning av varer. Hvis Norge ønsker å stoppe en vare som faller innenfor rammen av et ny metode-direktiv, kan vi rette klagen til EFTAs overvåkningsorgan. På konkurranseområdet har EFTAs overvåkningsorgan tilsvarende myndighet i EFTA-landene som Kommisjonen har i EF-landene.

Følgende tenkte eksempel illustrerer prosessen. Den tekniske komiteen for handikaphjelpemidler (se 5.4), henter sitt mandat fra direktivet om medisinsk utstyr.⁵⁶ Som andre ny metode-direktiv, inneholder det en sikkerhetsklausul. Med støtte i klausulen har Norge en mulighet til å gripe direkte inn og begrense eller forby omsetningen av en vare som, selv om den oppfyller kravene i direktivet, innebærer en risiko for helse, sikkerhet og miljø.

Visse forutsetninger må oppfylles for at en lovlig, utenlandskprodusert og CE-merket rullestol kan nektes omsatt i Norge. I EF er

«forutsetningen for å få en klage igjennom at vesentlige sikkerhetskrav i direktivet ikke er oppfylt, at standardene som varen er produsert i samsvar med ikke tilfredsstillende direktivets krav eller at det er en sikkerhetsrisiko ved varen som ikke er regulert av standarden varen er produsert i forhold til» (Tørres 1992:141).

Foreløpig er det uklart hvilken prosedyre som vil bli fulgt hvis Norge, med utgangspunkt i et direktivs sikkerhetsklausul

⁵⁶ Rdir 90/385/EEC, som er vedtatt, men ikke implementert i alle land.

sul, klager inn en rullestol eller annen lovlig produsert vare.⁵⁷

I EF overlates slike problemer til en spesiell komitee (83/189-komiteen). På bakgrunn av komiteens uttalelse bestemmer EF-kommisjonen om direktivets krav til varen skal endres eller medlemslandets forbud mot varen trekkes tilbake (Vesterdorf 1991). I siste instans er det EF-domstolen som har det avgjørende ord. Vesterdorf understreker at det bare er myndighetene som kan ta initiativ til å benytte en sikkerhetsklausul, og at de i praksis sjelden blir benyttet. Det finnes ingen domstolsavgjørelser der sikkerhetsklausulen i direktivene har vært benyttet eller tolket. Det kan tyde på at sikkerhetsklausulen i EØS-sammenheng får liten betydning. På den andre siden er det ikke lenge siden EF begynte å vedta direktiv etter den nye metoden. Etter hvert som de blir mer utbredt, vil dette sannsynligvis gjenspeile seg ved Domstolen.

Miljøgarantien

En annen måte å oppnå unntak fra EF-kravene når det gjelder ny metode-direktiv, er å referere til den generelle unntaksklausulen i Romatraktatens artikkel 100A, 4.ledd.⁵⁸ Danske ne kaller den for *Miljøgarantien*, fordi den gir medlemslandene mulighet til å stille høyere krav enn EFs regelverk tilsier. Forutsetningen er at kravet om et bedre nasjonalt regelverk er begrunnet i hensyn til helse, sikkerhet og miljø, og ikke en

⁵⁷ Så lenge EØS-avtalen ikke er trådt i kraft, er det vanskelig å si hvordan de ulike organene vil organisere sitt arbeid.

⁵⁸ Med Enhetsakten kom muligheten til å fatte flertallsavgjørelser på enkelte områder. Disse står beskrevet i Romatraktatens artikkel 100A. I 4.leddet vises det til Romatraktatens artikkel 36, som antyder hvilke grunner som aksepteres for at et medlemsland kan se bort fra EFs felles regelverk. For direktiv hjemlet i 100A utvides unntaksmuligheten til også å omfatte nasjonale bestemmelser vedrørende arbeidsmiljø og miljøbeskyttelse (artikkel 100A, 4 ledd).

skjult handelshindring. Tilsvarende som for sikkerhetsklausulene, må et EF-land som påberoper seg Miljøgarantien rette sine krav til Kommisjonen. I siste instans er det opp til Domstolen å vurdere berettigelsen av slike nasjonale reservasjoner. Miljøgarantien har foreløpig ikke vært benyttet i praksis, men antas å ha stor psykologisk betydning og følgelig trekke beskyttelsesnivået opp (Vesterdorf 1991).

Hvis Norge påberoper seg Miljøgarantien, må saken klages inn for EFTAs overvåkningskomite. EFTA- eller EF-domstolen vil være siste instans for å vurdere berettigelsen av nasjonale unntak. Fordi EØS-avtalen ikke er trådt i kraft, er det umulig for oss å si hvordan EØS-organene vil fungere, hvilke tolkninger og uttalelser de vil komme med osv. Vi kan heller ikke si hvor «god» en sak må være for at Norge kan påberope seg Miljøgarantien, og om hensynet til funksjonshemmede vil være tilstrekkelig. Det vil avhenge av sakens natur og hvilke interesser som er representert.

Domsavgjørelser basert på Romatraktatens artikkel 36

På vareområder der det ikke er utarbeidet felles EF-regler, er spørsmålet om nasjonale unntak noe mer komplisert. Cassis de Dijon-prinsippet er i utgangspunktet ikke til hinder for at nødvendige nasjonale hensyn til miljø, helse og forbrukerbeskyttelse kan rettferdiggjøre begrensninger i den frie varebevegelsen. Ifølge Romatraktatens artikkel 36 kan hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet, beskyttelse av menneskers og dyrs liv og helse, av planter, nasjonalskatter og industriell og kommersiell eiendomsrett rettferdiggjøre handelshindrende nasjonale regler.⁵⁹ I EF er det i siste instans Domstolen som vurderer hvorvidt nødvendige nasjonale hensyn kan rettferdiggjøre begrensninger i den frie varebevegelsen. Prinsippet med Domstolen som sisteinstans

⁵⁹ Artikkel 36 er uttømmende slik at det bare er de unntakene artikkelen viser til, som kan påberopes som grunnlag for å omgå forbudet mot kvantitative importrestriksjoner.

vil gjelde for Norge når EØS-avtalen trår i kraft.⁶⁰ Begrensninger i den frie vareflyt vil ikke ensidig baseres på norsk vurdering.

Artikkel 36 er en del av EFs opprinnelige regelverk. Det er derfor mulig å si noe om hvordan artikkelen er blitt tolket og den rettspraksis artikkelen har åpnet for. Dette er interessant siden tidligere tolkninger av Romatraktatens artikkel 36 vil ligge til grunn for uttalelser og vurderinger fra EFTA- eller EF-domstolen om EØS-avtalens artikkel 13.⁶¹

For det første viser praksis at artikkelen tolkes restriktivt. Norske myndigheter vil ikke kunne påberope seg artikkelen for andre forhold enn dem den lister opp.⁶² Oppstår det for eksempel økonomiske vanskeligheter i Norge som følge av den frie vareflyt, er artikkel 36 ingen redningsplanke. For det andre viser domstolspraksis at man kan godta skjønnsmessige forskjeller. Et eksempel er den såkalte Heijn-saken, der Domstolen slo fast at i mangel på felleskapsregler for pestisider, må medlemslandene kunne regulere nivået på pestisidrester i takt med klimatiske forhold og befolkningens matvaner og helse.⁶³ Det betyr at innenfor sitt klart definerte område, kan EØS-avtalens artikkel 13 gi rom for skjønnsmessige, nasjonale vurderinger.

Generell beskyttelsesklauseul i EØS

Et viktig moment i EØS-avtalen er enigheten om en generell beskyttelsesklauseul. Formålet med den er å kunne sette EØS-

⁶⁰ EØS-avtalens artikkel 13 tilsvarer Romatraktatens artikkel 36.

⁶¹ Jf EØS-avtalens artikkel 6.

⁶² Også her er det opp til norske myndigheter å påvise eventuelle negative konsekvenser ved fri omsetning av en vare.

⁶³ Heijn-saken (Sak 94/83, Saml.1984, s.3263) gjaldt et nederlandsk ønske om å opprettholde en nasjonal regel som bestemte maksimumsgrenser for rester av pestisider på epler (Vesterdorf 1991).

avtalens forpliktelser til side når spesielle forhold oppstår.⁶⁴ Det gir en beskyttelsesmulighet utover EØS-avtalens artikkel 13. Forståelsen av slike spesielle forhold er i utgangspunktet generell og defineres som alvorlige økonomiske, miljømessige eller andre samfunnsmessige problemer som er i ferd med å oppstå i en sektor eller region.

Et EØS-land som påberoper seg beskyttelsesklausulen, kan bli utsatt for mottiltak av det landet som rammes. Hvis Norge, for eksempel, finner at en portugisisk vare ikke kan selges i Norge fordi den er til skade for vårt miljø, kan vi påberope oss beskyttelsesklausulen. Vi risikerer imidlertid at Portugal iverksetter mottiltak overfor oss. Berettigelsen av nasjonale beskyttelsestiltak skal ikke kunne prøves for domstolen, men det skal være samsvar mellom den skaden et land er påført og de beskyttelsestiltak det iverksetter. Proporsjonaliteten mellom skade og beskyttelsestiltak vil først bli drøftet i EØS-komiteen og deretter avklares i voldgiftsorganet. Voldgiftsorganet skal løse visse typer tvister mellom EFTA og EF.⁶⁵

Det er spesielt viktig at beskyttelsesklausulen skal kunne brukes preventivt, for eksempel hvis miljøproblemer er i ferd med å oppstå. Førre var-prinsippet vil således ivaretas med EØS-avtalen. Dette prinsippet betyr mye i norsk kjemikalie-lovgivning, der et stoff kan klassifiseres som «farlig» selv om det ikke er observert effekter på mennesker eller miljø (St.prp. nr. 100 (1991–92)). Norsk lovgivning bygger i sterkere grad enn EFs på antakelser om at stoffer som er kreftfremkallende på dyr, også kan være det på mennesker. For de av oss som ønsker et restriktivt nasjonalt regelverk som begrenser faren for skader på menneskers helse og miljø, kan beskyttelseskalusulen vise seg svært nyttig.

⁶⁴ EØS-avtalens artikkel 112 fastslår at «dersom alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter som kan vedvare er i ferd med å oppstå i en sektor eller på et geografisk område, kan en avtalepart ensidig treffe egnede tiltak...» (Utenriksdepartementet 1992:48).

