

Liv Tørres, Jon Erik Dølvik
og Dag Olberg

NY NORSK STANDARD?

Nye europeiske
reguleringsmodeller
for produktsikkerhet, helse
og miljø



Ny norsk standard?

**Nye europeiske reguleringsmodeller
for produktsikkerhet, helse og miljø.**

**Liv Tørres, Jon Erik Dølvik
og Dag Olberg.**

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1991

2. opplag 1991

ISBN 82-7422-054-4

Omslagsillustrasjon: Karl Rikard Nygaard

Omslag og trykk:  **Falch** Hurtigtrykk, Oslo

FAFOs rapportserie: Fagbevegelsen og Europa

Denne rapporten inngår i en serie FAFO utgir med utgangspunkt i forskningsprogrammet Fagbevegelsen og Europa. Den felles problemstillingen er hvilke utfordringer internasjonalisering og europeisk integrasjon reiser for det norske samfunn og for fagbevegelsen på ulike felter. Siktemålet er å bidra til økt kunnskap og en åpen og nyansert debatt om Norges forhold til Europa.

Programmet løper over flere år, spenner over et bredt spekter av prosjekter og problemstillinger, og har ulike oppdragsgivere og samarbeidspartnere

Internasjonalisering og europeisk integrasjon - utfordringer for fagbevegelsen. Oppdragsgiver: LO. Medarbeidere: Jon Erik Dølvik og Dag Stokland.

Et åpnere europeisk marked - utfordringer for Næringsmiddelindustrien. Oppdragsgiver Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund og NHO. Medarbeidere: Arild H. Steen (prosjektleder) og Tørunn Olsen.

EF-tilpasning og harmonisering av skatter og avgifter - virkninger for offentlig sektor. Oppdragsgivere: Norsk Kommuneforbund og Statstjenestemannskartellet. Medarbeidere: Axel Pedersen (prosjektleder) og Espen Paus.

Europeisk integrasjon, velferdsstaten og den sosiale dimensjon. Oppdragsgiver: NORAS. Prosjektleder Kåre Hagen koordinerer arbeidet innenfor FAFOs velferdsstatsgruppe.

Sosialpolitikk og minstesikring i Europa. Oppdragsgiver: NORAS. Prosjektleder: Ivar Lødemel.

Norsk standard under endring? Nye reguleringsmodeller for helse, sikkerhet og miljø i Europa. Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet og Kommunaldepartementet. Prosjektleder: Liv Tørres.

Flere av FAFOs øvrige prosjekt berører også problemstillinger knyttet til europeisk integrasjon. Ove Langeland arbeider med temaet Overskuddsdeling og økonomisk demokrati i et sammenliknende europeisk perspektiv. Jon M. Hippe og Axel West Pedersen sammenlikner Velferdsordninger på arbeidsplassen og sosiale arbeidskraftskostnader i flere europeiske land. Begge prosjektene har NORAS som oppdragsgiver. I flere av prosjektene samarbeider FAFO med andre norske og internasjonale forskningsinstitusjoner.

Bestilling av rapporter fra serien

Publikasjonene fra programmet har ulike analytiske utgangspunkt og de enkelte forfatterne står ansvarlige for vurderingene.

Rapporter kan bestilles fra FAFO, tlf. 02-71 60 00, eller ved å skrive til vår adresse: FAFO, Fossveien 19, 0551 Oslo 5.

Jon Erik Dølvik, Dag Olberg og Dag Stokland
Fagbevegelsen og Europa
Internasjonalisering og europeisk integrasjon - utfordringer for fagbevegelsen

Ivar Hippe
Det nye markedet i bedrifter
Overnasjonalt eierbytte, finansspekulasjon og fusjonskontroll

Kåre Hagen
Nasjonalstat, velferdspolitikken og europeisk integrasjon

Knut N. Kjær
Fagbevegelsen og offentlig innkjøpspolitikk i Europa

Andreas Gaarder
1992 og harmoniseringen av indirekte skatter
Konsekvenser og utfordringer for fagbevegelsen

Ivar Lødemel
Sosialpolitikken i EF

Liv Tørres, Jon Erik Dølvik og Dag Olberg
Ny norsk standard?
Nye europeiske reguleringsmodeller for produktsikkerhet, helse og miljø.

