

Kristin Jesnes og Åsmund Arup Seip

TISA-avtalen

Konsekvenser for arbeidsmarkedet
og velferdsstaten

Kristin Jesnes og Åsmund Arup Seip

TISA-avtalen

Konsekvenser for arbeidsmarkedet
og velferdsstaten

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0375-2

ISSN 2387-6859

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Innhold

Forord	5
Innledning	7
1 Bakgrunnen for TiSA-forhandlingene	9
Handelsavtaler i og utenfor WTO	10
GATS og hvorfor man ikke ble enige om nye avtaler	11
Diskusjonene om globalisering og hva slags handelsavtaler vi skal ha	12
TiSA-gruppen og interessene som jobber for TiSA	14
Regjeringens syn på TiSA	16
2 Hvordan virker GATS, og hva er nytt med TiSA?	17
Fire måter å levere tjenester på	17
De sentrale elementene i GATS og TiSA	18
Rammeverket i TiSA-avtalen	18
GATS og de nye elementene og mekanismene i TiSA	19
Hvordan er tvisteløsningsmekanismen som er foreslått i TiSA?	21
3 Hvilke tjenester omfatter TiSA-avtalen?	23
Hvilke tjenester har Norge unntatt fra nasjonal likebehandling?	25
Appendix – sektorspesifikke vedlegg i TiSA	28
4 Hvordan påvirker TiSA myndighetenes handlingsrom?	29
Hvordan kan myndighetene regulere?	29
Hvorfor stiller TiSA krav til innsyn i reguleringene (transparency)?	30
Kan tjenester gjøres offentlige eller føres tilbake til offentlig sektor?	31
Er hensynet til personvern ivaretatt?	32
5 Hvilke konsekvenser får TiSA for arbeidsmarkedet og offentlig sektor?	35
Vil TiSA åpne arbeidsmarkedet for nye grupper arbeidstakere?	35
Begrenser TiSA muligheten til å bekjempe sosial dumping?	37
Påvirker TiSA-avtalen offentlige anskaffelser?	38
Hvordan kan TiSA-avtalen påvirke arbeidstakerne i offentlig sektor?	39
6 Sammendrag og konklusjon	41
7 Summary and conclusion	47
Referanser	52

Forord

Helt siden seilskutetiden har Norge vært avhengig av handel over de syv hav. Vi har en åpen økonomi, med en betydelig utenrikshandel. I dag er det særlig handelen med tjenester som vokser. Norge har derfor vært aktiv part i forhandlingene om en ny avtale om handel med tjenester – TiSA.

TiSA-forhandlingene har skapt debatt både i Norge og i andre land. Fafo har derfor fått i oppdrag fra LO å gjennomgå de dokumentene som ligger til grunn i TiSA-forhandlingene, og redegjøre for hvordan TiSA er bygget opp, hva avtalen handler om, og hvilke konsekvenser den kan få for arbeidsmarkedet og velferdsstaten i Norge. Denne rapporten er et resultat av dette arbeidet.

Vi har gått igjennom de ulike norske forhandlingstilbudene, bindingslistene, samt dokumenter som er offentliggjort av Wikileaks om TiSA-forhandlingene. Vi har også gått igjennom noe av den kritikken som har vært rettet mot TiSA, både nasjonalt og internasjonalt. Under arbeidet med å forstå hvordan TiSA-avtalen er bygget opp, har vi hatt uformelle samtaler med Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, vi har også hatt samtaler og dialog med organisasjoner og kritikere av avtalen. Våren 2017 deltok vi i en delegasjon med representanter fra LO, YS og Unio på besøk til Genève. Der besøkte vi WTO og hadde samtaler med Hamid Mamdouh og Norges ambassadør til WTO, Harald Neple. Vi hadde også møter med ILO, EFTA, ICTSD (International Center for Trade and Sustainable Development) og Daniel Bertosso i Public Service International, som er en paraplyorganisasjon for fagforeninger i offentlig sektor. Våren og høsten 2016 deltok vi på to seminarer for europeiske fagforeninger om TiSA og andre handelsavtaler, som ble arrangert av Friedrich Ebert Stiftung i Berlin. Gjennom seminar og møter har vi også hatt kontakt og dialog med forbund i LO. Det er viktig å være oppmerksom på at TiSA ikke er ferdigforhandlet. Våre konklusjoner er derfor gitt med forbehold om at det kan komme endringer. Eventuelle feil og misforståelser er forfatterens ansvar.

Selv om handel er viktig for Norge, kan handelsavtaler få negative konsekvenser, både for enkeltland og for arbeidsmarkedene i landene som berøres. Avtaler kan også legge begrensninger på hvilke politiske virkemidler som kan tas i bruk. Vi håper vi med denne rapporten kan oppklare noen av de spørsmålene som har vært reist og litt av den usikkerheten som har hersket rundt TiSA-avtalen. Det har vært et mål fra vår side å lage en rapport som ikke er vanskelig å lese, selv om den handler om vanskelige spørsmål.

Oslo, april 2017

Kristin Jesnes
Åsmund Arup Seip

Innledning

TiSA står for Trade in Services Agreement og er en avtale om handel med tjenester som 50 land i verden forhandler om. Målsettingen med TiSA er å skape forutsigbarhet for handel med tjenester ved at partene i avtalen forplikter seg til ikke å innføre flere diskriminerende regler som hindrer tjenesteytere fra ett land i å levere tjenester i et annet land. På sikt er det også et mål å få redusert antallet handelshindrende tiltak. Forhandlingene er ikke ferdige ennå, men diskusjonene går i mange land om hva TiSA-avtalen vil bety for handel med tjenester, og om den vil begrense myndighetenes handlingsrom. Denne rapporten handler om TiSA-avtalens innhold slik det framgår av dokumenter vi har tilgang til per i dag (våren 2017), og hvilke konsekvenser en slik avtale kan få for det norske arbeidsmarkedet og velferdsstaten.

Handel med tjenester har siden 1995 vært regulert av GATS (General Agreement on Trade in Service), som er WTOs avtale om handel med tjenester. Mange land har ønsket å utvide denne avtalen, men det har vist seg vanskelig å få til enighet om dette i WTO-forhandlingene. Siden 2013 har Norge, etter initiativ fra regjeringen Stoltenberg, derfor forhandlet med 28 EU-land og 21 andre land om en avtale om handel med tjenester utenfor WTO. Når forhandlingene om TiSA er ferdige, skal avtalen godkjennes av landene som har deltatt i dem.

Debatten om fordelene og ulempene med en TiSA-avtale har foregått i en rekke land. I EU, som også deltar i TiSA-forhandlingene, skal hvert land ivareta sine egne interesser, samtidig som EU stiller som avtalepart på vegne av alle medlemslandene. Norge vil være en selvstendig part i TiSA-avtalen, men har i mange spørsmål felles interesser med EU.

Den norske regjeringen har lagt vekt på at Norge eksporterer tjenester for rundt 400 milliarder kroner i året, og at det er ønskelig at norsk næringsliv får tilgang til andre lands markeder. Målet med å forhandle en ny avtale er å lage et regelverk for handel med tjenester som sikrer forutsigbarhet og likebehandling av innenlandske og utenlandske tjenestetilbydere. Regjeringen har som mål at så mange land som mulig skal bli part i TiSA, og at TiSA etter hvert kan bli en del av WTO-systemet.

Kritikerne har argumentert for at TiSA-avtalen kan øke konkurransen og begrense vår mulighet til å regulere tjenestene, og dessuten presse fram privatisering av offentlige tjenester. Enkelte har stilt spørsmål om hvilke unntaksregler et land kan avtale. Kritikerne har også vært skeptiske til at store multinasjonale selskaper har gått sammen i egne lobbyorganisasjoner for å markedsføre og fremme TiSA. Myndighetene svarer på sin side at TiSA-avtalen i all hovedsak vil ha positive konsekvenser for Norge, og at avtalen ikke vil tvinge fram privatisering eller deregulering av offentlige tjenester.

Selve forhandlingene om en avtale foregår i hemmelighet, noe som ikke er uvanlig for handelsavtaler. Norske myndigheter og myndighetene i en rekke andre land har likevel valgt å offentliggjøre hvilket standpunkt de har tatt i forhandlingene. En rekke dokumenter fra avtaleforhandlingene er også blitt lekket gjennom Wikileaks.

Diskusjonen om TiSA bygger derfor på ufullstendige og foreløpige dokumenter om hva avtalen faktisk vil inneholde og omfatte.

Den frie flyten av tjenester innenfor EØS-området har skapt utfordringer i det norske arbeidsmarkedet. Ikke minst på grunn av at nasjonale reguleringer kan komme i strid med EU-retten. Både nasjonale domstoler og rettsavgjørelser på europeisk nivå (EFTA- og EU-domstolen) er med på å trekke grenser for hvordan Norge kan regulere arbeidsmarkedet. Med bakgrunn i utfordringene EØS-medlemskapet har hatt for det norske arbeidsmarkedet, har det blitt reist spørsmål om ikke TiSA også vil kunne få negativ innvirkning på arbeidsmarkedet.

I TiSA-avtalen er det tenkt etablert en stat-til-stat tvisteløsningsmekanisme som kan håndtere tvister mellom to TiSA-land. I debatten om avtalen, har det blitt spekulert i om avtalen ville inneholde regler om investor-stat tvisteløsning, og det har blitt stilt spørsmål ved om TiSA-avtalen vil begrense folkestyret og det demokratiske handlingsrommet.¹ Stat-til-stat tvisteløsningsmekanismer, som er foreslått i TiSA, er imidlertid vanlig i handelsavtaler.

Disse spørsmålene har betydning for hvordan en eventuell avtale vil påvirke tjenestetilbudet til norske borgere og vilkårene til norske arbeidstakere. I denne rapporten har vi forsøkt å svare på noen av dem. I kapittel 1 skriver vi litt om handel med tjenester i et historisk perspektiv og om bakgrunnen for TiSA-forhandlingene. Kapittel 2 handler om de sentrale elementene i GATS-avtalen og hva som er nytt med TiSA. I kapittel 3 går vi nærmere inn på hvilke tjenester som omfattes av TiSA-avtalen og hva som er unntatt. Kapittel 4 tar opp hvordan TiSA-avtalen kan påvirke myndighetenes handlingsrom. I kapittel 5 ser vi nærmere på konsekvensene av en eventuell TiSA-avtale for arbeidsmarkedet og offentlig sektor. Vi avrunder rapporten med en oppsummering og konklusjon i kapittel 6.

¹ <http://www.senterpartiet.no/politikk/vedtatt-politikk/landsmotet-uttalelser/krevet-et-tydeligere-norsk-standpunkt-om-tisa-ttip-21.mars-2015>

1 Bakgrunnen for TiSA-forhandlingene

Flere forhold gjør at handel med tjenester har fått en større betydning i dag enn tidligere. Teknologiutviklingen har ført til at tjenester har blitt en viktig del av mange produkter. En mobiltelefon ville ikke ha vært det samme uten alle appene som leverer tjenester på alle tenkelige områder i livet. Teknologien har også gjort det enklere å levere tjenester over landegrenser. Nye forretningsmodeller har gjort at utviklingen av salgs- og servicekonsepter har blitt vel så viktig som selve produktet. I dag er det vanlig å anta at handel med tjenester utgjør nærmere 50 prosent av verdenshandelen. I EØS-landene, det vil si EUs medlemsland, Norge, Island og Liechtenstein, står tjenestenæringene for mer enn to tredjedeler av all verdiskaping. For investorer har det derfor blitt viktig å sikre at investeringer i tjenesteyting i andre land ikke krenkes og at det ikke legges hindre i veien for å yte kundene service. Se boks 1 om handelsbarrierer i handel med tjenester.

Boks 1 Handelsbarrierer for tjenester (Mellbye et al. 2016; OECD STRI)

Mens toll- og kvotereguleringer er de viktigste handelsbarrierene for handel med varer, er det som oftest lover og regler eller nasjonale politiske prioriteringer som utgjør barrierer for handel med tjenester mellom land. Dette kalles gjerne «non-tariff barriers» (NTBs). Et eksempel på en slik barriere kan være at et land stiller krav om bruk av lokalt ansatte når tjenesten skal utføres. OECD har siden 2014 kartlagt handelsbarrierer for tjenester i 40 land, og publisert resultatet hvert år i en indeks – Services Trade Restrictiveness Index. Tabellen under viser de viktigste handelsbarrierene identifisert av OECD og videreutviklet av Mellbye et al. 2016. Oversikten viser hvilke handelsbarrierer norske bedrifter kan møte i andre land, og hvilke handelsbarrierer utenlandske bedrifter kan møte i Norge.

A. Etableringshindre og selskapskontroll

- Eierskapsbegrensninger (f.eks. at maksimalt utenlandsk eierskap blir satt til 49 prosent)
- Krav til selskapsform eller -struktur (f.eks. krav om representasjon i landet eller krav om joint venture med lokal partner)
- Krav til nasjonalitet på styre/ledelse

B. Bevegelse av personell

- Visum (f.eks. restriksjoner som gjør det vanskelig å hente utenlandske ansatte inn til landet)
- Krav om bruk av lokalt ansatte eller begrensninger på antall/andel utenlandske ansatte

C. Konkurransen eller regulatoriske barrierer

- Statlig subsidierte selskaper
- Prisregulering på tjenesten som selges
- Lite gjennomsluttelige regulatoriske beslutningsorganer uten ankenemuligheter
- Krav om lokalt innhold i leveransen

D. Andre handelshindringer

- Krav og reguleringer knyttet til offentlige anskaffelser
- Avvik mellom internasjonale og nasjonale krav
- Tilgang til subsidier eller skattefordeler er ujevnt fordelt mellom lokalt/utenlandsk selskap

Et trekk ved denne utviklingen er at selskapene er blitt større og mer dominerende. Store multinasjonale selskaper, som har råd og mulighet til å investere utenlands, arbeider for en økt liberalisering av handel med tjenester. Men også mindre selskaper som er store innenfor sin bransje, vil kunne dra nytte av en liberalisering. Her finner vi blant annet flere norske selskaper som ekspanderer internasjonalt, som Telenor og Statoil. Energi og skipsfart er andre eksempler på bransjer der norske selskaper er aktive internasjonalt.

Handelsavtaler i og utenfor WTO

Den mest kjente nåværende handelsavtalen er GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), som regulerer handel med varer. Den ble undertegnet i 1947, og ble del av WTOs avtalesystem da Verdens handelsorganisasjon (WTO) ble opprettet i 1995.

Handel med tjenester dukket opp for første gang i bilaterale handelsavtaler på 1970-tallet, og siden 1995 har handel med tjenester vært regulert i GATS-avtalen som en del av WTOs rammeverk for handelsavtaler. Etter at WTO ble opprettet, har flere land sluttet seg til organisasjonen. Kina ble medlem i 2001, og WTO har nå 164 medlemmer.

Boks 2 Handelsavtaler under forhandling eller klare for ratifisering

- ▶ CETA (EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement) er en bilateral handelsavtale mellom EU og Canada som ble undertegnet 30. oktober 2016. Avtalen er per dags dato ikke ratifisert av alle landene. Handelsavtalen omfatter en reduksjon av handelsbarrierer, både for varer og tjenester.
- ▶ TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) er en transatlantisk handels- og investeringsavtale som er forhandlet fram mellom EU-kommisjonen på vegne av medlemslandene, og USAs handelsrepresentant, US Trade Representative. Avtalen omfatter handel både med varer og tjenester. Melchior, (red. 2016) har analysert TTIP-avtalen og vurdert konsekvensene den vil ha for Norge. Det har vært gjort forsøk på, gjennom økonomisk modellering, å anslå hvilken betydning TTIP kan få for Norge. Hovedkonklusjonen i denne rapporten er at Norge vil tjene på å slutte seg til TTIP-avtalen, og at det vil være gunstig særlig for forretningstjenester og offentlig sektor. Landbruket kan derimot tape på en norsk inntreden i TTIP (Melchior, red. 2016). Den samme rapporten peker også på at dersom Norge står utenfor en slik avtale, vil det ha negative, om enn moderate, konsekvenser.
- ▶ TPP (Trans-Pacific Partnership) er en plurilateral handelsavtale forhandlet fram mellom Australia, Brunei, Canada, Chile, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, United States, Vietnam, Japan. Avtalen ble undertegnet i februar 2016, men den er ikke ratifisert per dags dato. Landene som har deltatt i forhandlingene har allerede vært knyttet sammen gjennom avtaler som APEC, NAFTA, WTO samt bilaterale avtaler. En av de første handlingene til President Donald Trump var å trekke USA ut av TPP-avtalen.
- ▶ RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) er en handelsavtale som framforhandles mellom de sør-øst asiatiske landene Brunei, Kambodsja, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filippinene, Singapore, Thailand, Vietnam (alle medlem av ASEAN) og deres handelspartnere Australia, Kina, India, Japan, Sør-Korea og New Zealand. Forhandlingene startet opp i 2012, og skal etter planen ferdigstilles i 2017.

Handel med tjenester dreier seg ikke om tollsatser, men om regulering. Hensikten med handelsavtaler er, ifølge WTO, å etablere faste og forutsigbare systemer for handel mellom land. Dette gjøres ved å endre nasjonal regulering, slik at markeder åpnes for utenlandske selskaper, og slik at regler gir en rettferdig og lik behandling av alle deltakere.² Hensikten er ikke å frata myndighetene mulighet til å regulere, så lenge reguleringen ikke hindrer markedsadgang eller diskriminerer utenlandske selskaper. Disse kravene legger likevel begrensninger på *hvordan* myndighetene kan regulere.

I dag er det vanlig å skille mellom tre typer handelsavtaler:

- ▶ Bilaterale handelsavtaler – handelsavtaler mellom to land eller to parter.
- ▶ Plurilaterale handelsavtaler – handelsavtaler mellom flere enn to land, men ikke alle/særlig mange. Enkelte av WTOs avtaler regnes også som plurilaterale.*
- ▶ Multilaterale handelsavtaler – handelsavtaler mellom mange land, for eksempel GATT og GATS, som er WTO-avtaler.