⁶⁵ Se Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker (1992).

Oppsummering

Miljøgarantien kan bare benyttes i forhold til nasjonale bestemmelser (lover og forskrifter) som implementerer EF-direktiv (Vesterdorf 1991). Sikkerhetsklausulene (i direktivene) kan bare brukes om produkter som ikke holder i forhold til bestemmelsene i direktivet. Norge kan påberope seg Miljøgarantien hvis ønsket er å opprettholde en strengere nasjonal lovgivning enn det som er fastlagt i en harmoniseringsbestemmelse hjemlet i artikkel 100A. Den angår med andre ord våre muligheter til å nekte en regel vedtatt. Sikkerhetsklausulene derimot, kan vi bruke hvis vi vil nekte en vare omsatt.

Norge kan i EØS-sammenheng opprettholde strengere nasjonale krav så lenge de står i rimelig forhold til de til siktede mål og ikke fungerer som skjulte handelshindre (Utenriksdepartementet 1990). Akkurat som i EF vil unntakene i siste instans bli gjenstand for rettslig prøving. Det er kriterier ved den respektive sak som avgjør om EFTA- eller EF-domstolen blir siste instans.⁶⁶ Uansett, bevisbyrden legges på det landet som krever unntak. Nei til EF (1992) har pekt på at fordi Domstolens bedømmelse av hva som er et tilstrekkelig tungtveiende forhold til å påberope seg et unntak, nødvendigvis må bygge på skjønn, er det vanskelig å si hva som vil bli godtatt.⁶⁷

66 Det er utviklet et omfattende institusjonelt system og en rekke ordninger som skal sikre gjennomføring av EØS-samarbeidet. For nærmere informasjon om de institusjonelle sidene ved EØS-avtalen, vises til Informasjon om EØS-avtalen (Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker 1992).

67 Organisasjonen er bl.a. ikke sikker på om de grenser norsk lovgivning setter for fettinnholdet i pølser og kjøttkaker, vil bli ansett for å være så nødvendige at vi kan nekte import av varer med høyere fettinnhold (Nei til EF 1992:10).

5.11 Deltakelse

Funksjonshemmedes interesseorganisasjoner gjør seg ikke spesielt gjeldene i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet. Dette er spesielt iøynefallende i komiteer og arbeidsgrupper som utvikler standarder av spesiell betydning for funksjonshemmede. Eksempelvis er det ingen som kun representerer funksjonshemmede brukere i CEN-gruppen for barnesikret emballasje. Derimot er de store, europeiske farmasiselskapene godt representert.⁶⁸ I CEN-komiteen for standardisering av hjelpemidler er terapeuter, produsenter og ingeniører representert.⁶⁹ Kun et mindretall av ekspertene i de fire arbeidsgruppene kommer fra funksjonshemmedes organisasjoner.

I dette avsnittet ser vi nærmere på hvem som deltar i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet, og om funksjonshemmede bør engasjere seg mer.

Lav brukerdeltakelse generelt

Lav brukerrepresentasjon er et generelt trekk i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet og gjelder ikke bare for funksjonshemmede. Det er anslått at rundt 80 prosent av deltakerne i CEN kommer fra næringslivet. Norge skiller seg ikke ut – også norske forbrukerinteresser er dårlig representert i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet. Brukerne kan sjelden forsvare de økonomiske og organisatoriske forpliktelsene aktiv deltakelse i standardiseringsarbeidet

⁶⁸ Vi viser til møte i CEN/TC 261/SC 2/WG 7 den 29.2.1992 hvor deltakerne primært kom fra Frankrike og Tyskland. Der deltok én svensk og to danske representanter. Norge er, som tidligere nevnt, ikke representert. I den grad brukerne kan sies å være representert, er det i form av representanter for nasjonale standardiseringsråd og forbrukerorganisasjoner.

⁶⁹ Jf den faglige tilhørigheten til de personene som er oppnevnt som eksperter i de fire arbeidsgruppene under CEN/TC 293 (List of experts CEN/TC 293 Technical aids for disabled persons, 1.9.1992).

medfører.⁷⁰ Produsentene har ofte større økonomisk mulighet til å delta, samt mye å tape på at det utvikles standarder de ikke kjenner til.

Blir funksjonshemmedes interesser ivaretatt av produsentene?

Høy produsentdeltakelse og lav brukerdeltakelse behøver ikke bety noe problem ved utviklingen av standarder. I Norge har funksjonshemmedes organisasjoner god erfaring med å henvende seg direkte til produsenten. Spørsmålet er likevel om produsenter og brukere har sammenfallende interesser i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet. Følgende eksempel illustrerer at så ikke alltid vil være tilfelle.

I Norge er det i hovedsak det offentlige som betaler for funksjonshemmedes hjelpemidler og særskilte transportbehov. Produsentene trenger ikke bekymre seg om prisen, men snarere om at hjelpemidlet er funksjonelt og sikkert, slik at SI vil anbefale det for Rikstrygdeverket. I flere andre EØS-land betaler brukerne en større del av utgiftene når de skal skaffe seg hjelpemidler. For produsentene som betjener dette markedet blir det viktig å lage rimelige hjelpemidler. Konfliktpotensialet oppstår når brukere og produsenter fra ulike land skal utforme felles standarder for hjelpemidler, slik de i dag gjør det i CEN (se 5.4).

Eksempelvis vil noen kunne kreve at rullestoler også skal være stol i et kjøretøy, mens andre vil mene at det blir for dyrt.⁷¹ Hvis produsentene er godt representert i standardise-

⁷⁰ Tørres m.fl. (1991:107) understreker at «man må være villig til å sette inn tilstrekkelige ressurser i de tidlige fasene når standardene utformes. For representantene kan dette i praksis dreie seg om betydelig forarbeid, i tillegg til 6-7 utenlandsreiser i året, samt etterarbeid. Bare utenlandsreisen beregnes til en pris på omtrent 10 000 kroner per tur».

⁷¹ Et av målene med arbeidsgruppen for rullestoler er å kople sammen flere ulike ISO-standarder til henholdsvis rullestolen, festeleddet for
(fortsettes...)

ringsarbeidet, kan de få gjennomslag for at det legges vekt på rullestolens pris til fordel for kvalitet. Ikke fordi produsentene er spekulative, men fordi brukere som må betale hjelpemidlene selv, dominerer markedet. Vi skal huske på at i europeisk sammenheng er det norske markedet for hjelpemidler lite. Hvis produsentene får stort gjennomslag i arbeidet med å standardisere hjelpemidler, kan det utvikles felleseuropeiske standarder vi ikke setter pris på her i landet.

Bør funksjonshemmede delta i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet?

Konflikten mellom produsenter og brukere, som gjerne kan ha sitt utspring i ulike velferdsmodeller, gjør det i første omgang lett å svare *ja* på spørsmålet. Ved å delta kan funksjonshemmede arbeide for at det utvikles felleseuropeiske standarder der brukernes ønsker om sikkerhet og kvalitet er ivaretatt. Foruten selv å dra nytte av en slik utvikling, kan de være med på å heve nivået på varer og tjenester funksjonshemmede i andre land benytter.

Problemet er at funksjonshemmede som representerer land der de selv må betale for å få dekket nødvendige behov, kan bli ustabile alliansepartnere i arbeidet for kvalitet og sikkerhet. Uten alliansepartnere risikerer vi å komme til kort i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet, i hvert fall hvis produsentene og enkelte av brukerne står sammen om standarder som gir lavest mulig pris, men usikker kvalitet. I denne rapporten har vi ikke mulighet til å drøfte hvordan funksjonshemmede i Norge skal forholde seg til slike brukerprodusent allianser. Ikke minst fordi de er knyttet til ulike lands velferdsmodeller og tiltak overfor funksjonshemmede.

Dette fører oss over på de doble interessene funksjonshemmede har som alminnelige forbrukere på den ene siden

71 (...fortsatt)

rullestolen i kjøretøyet og kjøretøyene som rullestolen festes i, til en bindende CEN-standard for rullestoler (se 5.4).

og pådrivere for hensynet til helse, sikkerhet og miljø på den andre. Det kan illustreres ved de norske batteriforskriftene som er strengere enn EFs. På grunn av unntaket fra direktivene om farlige stoffer (se 5.6), kan vi opprettholde disse strenge reglene i overskuelig fremtid. Dermed vil batterier som selges i Norge fortsatt være dyrere enn i andre EØS-land. Det rammer brukerne av høreapparat som muligens ville foretrukket at vi fulgte EFs regler og fikk billigere batterier. På den andre siden kan de strenge norske batterireglene forebygge fremtidige funksjonshemninger. Avveining mellom ulike interesser er en utfordring funksjonshemmede må ta ved en eventuell prioritering av det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet.

Et siste poeng er at selv om funksjonshemmede deltar i alle ledd i standardiseringsprosessen, og dermed ender opp med en ønsket, felleseuropeisk standard, er det ikke sikkert at det resulterer i en bedre hverdag. Som vi har vært inne på flere ganger, er det ingen automatikk i at en vedtatt standard blir benyttet. EF-integreringen gir en økning i antallet forskrifter som «henviser til standard». Det betyr at stadig flere standarder blir påbudt. Den lave norske deltakelsen generelt, og blant funksjonshemmede spesielt, kan om ikke noe endres, medvirke til en utvikling hvor det utvikles standarder som er uønskede av norske funksjonshemmede.

5.12 Oppsummering

I dette kapitlet har vi drøftet enkelte sider ved det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet som berører funksjonshemmede. Vi har sett at arbeidet både er komplisert og omfangsrikt, men at det ikke er mange komiteer og grupper som ivaretar hensynet til funksjonshemmede spesielt. Størst er aktiviteten innenfor standardisering av hjelpemidler, merking av farlige stoffer, bolig og transport. Men selv her er det ennå ikke utviklet bindende felleseuropeiske standarder som gjør at vi må foreta endringer i Norge. Dette kan endre seg etter hvert som arbeidet utvikles.

Vi har også vært inne på hvor viktig det er med aktiv deltakelse og påvirkning tidlig i prosessen for å oppnå et ønsket resultat. Det er ikke tilstrekkelig bare å delta på topplan i de felleseuropeiske standardiseringsorganisasjonene. Standarden vedtas i praksis lenge før den er gjenstand for endelig avstemning. Utviklingsarbeidet foregår i en rekke tekniske komiteer, undergrupper og arbeidsgrupper. Her er funksjonshemmedes interesser i liten grad representert.