Arbeidsnotater:

Andreas Gaarder
En økonomisk og monetær union i Europa?

Espen Paus og Axel West Pedersen
EF, skatteharmonisering og offentlig sektor

Anne Rogstad
Oppsigelsesvern i Norge og EF

Kåre Hansen
Bedriftsdemokrati og europeisk selskap

Innhold

Forord	7
Rapportens grunnlag.	8
Sammendrag	10
Norsk standard i endring?	15
1.1 Europeisk integrasjon og regulering	15
1.2 Standarder i produksjon og hverdagsliv	21
1.3 Europeisk harmonisering og standardisering	22
1.4 Spenningsfelt og analytisk ramme	26
1.5 Oppsummering, problemstillinger og opplegg	32
Europeisk integrasjon - harmonisering og standardisering	35
2.1 De Europeiske Felleskap og det indre marked	35
2.2 Harmonisert regulering - et felles europeisk marked	49
Hvordan er arbeidet med standardisering organisert?	53
3.1 Europeisk standardisering	53
3.2 Standardisering i Norge	60

Norsk modell i klemme?	68
4.1 Europeisk regulering og styring	68
4.2 Norsk regulering i EF-perspektiv	77
4.3 Europeisk regulering og norsk tilpasning - den norske modellen i klemme?	79
4.4 Sammenfatning: Nye reguleringsnivåer - nye styringsprinsipper	89
 Standardisering - en utfordring for offentlige myndigheter	94
5.1 Standardiseringsvirksomhetens interesse for offentlige myndigheter	97
5.2 Norske myndigheters deltakelse og mulige innflytelse gjennom EFTA.	101
5.3 Myndighetenes engasjement i europeisk standardiseringsarbeid - mulig innflytelse.	105
5.4 Oppsummering: Mulige hindringer for innflytelse . . .	118
 Nye utfordringer for interesseorganisasjoner	120
6.1 Standardiseringsarbeidets betydning for arbeidstakere og fagbevegelse	122
6.2 Fagbevegelsens innflytelse over rammene for europeisk standardiseringsarbeid.	128
6.3 Fagbevegelsens deltakelse i standardiseringsarbeidet .	130
 Avslutning og videre perspektiver	141
 Forkortelser	147
 Litteratur og kilder	151

Forord

Standardisering er et område som er like viktig som det er oversett. Europeisk integrasjon og avvikling av tekniske handelshindringer har stor betydning for norsk regulering, styring og organisering.

I den norske debatten rundt EF-tilpasning og EØS-forhandlinger hersker det store uklarheter om hvorvidt vi i tilpasningen til EF, kan opprettholde norsk standard for ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljø og hva denne norske standarden refererer til. Forholdet mellom EFs felles regelverk og Cassis de Dijon-prinsippet (om gjensidig godkjenning av produkter) - og betydningen for norske interesser - er også uavklart. En sentral, men ofte oversett, innfallsvinkel er den nasjonale og internasjonale standardiseringsvirksomheten.

Tema for denne rapporten er standardisering av produktkrav i forbindelse med ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø. Siktemålet er først og fremst å gi et omriss av hvordan standardiseringsarbeidet er organisert og på hvilke måter dette arbeidet kan utfordre norsk regulering og organisering av helse, sikkerhet og miljøinteresser. Et nøkkelspørsmål i rapporten er i hvilken grad norske aktører deltar og kan påvirke virksomheten.

Rapporten er bygget opp slik at de enkelte kapitlene kan leses hver for seg. Den som leser fra perm til perm vil derfor støte på en del gjentakelser. Den som vil ha en rask innføring i problemfeltet kan lese kapittel 1 og i kapittel 4 få en oversikt over de sentrale utfordringene for norske helse-, sikkerhet- og miljøinteresser. Kapittel 2 og 3 gir en mer detaljert redegjørelse for standardiseringens rolle i den europeiske integrasjonen, mens kapittel 5 og 6 drøfter mulighetene for norsk medvirkning og påvirkning fra myndighetene og interesseorganisasjoners side.