* Avtalen om offentlige innkjøp (GPA) og Informasjonsteknologiavtalen (ITA).

Arbeidet med TiSA-avtalen og andre bi- og plurilaterale handelsavtaler, CETA, TTIP og TPP, markerer et skille i måten handelsavtaler etableres på (se boks 2). Det har blitt påpekt at det tidligere neppe ville ha vært mulig å få til plurilaterale avtaler på grunn av frykten for å undergrave WTO-rammeverket (Melchior, red. 2016).

GATS og hvorfor man ikke ble enige om nye avtaler

Handelen med tjenester har utviklet seg, og mange av medlemslandene i WTO har endret lover og regler uten at dette gjenspeiler seg i GATS-avtalen. Medlemslandene i WTO har i mange år forsøkt å forhandle fram en ny avtale om handel med tjenester, som skulle erstatte GATS. Men forhandlingene om en ny WTO-avtale om handel med tjenester har stått stille siden 2008. En viktig årsak er at mindre utviklede land har stilt krav om at industrialiserte land skal åpne sin landbrukssektor for konkurranse før de ønsker å fortsette forhandlinger om liberalisering av tjenester. Dette har industrilandene ikke villet. I WTOs administrasjon har man ønsket å gå i gang med forhandlinger om tjenester først, for å lokke industrialiserte land til å gi innrømmelser i landbrukssektoren som del av en mer omfattende avtale.

Vanskelighetene med å få bevegelse i forhandlingene om en tjenesteavtale førte til at noen land, med støtte fra WTO-ministrene, valgte å ta forhandlingene ut av WTO og gjennomføre disse plurilateralt. TiSA-forhandlingene er bygget opp med utgangspunkt i GATS, og de følger mange av hovedprinsippene i GATS-avtalen. Målsettingen er at TiSA over tid kan gjøres til del av WTOs avtalesystem og bli en multilateral avtale.

² https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm

Diskusjonene om globalisering og hva slags handelsavtaler vi skal ha

Handelsavtaler har fått mye kritikk for at de øker globaliseringen og skaper økonomiske forskjeller. To hendelser har hatt særlig stor betydning for det som har blitt kalt «hyperglobaliseringen» de siste 25 årene. I 1989 bestemte OECD seg for å bygge ned begrensningene på kapitalflyt over landegrensene. Det har skapt et mer globalt kapitalmarked og svekket nasjonal innflytelse over den økonomiske politikken (særlig pengepolitikken, og mer indirekte også budsjettpolitikken). I 1995 ble en rekke land enige om GATS-avtalen, og WTO ble dannet. Gjennom WTO har vi fått avtaler som blant annet har ført til omfattende konsekvenser for nasjonal regulering av helse, miljø og sikkerhet, og for muligheten til å benytte subsidier i industripolitikken (Rodrik 2016).³ Dette har slått ulikt ut for medlemslandene. Land som Japan, Sør-Korea og Kina har lyktes i å utnytte verdenshandelen svært strategisk for å vokse. Mexico har på sin side ikke fått del i den økonomiske veksten, selv om landet har gjort sitt beste for å liberalisere handelen og pengepolitikken i tråd med råd fra Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken. Selv om mange land har hatt økonomisk vekst de siste tiårene, og mange mennesker er trukket ut av fattigdommen, har økt handel i verden ikke fjernet forskjellene mellom rike og fattige land.

Store økonomiske forskjeller

Globaliseringen ser heller ikke ut til å ha ført til større økonomisk utjevning. Under World Economic Forums møte i Davos i januar 2017, kunne den internasjonale humanitære organisasjonen Oxfam legge fram en rapport som viste at de 1 prosent rikeste i verden eier like mye som resten av verdens innbyggere (Oxfam 2017). Denne lille gruppens inntekt har økt kraftig de siste 20 årene. I Norge har økonomiprofessor Victor Norman ved Norges Handelshøyskole pekt på at fruktene av globaliseringen ikke har ført til en mer rettferdig fordeling: «De nederst ved bordet får ikke del i de eventyrlige gevinstene den frie verdenshandelen har skapt» (Dagsavisen 15.1.2016). Globaliseringen har ført til at store selskaper har kunnet øke sin markedsandel og en stadig mindre andel av jordas innbyggere kontrollerer de rikdommene som skapes.

Handelsavtalene, og de internasjonale institusjonene som er bygget opp for å fremme internasjonalt handels- og pengesamarbeid, har av mange fått skylden for den skjeve utviklingen. Den amerikanske økonomen Joseph Stiglitz har vist at sterke multinasjonale selskaper har lyktes i å få for eksempel opphavsrettigheter knyttet til handelsavtaler, mens andre fundamentale rettigheter, som arbeidstakerrettigheter, i langt mindre grad har fått plass i handelsreguleringen (Stiglitz 2006: 131). Dette skyldes ikke bare at det er få insentiver til å få forhandlingspartene til å ivareta arbeidstakerrettigheter, helse og miljø, men også at land med billig arbeidskraft ofte helt avviser at krav om lønns- og arbeidsforhold skal være del av avtalene, fordi slike krav kan frata disse landene det de anser er en konkurransefordel på verdensmarkedet.

Kritikken mot handelsavtaler har hatt ulike utgangspunkt. Noen har vært opptatt av at en skjev maktfordeling mellom rike og fattige land gjør at rike land tjener mest på handelsavtalene. Andre har ment at handelsavtalene fører til svekket nasjonal kontroll og utflytting av lokale arbeidsplasser, og at varer og tjenester i større grad bør produseres nasjonalt og i nærrområder. Dette synpunktet har vært understøttet av argumenter om at transport av varer ikke er økologisk bærekraftig. En tredje kritikk

³ Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT-avtalen), Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS-avtalen) og Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM-avtalen).

av handelsavtaler har vært at de er et redskap for sterke kapitaleiere og kapitalforvaltere som fremmer sine egne interesser på bekostning av arbeidstakere i alle land, og at reguleringen av handel i liten grad tar hensyn til arbeidstakernes rettigheter.

Handel viktig for Norge

Siden midten av 1800-tallet har Norge hatt en av verdens mest åpne økonomier. Fisk og skipsfart var lenge de viktigste eksportartiklene, som gjorde det mulig å importere andre varer fra utlandet. Krisen i mellomkrigstiden og blokkeringen av handel under andre verdenskrig bidro til å endre norsk økonomi, men etter krigen fikk Norge igjen en utadvendt økonomi som gjorde landet mer avhengig av handel med utlandet. I 1955 var fortsatt matvarer og landbruksvarer som trevirke og cellulose blant de viktigste eksportvarene, mens skipsfarten hele tiden har vært en viktig tjenesteeksport, og den sto lenge for mellom 30 og 40 prosent av norske eksportinntekter (Historisk Statistikk 1978). I 1975 begynte olje å gjøre seg gjeldende i eksportstatistikken, ved siden av industrivarer som maskiner. I dag er fortsatt olje og fisk viktige eksportvarer, men også nye sektorer som finansielle tjenester og telekommunikasjon er eksportorientert på samme måte som skipsfartstjenestene. Norges avhengighet av handel har gjort at norske myndigheter alltid har hatt en positiv holdning til regulering av handel gjennom handelsavtaler. Det har vært viktig for et lite land å etablere stabile og varige handelsallianser, og Norge har derfor vært en pådriver for et multilateralt handelssamarbeid gjennom WTO.

Trump og Brexit

Valget av Donald Trump som president i USA og Storbritannias varslede utmelding av EU (Brexit) har skapt ny diskusjon om verdenshandelen. Det er en økende frykt i mange land for at USA ikke lenger vil holde de avtalene som er inngått og trekke seg fra pågående forhandlinger, og at små stater skal bli presset til å inngå bilaterale handelsavtaler med dårligere vilkår enn i de multilaterale avtalene. Trumps administrasjon har varslet at USA ikke uten videre vil anse seg bundet av avgjørelser i WTOs tvisteløsningssystem.⁴ Hvis ikke andre store handelsaktører tar ansvar for å videreføre reguleringen i WTO-systemet, er det en risiko for at reguleringen over tid bryter sammen. Handelskritiske røster, som Joseph Stiglitz, som har ønsket å reformere WTO-systemet, advarer mot å ødelegge de internasjonale institusjonene som har blitt opprettet etter krigen. Han mener at en velfungerende verdensøkonomi må skapes i fellesskap, og bygge på allianser mellom land som tror på demokrati, menneskerettigheter og rettsikkerhet (DN 26.2.2017).

EØS legger rammer for Norge

I tillegg til WTO-avtalene som regulerer Norges handel med andre land, er Norge part i en rekke bilaterale handelsavtaler og har vært med i EFTAs frihandelsområde siden 1960, og EØS (Det europeiske økonomiske samarbeidsområde) siden 1994. Gjennom EØS-avtalen har Norge valgt, med visse begrensninger, å være del av EUs indre marked. Målet med EØS er å skape et felles marked med like rettigheter og forpliktelser, og å fremme den frie bevegelsen av varer, tjenester, personer og kapital

⁴ Office of the United States Trade Representative, 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, March 2017.

over landegrensene. I Norge har vi måttet endre eller harmonisere deler av vårt lovverk for at reguleringene ikke skal hemme handelen mellom landene innenfor EU/EØS.

TiSA har i utgangspunktet ikke den samme målsettingen som EØS. Parter i TiSA kan selv bestemme hva slags regulering som skal gjelde, så fremt denne reguleringen likebehandler nasjonale og utenlandske virksomheter innenfor de områdene partene har avtalt.⁵ Regulering som griper inn i markedet må også være saklig begrunnet, og kan ikke være strengere enn nødvendig for å sikre kvaliteten på tjenesten.

TiSA som del av dagens handelsregime

Vi kan i dette notatet ikke drøfte alle problematiske sider ved handelsavtaler med tjenester eller få fram alle de positive konsekvensene for norske bedrifter som skal selge tjenester i utlandet. Vårt mål er å belyse hvordan TiSA er bygget opp, hva avtalen vil regulere, og hvilke konsekvenser den kan få for arbeidsmarkedet og velferdsstaten i Norge. I mange tilfeller vil EØS-reguleringen være langt mer vidtgående og gripe mer fundamentalt inn i norsk lovgivning og regulering enn dagens GATS-avtale og en eventuelt ny TiSA-avtale. I noen sammenhenger vil vi derfor i denne rapporten måtte referere til EØS-reglene. Når vi vurderer TiSA, vil vi legge til grunn at Norge er underlagt EØS-reglene. Vi tar ikke her stilling til EØS-avtalen, men vårt utgangspunkt er å belyse hvilke konsekvenser TiSA vil få innenfor det handelsregimet Norge i dag er en del av.

Dersom EU blir medlem av TiSA vil EU-landene få forpliktelser. Selv om Norge er med i EØS, skal ikke EUs forpliktelser få noen direkte betydning for Norge. I det norske tilbudet i TiSA-forhandlingene har regjeringen lagt inn en reservasjon som skal hindre at en tjenestetilbyder fra tredjeland som har adgang til et EU/EØS-land automatisk får adgang til Norge. En tjenestetilbyder fra et land utenfor EØS vil dermed bare få tilgang til det norske markedet gjennom EØS-avtalen dersom virksomheten har etablert seg i et EØS-land og blitt en integrert del av dette EØS-landets økonomi.⁶

TiSA-gruppen og interessene som jobber for TiSA

Mye av handelen med tjenester har utviklet seg siden GATS-avtalen trådte i kraft i 1995, uten at dette gjenspeiler seg i avtalen. I Norge har flere offentlige tjenester blitt kommersialisert, deriblant telesektoren og deler av post- og jernbanesektoren.⁷ Avstanden mellom realiteter og avtalemessige forpliktelser skaper usikkerhet om rammebetingelsene for tjenesteleverandørene. I WTO-forhandlingene ble det gjort forsøk på å utvide GATS-avtalen og få land til å forplikte seg til å gi markedsadgang i sektorer der de i praksis opererer med markedsadgang, men hvor dette ikke er nedfelt i GATS-avtalen. Dette viste seg imidlertid vanskelig å få til.

I WTO var det en gruppe land, deriblant Norge, som kalte seg «The Really Good Friends of Services» Disse bestemte seg i 2012 for å forhandle fram en avtale om handel med tjenester utenfor den multilaterale handelsorganisasjonen WTO. Dette

⁵ Dersom et land har gjort unntak i en handelsavtale, kan landet forskjellsbehandle nasjonale og utenlandske virksomheter.

⁶ Norway, Second revised conditional offer, 21 October 2016, s. 10–1.

⁷ https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud---innsiktsartikler/innsikt/wto---doha-runden/kollektive_krav/id737732/

ble starten på TiSA. Det ble sett på som en alternativ måte å komme fram til en ny avtale om handel med tjenester, og forsøket fikk støtte av WTO.⁸ Forhandlingene startet opp i 2013, og planen var å slutføre dem i 2016. Forhandlerne kom imidlertid ikke helt i mål, og i desember 2016 ble forhandlingene satt på vent, trolig på grunn av noen uavklarte saker og fordi USAs forhandlere ventet på nytt mandat etter presidentskiftet.

Tabell 1 viser hvilke land, fordelt på verdensdel, som deltar i TiSA-forhandlingene. En av ideene bak TiSA-forhandlingene har vært at flere land skal kunne slutte seg til etter hvert, og at TiSA på et senere tidspunkt kan bli en del av WTOs avtaler.

Tabell 1 Landene som deltar i TiSA-forhandlingene per 2017, fordelt på verdensdel.

Verdensdel	Land
Europa	EUs 28 medlemsland, Norge, Island, Liechtenstein, Sveits, Tyrkia
Asia	Japan, Taiwan, Sør-Korea, Pakistan, Israel, Hong Kong
Nord-Amerika	USA, Mexico, Canada
Sør-Amerika	Colombia, Chile, Costa Rica, Panama, Peru
Afrika	Mauritius
Oseania	Australia, New Zealand

Bak de ulike landenes ønske om en avtale om handel med tjenester, ligger det sterke næringspolitiske interesser. I USA har organisasjonen for serviceindustrien vært aktiv, og i 2014 dannet en gruppe store selskaper en koalisjon for å støtte arbeidet med å få til TiSA. Gruppen kalte seg «Team TiSA», og besto av industriselskapet IBM, budselskapet UPS, butikkjeden Walmart og bank- og forsikringsselskapene Citigroup, Liberty Mutual og MetLife. Senere har en rekke selskaper og næringsorganisasjoner i USA meldt seg inn i Team TiSA.

I Norge har NHO stilt seg i spissen for næringsinteressene som ønsker en ny handelsavtale om tjenester. I et innlegg i Dagbladet høsten 2016, understreket avdelingsdirektør i NHO, Tore Myhre, hvor viktig det er for norske eksportører å få like rammevilkår som andre aktører. Han pekte på at den norske tjenesteeksporten særlig er knyttet til maritim virksomhet og offshore, men at tjenesteeksporten vokser innenfor sjømatnæringen og IKT-, finans- og reiselivstjenester (Dagbladet 19.9.2016).

⁸ På WTOs 8. ministerkonferanse i 2011 ble det uttrykt støtte til å utvikle nye forhandlingsstrategier. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_serv_e.htm og WTO, Eight Ministerial Conference, Chairman's Concluding Statement.

Regjeringens syn på TiSA

I en rekke dokumenter publisert på regjeringens nettsider, gir myndighetene uttrykk for Norges posisjon og interesser i TiSA-forhandlingene.⁹ I de følgende punktene forsøker vi å oppsummere noen av regjeringens synspunkter slik de framgår av nettsidene.

- ▶ Norge har allerede et relativt åpent marked (GATS, EØS), men det er viktig for Norge at andre land forplikter seg til et åpent marked.
- ▶ Eksport av tjenester er viktig for økonomisk vekst og sysselsetting, og det er forventet vekst i handel med tjenester.
- ▶ Norsk næringsliv vil få adgang til andre markeder:
 - ▶ Per i dag er Europa viktigst for norsk tjensteeksport, men det er forventet at veksten i handel med tjenester vil være sterkere i andre regioner, som f.eks. Asia.
 - ▶ Norge har ikke bilateral avtale med USA eller Japan.
 - ▶ Norge har handelsavtale med bl.a. Canada og Mexico, men avtalene inneholder ikke substansielle forpliktelser når det gjelder handel med tjenester.*
- ▶ TiSA-avtalen vil fremme norske interesser innen maritim sektor, telekommunikasjon, energirelaterte tjenester og finansielle tjenester:
 - ▶ Forpliktende markedsadgang innen skipsfart, energitjenester, ingeniør- og telekommunikasjonstjenester i Mexico og asiatiske land.
 - ▶ Skipsfartstjenester – avtale eksisterende åpne markeder for internasjonal sjøtransport.
 - ▶ Energitjenester – sikre norske tjenester likebehandling på offshore-marked innen seismikkskyting, boring, ankerhåndtering og ingeniørtjenester.
 - ▶ Telekommunikasjonstjenester: Eierskapsbegrensninger er trukket fram som et sentralt område, og Norge ønsker at TiSA-avtalen vil legge til rette for utenlandsk eierskap i mobiltelefonselskaper.
 - ▶ Finansielle tjenester: sjøforsikringer er trukket fram som et sentralt område hvor Norge ønsker å få gjennomslag i forhandlingene.
- ▶ TiSA skal bidra til å styrke det multilaterale handelssystemet:
 - ▶ Det har vært stor enighet på Stortinget over tid om at Norge skal bidra til å styrke et multilateralt handelssystem (se bl.a. Meld. St. nr. 29 (2014-2015) s. 85).

* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=64579>

⁹ Noen av dokumentene er: Tisa – norske interesser og posisjoner, Spørsmål og svar om Tisa-forhandlingene, Innlegg på frokostseminar om tjenestehandel og Tisa-forhandlingene, Tisa – handel med tjenester: Norske forhandlingsposisjoner, WTO/TiSA – Forhandlinger om en flernasjonalt avtale om handel med tjenester, Innledning på WTO-utvalgets temamøte om TiSA.

2 Hvordan virker GATS, og hva er nytt med TiSA?

Hensikten med GATS var å lage et godt og stabilt regelsystem for handel med tjenester, på samme måte som for handel med varer. Meningen med GATS-avtalen var at alle landene som var part i avtalen skulle behandles likt. Landene skulle forplikte seg til ikke å endre reglene unødvendig, og målet var å liberalisere regelverket for å fremme økt handel.¹⁰ For å oppnå dette ble GATS-regelverket bygget opp rundt noen hovedprinsipper. TiSA-avtalen bygger på GATS-avtalen og de samme definisjonene og hovedprinsippene.

Fire måter å levere tjenester på

Hva er en tjeneste? Siden tjenester ikke er en fysisk vare som krysser en grense, kan tjenesteyting leveres på flere forskjellige måter. GATS skiller mellom fire ulike måter å levere tjenester på: grensekryssende tjenester, forbruk i utlandet, kommersiell tilstedeværelse og tilstedeværelse av personer. Disse blir ofte beskrevet som «modes».

► Grensekryssende tjenester (Mode I: Cross-border supply)

Tjenester som leveres på tvers av landegrenser gjennom internett, telefon og liknende, kalles grensekryssende tjenester. Eksempel på dette kan være e-helsetjenester, fjernundervisning, finanstjenester, internettbasert gambling eller drift av datanettverk via internett.

► Forbruk i utlandet (Mode II: Consumption abroad)

Handel med tjenester gjennom forbruk i utlandet foregår når konsumenten reiser til landet hvor produsenten befinner seg og kjøper tjenesten av produsenten. Et godt eksempel på dette er turisme. Andre eksempler kan være å studere i utlandet eller å kjøpe tannlegetjenester eller andre legetjenester utenlands.

► Kommersiell tilstedeværelse (Mode III: Commercial presence)

Dersom et utenlandsk selskap etablerer seg som et selskap i et annet land, kalles dette kommersiell eller forretningsmessig tilstedeværelse. Når Toyota eier bilverksteder i Norge eller ISS driver et sykehjem, er dette eksempler på kommersiell tilstedeværelse.

► Utstasjonering av personer (Mode IV: Movement of natural persons)

Dersom en tjenesteyter leverer tjenesten ved at en eller flere personer reiser fra ett land til et annet land hvor tjenesten leveres, er dette tjenesteyting gjennom utstasjonering av personer. Her vil de som utfører tjenesten være ansatt i et utenlandsk selskap og bare befinne seg i landet så lenge selskapet yter tjenester. Eksempler på dette er ekspertes

¹⁰ https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm

som følger med et selskap til utlandet for å yte en tjeneste. Det kan i prinsippet være alle typer arbeidskraft som følger et selskap til et annet land for å yte en tjeneste.

De sentrale elementene i GATS og TiSA

GATS og TiSA er bygget opp rundt prinsippene om markedsadgang, nasjonal likebehandling og bestevilkårsprinsippet. Nedenfor bruker vi Norge som eksempel når vi forklarer de ulike uttrykkene.

► Markedsadgang

Gjennom handelsavtaler gir Norge andre land markedsadgang innenfor definerte sektorer. Markedsadgang i en sektor betyr at vi tillater utenlandske selskaper å levere tjenester i denne sektoren, og at vi forplikter oss til ikke å innføre såkalte kvantitative begrensninger, det vil si monopoler, kvoter, begrensninger på utenlandsk eierskap eller liknende. Gjennom GATS og EØS har Norge allerede et svært åpent marked for tjenester. Mange land Norge eksporterer tjenester til, har ikke det. Selv om Norge gir markedsadgang innen en sektor, så har vi likevel mulighet til, når vi inngår en handelsavtale, å stille krav til og sette vilkår for hvordan tjenesten skal leveres.

► Nasjonal likebehandling

Når Norge har gitt andre land markedsadgang, er det et spørsmål om hvilke regler som skal gjelde for de utenlandske selskapene. Nasjonal likebehandling betyr at de samme reglene som gjelder for norske selskaper, også skal gjelde for utenlandske selskaper. Likebehandling betyr dessuten at man ikke kan ha regler som, selv om de er like for norske og utenlandske selskaper, fører til en reell forskjellsbehandling. Selv om Norge forplikter seg til nasjonal likebehandling, kan vi likevel stille krav til språk eller kjennskap til lokale forhold, dersom dette er relevant. I GATS har Norge unntatt likebehandling av språk innenfor helsesektoren. I TiSA er det istedenfor formulert en generell reservasjon om at språkkrav i noen sektorer vil være nødvendig for å sikre kvaliteten på tjenesten. Krav til norskkunnskaper kan dermed legges inn senere som et kvalifikasjonskrav der det er relevant. Norge kan også, ved inngåelse av en handelsavtale, ta forbehold om at egne regler skal gjelde for utenlandske virksomheter innen spesifikke sektorer. Dette er for eksempel gjort for advokat- og revisortjenester.

► Bestevilkårsprinsippet

Bestevilkårsprinsippet betyr at Norge ikke kan forskjellsbehandle medlemslandene som er part i en handelsavtale. Dersom Norge gir ett medlem av GATS markedsadgang innenfor en sektor, må vi også gi andre land markedsadgang i den samme sektoren. Det er likevel i GATS gjort noen unntak fra bestevilkårsprinsippet, slik at reglene som gjelder for samarbeidet i det nordiske arbeidsmarkedet og for EØS, ikke gjelder for andre land som er med i GATS.

Rammeverket i TISA-avtalen

I likhet med GATS, består rammeverket i TiSA-avtalen av tre deler: kjernetekst, nasjonale bindingslister og vedlegg.

Kjerneteksten (core text) beskriver de generelle reglene i TiSA-avtalen, som markedsadgang og nasjonal likebehandling, og redegjør for hvilke tjenester som skal være en del av TiSA-avtalen.

De nasjonale bindingslistene, også kalt forhandlingstilbudene, inneholder en liste over de forpliktelsene landet er villig til å ta som part i TiSA-avtalen. Gjennom bindingslistene kan hvert land selv bestemme i hvilke sektorer landet ønsker å gi utenlandske tjenestetilbydere markedsadgang, hvilke vilkår som skal settes for markedsadgang, og eventuelle krav eller begrensninger som skal gjelde på de enkelte tjenestesektorene.

Vedleggene (annexes) til TiSA-avtalen handler om spesifikke tjenestesektorer eller generelle spørsmål om hvordan partene i avtalen skal forholde seg. Wikileaks har lekket en rekke vedlegg. Noen av disse handler om en spesifikk tjeneste, for eksempel telekommunikasjon eller skipsfart. Vedleggene av mer generell karakter handler blant annet om forflytning av personer mellom land (movement of natural persons) og offentlige godkjenningsordninger (domestic regulations). I tillegg finnes bestemmelser om åpenhet (transparency). Det er usikkert hvilke vedlegg som vil bli inkludert i en eventuell avtale, og i hvilken grad disse er endret siden de ble lekket gjennom Wikileaks.

GATS og de nye elementene og mekanismene i TiSA

Det grunnleggende rammeverket i TiSA likner GATS-avtalen. Enkelte tekniske elementer som ikke finnes i GATS, men som er vanlige i andre handelsavtaler, har imidlertid dukket opp i TiSA-forhandlingene. Dette er blant annet det som kalles negativ listing, og mekanismene frys og skralle.

I GATS-avtalen har hvert land eller hver avtalepart spesifisert i hvilke tjenestesektorer landet ønsker å forplikte seg til nasjonal likebehandling, og eventuelt hvilke vilkår som skal gjelde. I alle andre sektorer har landet ikke forpliktet seg til å gi nasjonal likebehandling, selv om dette kanskje gjøres i praksis. Dette kalles positiv listing. I TiSA har man valgt en hybridversjon mellom positiv og negativ listing. Positiv listing benyttes fortsatt for markedsadgang, mens negativ listing brukes for nasjonal likebehandling. Det vil si at i utgangspunktet er alle tjenestesektorer omfattet av nasjonal likebehandling. Unntaket er offentlige tjenester som rettsvesen, forsvar eller trygdetjenester, og luftfartstjenester. Hvert land må så liste opp hvilke områder det ønsker å unnta fra nasjonal likebehandling, og hvilke vilkår eller begrensninger som eventuelt skal gjelde der landet ønsker å forplikte seg til å gi nasjonal likebehandling. Dette kalles negativ listing.¹¹ Norge har listet opp en rekke begrensninger på nasjonal likebehandling. Dette gjelder for eksempel sykehussektoren, hvor Norge ikke behøver å gi utenlandske tjenesteytere nasjonal likebehandling. Dette blir en slags «dobbel» reservasjon, for Norge har heller ikke forpliktet seg til å gi markedsadgang her. Norge har også valgt å begrense tiden en tjenesteyter kan oppholde seg i Norge med hjemmel i TiSA-avtalen. Dette gjelder alle sektorer.

Negativ listing har ofte blitt omtalt som en risikabel metode: «list it or loose it». Det som ikke er skrevet ned som et unntak når avtalen underskrives, er det ikke mulig å innføre som et unntak fra nasjonal likebehandling på et senere tidspunkt. Dette er ikke helt riktig. GATS-avtalen åpner for at et land kan endre sine bindingslister

¹¹ https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud---innsiktsartikler/lese_tisa/id2460800/

etter at avtalen er inngått. Vi vet ikke med sikkerhet om dette vil være mulig innenfor TiSA. Hvordan dette reguleres, vil ha betydning for handlingsrommet innenfor de tjenestene som ikke er omfattet av den negative listingen. Hvis det blir mulig å endre bindingslistene senere, vil land som ønsker å innføre nye restriksjoner som oftest måtte kompensere for dette overfor de andre avtalepartene. Det kan skje ved at man endrer bindingen og åpner opp markeder på ett område i bytte mot å få begrense markedsadgangen eller likebehandlingen på et annet område som tidligere har vært åpent (WTO 2013). Det er derfor viktig at alle land tenker nøye igjennom hvilke unntak som er viktige å gjøre. Landene som er med i TiSA-forhandlingene har hatt mulighet til å revidere sine bindingslister ved flere anledninger i løpet av de tre årene forhandlingene har pågått.

Det har vært hevdet at framtidige tjenester, som vi i dag ikke kjenner til, automatisk vil være åpne for markedskonkurranse, fordi de ikke vil være nevnt i unntakene i TiSA-avtalen. FNs liste over tjenestesektorer er ment å være fullstendig, slik at framtidige tjenester kan plasseres inn i CPC-listen. De vil da enten være åpne for markedsadgang eller bli omfattet av de unntakene fra markedsadgang eller nasjonal likebehandling som et land har gjort i sin liste. Norge må i slike tilfeller forholde seg til den klassifiseringen som gjøres av FN, men har for sikkerhets skyld tatt forbehold mot å gi nasjonal likebehandling for nye tjenester som ikke kan klassifiseres i den eksisterende CPC-listen.

Frys- og skralleklausulene har blitt trukket fram som nye elementer i TiSA. De har imidlertid vært i bruk i handelsavtaler siden 1994. I dag brukes de som standard av USA, Canada, EU og andre land, og finnes for eksempel i CETA-avtalen mellom EU og Canada. Frys-klausul (standstill clause) som brukes i TiSA-forhandlingene, anvendes bare på noen deler av avtalen som gjelder begrensningen av nasjonal likebehandling. «Frys» betyr at et land bare kan liste opp begrensningene for nasjonal likebehandling som følger av det regelverket landet har ved inngåelsen av avtalen, og ikke andre begrensninger. Norge har valgt å kreve at den øverste lederen i et privat aksjeselskap må være bosatt i Norge for at selskapet skal regnes som juridisk person etter norsk lov. Dette er regler som bryter med prinsippet om nasjonal likebehandling, men som Norge har mulighet til å ta inn i TiSA, fordi dette er regler som gjelder i dag. Norge kan imidlertid ikke oppføre diskriminerende krav som ikke er fastsatt i norsk lov ved inngåelsen av TiSA. Dette skal hindre at land under TiSA-forhandlingene fører opp begrensninger for nasjonal likebehandling på områder der det ikke finnes slike begrensninger i dag. Når partene har inngått TiSA-avtalen, vil et land heller ikke kunne introdusere nye begrensninger på nasjonal likebehandling.¹² Det innebærer at Norge i slike tilfeller vil være forhindret fra å innføre regler som er diskriminerende, men som Norge likevel mener det vil være opportunt å innføre.

Skralle (rachett) er en annen avtalemekanisme som benyttes i TiSA. Den virker etter at TiSA-avtalen er inngått. Hvis et land som er part i TiSA ensidig fjerner en begrensning på den nasjonale likebehandlingen, vil landet ikke senere kunne gjeninnføre denne begrensningen. Hvis Norge velger å fjerne kravet om at øverste leder av et aksjeselskap skal være bosatt i Norge, vil Norge ikke senere kunne innføre dette kravet igjen, dersom landet er part i TiSA. Skrallen virker slik at man kan fjerne begrensninger på nasjonal likebehandling som et land har tatt inn i TiSA-avtalen, men

¹² European Commission, Trade in Services Agreement (TiSA), Factsheet 26.6.2016, s. 10. Landet må i tilfelle be om å få reforhandle avtalen.

man kan ikke gjeninnføre dem hvis de blir fjernet. Skrallemekanismen i TiSA vil ikke ha betydning dersom en norsk regjering fjerner en regulering og senere gjeninnfører den, så lenge reguleringen ikke forskjellsbehandler norske og utenlandske tjenestetilbydere. Den får bare betydning dersom Norge velger å fjerne noen av begrensningene på nasjonal likebehandling som er tatt inn i TiSA-avtalen.

For Norges del er det ikke særlig mange unntak som er omfattet av frys- og skrallemekanismene. En grunn til det, er at Norge i dag har svært få regler som forskjellsbehandler utenlandske personer eller selskaper i sektorer med åpen konkurranse. Det er viktig å være oppmerksom på at begrensningene som ligger i frys og skralle bare gjelder regler om nasjonal likebehandling. Alle andre regler og tiltak, som for eksempel regler om arbeidsmiljø, kompetansekrav eller skatterapportering, står Norge fritt til å endre. De berøres ikke av frys og skralle. Kravet til likebehandling kan likevel legge begrensninger på hvilken måte Norge kan regulere virksomhet på innenfor sektorer der Norge har forpliktet seg til å gi markedsadgang. Reguleringer som i Norge ikke oppfattes som diskriminerende, kan oppleves slik i andre land. Hvis Norge ikke får støtte for sitt syn, kan det føre til at Norge må velge en annen reguleringsmekanisme eller fjerne reguleringen.

En annen grunn til at frys og skralle ikke omfatter så mange bestemmelser i det norske tilbudet, er at Norge har unntatt en rekke sektorer fra nasjonal likebehandling. I disse sektorene kan Norge fjerne eller innføre nasjonal likebehandling etter eget behov. Dette kalles «policy space» og omfatter blant annet sykehussektoren, utdanning og sosiale tjenester. Her gjelder ikke frys- og skrallemekanismene. Dersom Norge ønsker det, kan vi både avvikle Vinmonopolet og gjeninnføre det under TiSA-avtalen. I tabell 2 har vi listet opp de tjenestesektorene Norge har unntatt fra nasjonal likebehandling, og dermed også frys- og skrallemekanismene.

Hvordan er tvisteløsningsmekanismen som er foreslått i TiSA?

For at handelsavtaler mellom land skal fungere godt, er det vanlig å avtale hvordan uenighet mellom partene om hvordan avtalen skal forstås eller praktiseres, skal løses. Tvister kan løses gjennom ulike mekanismer som ofte omfatter domstolliknende organer.

Hensikten med å løse tvister i et tvisteløsningssystem er effektivt å avgjøre om et land har opptrådt i tråd med forpliktelsene i handelsavtalen. Dette skal avverge at landene i stedet bruker handelshindrende tiltak overfor hverandre, som for eksempel straffetoll eller innføring av lisensordninger, for å tvinge igjennom egne interesser. Et godt tvisteløsningssystem kan bidra til at alle parter i en handelsavtale behandles likt.

Prosedyrene for håndtering av tvister i WTO-systemet er en såkalt stat-til-stat tvisteløsningsmekanisme. Dette innebærer at en stat kan reise sak mot en annen stat, og få en avgjørelse. Formelt sett er det parter i handelsavtalen som reiser sak mot en annen part. Norge har ikke vært anklaget i WTO, men har vært anklagende part i fire saker siden 1995, én mot USA (stålimport) og tre mot EU (laks og selprodukter). Bare 31 av WTOs 525 tvister har dreiet seg om tjenester.¹³ Norge har ikke vært involvert i noen av disse.

Det er også mulig for land som ikke er part i tvisten å opptre som «tredjepart». Som tredjepart i en tvist kan landet framføre både skriftlige og muntlige synspunkter

¹³https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm

på tvistespørsmålet. Slik får alle parter i en multilateral avtale gitt uttrykk for hvordan de mener avtalen skal forstås. Norge har benyttet seg av retten til å være tredjepart i 80 tvister i WTO-systemet. Ingen av disse gjaldt GATS-avtalen.¹⁴

I WTO løses tvister mellom to eller flere parter om forståelsen av GATS-avtalen gjennom en fastsatt prosedyre, som omfatter konsultasjoner, frivillig mekling og en panelbehandling. Panelet, som opprettes for å behandle klagen, hører partene og avgir en rapport, som til slutt blir vedtatt av WTOs tvisteløsningsutvalg, hvor alle landene er representert.¹⁵ WTO-systemet har også en ankeordning med et fast ankeorgan.