Lav brukerdeltakelse er ikke spesielt for funksjonshemmede. Jevnt over er det produsentene som engasjerer seg. Det er kanskje ikke så rart når vi tenker på hvilken hensikt EF har med å redusere de tekniske handelshindringene. Men hvis funksjonshemmede føler at produsentene ikke ivaretar deres interesser på en tilstrekkelig måte, eller at manglende brukerdeltakelse er en svakhet i standardiseringsarbeidet, er den logiske konsekvensen å øke engasjementet. Det er en viktig utfordring, ikke minst for organisasjonene, å passe på at funksjonshemmedes interesser blir best mulig ivare tatt i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet i fremtiden.

Det er ikke bare i det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet funksjonshemmede kan ha interesse av å delta og øve innflytelse. Andre områder ved den europeiske integreringsprosessen kan også stille krav til engasjement. Det er blant annet temaet for det avsluttende kapitlet i denne rapporten.

Kapittel 6 Konsekvenser av norsk EF-tilpasning

I denne rapporten har vi drøftet enkelte sider ved norsk EF-tilpasning som kan få konsekvenser for funksjonshemmede. Vi har verken trukket konklusjoner eller kommet med anbefalinger. Følgende tre forhold viser hvorfor det er umulig:

- Funksjonshemmede er ikke en enhetlig gruppe i EF-spørsmålet. Der noen ser EF-tilpasningen som en fordel, vil andre føle den som en ulempe.
- EFs utvikling er ukjent og den norske tilknytningsformen på langt nær avgjort. Vi forholder oss til en prosess.
- Funksjonshemmedes levekår varierer i de ulike EF- og EFTA-landene. Fordi det felleseuropeiske regelverket er begrenset og det ofte er opp til medlemslandene selv å bestemme hvordan de vil implementere EFs regler, kan nasjonale ulikheter opprettholdes.

6.1 Oppsummering av kapitlene 2–5

Norsk EF-tilpasning innebærer at vi blir en del av et system som kan gi økt vekst, et bredere produktspekter og større personlig mobilitet. Samtidig åpner tilpasningen for mindre nasjonal kontroll på en rekke områder. Dette kan virke inn på muligheten til å ivareta hensynet til spesielle grupper.

Dette spenningsfeltet har dannet utgangspunktet for drøftelsene i denne rapporten. På den ene siden har vi tatt for oss enkelte direkte konsekvenser for funksjonshemmede av norsk tilpasning til det indre markedet. Fordi funksjonshemmede er storforbrukere av enkelte offentlige tjenester og ytelser, har vi også sett på finansieringen av velferdsstaten i lys av norsk

EF-tilpasning. Her oppsummerer vi det sentrale fra drøftelsene i de fire foregående kapitlene.

Finansiering av velferdsstaten

Funksjonshemmede er avhengige av offentlige overføringer og tjenester. EF har ikke kompetanse på om-rådene som direkte berører nasjonalstatens økonomiske disposisjoner når det gjelder de tradisjonelle velferdsoppgavene som undervisning og helse- og sosialpolitikk, samt inntektsoverføringer til husholdningene (pensjoner, attføring, sosialhjelp o.l). Selv om EF ikke har kompetanse på disse områdene, kan det likevel tenkes at norsk tilpasning til EF vil påvirke finansieringsgrunnlaget til velferdsstaten og indirekte få konsekvenser for funksjonshemmedes levestandard.

Vi *vet* noe om de direkte virkningene, og vi *antar* en del om de indirekte virkningene ved norsk tilpasning til EF. Vi vet mest om utgiftene Norge har forpliktet seg til i EØS-avtalen, og vi vet minst om hvor mye det vil koste å iverksette EØS/EF-regelverket i Norge (inklusive de administrative utgiftene), hvordan EØS-avtalen eller EF-medlemskap vil virke inn på økonomien generelt og dermed på det fremtidige skattegrunnlaget, eller hvordan et EF-medlemskap vil virke inn på overføringene til primærnæringene og distriktene.

Enkelte av utgiftspostene ville vi ha forpliktet oss til uansett EF-tilpasning. Deltakelse i en rekke av samarbeidsprogrammene (for eksempel innen forskning) og internasjonale trygdeavtaler illustrerer dette. Andre utgiftsposter må derimot knyttes direkte til norsk tilpasning. En økning i ulike kontrollordninger er et eksempel på dette.

Videre knytter det seg usikkerhet til graden av politisk handlingsfrihet ved norsk tilslutning til EØS-avtalen og et eventuelt EF-medlemskap, samt hvilken politikk norske myndigheter ønsker å følge (jf spørsmålene knyttet til skatte- og avgiftspolitikken).

Det er stor enighet om at de direkte statsfinansielle kostnadene forbundet med EØS-avtalen eller et eventuelt EF-

medlemskap (inklusive forventet inntektstap for offentlig sektor) vil være marginale i forhold til andre utviklingstrekk som forventes å gjøre seg gjeldende i årene som kommer. Høy arbeidsledighet og/eller nedgang i oljeinntektene er en mer alvorlig trussel for statsfinansene enn de direkte utgiftene forbundet med Norges forpliktelser knyttet til EØS-avtalen.

Regjeringen forutsetter at nettoeffekten av norsk tilpasning til EF vil være positiv og at det offentliges inntektsgrunnlag sikres gjennom et økt skattegrunnlag.

Fri konkurranse på forsikringsmarkedet

Hensikten med EFs regelverk for forsikringer er å oppnå fri tjenesteyting basert på prinsippet om hjemlandskontroll. Funksjonshemmede er ikke gjenstand for spesiell behandling i dette regelverket. Det betyr ikke at den frie tjenesteytingen på forsikringsmarkedet er uten konsekvenser for mennesker med funksjonshemninger. Hvis dereguleringen på forsikringsmarkedet virker slik EF håper, vil forbrukerne få et bedre og rimeligere forsikringstilbud. Vi kan kjøpe forsikringer av selskap som tar mindre i premie enn de norske, eller som er villig til å gå lenger på risiko.

Blant det store antallet forsikringsselskap som er etablert i EØS, vil det sikkert være mulig å finne tilbud som umiddelbart synes bedre enn de norske. Men det er ikke bare premien og risikoen som er viktige når vi tegner forsikringer. Andre forhold blir avgjørende når en krise oppstår og forsikringen skal innløses. Fysisk avstand til forsikringsselskapet og muligheten til å kommunisere på et språk vi forstår, vil spille inn. Funksjonshemmede må veie den eventuelle økonomiske gevinsten ved et bedre og billigere tilbud i utlandet opp mot fordelene ved et stedlig serviceapparat.

Fri flyt av personer

EFs regelverk sørger primært for interessene til arbeidstakerne og deres familiemedlemmer. For disse gruppene gjelder prinsippet om likebehandling ved opphold i et annet EØS-land. Ikke-yrkesaktive trenger heller ikke oppholdstillatelse ved etablering i et annet EØS-land, men har ingen rettigheter i oppholdslandets sosiale sikringssystem. Som garanti mot at ikke-yrkesaktive faller oppholdslandet til byrde, vil de avkresves egen sykeforsikring, og de må være økonomisk i stand til å forsørge seg selv.

Det er tvilsomt om ansettelse ved vernede bedrifter og rehabiliteringssentre gir den ansatte de samme rettighetene i oppholdslandets sosiale sikringssystem som landets egne borgere har. Hvis arbeidsplassen ikke har produksjon av varer og tjenester som sitt hovedmål, er det usikkert om de ansatte vil bli regnet som arbeidstakere i EF-rettslig forstand¹. Dermed går de glipp av rettigheter i oppholdslandets sikkerhetssystem og blir, som andre ikke-yrkesaktive som etablerer seg i et annet EØS-land, nødt til å klare seg med egne midler. Dette kan være et hinder for mobilitet blant funksjonshemmede.

EF har regler som koordinerer, men ikke harmoniserer, det sosiale sikkerhetsnett i medlemslandene. Følgelig varierer de offentlige ytelsene og tiltakene fra land til land. Før flytting er det ikke tilstrekkelig å vite om man kvalifiserer for likebehandling med vertslandets borgere. Det er også nødvendig å undersøke om landet tilbyr de nødvendige ytelser man trenger for å opprettholde et selvstendig liv. Dette kan være en ressurskrevende prosess som virker mobilitetsbegrensende for mennesker med funksjonshemninger.

Mye tyder på at EFs regelverk for fri bevegelse av personer ikke gir funksjonshemmede de samme muligheter til

¹ Her er det viktig å huske på at EF- og EFTA-landene har ulike måter å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet. Noen nasjonale tiltak vil regnes som «alminnelige arbeidsplasser» og falle innenfor EF-juridistiken, mens andre vil det ikke.

mobilitet som andre. Men EFs regelverk har på dette området ingen betydning for det store flertallet som ønsker å leve hele livet i Norge. Fordi EF har utviklet regler for koordinering, og ikke harmonisering, av medlemslandenes trygdesystemer, vil beslutninger om det norske trygdesystemet fattes i Norge.

Ny norsk standard

På tross av stor aktivitet i arbeidet med å utvikle felleseuropeiske standarder, skjer det lite som angår funksjonshemmede spesielt. Bare noen få komiteer og arbeidsgrupper har som mandat å utvikle standarder med funksjonshemmedekrav. Blant disse er kanskje arbeidet med å utvikle felleseuropeiske standarder for hjelpemidler det viktigste.

Tre forhold ved det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet peker seg spesielt ut. Det første er omfanget. Ingen vi har vært i kontakt med, kan gi eksakte tall på hvor mange standarder som skal utvikles, eller hvor mange komiteer, grupper og personer som deltar i prosessen.

Det andre som kjennetegner arbeidet, er høy deltakelse blant produsentene i forhold til brukerne. Slik er det også i komiteene som har utarbeidelse av spesielle funksjonshemmedekrav som sitt mandat. Manglende brukerdeltakelse i beslutningsprosessen kan bli et problem etter hvert som standardene blir påbudt gjennom forskrifter i Norge, ikke minst hvis produsentene ved hjelp av sin sterke representasjon har utviklet standarder brukerne er misfornøyde med.