Rapportens grunnlag.

Denne rapporten er første delrapport i et prosjekt FAFO utfører på oppdrag av Barne- og Familiedepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunaldepartementet og Sosialdepartementet. Prosjektet fokuserer på "Standardisering - innflytelse - makt. Nye reguleringsmodeller for sikkerhet, helse og miljø i Europa." og er finansiert av Finansdepartementet.

Rapporten er resultat av et fellesprosjekt der forfatterne har bidratt på ulike måter. Liv Tørres har hatt det daglige ansvaret for prosjektframdrift, innsamling av datamateriale, intervjuing og har hatt hovedansvaret for å skrive rapporten. Jon Erik Dølvik og Dag Olberg har gjort forarbeide med utforming av prosjektet, utarbeiding av et underlagsnotat, samt bidratt med løpende kommentarer og innspill underveis.

Rapporten trekker opp en del prinsipielle problemstillinger som vil analyseres nærmere i senere deler av prosjektet. For en mer detaljert drøfting av spørsmål og problemer henvises det til kommende rapporter.

Rapporten bygger på innsamlet bakgrunnsmateriale om utviklingen innen EF, forholdet mellom EFTA og EF, samt materiale om standardiseringsvirksomheten i Norge og Europa. I tillegg til internasjonal og norsk litteratur og seminardeltakelse har vi foretatt informantintervjuer med representanter for berørte instanser for å kartlegge mulighetene for deltakelse og påvirkning. Vi har fått informasjon og intervjuet representanter for CEN, Euro-LO (ETUC, ETUI og Teknisk Byrå) og UNICE i Brussel, Norges Standardiseringsforbund, Statens Forurensningstilsyn, Statens institutt for Forbruksforskning, Statens Institutt for Folkehelse, LO, Helse- direktoratet, Sosialdepartementet, Utenriksdepartementet, Direktoratet for Arbeidstilsynet, Kommunaldepartementet og Barne- og Familiedepartementet. Vi takker alle for nyttig informasjon, kunnskapsrike kommentarer og godt samarbeid. Mye er innarbeidet

i den foreliggende rapporten, mere vil vi komme tilbake til i senere rapporter.

Referansegruppen for prosjektet består av Sverre Røed Larsen, Erik Skaudal og Per Anders Stalheim fra Barne- og Familiedepartementet, Bjørn H. Lund og Bodil Stueflaten fra Kommunaldepartementet, Turid Sand og Guri Sandborg fra Miljøverndepartementet, Leif-Helge Salomonsen fra Næringsdepartementet, Øystein Opdahl og Heidi Stien fra Sosialdepartementet og Åse Bjerke fra Utenriksdepartementet. En spesiell takk til disse for interessante og nyttige innspill i diskusjoner om praktiske og prinsipielle spørsmål.

Forfatterne er ansvarlige for vurderingene som kommer til uttrykk i rapporten

Oslo, April 1991

Liv Tørres, Jon Erik Dølvik
og Dag Olberg

Sammendrag

Økt europeisk integrasjon og harmonisering av nasjonale regelverk setter standardiseringsvirksomheten i fokus, i Norge såvel som i EF og EFTA. Denne rapporten retter søkelyset mot europeisk standardisering av produktkrav i forbindelse med regulering av sikkerhet, helse og miljø. Formålet er å analysere norske myndigheters og organisasjoners vilkår og muligheter for innflytelse når det gjelder deltakelse og innflytelse på utforming, innhold og organisering av standardiseringsarbeidet. Vi konsentrerer oss om ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø i forhold til det europeiske standardiseringsarbeidet.