I enkelte typer handelsavtaler, som blant annet bilaterale investeringsavtaler (BIT), har det vært vanlig å benytte såkalt investor-stat tvisteløsningsmekanismer (Investor State Dispute Settlement – ISDS). ISDS åpner opp for at investorer, gjerne multinasjonale selskaper, kan saksøke land for brudd på den internasjonale investeringsavtalen. Norge har ikke inngått nye bilaterale investeringsavtaler siden midt på 1990-tallet, men er i dag part i 14 slike avtaler med investeringsbeskyttelse.¹⁶ Hensikten med ISDS er å sikre rettsbeskyttelse til selskaper som investerer lovlig i et annet land. TiSA er ikke en avtale om investeringer.

Siden TiSA ikke vil være integrert i WTO-systemet, må det etableres et eget tvisteløsningssystem. Både EU og en rekke andre land har vært negative til at TiSA skal ha regler om investorbeskyttelse, og TiSA vil derfor ikke inneholde regler om investor-stat tvisteløsning, men ha en tradisjonell stat-stat tvisteløsning.

Vi vet ennå ikke hvordan en tvisteløsningsmekanisme i TiSA vil bli utformet, men EU la i september 2016 fram et forslag til tvisteløsningssystem for TiSA. EUs forslag bygger på samme prinsipper som tvisteløsningen i WTO, og er en stat-til-stat tvisteløsning.¹⁷ Etter at forhandlinger i en tvist har vist seg fruktesløse, kan tvisten bringes inn for et panel som skal avgi en uttalelse. Uttalelsen er bindende for partene i tvisten. Panelet skal bestå av tre voldgiftsdommere, og medlemmene av panelet skal velges fra en liste av faste voldgiftsdommere, oppnevnt av TiSA-landene.¹⁸ EU har også foreslått at det blir etablert en frivillig meklingsordning.

Tvisteløsninger av den typen vi finner i WTO og i forslagene til TiSA, er ikke beslutninger som utløser straff. Hvis et land velger ikke å følge opp en uttalelse fra en voldgiftsdomstol, vil imidlertid den parten som klaget, kunne iverksette handelsrettede tiltak. Tvisteløsning gjennom panelbehandling eller voldgiftsordninger er vanlig i internasjonalt samkvem der det ikke finnes noe overnasjonalt rettsorgan. Tvisteløsningsmekanismer kan bidra til å skape stabilitet og forutsigbarhet i relasjonen mellom land, og de kan bidra til å beskytte mindre land mot vilkårlighet og maktbruk fra større land.

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud---innsiktsartikler/tvistesystem/id488604/>

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/handelspolitikk/wto20generelt/tvistelosnings-systemet-i-wto---flytdiagram.pdf>

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/investeringsavtaler/id438845/>

¹⁷ EU Proposal, TiSA Dispute settlement Chapter, September 2016.

¹⁸ Minst én dommer fra hvert medlemsland skal velges til å stå på listen. Voldgiftsdommerne skal velges på basis av «objektivitet, pålitelighet, og sunn dømmekraft», heter det i forslaget. EU Proposal, TiSA Dispute settlement Chapter, September 2016.

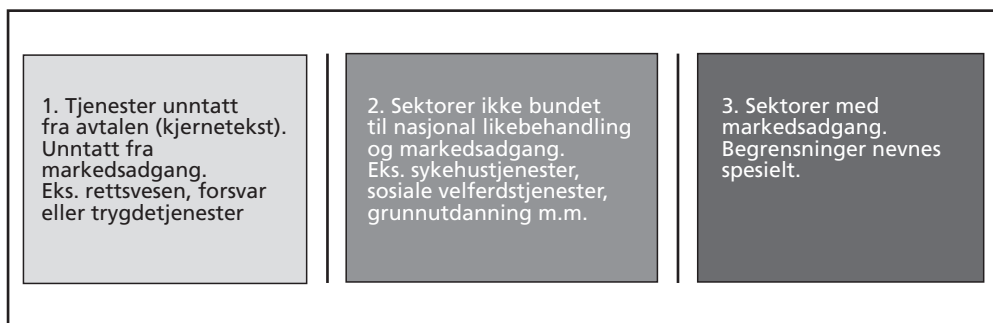
3 Hvilke tjenester omfatter TiSA-avtalen?

Litt forenklet kan vi si at TiSA deler tjenestesektorene inn i tre områder, som hver regulerer markedsadgang og nasjonal likebehandling på litt ulikt vis:¹⁹

1. Tjenester unntatt fra avtalen. Her finner vi de tjenestene som ikke foregår på kommersiell basis, og som er nevnt i kjerneteksten i TiSA-avtalen. Kjerneteksten er lik for alle partene i avtalen. Bestemmelsen dekker de delene av offentlig sektor som dreier seg om myndighetsutøvelse. Det dreier seg om tjenester som tilbys av offentlige myndigheter på ikke-kommersiell basis eller som ikke skjer i konkurranse med andre tjenesteleverandører. Dette gjelder f.eks. rettsvesen, forsvar eller trygdetjenester. Tjenestene kommer ikke inn under TiSA-avtalen, og Norge er ikke forpliktet til å gi markedsadgang. Lufttransport reguleres i bilaterale avtaler og er unntatt både i GATS og i TiSA.
2. Sektorer ikke bundet til nasjonal likebehandling og markedsadgang. Her finner vi de tjenestene som er unntatt nasjonal likebehandling og som ikke er listet opp under sektorer med markedsadgang i de enkelte lands bindingslister. Dette er sektorer der Norge har fullt politisk handlingsrom (policy space). Hvert land kan liste opp i hvilke sektorer eller for hvilke tiltak landet ikke ønsker å forplikte seg til å gi nasjonal likebehandling. I de sektorene som faller innenfor denne delen av avtalen, vil myndighetene opprettholde retten til nasjonal forskjellsbehandling. Dersom tjenesten heller ikke er ført opp i listen over sektorer der det gis markedsadgang, har Norge fritt handlingsrom og kan for eksempel innføre offentlig monopol. Dette gjelder blant annet sykehus tjenester, sosiale velferdstjenester og grunnutdanning. Tabell 2 er en liste over de viktigste sektorene og tjenestene som Norge har unntatt fra nasjonal likebehandling.
3. Sektorer med markedsadgang. Dette er sektorer der Norge har forpliktet seg til ikke å innføre kvantitative restriksjoner som monopol eller kvoter. Disse sektorene er oppført i en liste, og her har utenlandske servicetilbydere markedsadgang og skal i utgangspunktet behandles likt med norske servicetilbydere. Hvert land kan likevel føre opp i listen hvilke unntak fra markedsadgang som skal gjelde, og hvilke begrensninger på nasjonal likebehandling som skal gjelde i disse sektorene.

¹⁹ Norway, Second revised conditional offer, 21 October 2016.

Figur 1 TiSA-avtalens tre deler.



I kjerneteksten i TiSA er offentlig sektor i snever forstand unntatt markedsadgang. Det samme gjelder også i dag under GATS-avtalen. I tillegg har partene valgt å regulere luftfartstjenester i egne avtaler, og disse er derfor ikke med i TiSA.

Offentlig sektor er ikke lik i alle land. Derfor må hvert land i TiSA-forhandlingene liste opp hvilke sektorer og tjenester som skal regnes som offentlige, eller som av andre grunner skal kunne behandles særskilt ut fra nasjonale interesser. Disse blir unntatt fra nasjonal likebehandling og regnet for å ligge innenfor myndighetenes «policy space». I tabell 2 er et stort utvalg av disse sektorene listet opp. Det dreier seg om tjenester vi i dag anser å ligge i offentlig sektor, som sykehus, skole, post, vann- og avløpstjenester, barnehage, sykehjem og liknende. Tjenester som er viktige for den norske kulturen, som radio, tv og kulturtjenester, er også tatt med. Her behøver ikke Norge å likebehandle utenlandske tjenestetilbydere, og TiSA påvirker ikke norske myndigheters mulighet til å regulere disse tjenestene ut fra politiske mål innenfor rammen av norsk lovverk.

På det tredje området ligger resten av tjenestesektorene. I disse sektorene er det markedsadgang for utenlandske tjenestetilbydere. Norge har likevel ikke lagt disse sektorene helt åpne. I TiSA-forhandlingene har norske myndigheter angitt hvilke begrensninger som skal gjelde. Noen av disse begrensningene gjelder for alle sektorer. Det dreier seg blant annet om kravet til lokal tilstedeværelse for selskaper fra tredje-land som skal yte tjenester i Norge. Lokal tilstedeværelse sikres ved at øverste leder og minst halvparten av styremedlemmene i selskapet må være bosatt i Norge.²⁰ En annen viktig begrensning på markedsadgang som gjelder alle sektorer, er begrensningen som gjelder tjenesteyting gjennom utsending av arbeidstakere (mode 4). Her har Norge valgt å gi svært begrenset markedsadgang til selskaper som leverer slike tjenester. Ledere og spesialister som er ansatt i et firma med lokal tilstedeværelse i Norge, kan få oppholdstillatelse i inntil fire år. Dersom det dreier seg om tjenesteleveranse i forbindelse med en kontrakt, er maksimum opphold tre måneder. Utenlandske bemanningselskaper som formidler utenlandsk arbeidskraft er unntatt fra nasjonal likebehandling. I avsnittet om TiSA og konsekvensene for arbeidsmarkedet står det mer om dette.

Det finnes også unntak som er spesifikke for de enkelte sektorene. For transporttjenester har Norge for flere tjenester reservert seg mot å gi markedsadgang. Dette gjelder blant annet kabotasje i veitransport.

²⁰ Handels- og industridepartementet kan innvilge unntak i det enkelte tilfellet.

Hvilke tjenester har Norge unntatt fra nasjonal likebehandling?

Norge har unntatt flere sektorer fra nasjonal likebehandling i det norske forhandlingsforslaget til TiSA. Den 15. november 2013 la Norge fram den første bindingslisten.²¹ Siden har Norge lagt fram to reviderte bindingslister, en i mai 2016 og en i oktober 2016.²² Alle de tre forslagene er offentliggjort, samt et følgebrev som forklarer de viktigste endringene fra åpningsforslaget til det første reviderte forslaget.²³ De som vil lese de norske tilbudene, kan også gå inn på UD's nettsider og finne en bruksanvisning for hvordan man leser den norske bindingslisten.²⁴ De norske forpliktelsene i TiSA er svært lik forpliktelsene vi allerede har i GATS.

I TiSA-forhandlingene benyttes såkalte CPC-koder for å angi de ulike sektorene eller tjenestekategoriene. CPC står for Central Product Classification, og er FN's standardisering av produkter og tjenester for ulike statistiske formål. CPC-kodene danner grunnlag for internasjonal sammenlikning av økonomiske og sosiale forhold.²⁵

I tabell 2 har vi listet et utvalg av de tjenestesektorene Norge har unntatt fra nasjonal likebehandling og markedsadgang. Innenfor disse sektorene eller tjenestekategoriene kan Norge forskjellsbehandle norske og utenlandske tjenestetilbydere. Frys- og skrallemekanismene gjelder ikke for disse tjenestene. I andre kolonne i tabellen har vi ført opp CPC-koden for de enkelte sektorene. CPC-koden kan beskrive en hel sektor eller bare en undersektor. I tredje kolonne har vi lagt inn kommentar. Det kan for eksempel være visse typer tjenester innenfor en sektor som likevel ikke er omfattet av den norske reservasjonen mot nasjonal likebehandling. For flere sektorer har for eksempel Norge forpliktet seg til å gi nasjonal likebehandling når det gjelder rådgivningstjenester.

²¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/handelspolitikk/tisa_131115.pdf

²² <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/handelspolitikk/tisa/tisa-norway-second-revised-offer-211016-clean-003.pdf>

²³ https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/handelspolitikk/tisa/tisa_covernote.pdf

²⁴ https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud---innsiktsartikler/lese_tisa/id2460800/

²⁵ Fullstendig liste over CPC-koder finnes her: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_sectors_e.htm

Tabell 2 Et utvalg av tjenestesektorer som er unntatt fra nasjonal likebehandling i den norske bindingslisten fra oktober 2016.

Tjenestesektor	CPC	Unntak/kommentar
Juridiske tjenester	Deler av 861	
Tjenester knyttet til fisking	882	Nasjonal likebehandling innen konsulent-tjenester og rådgivning
Bemanningselskaper (utenlandsk arbeidskraft)	872	Nasjonal likebehandling av leder-rekruttering
Posttjenester	7511	
Audiovisuelle tjenester (film, kringkasting osv.)		CPC-kode ikke spesifisert i bindingslisten
Grunnutdanningstjenester	921, 922	Åpnet for mode 2 (for bruk i utlandet)
Håndtering av vann, avløp og avfall	94	Nasjonal likebehandling innen rådgivning
Håndtering av avfall	9402-3	Nasjonal likebehandling innen rådgivning
Opprydding av forurenset jord og vann	94060	Nasjonal likebehandling innen rådgivning
Sykehustjenester	9311	
Helsetjenester	9319	Nasjonal likebehandling for jordmortjenester, sykepleiertjenester, fysioterapi og annet støttende helsepersonell (CPC 93191)
Sosiale velferdstjenester (barnehage, sykehjem osv.)	933	
Kulturtjenester (underholdning, sport, bibliotek, museum osv.)	9619, 963, 964	
Jernbane: Passasjer og godstransport, drift av jernbaneinfrastruktur	7111, 7112, 8868	
Vei: Passasjer- og godstransport	7121, 7122, 7123	Nasjonal likebehandling for selskaper etablert i Norge
Nye tjenester som ikke kan klassifiseres i FNs CPC-koder fra 1991		

Mange av tjenestesektorene hvor Norge har gjort unntak fra nasjonal likebehandling, er tjenester som inngår i offentlig sektor i dag. Enkelte tjenester som leveres både i offentlig og i privat sektor, er det ikke gjort unntak for i det norske tilbudet. Dette gjelder blant annet følgende tjenester:

- ▶ Høyere utdanning (CPC 923) og voksenopplæring (CPC 924) og annen opplæring (CPC 929).
- ▶ Jordmortjenester, sykepleiertjenester, fysioterapi og annet støttende helsepersonell (CPC 93191).*
- ▶ Tannlege- og spesialisthelsetjenester (CPC 9312). Spesialisthelsetjenester inkluderer blant annet barnemedisin, gynekologi, nevrologi og psykiatri.

* CPC 9319 Other human health services - Deliveries and related services, nursing services, physiotherapeutic and para-medical services: «Services such as supervision during pregnancy and childbirth and the supervision of the mother after birth. Services in the field of nursing (without admission) care, advice and prevention for (forts...)

På disse områdene vil Norge måtte sikre likebehandling av norske og utenlandske tjenestetilbydere, og det har vært reist kritikk mot at disse tjenestene ikke er unntatt fra nasjonal likebehandling i TiSA-forhandlingene (Nei til EU 2016). Norge har imidlertid vært forpliktet til å gi markedsadgang for disse tjenestene siden GATS ble inngått i 1994. Det er i dag et fritt marked for disse tjenestene som leveres både innenfor det offentlige helsevesenet og i det private markedet, noen ganger med finansiering fra det offentlige. TiSA-avtalen vil gjøre det fortsatt mulig å tilby disse tjenestene privat. Avtalen vil imidlertid ikke påvirke myndighetenes mulighet til å bestemme om de private tjenestene skal finansieres av det offentlige, og i tilfelle hvordan dette skal skje, så lenge norske og utenlandske tjenestetilbydere behandles likt. Myndighetene kan også stille krav til utdanning og til kvalitet på de private tjenestene, og krav til hvordan de skal utøves.

Norge har alltid hatt tilstedeværelse av private aktører i helsevesenet. Dette har påvirket tidligere politiske valg i helsepolitikken, og det kan få betydning i framtiden. I dokumentet TiSA på 10 minutter uttrykker Nei til EU en bekymring for tjenester som ikke er unntatt i bindingslistene:

«TiSA-avtalen kan ikke tvinge Norge til å privatisere helsetjenester. Men dersom skatteuttak fører til dårligere kvalitet på den offentlige velferden, og flere innbyggere med høy inntekt velger private løsninger og tegner private helseforsikringer, så vil TiSA i aller høyeste grad påvirke norske myndigheters mulighet til å regulere private helsekonsern. I den grad det allerede finnes private aktører inne på det norske markedet, så må internasjonale helsekonsern få nøyaktig de samme vilkårene som [...] familiebedrifter og ideelle aktører» (Nei til EU 2016: 7).

TiSA innfører ikke noen nye forpliktelser for Norge innenfor helsesektoren ut over de forpliktelsene Norge allerede har etter GATS-avtalen. TiSA vil derfor ikke påvirke norske myndigheters mulighet til å regulere private helsekonsern. Myndighetene kan ikke forby alle private helsetjenester, men norske myndigheter kan velge å bruke skattepengene bare på helsetjenestene i offentlige institusjoner. For helsetjenester der Norge ikke har forpliktet seg til å gi markedsadgang, for eksempel sykehustjenester eller sykehjemstjenester, kan myndighetene forby private tjenester. I disse sektorene kan myndighetene også velge å gi offentlig støtte bare til private tjenester som ikke tar ut et overskudd. Slik kan helsetjenester levert av ideelle aktører skjermes.

Dersom det vokser fram et forsikringsfinansiert marked for private helsetjenester utenfor sykehusene, vil dette kunne bli en konkurrent til offentlige skattefinansierte helsetjenester. Dette kan skje også uten at Norge blir part i TiSA-avtalen.

(...forts.) patients at home, the provision of maternity care, children's hygienics, etc. Physiotherapy and paramedical services are services in the field of physiotherapy, ergotherapy, occupational therapy, speech therapy, homeopathy, acupuncture, nutrition instructions, etc.» <https://unstats.un.org/unsd/cr/Registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=93191>

Appendix – sektorspesifikke vedlegg i TiSA

I tillegg til kjerneteksten, har TiSA-landene forhandlet om en rekke vedlegg eller «annexes», hvorav noen er sektorspesifikke mens andre er horisontale, det vil si de gjelder i alle sektorer. Oversikten nedenfor viser de sektorspesifikke vedleggene. Disse er ment å etablere noen overordnede prinsipper for sektoren. Reservasjonene som er tatt i bindingslistene til hvert enkelt land, gjelder uavhengig av disse vedleggene.