Det bringer oss inn på det tredje, og kanskje viktigste, forholdet ved det felleseuropeiske standardiseringsarbeidet. En standard er et *frivillig dokument* som ikke er påbudt med mindre det henvises til det i forskrifter. Som følge av EFs måte å lage regler på, vil stadige flere norske forskrifter i fremtiden henviser til standard. Det aktualiserer to utfordringer for funksjonshemmede, hvordan de kan beskytte seg mot standarder som ikke er ønskelige, og hvordan de kan sørge for at påbudte standarder som er gode, blir fulgt opp.

6.2 Andre tiltak i EF for funksjonshemmede

EF har igangsatt flere tiltak overfor funksjonshemmede (Fløtten 1992). De er møtt med både ros og kritikk og flere er for tiden gjenstand for vurderinger. Innvendingene mot tiltakene er primært at de er uforpliktende. Kritiske røster mener EFs tiltak for funksjonshemmede ikke leder til annet enn økt mobilitet blant arrangører av, og ressurspersoner knyttet til, de ulike aktivitetene (Godding 1992).

Men Kommisjonen har tross alt iverksatt tiltak, og nyttig læring kan trekkes ut fra dette. Nye tiltak kan lettere utvikles gjennom utveksling av data, informasjon og samarbeid mellom medlemslandene (Daunt 1992).

I det følgende skal vi se på noen av de tiltakene som står på EFs dagsorden, men som ikke har vært gjenstand for drøftelser i denne rapporten. Gjennomgangen er ikke ment å være uttømmende, men den gir et bilde av hvilke områder som fortjener ytterligere engasjement og overvåking. Vi ser nærmere på arbeid, transport og utdanning.

Arbeid for alle?

ILO-konvensjon nr 159 slår fast at funksjonshemmede skal ha samme rett til arbeid som andre². Der dette ikke lar seg gjennomføre på det åpne arbeidsmarkedet, skal spesielle tiltak opprettes. Vi kjenner ikke til om alle EF-landene har ratifisert ILO-konvensjonen, men økt yrkesdeltakelse er et av målene med EFs handlingsprogram for funksjonshemmede.

I 1986 vedtok EFs Ministerråd en anbefaling om sysselsetting av funksjonshemmede, og i 1988 la Kommisjonen fram en rapport vedrørende gjennomføringen av denne

² ILO (International Labour Organisation) er en internasjonal organisasjon for partene i arbeidslivet. Her behandles og vedtas en rekke forhold som berører yrkesaktive. ILO-konvensjonen nr. 159 er ratifisert av Norge.

anbefalingen.³ Ifølge Daunt (1991:151) er Kommisjonen her «forbausende ærlig» i sin innrømmelse av hvor lite anbefalingen faktisk førte til.⁴ Videre har Kommisjonen måttet tåle kritikk fra funksjonshemmedes organisasjoner for manglende og ikke minst bindende oppfølging av anbefalingen om sysselsetting av funksjonshemmede.

Vi har vært i kontakt med flere som representerer eller arbeider med funksjonshemmede på europeisk nivå.⁵ Vårt inntrykk er at økt sysselsetting blant funksjonshemmede fortsatt står sentralt i Brussel, men at et direktiv som eksempelvis fastsetter felles kvoteordninger for funksjonshemmede, ikke er aktuell politikk.⁶ I det hele tatt regnes ikke enkelt-direktiv innenfor prioriterte områder som det beste og mest aktuelle virkemiddel blant sentrale personer som arbeider for funksjonshemmede på europeisk nivå. I stedet etterlyses et EF-forbud mot å diskriminere mennesker med funksjonshemninger. En lov på linje med den amerikanske American

3 86/379/EØF og KOM (88) 746 endelig utgave.

4 Patrick Daunt var den første lederen av «The European Commission's Bureau for Action in Favour of Disabilities», og er styreformann i RADARs Juridiske og parlamentariske komite. Selv om han gikk av med pensjon i 1987, er han fortsatt aktiv i debatten om funksjonshemmede og EF. Det har bla resultert i den eneste rapporten vi kjenner til som *bare* omhandler dette tema.

5 Vi har vært i kontakt med følgende personer som arbeider for funksjonshemmede på europeisk nivå: John Clark (Kommisjonen DG V, C-4 Avdelingen for tiltak overfor funksjonshemmede), Gloria Svensson (Svensk Handikappforbund, med kontor hos Svensk LO i Brussel), Lone Larsen (Økonomiske og sosiale komite, ØSK), Jørn Lund (Sosial attaché ved den danske EF-delegasjonen i Brussel), Samantha Negus (Head of Secretariat, European Parliament All-Party Disablement Group), Nicola Bedlington (Koordineringsutvalget for funksjonshemmede, underlagt DG V Avdelingen for tiltak overfor funksjonshemmede).

6 Daunt (1991) har i sin kritikk av den manglende oppfølgingen av Kommisjonens anbefaling fra 1986, etterlyst et direktiv som etter hans mening også burde inneholde forslag om felles kvoteordninger.

Disability Act⁷ antas å løse noen av problemene, da den ville forby bedrifter å diskriminere arbeidstakere på grunn av deres funksjonshemning.

Sett med norske øyne er det interessant at antidiskriminering ser ut til å erstatte felles funksjonshemmedekvoter som ønsket virkemiddel for å øke integreringen av funksjonshemmede i arbeidslivet. Innføring av felleseuropeiske kvoter vil bryte med den norske politikken for å øke yrkesdeltakelsen blant funksjonshemmede.⁸ Antidiskriminering er derimot et virkemiddel som etterlyses også i Norge (Gustafson 1992). Dette ideologiske fellesskapet kan vise seg både nyttig og nødvendig ettersom stadig mer av det norske regelverket vil påvirkes av EF.

Transport

Mangelen på tilrettelagte transporttilbud er en av årsakene til at funksjonshemmede deltar mindre enn andre i sosiale aktiviteter og drar sjeldnere på ferie (Rådet for funksjonshemmede 1992). Det kan likevel ikke forklare hvorfor det eneste direktivforslaget Kommisjonen har fremmet, og som retter seg bare mot funksjonshemmede, omhandler transporttjenester.⁹ Direktivet, som fortsatt er gjenstand for behand-

7 Denne amerikanske loven ble nylig innført, og tar for seg funksjonshemmedes rettigheter i arbeids- og privatlivet. Dersom loven ikke følges opp er det mulig å ilegge bøter opp til 100 000 amerikanske dollar (Gustafson 1992).

8 I sitt innlegg ved høringskonferansen om funksjonshemmedes levekår 1.-2.9.92, viste daværende sosialminister Tove Veierød til attføringsmeldingen hvor det drøftes om man skal etablere egne kvoteordninger for å integrere yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet. Videre viste Veierød til at regjeringen ønsker, til tross for en del motforestillinger, i begrenset omfang å prøve ut kvoteordninger for å klarlegge hvilken sysselsettings-effekt en slik strategi kan gi, og hvordan ordningen eventuelt bør utformes.

9 Direktivforslaget som opprinnelig var fremmet av Kommisjonen (Kom (90) 588 endelig) ble ikke godtatt av Ministerrådet. Kommisjonen har (fortsettes...)

ling i EF-systemet, har sitt utspring i EFs arbeid med å sikre fri bevegelse av arbeidstakere. Hvis det blir vedtatt, vil det bare stille krav til medlemslandene om å tilby funksjonshemmede *arbeidstakere* et tilrettelagt transporttilbud.

Ifølge DG VII (transport) mener både Kommisjonen og funksjonshemmedes organisasjoner at direktivforslaget i sin nåværende form ikke er tilfredsstillende¹⁰. Forslaget kritiseres spesielt for bare å ivareta hensynet til arbeidstakere og ikke alle med behov for et tilrettelagt transporttilbud. Denne innvendingen kan medføre at Ministerrådet ikke vedtar direktivet eller at vedtaksprosessen fortsetter på ubestemt tid. Representanter for funksjonshemmedes organisasjoner vi har vært i kontakt med, ser ikke bort fra at direktivet aldri vil bli vedtatt. Noe av forklaringen på det er også at de enkelte land ikke ønsker bindende direktiv på området.¹¹

EFs engasjement for funksjonshemmedes tilgang til offentlige transporttilbud begrenser seg ikke bare til direktivforslaget. I desember 1991 vedtok Ministerrådet for transport en resolusjon der de etterlyser en handlingsplan om adgangen til transport for personer med redusert førlighet. Kommisjonen har fulgt opp med å utvikle et handlingsprogram som ennå ikke er oversendt Ministerrådet.¹² Det betyr at Ministerrådets resolusjon fra 1991 formelt sett ikke er fulgt opp. Ifølge DG VII vil handlingsprogrammet, om det blir vedtatt

9 (...fortsatt)

siden endret forslaget i 1991 (Kom (91) 539 endelig). Dette forslaget er nå gjenstand for behandling i Ministerrådet.

10 Brev fra Kommisjonens generaldirektorat for transport (DG VII) den 11.12.1992.

11 Direktivet har sitt utspring i Det sociale charter, som Storbritannia ikke har undertegnet. Storbritannia har motsatt seg overnasjonal regulering på det sosiale området, og er, ifølge John Clark i Kommisjonens DG V (sosiale spørsmål), også misfornøyd med rettsgrunnlaget til transportdirektivet for funksjonshemmede. Direktivet krever kvalifisert flertall i Ministerrådet for å bli vedtatt.

12 Brev fra Kommisjonens generaldirektorat for transport (DG VII) den 11.12.1992.

av Ministerrådet, inneholde konkrete forslag til forbedringer av alle former for offentlig transport.

Etter våre samtaler med personer som arbeider for funksjonshemmede på europeisk nivå, finner vi grunn til å stille flere spørsmål ved det eventuelle handlingsprogrammet for transport. For det første er det flere medlemsland som ikke liker handlingsprogrammet. Det henger sammen med den pågående debatten om hva EF skal befatte seg med og hva som skal bestemmes i medlemslandene.¹³ Trolig ønsker flere av EF-landene at transport skal være et nasjonalt anliggende. Handlingsprogrammet for transport kan derfor bli gjenstand for en prinsipiell motstand mot overnasjonal aktivitet, som ikke kan forklares med manglende interesse for å forbedre det offentlige transporttilbudet.