Innen EF er standardisering blitt et stadig viktigere element i realiseringen av det indre markeds målsetning, å eliminere tekniske handelshindringer og sikre fri flyt av varer og konkurranse over landegrensene. Samtidig har det vokst fram nye prosedyrer og former for regulering av europeisk standard som også vil få avgjørende betydning for norsk regulering av produktsikkerhet, helse og miljø.

EFs "nye metode" for regulering av produktsikkerhet og miljø, avgrenser Cassis de Dijon-prinsippet (om at en vare legalt produsert i ett land, fritt skal kunne omsettes i andre land) virkefelt på områder der ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø står sentralt. Den "nye metoden" innebærer i korthet at EF vedtar rammedirektiver med grunnleggende sikkerhetskrav til produkter. Deretter får private europeiske standardiseringsorganisasjoner CEN, CENELEC og ETSI i oppgave å fastsette tekniske spesifikasjoner og standarder. Varer produsert i henhold til europeisk standard vil bære CE-merket og vil automatisk være godkjent for omsetning i alle EF-land.

Utgangspunktet for denne rapporten er standardiseringsvirksomhetens økende betydning for utarbeidelsen av regelverk og forskrifter i Norge. EFs "nye metode", basert på rammeregulering med henvisning til europeisk standard, innvirker allerede i dag på norske forskrifts- og tilsynsmyndigheters bruk av standarder.

Norges Standardiseringsforbund (NSF) og tilknyttede fagorganer er medlemmer av de respektive europeiske standardiseringsorganene. Når en europeisk standard blir vedtatt er NSF forpliktet til å trekke tilbake eventuelt avvikende norske standarder. I norsk forskriftsarbeid henviser myndighetene i økende grad til standarder som en måte å oppfylle sikkerhetskravene i forskriftene på.

Forbruker-, miljøvern- og arbeidsvilkår har i Norge, mer enn i de fleste andre land, vært gjenstand for offentlig styring og regulering. Videre har berørte parter, ikke minst i arbeidslivet, hatt betydelig innflytelse i utforming og forvaltning av offentlig politikk. Den utvikling som nå finner sted i Europa reiser spørsmål om muligheten for å opprettholde de beslutningsstrukturer og prosedyrer som er etablert i Norge. I tillegg setter standardiseringsarbeidet spørsmålsteget ved norske myndigheters mulighet til å sikre og videreutvikle et høyt nivå for produktsikkerhet, helse og miljø.

I dag kan norske myndigheter i prinsippet fastsette eget beskyttelsesnivå og velge egne reguleringsformer, lover og forskrifter. Vi er ikke juridisk forpliktet til å godkjenne varer produsert i henhold til europeisk standard på et norsk marked. Vi er heller ikke forpliktet til å bruke prinsippet om "henvisning til standard" i våre forskrifter. Dette innebærer valgfrihet i forbindelse med tilpasning til EFs direktiver og de standarder som utarbeides. Gjennom internasjonale avtaler og målsetninger om norsk tilpasning til EFs indre marked foreligger det imidlertid et sterkt press på norske myndigheter for å godta de standardene som utarbeides.

Ved en eventuell EØS-avtale mellom EF og EFTA vil Norge kunne bli juridisk forpliktet til å godta CE-merkede varer på et norsk marked. Vi vil dermed kunne bli juridisk forpliktet til å godta EFs harmonisering og standardisering av regelverk som reguleringsmetode for norsk produktsikkerhet. Med andre ord: Vi vil kunne bli forpliktet til å godta standarder utarbeidet i CEN, CENELEC og ETSI, på basis av EFs sikkerhetskrav, som en måte å oppfylle sikkerhetskrav til produkter på.

Muligheten til å opprettholde norsk regelverk på saksområder hvor EFs regler ligger på et lavere beskyttelsesnivå, må spesifiseres i en EØS-avtale.

Denne rapporten retter søkelys mot følgende hovedproblemstillinger:

- hvordan berøres norske myndigheter og interessegrupper av det europeiske standardiseringsarbeidet i dag
- hvilken mulighet har norske aktører for demokratisk innflytelse i standardiseringsarbeidet
- hvilke forutsetninger må være tilstede for å styrke norsk deltakelse og påvirkning i framtiden.