Sektorspesifikke vedlegg i TiSA-forhandlingene.

Vedlegg	Innhold	Norske mål og prioriteringer*
Finansielle tjenester	Vedlegget om finansielle tjenester gjelder regulering av bank- og forsikringsrelaterte tjenester. Bygger på GATS' vedlegg om finansielle tjenester og GATS' «Understanding on Commitments in financial services». Forslagsstiller: EU.	Dette er en prioritert sektor for Norge som jobber for at: (i) andre land skal binde markedsadgang på nivå med GATS-forståelsen om finansielle tjenester, og (ii) unntaket i WTO for tiltak som sikrer finansiell stabilitet skal videreføres.
Telekommunikasjon	Handler om å regulere teleselskaper som tilbyr privat- og massekommunikasjon.	Dette er også en prioritert sektor for Norge. Norge jobber for bestemmelser som tilrettelegger for like konkurransevilkår og for markedsadgang.
Miljøtjenester	Handler om regulering av kloakk, renovasjon og andre miljøtjenester.	Norge støtter markedsadgang for miljøtjenester så lenge handlingsrommet for organisering av offentlige tjenester, som avfallshåndtering, vann og avløp, opprettholdes.
Pakkeposttjenester	Handler om å regulere markedet for pakkeposttjenester.	Norge støtter bedre markedsadgang for pakkeposttjenester, som er en kommersialisert sektor. Ifølge UD er ikke pakkepost det samme som tradisjonelle posttjenester, og forhandlingene berører ikke den enkelte stats muligheter til å sette krav til leveringspliktige posttjenester som skal tilbys hele befolkningen.
Profesjonstjenester	Handler om omfanget av TiSA for profesjonstjenester, slik som juridiske tjenester, regnskap og revisjon, byplanlegging, konsulenttjenester o.l.	Norge jobber for binding av eksisterende markedsadgang på dette området.
Road Freight Transport and Related		Norge har gjort unntak for likebehandling i bindingslisten.
Energirelaterte tjenester	Handler om tjenesteleveranse til energisektoren. Forslagsstiller: Norge og Island.	Prioritert sektor for Norge. Norge jobber for best mulig binding av markedsadgang på dette området. Norge ønsker at dette skal anerkjennes som en egen tjenestekategori.
Skipsfart	Forslagsstiller: EU, Australia og Norge.	Prioritert sektor for Norge. Norge jobber for binding av likebehandlingsprinsippet og eksisterende markedsadgang for internasjonal skipsfart.

* <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud--innsiktsartikler/tisa-prioriteringer/id2498601/>

4 Hvordan påvirker TiSA myndighetenes handlingsrom?

TiSA bygger på prinsippene om markedsadgang og nasjonal likebehandling. I TiSA-forhandlingene har partene diskutert formuleringer som skal understreke at disse prinsippene ikke skal frata myndighetene retten til å regulere tjenestene som TiSA-avtalen omfatter. Alle landene som forhandler, har støttet at det tas inn en formulering i kjerneteksten under avsnittet om nasjonal regulering (domestic regulation), som sier at partene anerkjenner retten til å regulere og til å innføre nye reguleringer av tjenesteyting på sitt landområde, for å nå politiske mål.²⁶ Det sentrale poenget med TiSA-avtalen er at landene kan regulere tjenester, men at denne reguleringen ikke skal forskjellsbehandle nasjonale og utenlandske virksomheter. Det blir ikke mulig å favorisere nasjonale tjenesteytere innenfor de sektorene der landene har gitt markedsadgang.

Hvordan kan myndighetene regulere?

Når myndighetene ikke kan forskjellsbehandle nasjonale og utenlandske virksomheter, stiller det noen krav til hvordan reguleringen kan utformes. I TiSA-forhandlingene er det lagt fram et forslag til vedlegg om nasjonal regulering (domestic regulation). Dette forslaget omfatter såkalte nødvendighetstester, og handler om reguleringskrav som stilles til tjenestetilbydere. I mange sektorer vil det for eksempel være nødvendig å stille kvalifikasjonskrav, men i noen tilfeller kan slike krav gjøre det vanskelig å levere tjenester i et annet land, og dermed virke som et handelshinder. Vedlegget er ment å regulere lisenskrav og lisensprosedyrer, kvalifikasjonskrav og prosedyrer for å få godkjent kvalifikasjoner, og krav til tekniske standarder som stilles til tjenestetilbydere. Slike krav skal ikke utformes slik at de diskriminerer tjenestetilbydere fra andre land. Forslaget til vedlegg stiller følgende krav til slik regulering:²⁷

- ▶ Reguleringen skal være basert på objektive og tydelige kriterier, som kompetanse eller evne til å utføre tjenesten.
- ▶ Reguleringen skal ikke stille strengere krav enn nødvendig for å sikre kvaliteten på tjenesten.
- ▶ Godkjenningprosedyrene skal ikke være så kompliserte at de i seg selv hindrer tjenestetilbydere i å kvalifisere seg.

²⁶ Den foreløpige engelske teksten lyder: «Parties recognize the right to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services within their territories in order to meet their policy objectives.»

²⁷ TiSA - Annex on Domestic Regulation, 10 October 2015, referer til artikkel VI, punkt 4, (a), (b) og (c) i GATS-avtalen.

Norge har i noen sektorer stilt krav til språkferdigheter, og regner dette som nødvendig for å sikre kvaliteten på tjenestene.²⁸ Dette kravet regnes ikke som diskriminerende når det er relevant.

Det er et poeng i TiSA-avtalen at det ikke skal være flere regler enn nødvendig, fordi regler i seg selv kan virke handelshindrende eller handelsvridende. Svært komplekse regelverk er det bare de største aktørene som har ressurser til å sette seg inn i. I TiSA-forhandlingene har partene derfor drøftet om det skal tas inn en «nødvendighetstest» (necessity test) i deler av avtalen. Krav til at reguleringen er nødvendig finnes i dag i GATS' regelverk.²⁹ Hensikten med slike nødvendighetstester er å gjøre det vanskelig for parter i avtalen å vedta unødvendige regler som begrenser handelen. En nødvendighetstest vil vanligvis kreve at et offentlig tiltak eller regulering som begrenser handel, ikke går lenger enn nødvendig for at myndighetene skal nå sitt mål. Hensikten med testen er altså ikke å hindre regulering, men at reguleringen skal gå lenger enn det som er nødvendig, og dermed legge unødvendige hindre i veien for handel. Slike nødvendighetstester kan være problematiske, fordi det kan være ulike oppfatninger av hva som er nødvendig regulering. EU har imidlertid klart uttalt at de ikke vil akseptere nødvendighetstester som fratrukker offentlige myndigheter retten til å regulere innenlandske forhold på en ikke-diskriminerende måte.³⁰ Trolig støtter heller ikke Norge slike nødvendighetstester.

Vedlegget til TiSA om nasjonal regulering skal også sikre en god forvaltningsskikk som gjør det mulig for tjenestetilbydere i andre land å sette seg inn i de reglene som gjelder. Det stilles derfor krav til at regler om lisenskrav og kvalifikasjonskrav straks skal gjøres offentlig tilgjengelig, med god informasjon om søknadsprosedyrer og søknadsskjema, og at det skal være mulig å komme i kontakt med den myndigheten som har ansvaret for å håndheve reguleringen.³¹

Hvorfor stiller TiSA krav til innsyn i reguleringene (transparency)?

Innsyn i offentlig forvaltning og regulering, det som på engelsk kalles «transparency», er en viktig del av TiSA. I TiSA-forhandlingene er det derfor laget egne bestemmelser om «transparency». Grunnen til at dette er viktig, er at kompliserte regler for godkjenning, lisensiering og kvalitetskrav ofte kan fungere som handelshindringer. En utenlandsk tjenestetilbyder kan ikke bare lese tollsatsene, slik de gjør ved handel med varer, for å vurdere om det er bryet verdt å tilby tjenesten i et annet land. Mange tjenester er berørt av krav til godkjenning, kompetansekrav eller tekniske krav som må oppfylles før tjenesten kan leveres. Derfor stiller TiSA krav om at regulering av slike forhold må være offentlig kjent og lett å sette seg inn i.

I TiSA-bestemmelsene om «transparency» heter det at partene i TiSA skal påse at lover, reguleringer, prosedyrer og administrative tiltak som berører handelen med tjenester, med én gang skal offentliggjøres, slik at interesserte personer og andre TiSA-

²⁸ Norway, Second revised conditional offer, 21 October 2016, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/handelspolitikk/tisa/tisa-norway-second-revised-offer-211016-clean-003.pdf>

²⁹ GATS Articles XIV and VI:4, paragraph 2(d) of Article XII and paragraph 5(e) of the Annex on Telecommunications.

³⁰ Parliamentary question 17 September 2015, Answer given by Ms Malmström on behalf of the Commission, E-012905-15.

³¹ TiSA – Annex om Domestic Regulation, 10 October 2015, punkt 8.

land kan gjøre seg kjent med dem. Uttrykket som er brukt, «interested persons», sikrer at offentligheten som sådan skal ha rett til innsyn, ikke bare tjenestetilbydere. Dette vil gjøre det lettere å sikre en god offentlig debatt rundt reguleringen av tjenester i land som ikke har tradisjon for godt innsyn i offentlige forvaltningsprosesser.

Kan tjenester gjøres offentlige eller føres tilbake til offentlig sektor?

I debatten om TiSA har det noen ganger blitt stilt spørsmål ved om myndighetene har mulighet til å føre tjenester tilbake til offentlig sektor etter at det har vært satt ut på anbud eller på annen måte har vært markedsutsatt. Dersom Norge åpner for private skoler eller velger å privatisere deler av sykehusvesenet, kan disse tjenestene føres tilbake til offentlig sektor igjen, dersom vi er med i TiSA?

Offentlig sektor har endret seg betydelig gjennom de siste 20–30 årene. Fra 1980-tallet ble det ikke lenger i like stor grad etablert nye selvstendige statlige direktorater når nye offentlige oppgaver skulle løses. Bruk av markedsmekanismer skulle i større grad erstatte sentral offentlig styring. For å demme opp for et økende press mot statlige myndigheter i enkeltsaker og sikre kontroll over utgiftsveksten, ble ansvar og avgjørelsesmyndighet delegert til fylkeskommuner og kommuner på 1980- og 90-tallet (Christensen & Lægreid 1998:36). På 1990-tallet begynte en betydelig utskilling av statlig virksomhet til egne selskaper. Noen av disse ble opprettet som statsforetak eller helseforetak (f.eks. Statnett, Statskog og sykehusene), mens andre ble opprettet som aksjeselskaper (f.eks. Telenor, Posten og NSB). Enkelte selskaper har blitt helt eller delvis privatisert ved at staten har solgt aksjer til private aktører. Den samme utviklingen har foregått i mange europeiske land, og det har vist seg vanskelig å få politisk støtte til å snu en slik utvikling, som har hatt konsekvenser både for arbeidstakernes rettigheter og for tariffavtalene.

I Norge leverer det offentlige tjenester innenfor mange sektorer, og på mange forskjellige måter. De tjenestene som er unntatt fra TiSA-avtalen, og som er beskrevet i TiSAs kjernetekst, er tjenester som ikke utøves på kommersiell basis og som er helt unntatt fra markedsadgang. Dette er gjerne offentlige tjenester som innebærer myndighetsutøvelse. Disse vil ikke berøres av TiSA, og vil alltid kunne være rent offentlige. Selv om slike tjenester blir privatisert, har Norge ikke forpliktet seg til å gi markedsadgang. Dersom Norge for eksempel skulle velge å privatisere fengsler, vil TiSA ikke være til hinder for at fengselstjenester kunne føres tilbake til offentlige institusjoner igjen. Dersom staten har inngått avtaler med private virksomheter om drift av fengsler for et visst antall år, vil staten måtte overholde denne avtalen, eller kompensere virksomheten dersom avtalen må avbrytes før den utløper. Retten til kompensasjon følger av avtalerett, og gjelder helt uavhengig av om Norge er part i TiSA eller ikke.

Innenfor de sektorene der Norge ikke har bundet seg til å gi nasjonal likebehandling og markedsadgang i TiSA-avtalen, vil det i dag kunne være private aktører som leverer tjenestene. Myndighetene står imidlertid fritt til å bestemme om tjenestene skal leveres av private eller offentlige aktører, og til å gjøre privatiserte tjenester offentlige igjen. Dette gjelder blant annet innenfor sektorer som barnehager, sykehus, vannverk, sport og kultur. Norge har ikke forpliktet seg i TiSA, og står i prinsippet fritt i framtiden til å forby utenlandske selskaper å tilby slike tjenester i Norge. Det kan imidlertid være andre bestemmelser som gjør det vanskelig å forby visse typer virksomhet, for eksempel Grunnlovens bestemmelser om ekspropriasjon. Enkelte

sektorer, som veitransport, har Norge unntatt fra nasjonal likebehandling, men ikke unntatt fra markedsadgang. Dersom utenlandske selskaper etablerer seg i Norge, vil de ha rett til å drive veitransport av passasjerer og gods på linje med norske selskaper. Myndighetene kan imidlertid regulere virksomheten, og TiSA-avtalen er ikke til hinder for at det offentlig kan drive nasjonale eller fylkeskommunale transportselskaper, slik noen fylkeskommuner gjør i dag.

Det finnes også offentlige virksomheter som opererer i konkurranse med private i et marked. Mesta AS, som driver bygging og vedlikehold av veier, er et eksempel på et slikt offentlig eid aksjeselskap som konkurrerer i et marked. I de sektorene der TiSA åpner for markedsadgang, vil det kunne oppstå konkurranse mellom offentlige og private virksomheter. Her gjelder kravet til nasjonal likebehandling, og TiSA krever at nasjonale virksomheter, offentlige eller private, ikke gis noen særbehandling. Formelt sett er det ikke bestemmelser i TiSA-avtalen som hindrer norske myndigheter å omgjøre aksjeselskapet Mesta til en ren forvaltningsvirksomhet igjen, dersom de ønsker det. I praksis vil dette likevel være vanskelig dersom Mesta skal operere i konkurranse med private aktører. EØS-reglene har fastsatt et forbud mot statsstøtte, og setter strenge rammer for hvordan staten kan finansiere virksomhet på områder der det er en åpen markeds konkurranse. Finansiering av generell infrastruktur, som veier, er i prinsippet ikke omfattet av EØS' statsstøtteregler, men det er ikke alltid lett å trekke grensene. Hver sak må vurderes for seg. Selv om TiSA-avtalen trolig ikke vil få bestemmelser om statsstøtte, kan kravet til likebehandling i TiSA-avtalen føre til den samme type problemstilling som er reist innenfor EØS. Forbud mot statsstøtte og regler om krysssubsidiering mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet innenfor EØS-området gjør at det i dag er komplisert å drive offentlig forvaltningsvirksomhet i åpne markeder. Både i staten og i kommunene har politikerne derfor valgt å organisere deler av den offentlige virksomheten i egne selskaper eller å sette offentlig virksomhet ut på anbud til private aktører. Antallet kommunalt eide aksjeselskaper, som kan konkurrere på lik linje med private virksomheter, ble mer enn fordoblet fra 2000 til 2009, og det finnes i dag rundt 2500 slike selskaper.³²

I dag er det først og fremst EØS-reglene Norge må forholde seg til når offentlig sektor skal reguleres. Utformingen og driften av offentlig virksomhet må være i henhold til EØS-reglene. TiSA-avtalen bygger på det samme prinsippet om likebehandling av private og offentlige tjenesteytere, men bringer ikke inn et nytt eller strengere regelverk enn det som gjelder i dag.

Er hensynet til personvern ivaretatt?

Diskusjoner om personvern står sentralt i TiSA-forhandlingene. Økende handel med elektroniske tjenester fører med seg enorme mengder data. Slike data har stor verdi, og kan true personvernet. I rapporten *Big Data – personvernprinsipper under press* understreker Datatilsynet (2013) at den økende bruken av stordata, såkalte «big data», setter sentrale personvernprinsipper under press. Dette er en utfordring for samfunnet. Verdien i stordata ligger i framtidige bruksmuligheter og i salg av datasett, og bruken av slike data truer dermed prinsippet om at data kun kan samles inn for et spesifikt formål. Mangel på åpenhet om hvordan data brukes, er også et problem. Sammenstilling av ulike datasett kan frambringe sensitiv informasjon og potensielt

³² Bjørnsen m. fl. 2015.

reidentifisere tidligere anonymiserte data. Stordata gir mye makt til aktører som bruker og analyserer slike data, og mye tyder på at selskapers bruk av stordata kan endre maktforholdet i et arbeidstaker- og kundeforhold.