Et handlingsprogram vil sannsynligvis ha både økonomiske og budsjettmessige konsekvenser. Det betyr at både EF-parlamentet og Kommisjonen må vedta det før Ministerrådet kan fatte endelig vedtak. Vanligvis tar denne beslutningsprosessen lang tid. Kombinasjonen av ulik nasjonal interesse for handlingsprogrammet og en tidkrevende beslutningsprosess vil sannsynligvis medføre at et eventuelt vedtak ligger flere år fram i tid.

En tredje innvending mot det eventuelle handlingsprogrammet for transport er at det ikke vil være særlig forpliktende for medlemslandene. Tilsvarende som i HELIOS¹⁴ vil det dreie seg om enkelte tiltak som finansieres av EF, samt om forslag til en politikk det blir opp til medlemslandene å

13 Subsidiaritetsprinsippet er gitt en mer sentral plass som følge av Maastricht-avtalen (artikkel 3b). Prinsippet slår fast at avgjørelser skal fattes så nær den enkelte som mulig. EF skal følgelig bare fatte avgjørelser på områder som best kan løses overnasjonalt. For tiden pågår en debatt i EF-landene om hvordan nærhetsprinsippet skal tolkes, og hvilke områder EF skal kunne regulere (Spicker 1991).

14 HELIOS II er nylig vedtatt i EF, men dette programmet var ikke gjenstand for forhandlinger mellom EF og EFTA-landene. EØS-avtalen, slik den nå foreligger, vil derfor ikke gi norsk deltakelse i HELIOS. (EFs handlingsprogram for funksjonshemmede (se Fløtten 1992))

gjennomføre. Tatt i betraktning den manglende entusiasmen og den tidkrevende beslutningsprosessen, er det usikkert om EF vil vedta et handlingsprogram som gir synbare resultater i form av et bedre nasjonalt transporttilbud for funksjonshemmede. Til det er faren stor for at programmet vil være så fullt av nasjonale kompromisser og uforpliktende formuleringer, at det ikke får noen praktiske konsekvenser for medlemslandene.

Flere frivillige organisasjoner har etterlyst et EF-direktiv om funksjonshemmedes rett til et tilrettelagt transporttilbud, kombinert med et transportkort som dokumenterer innehaverens transportbehov (Daunt 1991). men på tilsvarende måte som i arbeidet for å integrere funksjonshemmede i yrkeslivet, synes arbeidet for en generell antidiskrimineringsklausul å ha erstattet ønsket om bindende direktiv på transportområdet. For øvrig illustrerer problemene med å vedta transportdirektivet for funksjonshemmede arbeidstakere at heller ikke medlemslandene eller Kommisjonen er sikre på om overnasjonale regler er det beste på dette området.

Utdanning

Utdanningspolitikken er primært et nasjonalt anliggende i EF. Det betyr at Norge både i EØS og som EF-medlem vil kunne opprettholde det nasjonale utdanningssystemet og våre tiltak for å integrere funksjonshemmede i dette systemet. Selv om det ikke arbeides for en felles utdanningspolitikk, ønsker EF et tettere samarbeid mellom medlemslandenes utdanningsinstitusjoner. Arbeidet konsentreres om utdannings- og utvekslingsprogram for ungdom, unge arbeidstakere, studenter og forskere.¹⁵ Norge deltar allerede i to av de mest sentrale programmene, men ved hjelp av EØS-avtalen sikres vi full deltakelse i alle EFs utdanningsprogram fra 1995.

¹⁵ Nærmere om de ulike programmene i *Norsk utdannings samarbeid med EF* (UDs røde serie 1990).

EF har et eget Handlingsprogram for samarbeid om integrering av barn og unge i skolen.¹⁶ Gjennom HELIOS arbeider Kommisjonen også for å integrere unge funksjonshemmede i flere av utdannings- og utvekslingsprogrammene. I handlingsprogrammets kjølvann er det utviklet flere tiltak og konferanser, og Rådets engasjement for integrering av barn og unge funksjonshemmede i det alminnelige undervisningssystemet er ytterligere bekreftet i en resolusjon.¹⁷ Hva resolusjonen konkret har ført til i de ulike medlemslandene, er uklart. Kommisjonen hevder selv at mange av EF-landene er blitt langt flinkere enn tidligere til å integrere funksjonshemmede i undervisningssystemet (SEC (92) 1891 endelig). Det er heller ikke mulig for oss å si om EF har lyktes i å få flere unge funksjonshemmede med i utdannings- og utvekslingsprogrammene. Det skyldes delvis at funksjonshemmede bare skal ha «a proper chance» til å komme med i programmene, og det er vanskelig å kvantifisere og måle hva en skikkelig sjanse er.¹⁸ Men det skyldes også mangelfull statistikk over hvor mange av deltakerne som er funksjonshemmet.

Oppsummering

I figur 6.1 har vi oppsummert noe av det arbeidet som foregår i EF for funksjonshemmede. Oppsummeringen er ikke uttømmende. Den illustrerer at EF engasjerer seg på andre områder enn dem vi har drøftet tidligere i denne rapporten, men at det ikke er vedtatt noen forslag som er bindende for medlemslandene. Den blanke ruten i høyre hjørne viser at det ikke eksisterer direktiver eller forordninger hvor målet er et felles regelverk for funksjonshemmede. Direktivforslaget om

16 Rådsvedtak (87/C 211/01)

17 Resolusjonen (90/C 162/02) ble enstemmig vedtatt av Ministerrådet for utdanning den 31.05.90.

18 Uttalelse fra John Clark, DG V C4.

transport av funksjonshemmede arbeidstakere vil, om det blir vedtatt, forplikte medlemslandene til å tilrettelegge transporttilbudet for denne brukergruppens behov.

Figur 6.1 Andre tiltak i EF overfor funksjonshemmede

	Forslag	Vedtatt
Bindende for medlemslandene	Direktivforslag om bedre transportmuligheter for funksjonshemmede (KOM (91) 539 final)	
Ikke bindende for medlemslandene	Handlingsprogram om adgangen til transport for funksjonshemmede med redusert mobilitet (ikke forelagt Rådet)	HELIOS II Anbefaling om sysselsatte ting av funksjonshemmede Resolusjon om integrering av barn og unge funksjonshemmede i utdanningssystemet (90/C 162/02)

I denne rapporten har vi pekt på flere forhold som kan forklare hvorfor EF ikke har en overnasjonal politikk når det gjelder funksjonshemmede. Striden i kjølvannet av Maastricht-avtalen om hva EF skal befatte seg med, er en side av saken. En annen er EFs beslutningsprosess, som er så omfattende at det kan ta tid å få et direktiv vedtatt. Et tredje, og sett fra vår synsvinkel avgjørende, forhold er funksjonshemmedes interesseorganisasjoners dalende entusiasme for enkeltdirektiv som virkemiddel for å bedre funksjonshemmedes hverdag.

Hvorvidt organisasjonene som arbeider for funksjonshemmede på europeisk nivå vinner fram med sin nåværende prioritering av antidiskriminering, gjenstår å se. Det vil avhenge av styrken organisasjonene klarer å mobilisere, hvilken innflytelse de oppnår og hvilke områder som prioriteres. Men det vil også avhenge av medlemslandenes og Kommisjonens prioriteringer. Vi avslutter derfor denne rapporten med å vise kort hvordan funksjonshemmede arbeider politisk i EF i dag.

6.3 Funksjonshemmedes innflytelsesmuligheter

Funksjonshemmedes mulighet til å påvirke beslutninger på europeisk nivå, samt bevare og videreutvikle ordninger på nasjonalt nivå, har ikke vært tema i denne rapporten. Spørsmålet er likevel viktig ettersom stadig flere norske lover og regler utvikles i EØS eller EF. I dette avsnittet ser vi på den posisjonen funksjonshemmede har i EF-systemet, og hvordan funksjonshemmedes organisasjoner søker å påvirke EFs beslutninger. Vi avslutter med å stille spørsmål om hvordan norske funksjonshemmedes interesser best kan ivaretas i dette systemet.

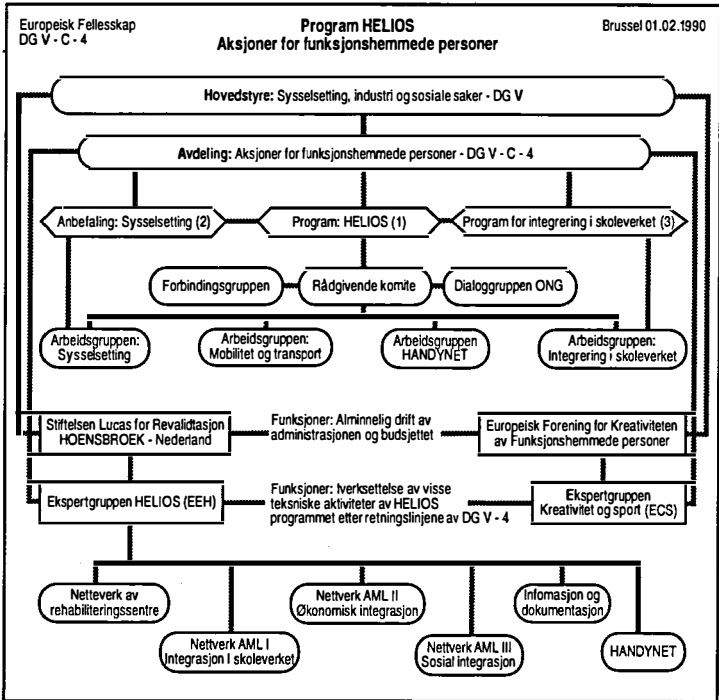
Funksjonshemmede på europeisk nivå

Figur 6.2 er utarbeidet av Kommisjonen og illustrerer EFs aktivitet for funksjonshemmede. Vi ser at funksjonshemmedepolitikken er lagt inn under Generaldirektoratet for arbeid og sosiale spørsmål (DG V). DG V direktorat C har sosial sikring, sosial trygghet og levekår som arbeidsoppgaver. I DG V C4 arbeider 8 personer, som igjen samarbeider og har kontakt med en rekke frivillige organisasjoner og komiteer.