Utviklingen i EF innebærer at reguleringsmyndighet for produktsikkerhet forskyves til europeiske organer, regelutforming, spesifisering og kontroll til private organisasjoner. Sammenliknet med det norske systemet, basert på regulert adgang av berørte interesser i beslutningsprosessene vil deltakelse bli mer preget av frivillighet, egenaktivisering og konkurranse mellom interessegrupper med ulike ressurser.

Når rammebetingelsene for nasjonal myndighetsutøvelse endres, endres også betingelsene for interesseorganisering og deltakelse. Nasjonalt har myndighetenes rolle vært knyttet til regulering og organisasjonenes rolle til påvirkning. I utformingen av et felles europeisk regelverk kan det oppstå nye konstellasjoner og konfliktlinjer både mellom ulike interesseorganisasjoner og mellom organiserte interessegrupper og offentlige myndigheter. Dette kan også gjelde forholdet mellom partene i arbeidslivet, mellom forbrukere og produsenter og mellom ulike kapital- og produsentinteresser.

Det finnes ulike oppfatninger om hvorvidt EFs indre marked vil medføre *sosial dumping* eller tvert om kan medføre muligheter for *sosiale løft* og *standardheving*. Hvilket nivå europeisk harmonisering og standardisering av regelverk vil legges på er gjenstand for drakamp. Mest sannsynlig er det at vi får en rekke forskjellige nivåer - alt etter hvilke sektorer det gjelder og styrkeforholdet mellom de berørte parter innen hver sektor. For å styrke norsk arbeidslivs konkurranseevne vil det trolig være i norsk interesse at standardene legges på et høyest mulig nivå. Også ivaretagelse av forbrukersikkerhet og miljø tilsier at det er viktig for norske interesser å delta i de europeiske standardiseringsorganisasjonene og påvirke arbeidet som finner sted der.

Tilpasningen til EFs nye metode for regulering av produkt-sikkerhet, helse og miljø reiser viktige prinsipielle spørsmål både av politisk, lovgivningsteknisk og forvaltningsrettslig karakter, og når det gjelder maktforhold og fordeling av innflytelse mellom ulike interessegrupper.

Standardiseringsarbeidet har tradisjonelt vært dominert av næringslivet og de store landene i Europa: Frankrike, Tyskland og Storbritannia. Virksomheten er imidlertid åpent og frivillig organisert: De som ønsker deltakelse har full mulighet til det. De norske standardiseringsorganene tar hånd om all påmelding til arbeid i tekniske komiteer i CEN, CENELEC og ETSI. Det er i disse tekniske komiteene og arbeidsgruppene at premisene for standarder legges. Norske bedrifter, interesseorganisasjoner og myndigheter kan, via NSF og fagorganer, melde sin interesse for deltakelse i de europeiske komiteene. NSF og fagorganer registrerer nasjonale kommentarer, samordner synspunkter og tar hånd om stemmegivning i det europeiske arbeidet.

Denne rapporten fokuserer representasjon av norske sikkerhet-, helse- og miljøinteresser i det europeiske arbeidet. Vi konsentrerer oss om myndighetenes deltakelse og mulighet for påvirkning. Fagbevegelsens deltakelse i standardiseringsarbeidet står som illustrasjon på en del av de utfordringer norske interesseorganisasjoner står overfor.

Både myndighetene og interesseorganisasjonene kan i dag bygge sin deltakelse på en tosidig strategi. Man kan forsøke å påvirke sikkerhetskravene i EFs rammedirektiver gjennom deltakelse i komiteer og ekspertdrøftinger under EFTA. I tillegg kan norske interessenter delta direkte i utformingen av standarder i tekniske komiteer og arbeidsgrupper i CEN, CENELEC og ETSI.