Økt handel med tjenester gjennom selskaper som bruker stordata, fører med seg reguleringsmessige utfordringer. Ettersom bruken av stordata gjennom elektronisk handel er i startfasen, er det heller ingen handelsavtale som regulerer hvordan myndigheter håndterer overføring, behandling og lagring av data. I TiSA-avtalen er det gjort et forsøk på å regulere dette. TiSA-vedlegget om elektronisk handel omfatter all handel som involverer elektronisk handel – deriblant detaljhandel, finans- og forretningstjenester. Det går derfor på tvers av alle sektorer. Ifølge EU omfatter vedlegget en rekke elementer: nettverkstilgang, tollavgifter, elektronisk autentisering og elektronisk signatur, online forbrukerbeskyttelse og spam, nettnøytralitet³³ og kildekoder.³⁴ EU stiller seg positiv til at det blir utarbeidet et vedlegg som inkluderer disse elementene, men EU rapporterte fra siste møtet mellom TiSA-partene i november 2016 at databeskyttelse og personvern var temaer som må diskuteres videre i forhandlingene.³⁵ Det er usikkert hvor stor vekt en eventuell TiSA-avtale vil legge på personvernprinsipper. GATS-avtalen, artikkel XIV, inneholder et unntak som gjør at regjeringer kan ta nødvendige tiltak for å ivareta personvernet.³⁶ Det kan se ut til at det ikke finnes et slikt unntak i vedlegget som er lekket fra TiSA-forhandlingene. Den internasjonale konføderasjonen for fagforeninger (International Trade Union Confederation - ITUC) stiller spørsmål ved om personvern hensyn vil bli ivaretatt og uttrykker bekymring for at nasjonale reguleringer om personvern vil lide under et «race to the bottom», som en følge av at alle land ønsker å tiltrekke seg store selskaper som kan bruke og analysere stordata (ITUC 2016). Uenigheten om hvor tungt personvern hensynet skal veie opp mot fri dataflyt, kan ha vært et stridsspørsmål som gjorde at TiSA-avtalen ikke ble underskrevet på tampen av 2016.³⁷ USA og EU står på hver sin side i saken. USA ønsker fri flyt av data på tvers av landegrenser. Flesteparten av selskapene som bruker stordata til å optimalisere sine tjenester, slik som Amazon, Uber og Airbnb, har hovedkontor i USA. EU ønsker en garanti for at personvernet er sikret. EU og USA inngikk en avtale om et nytt rammeverk om overføring av personopplysninger i juli 2016, det såkalte EU-US Privacy Shield.³⁸ Det kan derfor se ut til at EU engasjerte seg i teksten som omhandlet databeskyttelse og personvern først etter at vedlegget om elektronisk handel ble lekket (BEUC 2016). Ifølge Privacy Shield kan personvernopplysninger overføres til amerikanske selskaper som slutter seg til avtalen og forplikter seg til å følge særlige regler for beskyttelse av personopplysninger. Norge er omfattet av avtalen gjennom EØS. Norge følger altså EUs linje på dette området. Statssekretær Høglund sa i en tale på WTO-utvalgets

³³ Nettnøytralitet innebærer at du kan nå hele internett uavhengig av innhold og applikasjon, avsenderadresse og mottakeradresse.

³⁴ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc_154971.doc.pdf

³⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155095.pdf

³⁶ https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gats_factfiction10_e.htm

³⁷ <http://www.politico.com/tipsheets/morning-trade/2016/11/obama-tries-to-calm-the-worlds-fears-over-trump-trade-217506> og <http://www.euractiv.com/section/trade-society/news/european-commission-paralysed-over-data-flows-in-tisa-trade-deal/>

³⁸ Som erstatter Safe Harbor-rammeverket fra 2000.

temamøte om TiSA i november 2015 at «personvern er en rettighet som ikke kan forhandles bort».³⁹

³⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tisa-temamote/id2461599/>

5 Hvilke konsekvenser får TiSA for arbeidsmarkedet og offentlig sektor?

Bruken av underleverandører eller «utsetting» av tjenester er et fenomen som påvirker arbeidslivets organisering, og som gjør det vanskelig for arbeidstaker-organisasjonene å opprette tariffavtaler og holde kontroll med at tariffavtaler og regelverk overholdes. Utsetting av tjenester har særlig skjedd innenfor bransjer som renhold, kantine, vakttjenester og IKT-tjenester. Mange av disse bransjene er preget av internasjonale tjenesteleverandører, og enkelte tjenester, som IKT-tjenester, leveres i dag over lande-grensene fra utlandet. I framtiden vil kanskje tjenester i større grad leveres på nye måter (delingsøkonomien) gjennom kjøp på internett, der tjenesten bare består i markedsføring og i å formidle kontakt til en lokal oppdragstaker (Nergaard 2016:8).

TiSA er en avtale om tjenester, og omfatter utenlandske selskaper som leverer tjenester i Norge, enten ved hjelp av norsk eller utenlandsk arbeidskraft. TiSA omfatter også utenlandske selvstendig næringsdrivende som leverer tjenester i Norge, men ikke utenlandske arbeidstakere som søker jobb i Norge. Det er vår oppfatning at TiSA kan bidra til økt utenlandsk tjenesteyting i Norge. Dette kan gi et økt press på arbeidsmarkedet, men reglene i TiSA åpner ikke for varig innvandring. I det følgende vil vi se på hvilke begrensninger TiSA vil legge på Norges adgang til å regulere arbeidsinnvandringen og hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for utplasserte arbeidstakere. Som det framgår av følgende avsnitt, er reglene i TiSA svært strenge når det gjelder innvandring. Norge har allerede mange åpne tjenestesektorer. For disse vil bestemmelsene i TiSA ikke bety noen ytterligere åpning.

Vil TiSA åpne arbeidsmarkedet for nye grupper arbeidstakere?

TiSA omfatter fire ulike måter å levere tjenester på, som beskrevet i kapittel 2. Den måten å yte tjenester på som omfatter tilstedeværelse av personer, det som i TiSA-avtalen kalles «mode 4», movement of natural persons, vil kunne få betydning for arbeidsmarkedet i de enkelte land. Norge har derfor i sitt foreløpige tilbud i TiSA-avtalen reservert seg mot fri tjenesteyting gjennom tilstedeværelse av personer, og lagt strenge begrensninger på tjenesteinnvandring.⁴⁰

Tabell 3 viser forenklet hvordan bestemmelsene om oppholdstillatelse er regulert for EU-/EØS-borgere, i dagens utlendingslov og i regjeringens forslag til TiSA-avtale. Utlendingsloven med forskrifter gir regler som i dag gjelder i EU/EØ-området og for innvandring fra tredjeland (land utenfor EU/EØS). Reglene i forslaget til TiSA-avtale er de samme som i GATS, og gjelder bare tjenesteytere. Reglene gir, med unntak for ledere og spesialister, bare rett til opphold i inntil tre måneder.

⁴⁰Norway, Second revised conditional offer, 21 October 2016, All sectors: Movement of personell, Limitations on market access.

Tabell 3 Oppholdstillatelse for arbeidssøkere og tjenesteytere/utsendte arbeidstakere etter lov- og regelverk som gjelder EU-/EØS-borgere, tredjelandsborgere og tjenesteytere etter TiSA-avtalen. Kilder: Utlendingsloven, utlendingsforskriften og regjeringens andre tilbud i TiSA-forhandlingene, datert 21. oktober 2016.

	Arbeidssøkere	Utsendte arbeidstakere
EU/EØS	Fri arbeidsinnvandring. Danner grunnlag for permanent opphold.	Fri tjenesteinnvandring. Danner grunnlag for permanent opphold. Visse lovbestemte arbeidsvilkår og allmenngjorte bestemmelser i tariffavtaler skal gjelde.
Utlendingsloven	Må ha konkret tilbud om arbeid. Ingen tidsbegrensning. Kvotest eller arbeidsmarkedstest. Krav til (fag)utdanning. Danner grunnlag for permanent opphold.	Kan få oppholdstillatelse i inntil seks år. Krav til (fag)utdanning. Kvotest eller arbeidsmarkedstest. Danner ikke grunnlag for permanent opphold. Norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde.
TiSA	Ikke omfattet av TiSA.	Ledere og spesialister, oppholdstillatelse i inntil fire år ved overflytting internt i et konsern (ICT). «Service suppliers» knyttet til en kontrakt, oppholdstillatelse i inntil 3 måneder. Krav til (fag)utdanning. Ved permanent behov for arbeid gis ikke opphold. Danner ikke grunnlag for permanent opphold. Norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde.

Som det framgår av tabell 3, er regelverket som regulerer opphold for personer som skal yte tjenester i Norge, strengere i TiSA-avtalen enn i utlendingsloven. Utsendte arbeidstakere (ansatt hos tjenesteytere) fra land som er part i TiSA (unntatt EU/EØS), vil måtte følge utlendingslovens regler om å søke oppholdstillatelse på lik linje med utsendte arbeidstakere fra andre tredjeland, og de vil måtte følge bestemmelsen om at norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde. Hvis regjeringens tilbud i TiSA-forhandlingene blir stående, vil TiSA gi rett til opphold for utsendte arbeidstakere i inntil tre måneder, men TiSA-avtalen har ingen kvotestbegrensninger eller krav til arbeidsmarkedstest. Lovgivningen for øvrig har kvotestbegrensning, og gir i dag slike utsendte arbeidstakere rett til opphold i seks år. For alle praktiske formål vil derfor dagens lovgivning for tredjelandsborgere trolig være grunnlaget for oppholdstillatelse, ikke TiSA-avtalen. Retten til oppholdstillatelse for å kunne yte tjenester vil i framtiden kunne strammes inn fra seks år til tre måneder uten at dette kommer i konflikt med TiSA-avtalen, men avtalen vil stenge for en innstramming ut over dette.

På noen områder vil Norge forplikte seg i TiSA til å gi arbeidstakere oppholdstillatelse som tjenesteytere ut over tre måneder. Det gjelder leder av en virksomhet (executive/manager), eller en spesialist som har særskilt kompetanse som er nødvendig for driften av virksomheten. Disse kan få oppholdstillatelse i inntil fire år dersom de overflyttes internt i et konsern, såkalt intrakonsernoverføring. Også denne begrensningen ligger innenfor utlendingslovens regler om inntil seks år oppholdstillatelse, den er den samme som i GATS, og vil ikke medføre noen endringer for arbeidsmarkedet.

Reglene for oppholdstillatelse for tjenesteytere som Norge har tilbudt i TiSA-forhandlingene, er svært restriktive i forhold til dagens lovverk, og vil i liten grad åpne arbeidsmarkedet for grupper som i dag ikke har tilgang. Likevel vil økt handel med tjenester over tid trolig øke innvandring og utvandring av arbeidstakere noe. Erfaringene med et åpent tjenestemarked i Europa og utplassering av arbeidstakere har likevel

vist at reguleringer ikke alltid blir fulgt etter intensjonen. Begrensninger som ligger i «intrakonsernoverføring» eller «spesialist» kan i enkelte tilfeller bli omgått eller uthult. Slike tilfeller har også ført til at utlendingslovens forskrifter har blitt endret.⁴¹ Sammenliknet med innvandringen fra EU/EØS-området vil tjenesteytingen TiSA åpner for, trolig være begrenset. TiSA vil heller ikke begrense Norges mulighet til å regulere innvandring fra tredjeland i framtiden, men det vil ikke bli mulig å lage strengere innvandringsregler for TiSA-land enn de reglene som er avtalt i TiSA.

Begrenser TiSA muligheten til å bekjempe sosial dumping?

Innvandringen av arbeidstakere fra EU-land til Norge har de siste tiårene skapt betydelige utfordringer når det gjelder å ivareta anstendige lønns- og arbeidsforhold. Fagbevegelsen har ført en vedvarende kamp for å bekjempe sosial dumping og uverdige forhold i arbeidslivet, og myndighetene har måttet følge opp med lovendringer og økte ressurser til tilsyn. Også tjenesteyting gjennom utsending av arbeidstakere har skapt utfordringer knyttet til mulighetene for å organisere arbeidstakere og binde virksomheter gjennom tariffavtalene.

Innvandring og tjenesteyting fra tredjeland utenfor EU/EØS har i langt mindre grad skapt slike utfordringer. Lovgivningen krever at arbeidstakere fra tredjeland med oppholdstillatelse for å arbeide, skal ha norske lønns- og arbeidsforhold. I loven heter det at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være «dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen», og at dersom det ikke finnes tariffavtale, skal lønns- og arbeidsvilkår ikke være dårligere enn «det som er normalt for vedkommende sted og yrke» (utlendingsloven §§ 23 og 24). Den samme bestemmelsen vil trolig gjelde også for virksomheter i TiSAs medlemsstater som ønsker å tilby tjenesteyting i Norge. I tilbudet til TiSA har den norske regjeringen tatt forbehold om at norske krav til lønns- og arbeidsforhold skal gjelde for tjenesteinnvandring etter TiSA-avtalen.⁴² Norge har heller ikke forpliktet seg til å gi bemanningsselskaper som formidler utenlandsk arbeidskraft nasjonal likebehandling og markedsadgang.⁴³ Det betyr at Norge vil kunne regulere slike selskaper etter behov.

En lovbestemmelse eller en bestemmelse i en handelsavtale er imidlertid ikke alene tilstrekkelig til å sikre lønns- og arbeidsforhold. I juni 2016 kunne NRK melde at Arbeidstilsynet gransket Norges største bank, etter at det var kommet fram at indiske IT-arbeidere, ansatt i det indiske selskapet Tata Consultancy Service, jobbet 14–16 timer i døgnet, også på helligdager, mens de utførte tjenester for DNB i Norge. Dette var brudd på den norske arbeidsmiljøloven, og ble i media beskrevet både som sosial dumping og konkurransevridende (NRK 15.6.2016). Saken illustrerer at en økende internasjonal handel med tjenester gjør det nødvendig med årvåkenhet for å påse at lønns- og arbeidsforhold følger norsk lov og avtaleverk. Her spiller i dag både fagforeninger og Arbeidstilsynet en viktig rolle. Presset på norske lønns- og arbeidsvilkår vil avhenge av hvor mange og hvilke typer arbeidstakere som kommer

⁴¹ For eksempel regler om nasjonalitetskokker. UDI rundskriv RS 2010-110.

⁴² «All other requirements regarding entry, stay (including cumulation of periods), wages, working conditions and social security benefits shall continue to apply». Regjeringens andre tilbud i TiSA-forhandlingene, datert 21. oktober 2016.

⁴³ Utenlandske selskaper som registrerer seg kan, på lik linje med norske selskaper, formidle norsk arbeidskraft. De kan også fritt formidle utenlandske ledere (executive search services). Norway, Second revised conditional offer, 21 October 2016, s. 4 og 25.

til Norge. Per i dag er arbeidsinnvandringen fra tredjeland begrenset til en årlig kvote, og en tilsvarende kvote kan Norge ikke innføre for tjenesteytere under TiSA-avtalen. Den store arbeidsinnvandringen fra EU etter østutvidelsen har vist at det ikke bare er evnen til å regulere, men mulighetene til å kontrollere som i stor grad avgjør hvordan handelsavtaler påvirker arbeidsmarkedet. Mulighetene for tjenesteinnvandring fra EU-land er langt videre enn i TiSA, og det er liten grunn til å tro at TiSA vil få samme konsekvenser for det norske arbeidsmarkedet som det EUs østutvidelse har fått. Samtidig er åpningen relativt vid på noen områder, og ved økt tilstrømning som følge av økt tjenestehandel kan dette føre til problemer med håndheving og kontroll av bestemmelser knyttet til lønn, arbeidsvilkår med mer. TiSA vil imidlertid ikke i seg selv legge begrensninger på muligheten til å regulere arbeidsforhold og bekjempe sosial dumping.

Påvirker TiSA-avtalen offentlige anskaffelser?

Det korte svaret på spørsmålet om TiSA-avtalen vil påvirke offentlige anskaffelser, er nei. Norge er bundet av et regelverk om offentlige anskaffelser gjennom både WTO og EØS, og disse avtalene binder Norge til en åpen internasjonal konkurranse med hensyn til offentlige anskaffelser over en viss størrelse. En lekkasje fra Wikileaks viser samtidig at et eget vedlegg på offentlige innkjøp, som Norge har støttet, har vært oppe i TiSA-forhandlingene. Vi har derfor valgt å inkludere et lite avsnitt på offentlige anskaffelser her.

Offentlige innkjøp av varer og tjenester utgjorde 480 milliarder kroner i 2015, det vil si over 15 prosent av brutto nasjonalprodukt. Eksempelvis gjennomfører Utlendingsdirektoratet en offentlig anskaffelse når et nytt asylmottak etableres og driftes. I 2012 ble det antydnet at 20 prosent av det totale beløpet for offentlige innkjøp lyses ut for internasjonal konkurranse (NOU 2012: 2, s. 405). En andel av denne summen igjen omfatter tjenester.⁴⁴

Norge er part i WTO-avtalen om offentlige anskaffelser (Agreement on Government Procurement – GPA), som etablerer en global standard for offentlige anskaffelser. GPA er en plurilateral avtale, og det er ikke alle WTO-land som har ratifisert den (Smith 2015). Av TiSA-landene er det to land som ikke er medlem av GPA. Det er Mexico og Peru. Chile, Colombia, Costa Rica, Pakistan, Panama og Tyrkia har observatørstatus. Australia og New Zealand forhandler om medlemskap i GPA.⁴⁵ Dersom vedlegget om offentlige anskaffelser blir en del av TiSA-avtalen, vil selskaper fra disse landene som i dag ikke er medlem av GPA, også få mulighet til å delta i konkurranser om offentlige anskaffelser i Norge. Motsatt vil TiSA-avtalen gi norske aktører mulighet til å delta i offentlige anskaffelser, på ikke-diskriminerende grunnlag, i disse landene.

Norges regelverk om offentlige anskaffelser gjelder for myndigheter på alle nivåer (stat, fylke, kommune). Gjennom GPA gis leverandører fra land som er omfattet av avtalen klageadgang, og medlemmer av GPA har rett til å bringe saker inn for WTOs tvisteløsningsmekanisme. Utenlandske selskaper som er etablert i Norge, vil etter norsk lov være en juridisk person. Dersom de leverer tilbud på offentlig anskaffelse, vil de i dag ha rett til den samme behandlingen som nasjonalt eide selskaper.

⁴⁴ <https://www.ssb.no/offinnkj>

⁴⁵ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

Det er lite trolig at TiSA vil få bestemmelser om offentlige anskaffelser. Dersom dette likevel skulle skje, vil det ikke utvide Norges forpliktelser til å likebehandle utenlandske selskaper ved offentlige innkjøp.

Hvordan kan TiSA-avtalen påvirke arbeidstakerne i offentlig sektor?