Vi har ikke mulighet til å gjennomgå funksjonene til alle gruppene som er knyttet opp mot DG V C4. I stedet må vi nøye oss med å peke på de mest sentrale trekkene ved organisasjonskartet. Det første som slår oss, er den relativt beskjedne plasseringen divisjonen har i EF-systemet. Avstanden til de sentrale nivåer i Kommisjonen, kombinert med svært få ansatte, tyder på at funksjonshemmedes «sak» ikke står høyt på EFs dagsorden.¹⁹

¹⁹ Som nevnt flere steder i denne rapporten kan ikke manglende overnasjonalitet på funksjonshemmedeområdet tolkes som at Kommisjonen ikke bryr seg om funksjonshemmedes levekår. Forklaringen er snarere ulik (fortsettes...)

Figur 6.2 Illustrasjon av DG V C4



(1) J.O. L104 av 23.04.88, s 38, Beslutning 88/231/CEE av Rådet av 18. april 1988 om etablering av et annet program av fellesskapslig aksjon for funksjonshemmede personer

(2) J.O. L 225 av 12.08.86, s 43

(3) J.O. C 211 av 08.08.87, s 1

Et annet interessant forhold er antallet tema- og ekspertgrupper. Det illustrerer den sammenblandingen av byråkrater, eksperter og lobbyister som er så karakteristisk for EF som politisk system. Når Kommisjonen utarbeider forslag og tiltak, støtter den seg til uavhengige eksperter både i Brussel og i medlemslandene og fatter sine beslutninger på «grunnlag av en rekke formelle og uformelle kontakter» (Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen

19 (...fortsatt)

oppfatning i medlemslandene om hva EF skal befatte seg med, og EFs grensedragning av hva som ligger innenfor og utenfor deres kompetanseområde.

1992a:33). DG V C4 støtter seg primært til representanter fra europeiske frivillige organisasjoner for funksjonshemmede (såkalte NGOs²⁰). De frivillige organisasjonene som DG V C4 har kontakt med, representerer ulike funksjonshemninger og interesser. De mottar alle økonomisk støtte fra Kommisjonen via HELIOS-programmet.

EF har opprettet en egen *koordineringsenhet* som har til oppgave å samarbeide med og følge opp alle de frivillige organisasjonene.²¹ Enheten ble opprettet etter at Kommisjonen utarbeidet organisasjonskartet vist i figur 6.2. Koordineringsenheten følger opp og samordner aktiviteten i flere av ekspertgruppene. I *Forbindelsesgruppen* møtes representanter fra tolv frivillige organisasjoner og to representanter for hvert av medlemslandene fire ganger årlig. Gruppen har som sin oppgave å overvåke HELIOS, men benytter også møtene til å diskutere problemer og fremme forslag. *Dialoggruppen* derimot, består bare av representanter fra de frivillige organisasjonene. Denne gruppen skal erstattes med et *Forum for funksjonshemmede*. Forumet vil bestå av representanter fra fjorten frivillige organisasjoner og tolv medlemmer fra Rådet og skal være et formelt organ EFs organisasjoner kan konsultere i funksjonshemmedespørsmål. Et slikt forum, som hever funksjonshemmedes sak opp på det politiske nivået i EF, har vært etterlyst av flere (Daunt 1991).

Bruken av eksperter, slik det gjøres i EF, er interessant både ut fra et politisk og organisatorisk ståsted. Ekspertgruppene er satt sammen på europeisk og ikke på nasjonalt nivå. De representerer i hovedsak ulike funksjonshemninger, selv om det finnes enkelte fellesorganisasjoner. En gjennomgang av medlemmene i Dialoggruppen (som nå skal legges ned) viser at enkelte funksjonshemninger er «organisert» i flere frivillige organisasjoner (NGOs). Eksempelvis er det minst to

20 NGO er en engelsk forkortelse for Non Governmental Organisation.

21 Kommisjonens arbeidsspråk er vanligvis fransk. Følgelig heter avdelingen Equipe ONG – HELIOS. Den består av to personer hvorav vi har intervjuet den ene.

organisasjoner for hørselshemmede.²² Dette åpner for konflikter mellom ulike organisasjoner og ulike funksjonshemninger, men det åpner også for en organisatorisk oppbygging der avstanden fra den enkelte funksjonshemmede i et medlemsland til ekspertene på europeisk nivå blir svært stor.

Vi kjenner ikke til hvordan Kommisjonen velger ut hvilke europeiske frivillige organisasjoner de vil ha kontakt med eller hvordan disse organisasjonene igjen velger ut sine representanter. Vi vet heller ikke hvordan de nasjonale organisasjonene for funksjonshemmede er representert innenfor de enkelte europeiske organisasjonene. Det er likevel grunn til å spørre om enkeltinteressene til funksjonshemmede i EF-landene er godt nok ivaretatt ved at enkelte europeiske eksperter møtes uforpliktende et par ganger i året. Den relativt beskjedne statusen tiltak for funksjonshemmede har i EF, aktualiserer etter vår mening ytterligere dette spørsmålet.

Er det langt fra Norge til Brussel?

Mange funksjonshemmede lurer på om deres interesser vil bli ivaretatt dersom EØS trår i kraft eller Norge blir medlem av EF. Flere er usikre på hvilke kanaler som er best egnet for å øve innflytelse på EFs beslutninger. Vi skal ikke drøfte alle tenkelige måter å nå fram i EF på, men konsentrere oss om følgende tre hovedveier:

- Gjennom EF-systemet
- Via norske myndigheter og politikere
- Utradisjonelle løsninger

²² World Federation of the Deaf - European Community og International Federation of the Hard of Hearing.

Gjennom EF-systemet

En måte å påvirke utformingen av EFs regelverk på er å arbeide gjennom det systemet EF allerede har etablert for saker de mener angår funksjonshemmede. Gjennomgangen over viser at dette kan stille mennesker med funksjonshemninger overfor store utfordringer. Først vil det kreve deltakelse i en europeisk frivillig organisasjon som er med i en av EFs ekspert- eller samarbeidsgrupper. Deretter må den norske representanten oppnå en slik posisjon i den europeiske organisasjonen at vedkommende får sitte i den eller de aktuelle gruppene. I lys av at Norge som EØS-land ikke vil være med i HELIOS med det første, og at møtene i for eksempel Forbindelsesgruppen er et formalisert samarbeid nettopp innenfor HELIOS, kan det tilsi at norske representanter ikke vil få sentrale posisjoner.²³

Hvis deltakelse i en europeisk frivillig organisasjon likevel vurderes som en gunstig måte å få innflytelse på, bør man være oppmerksom på faren for konflikter innen organisasjonen. Det kan oppstå uenigheter mellom de nasjonale medlemmene i den enkelte europeiske organisasjon om hvilket syn den utvalgte representanten skal hevde i ekspert- eller samarbeidsmøtene med EF. Vi har for eksempel sett at ulike velferdsmodeller kan føre til at funksjonshemmede har ulike interesser i arbeidet med å utvikle felles standarder for hjelpemidler (kapittel 5). Det er grunn til å tro at det innenfor store, felleseuropeiske organisasjoner vil bli mye uenighet om mål og virkemidler, selv om deltakerne representerer samme funksjonshemming.

²³ Det betyr også at norske myndigheter ikke vil få delta i de gruppene der de frivillige organisasjonene møter sammen med representanter for medlemslandene i regi av HELIOS.

Norske kanaler

Norske myndigheter og politikere vil gjennom EØS-avtalen få en viss mulighet til å påvirke EFs utvikling.²⁴ Som EF-medlem vil denne formelle muligheten øke. Dermed kan funksjonshemmede i Norge henvende seg til norske myndigheter for at disse kan tale funksjonshemmedes sak i EF.

Uavhengig av tilknytningsform, er det vanskelig å si hvilken reell innflytelse norske myndigheter vil få innen EFs beslutningsprosess. Det er begrenset med ressurser i det norske embetsverket, og derfor mener flere at Norge neppe vil være i stand til aktivt å delta på alle områder og beslutningsnivåer i EF og EØS (Nei til EF 1992). På den annen side vil en utvidelse av EF med flere nordiske land åpne for alliansebygging og arbeidsfordeling mellom likesinnende nasjoner, og følgelig bidra til å øke norske interessers reelle innflytelse i EF (Dølvik m.fl. 1991).

Selv om norske og nordiske myndigheter oppnår gjennomslag i EF, er det ikke umiddelbart gitt at funksjonshemmedes sak blir ivaretatt. Ved utformingen av norsk EF-politikk vil myndighetene møte press fra mange enkeltgrupperinger og organisasjoner. De vil foreta prioriteringer og avveininger ut fra en samlet vurdering av hva som i størst mulig grad ivaretar nasjonale fellesinteresser. For funksjonshemmedes organisasjoner innebærer denne formen for konkurranse om myndighetenes øre ikke noe nytt. Spørsmålet er likevel om konkurransen kan bli hardere, ettersom norske myndigheter på mange områder ikke lenger blir siste beslutningsinstans. I dette spillet kan organisasjoner som legger seg på en EF-tilpasset linje og taler for marked og mot reguleringer, nå lenger enn dem som arbeider ut fra hensynet til spesielle grupper.

Det hjelper lite for funksjonshemmedes organisasjoner som har overbevist norske myndigheter om å innta en spesiell holdning i EF, hvis de øvrige EF-landene går imot. Den

²⁴ Vi viser til Statssekretærutvalget for europeautredningen (1992b) for en grundigere gjennomgang av beslutningssystemet i både EF og EØS.

eventuelle nordiske alliansen kan motvirke dette. Som vi var inne på både i kapitlet om standardisering og i kapitlet om finansiering av velferdsstaten, er de nordiske landene rimelig samstemte i sine tiltak overfor funksjonshemmede. Hvis funksjonshemmede i Norge og de øvrige landene klarer å nå fram overfor sine myndigheter, og disse igjen i EF, kan EFs beslutninger komme til å ivareta funksjonshemmedes interesser. Dette forutsetter imidlertid at funksjonshemmede ikke sender konkurrerende krav og signaler til myndighetene, men i størst mulig grad enes om felles oppgaver og prioriteringer.