Både myndighetene og interesseorganisasjonene aktiviserer seg i forhold til standardiseringsarbeidet, men manglende ressurser er et hinder for deltakelse og innflytelse. Standardiseringsarbeidet er kostbart og krever både økonomiske ressurser og spesialkunnskaper. Dette er viktig for å kunne følge arbeidet og identifisere hvordan egne interesser berøres. Språkferdigheter, teknisk kompetanse og forhandlingsegenskaper er nødvendige forutsetninger for at deltakerne skal kunne påvirke arbeidet i de europeiske standardiseringsorganisasjonene.

Innflytelse er ikke bare et spørsmål om ressurser, men også om organisering, samordning og alliansebygging. Samtidig er både myndighetene og interesseorganisasjonene i en situasjon der det foreløpig er uklart hvilken strategi som vil være mest fordelaktig når det gjelder organisering og samordning. Bør arbeidstaker-, forbruker- og miljøverninteresser satse på alliansebygging innenfor egne sektorer på nordisk og/eller europeisk nivå? Eller bør en satse på et bredere fellesskap av alle disse interessegruppene på nasjonalt, nordisk og/eller europeisk nivå?

Når det gjelder direkte innflytelse i forhold til det europeiske standardiseringsarbeidet har både myndighetene og interesseorganisasjoner gode erfaringer med nordisk samarbeid. Arbeidet i CEN og CENELEC foregår på basis av nasjonale delegasjoner. Mellom de nordiske delegasjonene foregår det ofte en utstrakt uformell samordning før møter i tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Avstemningsreglene innebærer også at de nordiske land sammen har en mulighet for å blokkere vedtak dersom man mener at nordiske krav til ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø ikke tilfredsstilles i utkast til en standard. Hvis de nordiske landenes krav til forbrukersikkerhet, arbeidsmiljø og ytre miljø skal kunne ivaretas i de europeiske standardene forutsettes det at disse synspunktene får gjennomslag og prioritet i de nasjonale delegasjonene, eventuelt på bekostning av motstridende handels- og næringslivsinteresser.

Det er NSF og fagorganene som har ansvar for samordning av interesser i de nasjonale delegasjonene. Dette er nøytrale, private organer som ikke skal ivareta partsinteresser, men koordinere, avveie og megle der det måtte oppstå motstridende interesser.

Hvilke garantier har myndighetene for at helse, sikkerhet og miljøinteresser vil bli tilstrekkelig ivarettatt? Muligheten for offentlig påvirkning av standardiseringsorganisasjonenes prioriteringer er tilstede gjennom representasjon i styrende organer og delfinansiering av deres arbeid. Målsetningene som skal ivaretas gjennom denne offentlige finansieringen er imidlertid uklare. I den grad målsetningene er skissert fra myndighetenes side er de omfattende og skal ivareta tildels motstridende interesser. Politiske retningslinjer for hvilke interesser som skal ivaretas, prioritering av delmål og arbeidsområder etterlyses etterhvert fra flere hold.

Norsk standard i endring?

1.1 Europeisk integrasjon og regulering

Internasjonalisering, integrasjon og harmonisering er nøkkelord i utviklingen av det nye Europa. Omveltningene i Øst-Europa har vært dramatiske, og i Vest-Europa etableres nye institusjoner og systemer.

Gjennom flere tiår har det også gjæret en endringsprosess av en annen karakter: Den "stille revolusjonen"¹ i politisk kultur og folks verdioppfatninger. Oppsvinget i oppslutningen om miljø-bevegelsen og grønne partier i Europa og økt engasjement i organisasjoner og aksjoner for vern av helse, sikkerhet og miljø, vitner om verdiendringer.

Den europeiske integrasjonen reiser spørsmål om hvilken betydning nye institusjoner på europeisk nivå kan ha for helse, sikkerhet og miljø. På hvilken måte berøres våre forbruker-, arbeidstaker- og miljøverninteresser?

EFs regulering av helse, sikkerhet og miljø har stått sentralt i forhandlingene mellom EFTA-landene og EF om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS). Innen EF er *standardisering* av produktkrav blitt et stadig viktigere element i realiseringen av det indre markedets målsettinger om å eliminere tekniske handels-hindringer og sikre fri vareflyt og konkurranse over landegrensene. Samtidig har det vokst fram nye prosedyrer og former for regulering av europeiske standarder som også vil få avgjørende betydning for regulering av produktsikkerhet, helse og miljø nasjonalt.