Offentlig sektor er ikke klart avgrenset, verken i norsk dagligtale eller i internasjonale avtaler. Det er flytende grenser mellom ulike former for offentlig virksomhet, og ulike land har ulik tradisjon for hvilke tjenester som er offentlige og hvilke som utføres av private aktører eller frivillige organisasjoner. For oss i Norge er det viktig at vår forståelse for hva som hører inn under offentlig sektor, respekteres i de avtalene som Norge inngår med andre land.

Det er neppe mulig å komme fram til en helt «presis definisjon» av offentlig sektor. I TiSA-avtalen er dette løst ved at avtalen ikke omtaler offentlig sektor spesielt, men i stedet dreier seg om ulike tjenestesektorer. Disse er mer presise, men det vil alltid kunne oppstå uenighet om hvor grensene går. Slik uenighet løses vanligvis i WTOs tvisteløsningssystem. Uenighet mellom TiSA-land kan trolig også bli løst i TiSAs tvisteløsningssystem. Noen få tjenester er nevnt i TiSAs kjernetekst, og helt unntatt avtalen. Ut over dette har norske myndigheter listet opp hvilke tjenestesektorer Norge vil gi markedsadgang. TiSA pålegger ikke Norge å gi utenlandske tjenestetilbydere markedsadgang i de andre tjenestesektorene.

Offentlig sektor, i vid forstand, vil vi finne i alle tre deler av TiSA-avtalen. Den delen av offentlig sektor som faller inn under det vi har kalt kjerneteksten, det vil si de delene av offentlig sektor som dreier seg om myndighetsutøvelse, forvaltning, rettsvesen, forsvar og trygdetjenester, vil ikke utsettes for markedsadgang. TiSA vil ikke ha noen betydning for arbeidstakerne i disse sektorene.

I den andre delen av TiSA, som omfatter sektorer og tjenester Norge har unntatt fra nasjonal likebehandling og markedsadgang, vil ansatte kunne oppleve markeds-konkurranse fra både norske og utenlandske private aktører. Dette vil kunne påvirke stillingen til ansatte i offentlig sektor, for eksempel innenfor skole, helse eller omsorg for eldre. Denne konkurransen møter imidlertid ansatte i offentlig sektor også i dag. TiSA vil ikke endre på denne situasjonen på noen måte. Myndighetene vil fortsatt kunne velge å sette ut tjenester til private eller frivillige aktører, eller velge å sørge for at tjenestene blir levert av kommunale etater. TiSA-avtalen er heller ikke til hinder for at myndighetene kan forby private tjenesteleverandører. Hvordan offentlig sektor skal utvikles, vil dermed være et politisk spørsmål, som må avgjøres i det norske demokratiet. Det er dette som vil kunne påvirke offentlig ansatte, ikke TiSA-avtalen. TiSA vil, innenfor disse sektorene, ikke berøre norske myndigheters rett til å levere tjenestene selv eller favorisere norske leverandører, for eksempel frivillige organisasjoner.

Det finnes også tjenester som det offentlige leverer på det åpne markedet i konkurranse med andre leverandører. Dette er sektorene med markedsadgang og det tredje området TiSA-avtalen regulerer. Her gjelder regelen om likebehandling hvis det ikke er tatt særskilte unntak. Offentlig ansatte i virksomheter som ligger i disse sektorene, vil kunne påvirkes av konkurransen fra norske og utenlandske private tjenestetilbydere. På grunn av kravet til likebehandling har ikke norske myndigheter adgang til å subsidiere eller støtte slik virksomhet, men må drive konkurransemessig. Vi kjenner dette fra statseide aksjeselskaper og fra offentlige selskaper innenfor post og jernbane som konkurrerer om varetransport. TiSA-avtalen begrenser ikke det

offentliges mulighet til å drive slik virksomhet, men dersom offentlige myndigheter vil forskjellsbehandle offentlige eller private norske selskaper, kan dette komme i konflikt med TiSA-avtalen. Det er likevel viktig å være klar over at slik forskjellsbehandling heller ikke er lov i dag, og at likebehandling er en viktig del av EØS-avtalen. TiSA vil dermed ikke endre noe i forhold til dagens regelverk.

6 Sammendrag og konklusjon

TiSA (Trade in Services Agreement) er en avtale om handel med tjenester som EU og 22 andre land har forhandlet om siden 2013. Når forhandlingene om TiSA er ferdige, skal avtalen godkjennes av landene som har deltatt i dem. Målsettingen med TiSA er å skape forutsigbarhet for handel med tjenester, ved at partene i avtalen forplikter seg til ikke å innføre nye diskriminerende regler som hindrer tjenesteytere fra ett land i å levere tjenester i et annet land.

Norge eksporterer tjenester for rundt 400 milliarder kroner i året. Den norske regjeringen har ønsket å forhandle en ny avtale som gir et regelverk for handel med tjenester. Det skal sikre forutsigbarhet og likebehandling av innenlandske og utenlandske tjenestetilbydere. Regjeringen har som mål at TiSA etter hvert kan bli en del av WTO-systemet.

Kritikerne av TiSA argumentert for at avtalen kan øke konkurransen og begrense vår mulighet til å regulere tjenestene, og dessuten presse fram privatisering av offentlige tjenester. Myndighetene svarer på sin side at TiSA-avtalen i all hovedsak vil ha positive konsekvenser for Norge, og at avtalen ikke vil tvinge fram privatisering eller deregulering av offentlige tjenester.

Målet med denne rapporten har vært å belyse hvordan TiSA er bygget opp, hva avtalen vil regulere, og hvilke konsekvenser den kan få for arbeidsmarkedet og velferdsstaten i Norge. Vårt utgangspunkt er det handelsregimet Norge i dag er en del av gjennom EØS-avtalen og medlemskapet i WTOs GATS-avtale. Vi ser på hvilke konsekvenser TiSA vil få innenfor disse rammene.

Handelsavtaler har fått mye kritikk for at de øker globaliseringen og skaper økonomiske forskjeller. Globaliseringen ser heller ikke ut til å ha ført til større økonomisk utjevning. Kritikken mot handelsavtaler har hatt ulike utgangspunkt. Noen har vært opptatt av at en skjev maktfordeling mellom rike og fattige land gjør at rike land tjener mest på handelsavtalene. Andre har ment at handelsavtalene fører til svekket nasjonal kontroll og utflytting av lokale arbeidsplasser, og at varer og tjenester i større grad bør produseres nasjonalt og i nærområder. Handelsavtaler har også vært sett som et redskap for sterke kapitaleiere og kapitalforvaltere som fremmer sine egne interesser på bekostning av arbeidstakere i alle land, uten hensyn til arbeidstakernes rettigheter.

WTOs avtale om handel med tjenester (GATS) ble inngått i 1994, og trådte i kraft året etter. Mye av handelen med tjenester har utviklet seg siden GATS-avtalen ble vedtatt. I Norge har flere offentlige tjenester blitt kommersialisert, deriblant telesektoren og deler av post- og jernbanesektoren. Sammen med en rekke andre land gikk Norge inn for å forhandle fram en ny avtale for handel med tjenester.

Handelsavtaler er viktig for Norge. Helt siden seilskutetiden har Norge hatt en åpen og utadrettet økonomi, der den internasjonale handelen har vært en forutsetning for vekst og velstand. Norge har derfor alltid vært positiv til å etablere internasjonale avtaler som kan regulere handelen. Slike avtaler sikrer forutsigbarhet og tilgang til internasjonale markeder. Som et lite land har Norge foretrukket multilaterale avtaler

der mange land er med, framfor bilaterale avtaler som lettere gir store land mulighet til å legge press på små. Norge har derfor vært en støttespiller i oppbyggingen av WTOs avtaleverk. Når Norge har valgt å ta del i TiSA-forhandlingene utenfor WTO, er det med et uttrykt mål om at flere land på sikt kan slutte seg til TiSA, og at TiSA kan tas inn i WTO og bli en del av WTOs avtaler.

GATS og TiSA er bygget opp rundt prinsippene om markedsadgang, nasjonal likebehandling og bestevilkårsprinsippet. Å gi markedsadgang betyr å forplikte seg til ikke å innføre såkalte kvantitative begrensninger, det vil si monopoler, kvoter, begrensninger på utenlandsk eierskap eller liknende. Nasjonal likebehandling betyr at de samme reglene som gjelder for norske selskaper, også skal gjelde for utenlandske selskaper, og at disse reglene ikke skal føre til en reell forskjellsbehandling. Uenighet mellom to stater om hva som er likebehandling vil måtte løses i TiSAs tvisteløsningssystem. Bestevilkårsprinsippet betyr at et land ikke kan forskjellsbehandle medlemslandene som er part i en handelsavtale. TiSA omfatter fire ulike måter å levere en tjeneste på: 1. grensekryssende tjenester, 2. forbruk i utlandet, 3. kommersiell tilstedeværelse, og 4. utstasjonering av personer.

TiSA er bygget opp som lister over sektorer med markedsadgang og lister med reserverasjoner. Hvert land lister opp de sektorene det forplikter seg til å gi markedsadgang i. Dette er en såkalt positiv liste, og forpliktelsen til å gi markedsadgang gjelder bare her. Selv om et land forplikter seg til å gi markedsadgang innenfor visse sektorer, kan det reservere seg mot å gi nasjonal likebehandling eller full markedsadgang. Disse reserverasjonene føres i en såkalt negativ liste. Et land kan bare føre opp begrensningene for nasjonal likebehandling som følger av det regelverket landet har ved inngåelsen av avtalen, og ikke andre begrensninger. Dette kalles «frys». Det er også knyttet en såkalt «skralle»-mekanisme til listen med reserverasjoner. Det betyr at dersom en reserverasjon fjernes, vil den ikke kunne innføres igjen.

Noen tjenester er helt unntatt fra TiSA-avtalen. Det dreier seg om tjenester som til-bys av offentlige myndigheter på ikke-kommersiell basis eller som ikke skjer i konkurranse med andre tjenesteleverandører. Dette gjelder for eksempel rettsvesen, forsvar eller trygdetjenester.

I noen sektorer har Norge ikke bundet seg til å gi nasjonal likebehandling og markedsadgang. Her har myndighetene ikke bundet seg til å behandle utenlandske og norske selskaper likt, og de har fullt politisk handlingsrom. Dette gjelder blant annet sykehus tjenester, sosiale velferdstjenester, grunnutdanning og flere andre offentlige tjenester.

I sektorene der Norge har forpliktet seg til å gi markedsadgang, kan myndighetene ikke innføre monopoler eller andre begrensninger på markedsadgangen. I utgangspunktet skal alle utenlandske tjenestetilbydere innenfor disse sektorene behandles likt med norske. Norge har likevel ført opp en rekke begrensninger på nasjonal likebehandling. Uenighet om hvor grensene går for ulike tjenestesektorer vil måtte løses i WTOs eller TiSAs tvisteløsningssystem.

Regelverket som regulerer opphold for personer som skal yte tjenester i Norge, er det samme i TiSA-avtalen som i GATS, og er strengere enn i dagens utlendingslov. Utsendte arbeidstakere fra land som er part i TiSA (unntatt EU/EØS), vil måtte følge utlendingslovens regler om å søke oppholdstillatelse på lik linje med utsendte arbeidstakere fra andre tredjeland, og de vil måtte følge bestemmelsen om at norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde. TiSA vil dermed ikke øke mulighetene for å få opphold i Norge ut over de reglene som allerede gjelder.

Økt handel med tjenester og bruk av utstasjonerte arbeidstakere har skapt betydelige utfordringer når det gjelder å ivareta anstendige lønns- og arbeidsforhold i Norge. I den norske regjeringens tilbud i TiSA-forhandlingene, er det tatt forbehold om at norske lønns- og arbeidsforhold skal gjelde for tjenesteinnvandring etter TiSA-avtalen. Slike krav har imidlertid vist seg vanskelig å håndheve. For å unngå sosial dumping og brudd på arbeidsmiljøloven, er det viktig at myndighetene, uavhengig av TiSA-avtalen, bygger opp institusjoner og støtter organisasjoner som utøver en kontroll i arbeidsmarkedet. TiSA-avtalen vil i seg selv ikke legge begrensninger på muligheten til å regulere arbeidsforhold, men økt tilstrømming av tjenesteinnvandrere som følge av økt handel kan gjøre det vanskeligere å håndheve og kontrollere bestemmelsene. Hvor stor tilstrømmingen vil bli, er vanskelig å forutse, og kan også endres dersom land som per i dag ikke er med i TiSA-forhandlingene skulle slutte seg til avtalen på et senere tidspunkt.

I sektorer som er unntatt TiSA-avtalen, eller i sektorer der Norge ikke har forpliktet seg til å gi nasjonal likebehandling og markedsadgang, vil avtalen ikke få betydning for arbeidstakerne. I det store og hele er arbeidstakerne i offentlig sektor skjermet i TiSA-avtalen. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil oppstå diskusjoner om enkelte tjenester, som er knyttet til offentlig sektor, er skjermet eller ikke.

I sektorer med markedsadgang gjelder prinsippet om nasjonal likebehandling, og her kan TiSA-avtalen begrense myndigheters adgang til å subsidiere eller støtte offentlig virksomhet, som forutsettes å drive konkurransemessig. Det vil lett kunne oppstå uenighet om hva som er likebehandling når det offentlige driver i konkurranse med private, og slik uenighet kan bli gjenstand for tvister. Offentlig forretningsdrift reguleres imidlertid av bestemmelser som allerede gjelder i dag, og som er fastsatt i norsk lovverk og er en viktig del av EØS-avtalen. TiSA vil dermed ikke endre noe i forhold til dagens regelverk.

Konklusjon

TiSA-avtalen har vært under forhandling i flere år, og det er grunn til å tro at partene i løpet av ikke så lang tid vil kunne undertegne en ferdig avtale. Forhandlingene om TiSA har vært ført av regjeringen. Når den endelige avtalen foreligger, vil den bli sendt til Stortinget for debatt og godkjenning.

Vi har i dette notatet forsøkt å redegjøre for hvordan TiSA er bygget opp, hva den handler om, og hvilke konsekvenser den kan få for arbeidsmarkedet og velferdsstaten i Norge. Når vi har vurdert betydningen og konsekvensene av en eventuell TiSA-avtale, har vi lagt til grunn at Norge er bundet av de internasjonale forpliktelsene som gjelder i dag, som EØS-avtalen og handelsavtalene i WTO.

På den ene siden har det vært reist kritikk mot handelsavtaler og hvilke konsekvenser slike avtaler har for mange land. Det er ikke vanskelig å se at økt handel over tid har ført til betydelige endringer både i næringsstruktur og i arbeidslivet i mange land. Hele industrigrener har blitt lagt ned, og ofte har dette skjedd med negative følger for arbeidstakerne. For Norges del har EØS-tilknytningen ført til betydelige utfordringer knyttet til arbeidsvandring og utstasjonering av arbeidstakere som del av handel med tjenester. Uakseptabelt lave lønninger og brudd på arbeidsmiljølovgivningen har vært blant konsekvensene. Her har fagbevegelsen vært en vakthund, og myndighetene har iverksatt flere tiltak for å bekjempe dette.

På den andre siden er det ikke tvil om at Norge er blant landene i verden som har mye å tjene på en mest mulig fri verdenshandel. Dette har vært et kjennetegn ved norsk økonomi i flere hundre år. I dag har norsk industri og norske selskaper som selger tjenester behov for tilgang til internasjonale markeder for å kunne vokse og for å kunne konkurrere med store multinasjonale selskaper. Vi har sett at selskaper som Telenor har lyktes i noen markeder og mislyktes i andre. Ofte er det forutsigbarhet knyttet til reguleringen av tjenester som er avgjørende for suksessen. Dette gjør at norske myndigheter under skiftende regjeringer har arbeidet for å få på plass flernasjonale handelsavtaler.

TiSA-avtalen er under forhandling, men det norske tilbudet er kjent. Våre slutninger er gjort under forutsetning av at det ikke kommer vesentlige endringer i forhold til det som er kjent i dag. Så langt vi kan se, er det minimale forskjeller på forpliktelsene Norge har tilbudt i TiSA, og de forpliktelsene som Norge har tatt i GATS-avtalen fra 1994.

Norske myndigheters handlingsrom påvirkes i dag i stor grad av EØS-avtalen og integreringen i Europa. Dette fellesskapet har brakt utfordringer, men også fordeler. Det foregår i dag en debatt om hvordan Norge bedre kan utnytte det handlingsrommet som finnes innenfor EØS, for å sikre anstendige lønns- og arbeidsforhold, og beskytte sentrale velferdsinstitusjoner. TiSA-avtalen vil ikke legge nye begrensninger på det handlingsrommet Norge har i dag.

TiSA-avtalen åpner i liten grad muligheter for arbeidstakere eller ansatte tjenesteytere til å komme til Norge ut over de mulighetene som allerede finnes i dag. På sikt vil trolig økt handel med tjenester føre til økt inn- og utvandring, og tilstedeværelse av flere utenlandske tjenesteytere i Norge. Reguleringen av slik inn- og utvandring vil fortsatt kunne skje i utlendingsloven, og TiSA legger ikke store begrensninger på dette. Økt tjenestehandel kan imidlertid føre til press på arbeidsmarkedet innenfor sektorer der det brukes spesialister og faglærte. Dette kan gi problemer med håndheving og kontroll av bestemmelser knyttet til lønn, arbeidsvilkår og andre sosiale forhold.