Utradisjonelle kanaler

Politisk innflytelse oppnås ikke bare gjennom formelle institusjoner i Norge, EØS eller EF. Som vi nevnte i forbindelse med figur 6.2, utgjør det uformelle ekspertveldet en viktig del av EFs beslutningsstruktur. Brüssel er blitt et senter for både frivillige og profesjonelle eksperter som driver lobbyvirksomhet overfor beslutningstakerne i EF. For oss i Norge virker det kanskje unaturlig å engasjere en konsulent til å påvirke offentlige personer. I EF er det vanlig at ulike interesser benytter seg av lobbyister for å nå fram med sin sak. Bruk av lobbyister er ofte kostbart, og det kan være vanskelig å vurdere resultatet av arbeidet.²⁵

Det er flere mulige innflytelseskkanaler i EF. Funksjonshemmede kan vurdere å inngå brede allianser for å sette mer styrke bak kravene. For eksempel kan fagbevegelsen være en viktig samarbeidspartner på områder som berører arbeidstakeres og funksjonshemmedes rettigheter. Siden fagbevegelsen i de nordiske land har vært sentrale pådrivere bak oppbyggingen av velferdsstaten, vil en allianse mellom fagbevegelsen og funksjonshemmede i lys av internasjonale utfordringer kunne bli viktig for å bevare etablerte rettigheter og goder. Dette samarbeidet kan bli enda viktigere, dersom

25 Det er forsket lite på denne uformelle siden ved EFs beslutningsprosess, og få har engasjert seg i hvordan norske interesser kan drive lobbyvirksomhet i EF. Se Andersen og Eliassen (1990).

videreutviklingen av den sosiale dialogen innebærer at arbeidsmarkedets parter vil spille en mer aktiv rolle på europeisk nivå. Likedan kan kvinnebevegelsen være en mulig samarbeidspartner når det gjelder likestilling og koordinering av sosiale rettigheter.

6.4 Avslutning

Vi kan ikke anbefale hvilke kanaler funksjonshemmede skal velge for å fremme sin sak i EF. Funksjonshemmede i Norge har i forhold til funksjonshemmede i mange andre europeiske land fortrinn som kan gjøre det lettere å kjempe for sine interesser. Levekårene til funksjonshemmede i Norge er høye, de fleste har god utdanning og mange er yrkesaktive. Dette er forhold som taler for at funksjonshemmede i Norge har gode forutsetninger for å organisere seg politisk og gjøre seg bemerket der beslutningene fattes.

Samtidig vet vi at funksjonshemmede har slitt, og sliter fortsatt, med å øve innflytelse i det norske politiske systemet. Deltakelse på EF-nivå vil kreve mer ressurser. Etter hvert som stadig flere beslutninger som berører funksjonshemmede i Norge fattes i EF, må funksjonshemmedes organisasjoner utvikle en plan for hvordan man på overnasjonalt nivå kan beskytte og eventuelt videreutvikle egne interesser.

Litteratur

Aftenposten 5.3.93

Andersen, J. (1990), *Levekår for funksjonshemmede*. Rådet for funksjonshemmede

Andersen, S.S. og K.A. Eliassen (1990), *The Explosion of European Community Lobbying: The Emergence of a European Political System*. Sandvika: Handelshøyskolen BI

AOF-LO-Samvirke forsikring (1991), *Regn med oss, Kvinner og økonomi*. Et studiehefte utarbeidet av Per Otto Østereng i samarbeid med AOF-LO-Samvirke forsikring. Oslo: AOF

Arbeiderbladet 4.1.93 og 5.1.93

Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen (1992b), *Norsk velferd og europeisk samarbeid*. Delrapport til Europautredningen

Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen (1992c), *Norsk økonomi og næringsliv ved ulike tilknytningsformer til EF*. Delrapport til Europautredningen

Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen (1992a), *Europeisk samarbeid - styring og demokrati*. Delrapport til Europautredningen

Arbeidsgruppen for arbeidsmarkedsspørsmål (1989), *Arbeidsmarkedsspørsmål og EFs indre marked*. (UDs røde serie)

Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene (1989), *Finansnæringene og EFs indre marked*. (UDs røde serie)

Arbeidsgruppen for EF og Den sosiale dimensjon i europeisk integrasjon (1992), *Den sosiale dimensjon og EFs indre marked*. (UDs røde serie)

Arbeidsgruppen for miljøspørsmål (1990), *Miljøvern og EFs indre marked*

Arbeidsgruppen for utdanning (1990), *Norsk utdanningssamarbeid med EF*. UD's røde serie

Daunt, P. (1991), *Meeting disabilities. A European response*. London: Cassel Education limited,

Daunt, P. (1992), «Disability and the european community – an overview.» *CONTACT* No 72 Summer. England: The Royal Association for disability and rehabilitation

Det økonomiske råd (1989), *Dansk økonomi mai 1989*. København

Dølvik, J.E. m.fl. (1991), *Norsk økonomi og europeisk integrasjon*. FAFO-rapport 130. Oslo: FAFO

ECON (1989), *Konsekvenser ved norsk tilpasning til EFs direktiver for offentlige innkjøp*.

EF-Avisen Nr 9, 15.9.92

EF-kommisjonen (1989), *Comparative tables of the social security schemes in the Member States of the European Communities*. 15th edition (Situation at 1 July 1988). Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities

EF-kommisjonen (1992), *Conclusions and Recommendations of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*. Luxembourg

Europa-Parlamentets forhandlinger (1990), Spørsmål nr. 143 af Andrews (H-422/90). Nr. 3-390/282, Europa-Parlamentets forhandlinger 16.5.1990.

Finansdepartementet (1992), *Sverige, Europa och Skatterna*, Stockholm: Allmänna Förlaget

Finansministeriet, m.fl. (1989), *Redegørelse vedrørende dansk afgiftspolitik og det indre marked*. København

Fløtten, T. (1991), *Godt sikret? Kvinners økonomiske og sosiale sikkerhet*. FAFO-rapport 116. Oslo: FAFO

Fløtten, T. (1992), *Funksjonshemmede i Europa*. FAFO-rapport 139. Oslo: FAFO

Fløtten, T. (1992a), *Funksjonshemmedes levekår*. Notat til Rådet for funksjonshemmede

Fløtten, T. og B. Skaldehaug (1992), *Kvinnens Europa? Norske kvinner og europeisk integrasjon*. FAFO-rapport 134. Oslo: FAFO

Forsikring Nr. 3 – 1992

Forsikring Nr. 4 – 1992

Gaarder, A. og Ø. Christensen (1992), «Den nordiske velferdsstatsmodellen i det nye Europa». I: I. Neumann red., *Hva skjedde med Norden?*,

Godding, C. (1992), «The european Community and people with disabilities.» *CONTACT* No 72 Summer.

England: The Royal Association for disability and rehabilitation

Gulmann, C., m.fl., red. (1991), *EF-Karnov 1990*

Gustafson, T. (1992), Foredrag om hvorfor synshemmede trenger tilrettelagte omgivelser holdt i Stavanger 9.9.1992. Gjengitt i *Norges Blinde* nr 18/92. Norges Blindeforbund, Oslo

Hagen, K. (1991), «Fra sosial dimensjon til europeisk velferdspolitik?» *Retfærd* nr 54, 14. årgang

Hagen, K.P. (1991b), *Skattereformen 1992. En vurdering av regjeringens reformforslag innen bedrifts- og personbeskatningen*. SNF 16/91

Hatland, A. (1991), «25 års folketrygd». I: A. Hatland, red., *Trygd som fortjent?* Oslo: Ad Notam

Innst. S. nr. 248 (1991-92), *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2.mai 1992*

Kjær, K.N. (1992), *Strukturendringer i det norske forsikringsmarkedet og tilpasning til EF*. Det nye pengesamfunnet Rapport nr. 44. Oslo: NORAS

Løchen, Y. (1992), «Slik har funksjonshemmede i Norge det.» I: *Levekår og likhet i et desentralisert Norge. Fem artikler om funksjonshemmedes levekår*. Fra en høring og konferanse om funksjonshemmedes levekår, 1. og 2. september 1992, Oslo

Lødemel, I. (1991), *Sosialpolitikken i EF*. FAFO-rapport 111. Oslo: FAFO

Midtsundstad, T. (1993), *EØS-avtalen og fri bevegelse av varer – norske tilsynsmyndigheters markedsovervåkning og kontroll*. FAFO-notat. Oslo: FAFO

Mosley, H. og G. Schmid (1992), «Public Services and Competitiveness.» I: K. Hughes, ed., *European Competitiveness*. Cambridge University Press

Nei til EF (1992), *EØS-avtalen: Kommentarer til Stortingsproposisjon nr. 100*. Juni 1992. Oslo

Norges Byggstandardisering (1992), *Årsberetning 1991*. Oslo

Norges Forsikringsforbund (1990), *Virkninger av medlemskap i EF for norske forsikringsselskaper*. Notat til styret den 01.11.1990. EF-utvalget til Norges Forsikringsforbund. Oslo

Norges Handikapforbund (1992), *Funksjonshemmedes levekår 1979-1991*.

Norges Standardiseringsforbund (1991), *Standarder åpner bedriftenes vei til Europa*. Oslo

Norges Standardiseringsforbund (1992), *Årsberetning 1991*. Oslo

Norman, V. og L. Orvedal (1990), *Stordriftsfordeler, konkurranse og markedsintegrasjon. Virkninger av EFs indre marked for enkelte norske bransjer*. SAF nr 1

NOU 1990:17 *Uførepensjon*

NOU 1992:26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*

Ot.prp. nr. 97 (1991-92), *Om lov om offentlige anskaffelser mv*

PA Consulting Group (1990), *Banking on Survival*.
London

Paus, E. (1991), *Høyt Skattet? Skatteharmonisering og offentlig sektor i Norge og EF*. FAFO-rapport 114. Oslo: FAFO

Petersen, J.H. (1991), «Harmonisation of Social Security in the EC. Revisted.» *Journal of Common Market Studies*, Vol 29, No 5

Pieters, D. (1990), *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community*

Regjeringsutvalget for EF-saker (1990), *Statusrapport EFTA-EF forhandlingene*, mars 1990, Oslo

Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker (1992), *Informasjon om EØS avtalen*.