Utgangspunktet for denne rapporten er standardiseringsvirksomhetens økende betydning for utarbeidelsen av regelverk og

1: Begrepet ble gjort kjent av Ingelhart (1977).

forskrifter i Norge. EFs "nye metode", basert på rammeregulering med henvisning til europeisk standard, innvirker allerede i dag på norske forskrifts- og tilsynsmyndigheters bruk av standarder. Norskproduserte standarder byttes i økende grad ut med standarder utformet i de europeiske organisasjonene CEN, CENELEC og ETSI. Her er de respektive norske standardiseringsorganisasjonene medlemmer. Disse er forpliktet til å trekke tilbake eventuelle avvikende norske standarder etter at europeiske standarder er vedtatt. Norske myndigheter henviser i økende grad til standarder i det nasjonale forskriftsarbeidet.

Denne rapporten fokuserer på hva slags muligheter norske myndigheter og interesser har til å øve innflytelse i disse prosessene i dag, og på hvilke forutsetninger som må være tilstede for å styrke den norske deltakelsen og påvirkningen i framtiden.

EFs indre marked

Europeisk økonomi opplevde på 1970-tallet stagnasjon, økende arbeidsledighet samt manglende evne til å møte den skjerpede konkurransen fra Japan og USA. Svaret på de økonomiske problemene innen EF ble realiseringen av et felles europeisk hjemmemarked: det "indre marked". EFTA, og herunder Norge, ønsker å knytte seg nærmere til det indre marked gjennom en EØS-avtale. En av hovedoppgavene ved etableringen av det indre marked er nedbygging av tekniske handelshindringer.

Tekniske handelshindringer består av ulike nasjonale krav til produkters egenskaper og ulike krav til prøving og kontroll for å kunne omsette et produkt. Slike nasjonale regler har ofte hatt utgangspunkt i ønsket om beskyttelse av miljø, arbeidsmiljø eller forbrukerhensyn, men har også vært grunnet i ønsket om beskyttelse av nasjonal produksjon mot import. En følge av ulike nasjonale krav til produkter er at produsenter må framstille ulike varianter av samme produkt. Dette kan innebære at produsentene i større grad satser på sine hjemmemarkeder.

Slike tekniske handelshindringer innen EF og EFTA har vært anslått å koste medlemslandene rundt 280 milliarder kroner i året (Ringstedt 1989/90:76). Ifølge EFs Hvitbok knytter omkostningene ved tekniske handelshindringer seg til fordreininger i produksjonsmønstre og økninger i lageromkostninger. Tekniske handelshindringer vanskeliggjør storskalaproduksjon og forretningsmessig samarbeid.

Solbærlikøren Crème de Cassis de Dijon kom til å spille en sentral rolle i forbindelse med avviklingen av tekniske handelshindringer og dannelsen av EFs felles marked. I 1979 fattet EF-domstolen en avgjørelse om at den franske likøren fritt skulle kunne omsettes også i Tyskland til tross for tyske reguleringer.² Dette skapte presedens for det som senere er blitt hetende Cassis de Dijon-prinsippet. Prinsippet innebærer at en vare som er lovlig produsert i ett medlemsland fritt skal kunne markedsføres i et annet medlemsland.³ Men dette gjelder kun produkter eller egenskaper ved produkter som ikke omfattes av EFs felles regelverk. Cassis de Dijon-prinsippet må sees som en viktig

2: Til grunn for avgjørelsen ligger EF-Domstolens fortolkning av artikkel 30 i Romatraktaten som angår forbud mot kvantitative restriksjoner på import og tiltak med tilsvarende virkninger. Den franske solbærlikøren Crème de Cassis de Dijon har et alkoholinnhold på 20 prosent. Tyskland forbød import av denne likøren fordi de mente den måtte ha minst 25 prosent alkoholinnhold før den kunne anerkjennes under betegnelsen likør (brennevin). Tyskerne hevdet blant annet at det samlede alkoholforbruk ville øke dersom det ble tillatt å selge brennevin med så lavt alkoholinnhold. Tyskerne henviste til Romatraktatens Artikkel 36 som gjør det lovlig å forby helseskadelige varer. Den franske likørprodusenten hevdet på den annen side at det tyske importforbudet utgjorde en ulovlig handelshindring og fikk medhold av EF-Domstolen.