Privatisering av offentlig virksomhet kan være et problem for offentlig ansatte og kan påvirke tjenestene. EØS-reglene setter rammer for hvordan det offentlige kan opptre der offentlig virksomhet konkurrerer med privat virksomhet. TiSA-avtalen forutsetter at utenlandske og norske virksomheter skal behandles likt. Store deler av det vi i dag oppfatter som offentlig virksomhet, er imidlertid unntatt fra markedsadgang i TiSA-avtalen, og avtalen vil dermed ikke ha noen konsekvenser for norske myndigheters handlingsrom på disse områdene. Det er likevel et usikkerhetsmoment knyttet til handelsavtaler som TiSA. Selv om en avtaletekst som inngås i dag ikke ser ut til å legge begrensninger på politikernes handlingsrom, kan dagens tolkning av teksten i framtiden bli utfordret. Det kan reises spørsmål ved nye reguleringer og om disse virker handelshindrende dersom de ikke likebehandler utenlandske tjenesteytere. Det kan også reises tvil om hva som skal regnes inn under offentlig sektor, eller om hvilke tjenester som etter avtalen skal ha fri markedsadgang. Dersom det i framtiden oppstår slike tvister, må de eventuelt løses i TiSAs tvisteløsningssystem.

Norge har i dag en åpen økonomi med forpliktelser overfor EØS og gjennom GATS-avtalen. Vi har et stort innslag av utenlandske virksomheter i norsk økonomi. Vår konklusjon er at TiSA ikke legger store begrensninger på norske myndigheters handlingsrom, og at forpliktelsene ikke går ut over de forpliktelsene Norge allerede har i dag. Vi tror ikke at en TiSA-avtale vil få vesentlige konsekvenser for arbeidsmarkedet, arbeidstakere i offentlig sektor eller velferdstjenestene. Avtalen kan, sammen med

andre utviklingstrekk, føre til økt handel med tjenester i verden. Den kan gi norske virksomheter større forutsigbarhet når de vil etablere seg i utlandet.

Det har vist seg vanskelig å få enighet om en multilateral avtale om tjenestehandel innenfor WTO. Derfor har Norge deltatt i forhandlinger om TiSA. Alternativet til en plurilateral avtale som TiSA, kan være bilaterale avtaler med land Norge ønsker særskilte handelsforbindelser med. Bilaterale avtaler gir imidlertid store land mer forhandlingsmakt enn små. Norge har vært opptatt av å sikre norsk næringsliv like gode handelsbetingelser som virksomheter i EU. Denne målsettingen kan være vanskelig å nå bare gjennom bilaterale avtaler.

Norge er i dag med i EØS, og det hjemlige arbeidsmarkedet har vært preget av utfordringer knyttet til et åpent arbeidsmarked. Med eller uten en ny TiSA-avtale i tillegg, er det viktig at politikerne viser vilje og evne til å bruke det handlingsrommet som er innenfor handelsavtalene, for å sikre at utfordringene i arbeidsmarkedet og utviklingen i offentlig sektor ikke skaper større sosial og økonomisk ulikhet. Samtidig er det viktig at Norge, som gjennom over hundre år har vært et lite land med en åpen økonomi, sikres tilgang til verdensmarkedet også i framtiden.

7 Summary and conclusions

The TiSA agreement. Content and consequences for the labour market and the welfare state

TiSA (Trade in Services Agreement) is an agreement on trade in services over which the EU and 22 other countries have been negotiating since 2013. When the TiSA negotiations are completed, the agreement must be endorsed by the negotiating countries. The objective of TiSA is to establish predictability for service trade, by having the parties commit to refraining from introduction of new discriminatory rules that block service providers in one of the countries from delivering services in another.

Norway exports services amounting to around NOK 400 billion per year. It has been the wish of the Norwegian Government to negotiate a new agreement that provides a regulatory framework for trade in services. This should ensure predictability and equality of treatment for domestic and foreign service providers. The government's aim is that TiSA should gradually become part of the WTO system.

The critics of TiSA have argued that the agreement will increase competition and restrict our opportunities to regulate services, as well as create pressure for privatization of public services. The authorities, on the other hand, respond that the TiSA agreement will mainly have beneficial effects for Norway and will not give rise to any pressure towards privatization of public services.

The objective of this report is to elucidate the structure of TiSA, the agreement's regulatory scope and the consequences that it may entail for the Norwegian labour market and welfare state. Our point of departure is the trade regime of which Norway currently is part through the EEA Agreement and the membership in the GATS agreement under the WTO. We examine the consequences of TiSA within this framework.

Trade agreements have attracted a lot of criticism for increasing globalization and giving rise to economic inequality. Nor does globalization appear to have brought more economic equality. The criticism of trade agreements has drawn on various perspectives. Some have been concerned that a skewed distribution of power between rich and poor countries causes the rich countries to benefit most from trade agreements. Others have claimed that trade agreements weaken national control and cause relocation of local workplaces, and argue that goods and services to a greater extent ought to be produced domestically and in neighbouring regions. Trade agreements have also been regarded as a tool for strong capital owners and managers who promote their own interests at the cost of workers in all countries, with no concern for workers' rights.

The WTO General Agreement on Trade in Services (GATS) was signed in 1994 and came into force the following year. Trade in services has changed considerably in nature since the adoption of the GATS agreement. In Norway, a number of public services have been privatized, including telecommunications and parts of the postal and railways sector. In concert with a number of other countries, Norway thus opted to negotiate a new agreement on trade in services.

Trade agreements are crucial for Norway. Ever since the days of the sailing ships, Norway's economy has remained open and externally oriented, and international trade has been a precondition for growth and prosperity. Norway has therefore always held a positive attitude to international agreements for regulation of trade. Such agreements ensure predictability and access to international markets. As a small country, Norway has preferred multilateral agreements that include multiple countries, rather than bilateral agreements that give larger countries a greater opportunity to put pressure on small ones, and has therefore supported the development of regulatory frameworks under the WTO. Norway's decision to participate in the TiSA negotiations is based on the explicit goal that further countries will join TiSA over time and that TiSA should be incorporated into the WTO and become a part of its framework.

GATS and TiSA are based on the principles of market access, national treatment and the most-favoured-nation principle. Providing market access means to commit to not introducing so-called quantitative restrictions, i.e. monopolies, quotas, restrictions on foreign ownership or similar. National treatment means that the rules that apply to Norwegian enterprises should also apply to foreign ones, and that these rules should not give rise to de facto differential treatment. Any disagreement between two states regarding what constitutes equality of treatment will need to be resolved through TiSA's dispute resolution system. The most-favoured-nation principle implies that a country may not discriminate against the member countries of a trade agreement. TiSA encompasses four different modes of service delivery: 1. cross-border services; 2. consumption abroad; 3. commercial presence; and 4. posting of people.

TiSA contains lists of sectors with market access and lists of reservations. Each country lists the sectors in which they commit to granting market access. This is a so-called positive list, and the commitment to provide market access applies only here. Even though a country commits to providing market access to certain sectors, it can list reservations against national treatment or unrestricted market access. These reservations are entered on a so-called negative list. A country may only list reservations that follow from the country's regulation at the time of the agreement. This is referred to as a 'freeze'. A so-called 'ratchet' mechanism is also linked to the list of reservations, meaning that if a reservation is removed, it cannot be reintroduced.

Some services are totally exempt from the TiSA agreement. These include services that are provided by public authorities on a non-commercial basis or not in competition with other service suppliers. This applies to, for example, the judicial system, military defence and social benefits.

In some sectors, Norway has not committed to granting national treatment and market access. Here, the authorities are not obligated to treating foreign and Norwegian enterprises equally, and they have retained full political latitude. This includes hospital services, social welfare services, primary/lower secondary education and a number of other public services.

In the sectors where Norway has committed to granting market access, the authorities may not introduce monopolies or other restrictions to market entry. In principle, all foreign service providers in these sectors should be treated as equals to their Norwegian counterparts. However, Norway has entered a number of restrictions on national treatment. This includes the right to posting of workers, which essentially has been restricted to a period of three months.

The regulations that govern residence for people who will provide services in Norway are identical in the TiSA agreement and in GATS, and stricter than the prevailing Immigration Act. Posted workers from countries that are part of TiSA (with the exception of the EU/EEA) will need to comply with the provisions in the Immigration Act on application for a residence permit, on an equal footing with posted workers from other third countries, and the provision that Norwegian wages and working conditions shall apply will need to be obeyed. Thereby, TiSA will thus not provide any opportunities for obtaining residence in Norway beyond those granted by the prevailing rules.

Increasing trade in services and use of posted workers has given rise to considerable challenges when it comes to preserving decent wages and labour conditions in Norway. In the TiSA negotiations, the Norwegian government has made the reservation that Norwegian wage levels and working conditions shall apply. However, such requirements have proven difficult to enforce. To avoid unacceptably low wages and violations of the Working Environment Act, it is crucial that the government, independently of the TiSA agreement, seeks to establish institutions and give support to organizations that enforce labour market regulations. The TiSA agreement of itself will not entail any restrictions on the opportunities to regulate working conditions, but a greater influx of service migrants as a result of increased trade may render it more difficult to monitor and enforce the provisions. It is difficult to predict the magnitude of the influx, and it may also change if countries that are currently not included in the TiSA negotiations become signatories to the agreement at a later time.

In sectors that are exempt from the TiSA agreement or in which Norway has not committed to equal national treatment and market access, the agreement will have no regulatory effects for employees. Public sector employees are largely protected in the TiSA agreement. However, it cannot be ruled out that discussions will arise as to whether particular services connected with the public sector are protected or not.

In sectors with market access, the principle of national treatment applies, and here the TiSA agreement may restrict the authorities' opportunities to grant subsidies or support to public enterprises that are presumed to operate on competitive conditions. Disagreement may easily arise regarding what constitutes equality of treatment when the public sector operates in competition with the private sector, and such disagreement may become the subject of disputes. However, public sector business operation is already regulated by provisions that apply today, as stipulated by Norwegian legislation and as a key component of the EEA Agreement. TiSA will thus not involve any changes of prevailing regulations.

Conclusion

The TiSA negotiations have been underway for several years, and we may assume that the parties will sign a finished agreement in the near future. The TiSA negotiations have been led by the government. When the final agreement text is ready, it will be submitted to the Storting for deliberation and approval.

In this report we have sought to give an account of the structure of TiSA, its content and the consequences it might entail for the labour market and the welfare state. In assessing the impact and consequences of a possible TiSA agreement, we have assumed that Norway is bound by its international commitments, such as the EEA Agreement and the WTO trade agreements.

On the one hand, criticism has been voiced against trade agreements in general and the consequences they entail for many countries. It is obvious that increased trade over time has spurred considerable changes in the industrial structure and working life in countries across the globe. Entire industries have closed down, often with dire consequences for the workers. As regards Norway, affiliation with the EEA has given rise to considerable challenges associated with labour migration and posting of workers as an element of the trade in services. These consequences have included social dumping, involving unacceptable low wages and violations of the Working Environment Act. The trade union movement has served as a watchdog in this area, and the authorities have enacted a series of measures to combat these violations.

On the other hand, however, there can be no doubt that Norway is among those countries of the world that stand to benefit from a maximally free international trade. This has been a hallmark of the Norwegian economy for centuries. Today, Norwegian industries and enterprises that provide services need access to international markets to be able to grow and compete with large, multinational conglomerates. We have seen that companies such as Telenor have succeeded in some markets and failed in others. Predictability linked to the regulation of services will often be the decisive success factor. As a result, Norwegian authorities under various governments have sought to establish multilateral trade agreements.

The TiSA negotiations are still ongoing, but the Norwegian position is known. Our conclusions have been drawn on the precondition that no significant changes to the prevailing situation are introduced. As far as we can see, there are only minimal differences in the commitments that Norway has offered to TiSA and the obligations that follow for Norway from the 1994 GATS agreement.

Today, the Norwegian authorities' room for manoeuvre is largely circumscribed by the EEA Agreement and European integration. This community has given rise to challenges, but also to advantages. There is an ongoing debate on how Norway can make use of the latitude that exists within the EEA to ensure decent wages and labour conditions and protect key welfare institutions. The TiSA agreement will not impose any further restrictions on the room for manoeuvre that Norway today enjoys.

The TiSA agreement allows little opportunity for employees or employed service providers to come to Norway, beyond the opportunities that already exist. It is likely that increased trade in services will result in greater immigration and emigration, and the presence of a larger number of foreign service providers in Norway. These types of migration will continue to be regulated by the Immigration Act, and TiSA places no significant restrictions on this. However, increased trade in services may result in pressure on the labour market in sectors that make use of specialists and skilled workers. This may give rise to problems with enforcement and monitoring of provisions connected with wages, working conditions and other social factors.

The privatisation of public enterprises may present a problem for public sector employees and may impact on the services. The EEA rules set frameworks for how the public sector can act where public and private enterprises are in competition. The TiSA agreement stipulates that foreign and Norwegian enterprises shall be treated equally. However, large parts of what we currently consider to be public service are exempt from market access in the TiSA agreement, and the agreement will therefore have no consequences for the Norwegian authorities' room for manoeuvre in these areas. There is nevertheless an element of uncertainty attached to trade agreements such as TiSA. Even though the text of an agreement entered into today does not

appear to set restrictions on politicians' room for manoeuvre, the current interpretation of the text may be challenged in the future. When new regulations are introduced, questions may arise as to whether these have the effect of restricting trade if they do not treat foreign service providers equally. Doubts may also be raised regarding what shall be considered to fall within the public sector, or what services shall have free market access pursuant to the agreement. If such disputes should arise in the future, they will potentially need to be resolved through TiSA's dispute resolution system.

Today, Norway has an open economy with obligations towards the EEA and through the GATS agreement. Foreign enterprises represent a large element of the Norwegian economy. Our conclusion is thus that TiSA will not significantly restrict the Norwegian authorities' room for manoeuvre beyond the commitments that already have been made, and that a TiSA agreement will not entail substantial consequences for the labour market, public-sector employees or welfare services. In conjunction with other trends, the agreement may lead to increased trade in services globally, and give Norwegian enterprises greater predictability when they wish to establish themselves abroad. It has proved difficult to reach an accord on a multilateral agreement on trade in services within the WTO, and Norway has therefore participated in negotiations on TiSA. A possible alternative to a plurilateral agreement such as TiSA would be bilateral agreements with countries with which Norway wishes to establish particular trade relations. However, bilateral agreements give large countries more negotiating power than small ones. Norway has been concerned to ensure Norwegian industry conditions of trade on a par with enterprises in the EU. This objective may be difficult to achieve through bilateral agreements alone.

Norway today is a member of the EEA, and its domestic labour market has been fraught with challenges associated with an open labour market. With or without the addition of a new TiSA agreement, it is essential that politicians show the willingness and capacity to use the room for manoeuvre that is contained in the trade agreements in order to ensure that these challenges in the labour market and developments in the public sector do not create greater social and economic inequality. It is also essential that Norway, which has been a small country with an open economy for more than a century, is also guaranteed access to the global market in the future.

Referanser

- BEUC (2016). *Analysis of the TiSA E-Commerce Annex & Recommendations to the Negotiators*. Bureau Européen des Unions de Consommateurs, September 2016. http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2016-083_lau_beucs_analysis_e-commerce_tisa_2016.pdf
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. & Windsvold, M. (2015). *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. NIBR-rapport 2015:1.
- Christensen, T. & Lægread, P. (1998). *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Datatilsynet (2013). *Big Data – personvernprinsipper under press*.
- ITUC (2016). *All about TiSA. Everything you didn't know about the Trade in Services Agreement*. ITUC.
- Melchior, A. (red.) (2016). *TTIP og Norge: Virkninger og handlingsvalg*. NUPI-rapport. [Rapport nr. 8, 2016]. <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2420236/3/TTIP+main+report+Melchior+1Nov2016.pdf>
- Meld. St. 29 (2014-2015). *Globalisering og handel – Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Mellbye, C. S., Theie, M. G. & Grünfeld, L. A. (2016). *Omfang og betydning av handel med tjenester for Norge – med særlig fokus på TiSA-avtalen*. Menon-publikasjoner nr. 50/2016.
- Nei til EU (2016). *TiSA på 10 minutter. Hvordan vil TiSA-avtalen påvirke norske helse- og omsorgstjenester*. Basert på Nei til EUs arbeidsnotat 2/2016, av Ebba Boye.
- Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Nullpunktanalyse*. Oslo: Fafo-rapport 2016:07.
- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*.
- OECD (2017). *Services Trade Restrictiveness Index*. <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm> (lastet ned 20.3.2017)
- Oxfam (2017). *An economy for the 99%*. Oxfam briefing paper, January 2017. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-en.pdf
- Rodrik, D. (2016). Put Globalization to Work for Democracies. *The New York Times*, Sep. 17, 2016. https://www.nytimes.com/2016/09/18/opinion/sunday/put-globalization-to-work-for-democracies.html?_r=0
- Smith, S. R. (2015). Preliminary analysis of leaked proposed TiSA Annex on Government Procurement. Wikileaks: <https://wikileaks.org/tisa/analysis/Analysis-of-201504-Annex-on-Government-Procurement/>
- Stiglitz, J. (2006). *Making globalization work*. London: Allen Lane.
- WTO (2013). *The General Agreement on Trade in Service. An Introduction*. Trade in Service Division, 31.1.2013.

TISA-avtalen

TISA står for Trade in Services Agreement og er en avtale om handel med tjenester, som 50 land i verden forhandler om – deriblant Norge. Denne rapporten redegjør for hva TISA omfatter og hvilke konsekvenser avtalen kan få for arbeidsmarkedet og velferdsstaten i Norge. Kritikerne av avtalen hevder den kan føre til økt konkurranse, begrense Norges mulighet til å regulere tjenester, og dessuten at TISA vil presse fram privatisering av offentlige tjenester. Gjennom TISA vil Norge forplikte seg til å gi utenlandske selskaper markedsadgang i noen sektorer. Utenlandske virksomheter skal også ha såkalt nasjonal likebehandling, det vil si de skal behandles likt med norske virksomheter. På noen områder og i noen sektorer har Norge reservert seg mot dette. Gjennom medlemskapet i EØS og i WTOs handelsavtaler er Norge i dag forpliktet til nasjonal likebehandling. Rapporten konkluderer med at TISA, når den blir underskrevet, trolig ikke vil begrense norske myndigheters handlingsrom ut over de forpliktelsene Norge allerede har i dag.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2017:16
ISBN 978-82-324-0375-2
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20624