Room, G. (1991), «Towards a European Welfare State?» I: G. Room, ed., *Towards a European Welfare State?*

Rådet for funksjonshemmede (1992), *Funksjonshemming – levekår og rettigheter. Pensum om funksjonshemmede, hefte 2*. Prosjektet: Funksjonshemmede i funksjon

Sinn, H.W. (1989), *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*. Paper prepared for the Congress of the European Economic Association, Augsburg

SIS-Standardiseringskommissionen i Sverige (1992), «Europasamarbetet har nått handikappområdet.» *Månedens STANDARD* nr 5/92. Stockholm

Sosialdepartementet (1992), *Statens utgifter til tiltak for eldre og funksjonshemmede*. Rapport fra Databehovgruppa i S II, 10.4.92

Sparebankforeningen i Norge/SPAMA (1991), *Bli kvinne over din egen økonomi*. Redigert av Hilde Elisabeth Johansen. Oslo: Sparebankforeningen i Norge

Spicker, P. (1991), «The principle of subsidiarity and the social policy of the European Community.» *Journal of European Social Policy*. Volum 1 Number 1 England: Longman Group

Standardisering Nr 6/1992

Statistisk sentralbyrå (1991), *Offentlig Forvaltning i Norge*, SSB Rapport 92/13

Stene, E.M. (1992), *Bank i bordet!* FAFO-rapport 141. Oslo: FAFO

St.meld. nr. 4 (1992-93), *Langtidsprogrammet 1994-1997*

St.prp. nr. 100 (1991-92), *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*

St.prp. nr. 1 (1992-93), *Statsbudsjettet. Medregnet Folketrygden for budsjetterterminen 1993*

St.prp. nr. 1 (1992-93), *Budsjettet for Utenriksdepartementet*

Sæter, M. (1987), *Det europeiske fellesskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Sørensen, C. (1990), «Det indre marked og skatter.»
Ledelse og Erhvervsliv. Nr. 1

Sørensen, C. (1991), *Økonomisk og monetær union – før og nå*. Occasional Paper No 1. Økonomisk Institutt, Odense Univeristet

Tørres, L., J.E. Dølvik, og D. Olberg (1991), *Ny norsk standard?* FAFO-rapport 107. Oslo: FAFO

Tørres, L. (1992), *Er det europeisk standard over norske myndigheter?* FAFO-rapport 131. Oslo: FAFO

Utenriksdepartementet (1992), *Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet*. Uoffisiell norsk tekst (forkortet versjon). Oslo

Utrikesdepartementet (1991), *Sverige och den västeuropeiska integrationen. Konsekvenser av ett svenskt EG-medlemskap*. Mai. Handelsavdelningen

Vesterdorf, P.L. (1991), *Virksomheder og Handelshindringer*. København: Dragsted Advokater

Weiler, J.H.H. (1991), «The Transformation of Europe.»
The Yale Law Journal. Vol 100. No 8 June.

Wiederholt, M. (1991), *Notat om EF og handicapområdet*. Århus: Dansk Hjælpemiddelinstitut

Wikborg, M. (1992), *Oppgaver over offentlig utgifter etter formål (Cofog-grupperingen) basert på SU nr 18/92*. Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 1

Tabell 1 Offentlig forvaltnings inntekter (ekskl. investeringer). 1991

	Mrd kr	Andel av totale inntekter
I alt	403,7	
Gebyrer	21,6	5,3
Renter og aksjeutbytte	51,6	12,8
Utbytte på eierkapital i off.forretn.drift *)	5,6	1,4
Indirekte skatter	116,6	28,9
MVA og avgifter på invest. (62,6 mrd)		
Toll (1,4 mrd)		
Avgifter på utvinning av petroleum (9,5 mrd)		
Andre indirekte skatter (43 mrd)		
Trygde- og pensjonspremier	83,7	20,7
Medlemspremie (30,8 mrd)		
Arbeidsgiveravgift (52,8 mrd)		
Direkte skatter	117,7	29,2
Inntekt og formue (79,6 mrd)		
Utvinning av petroleum (17,5 mrd)		
Arveavgift (0,5 mrd)		
Motorvognavgift (1,8 mrd)		
Skattefordelingsfondet (16,4 mrd)		
Andre direkte skatter (1,9 mrd)		
Bøter	1,1	0,3
Overføringer innen off.forvaltning	-	-
Overføringer fra Norges Bank	5,7	1,4

*) I hovedsak nettodriftsinntekter i statlig petroleumsvirksomhet.

Kilde: *Statistisk ukehefte* nr 18/92. Tabell 2.

Tabell 2 Offentlig sektors utgifter (ekskl. investeringer). 1991

	Mrd kr	Andel av totale utgifter	Andel av BNP ¹⁾
<i>Tradisjonelle oppgaver</i>	65,8	17,1	9,6
Forsvar	24,0	6,2	3,5
Off.adm., politi, rettsvesen	20,2	5,3	2,9
Transport, veier, havner, post, tele	18,9	4,9	2,8
Energi	2,7	0,7	0,4
<i>Velferdsoppgaver</i>	260,4	67,9	37,9
Velferdsgoder:			16,3
Undervisning	45,4	11,8	6,6
Helse- og sosialtjenester	50,9	13,3	7,4
Boliger og nærmiljø	6,5	1,7	0,9
Kultur, fritid og religion	9,2	2,4	1,3
Inntektsoverføringer til private:			20,5
Pensjonsstønader	71,6	18,6	10,4
Helsestønader	15,3	4,0	2,2
Sykepenges m.v.	15,2	4,0	2,2
Dagpenger ved arbeidsløshet	8,5	2,2	1,2
Barnetrygd	10,1	2,6	1,5
Attføring, sosialhjelp og andre stønader	20,2	5,2	2,9
U-hjelp	7,6	2,0	1,1
<i>Næringspolitiske oppgaver</i>	31,3	8,1	4,6
Primærnæringene	16,8	4,4	2,4
Industriformål	3,1	0,8	0,5
Andre formål (arb.markedstiltak, DU)	11,3	3,0	1,7
<i>Renter</i>	24,9	6,5	3,6
<i>Annet</i>	1,2	0,3	0,2
TOTALT	383,6		

1) BNP = 686,7 mrd kr

Kilde: Wikborg 1992

Tabell 3 Totale statlige utgifter til tiltak for eldre og funksjonshemmede fordelt på kontantytelser/tjenester. Faste 1991-kroner. 1000 kroner.

	1985	1990	1991	1992	%-endring 1985-92
Kontantytelser	54 550	68 431	68 937	72 762	33,4
Tjenester	15 397	18 218	20 904	18 039	17,2
SUM	69 948	86 648	89 841	90 801	29,8

Kilde: Sosialdepartementet 1992

Tabell 4 Totale statlige utgifter til tiltak for eldre og funksjonshemmede fordelt på ulike formål. Faste 1991-kroner. 1000 kroner.

	1985	1990	1991	1992	%-endring 1985-92
Pensjoner etc					
over folketrygden	52 433	65 500	67 558	69 312	32,2
Boligfinansiering	729	853	949	1 027	40,9
Hjelpemidler for funksjonshemmede	514	1 309	1 479	1 496	190,9
Ytelser til helse/sosial formål, inkl. rammetiltak	13 103	15 300	16 002	14 914	13,8
Barnehager, opplæring, utdanning	1 747	1 848	1 768	1 741	-0,3
Arbeid	1 176	1 359	1 478	1 672	42,2
Transport	178	378	431	458	157,8
Informasjon, forsøk, utviklingsprosj.	23	39	115	118	414,4
Støtte til eldres/ fhs organisasjoner	46	62	62	62	34,2
SUM	69 948	86 648	89 841	90 801	29,8

Kilde: Sosialdepartementet 1992

Utgiftene som er oppgitt under *Hjelpemidler* og *Barnehager, opplæring, utdanning* er mer eller mindre i sin helhet knyttet

til funksjonshemmede - og ikke eldre. Posten *Arbeid* omfatter kun funksjonshemmede (bl.a. ulike sysselsettingstiltak for funksjonshemmede, lønnstilskudd, driftstilskudd, bedriftsrettede tiltak). Posten *Informasjon, forsøk og utviklingsprosjekter* omfatter bl.a. utgifter knyttet til prosjekter under Handlingsplanen for funksjonshemmede og finansiering av de statlige rådene for eldre og funksjonshemmede.

Tabell 5 Statlige utgifter til pensjoner m.v. over folketrygden. Faste 1991-kroner. 1000 kroner.

	1985	1990	1991	1992	%-endring 1985-92
Alderspensjon	32 387	38 861	39 020	39 734	22,7
Uførepensjon	12 763	16 679	18 200	18 008	41,1
Attføringspenger/hjelp	2 920	4 690	5 025	6 177	111,5
Sykepenger	3 151	3 570	3 408	3 368	6,9
Grunn- og hjelpestønad	1 211	1 700	1 905	1 995	64,7
SUM	52 433	65 500	65 653	69 283	32,1

Kilde: Sosialdepartementet 1992

Utgifter til *uførepensjon* er tatt inn uavkortet, selv om utgifter til stønadsmottakere som tradisjonelt ikke regnes som funksjonshemmede (sosialt svake grupper) også er med. Utgifter til *attføring* er tatt inn uavkortet, til tross for at bevilgningen omfatter flere enn funksjonshemmede. Kun 30 prosent av den samlede *sykepengebevilgningen* er inkludert.

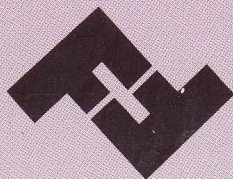
FUNKSJONSHEMMEDE OG NORSK EF-TILPASNING

I denne rapporten drøftes enkelte konsekvenser for funksjonshemmede av norsk EF-tilpasning. Rapporten setter søkelyset på følgende problemstillinger:

- Hvordan kan finansieringen av den norske velferdsstaten bli påvirket?
- Vil et deregulert forsikringsmarked gi funksjonshemmede bedre muligheter for økonomisk sikring?
- Gir reglene om fri bevegelse av personer funksjonshemmede en reell mulighet til mobilitet?
- Utvikles det felleseuropeiske standarder av spesiell betydning for funksjonshemmede?

Rapporten behandler også funksjonshemmedes mulighet til å øve innflytelse i EØS- og EF-systemet.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norges Handikapforbund, med midler fra NORAS.



FAFO-rapport 145

ISBN 82-7422-099-4

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Fossvn. 19, 0551 Oslo

Tlf. 22 71 60 00