3: Cassis de Dijon-dommen har imidlertid også et annet viktig aspekt. EF-Domstolen åpner for at handelshindrende nasjonale regler kan rettfærdiggjøres utfra såkalte tvingende hensyn. Eksempler på slike tvingende hensyn er forbrukerhensyn, miljøhensyn, bedring av arbeidsmiljøet og bekjempelse av illojal konkurranse. I tillegg kommer de hensyn som er nevnt i Romatraktatens Artikkel 36: hensyn til offentlig moral, orden og sikkerhet, beskyttelse av menneskers og dyrs liv og helse, av planter, nasjonalskatter, og industriell og kommersiell eiendomsrett. Bevisbyrden påligger det land som vil innføre restriksjoner og vil i siste instans måtte prøves for EF-Domstolen. Se også Almestad (1990).

bakgrunn for EFs nye metode for å fjerne tekniske handelshindringer.

EFs nye metode

Innenfor områder hvor hensyn til helse, sikkerhet og miljø står sentralt avgrenses Cassis de Dijon-prinsippets virkefelt av EFs felles regelverk, herunder EFs nye metode for harmonisering og standardisering. Ettersom stadig mer av det nasjonale regelverk i det enkelte EF-land blir dekket av beslutninger på fellesskapsplan får Cassis de Dijon-prinsippet mindre betydning.

Den nye metoden innebærer at EF utarbeider rammDirektiver med grunnleggende sikkerhetskrav til produkter. Deretter får private europeiske standardiseringsorganisasjoner i oppgave å utarbeide de tekniske spesifikasjonene i form av europeiske standarder. Her deltar representanter fra både EFTA og EF-land. Standardene som utarbeides skal gjelde innen både EFTA og EF.

Hva legger vi i begrepene *standard* og *standardisering*? Vi møter ofte utsagn som at vi i Norge har høy standard, representanter for myndighetene snakker om standardisering av offentlige ytelser og fruktselgere vil snakke om epler av standard A eller B. Som forbrukere møter vi begrepet i form av en bokstavkombinasjon med en etterfølgende tallrekke (Sydow 1990). Standardisering forbindes vanligvis med forenkling og orden, dels med kvalitet og delvis med regelverk.

Hvilke regelverk finnes for å skape orden og forenkle på den ene siden og å sikre kvalitet på den andre?

Det internasjonale arbeidet med standardisering utgjør en omfattende virksomhet. Standardiseringsvirksomheten innebærer regulering av produktkrav. Regelverkene skal sikre ensartethet, orden og forenkling samtidig som det skal ivareta helse, sikkerhet og miljø.

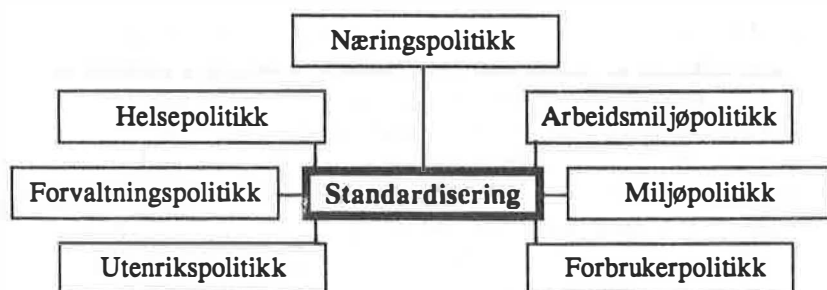
EFs nye metode er ment å bygge bro over den potensielle konflikten mellom fri flyt av varer, gjennom harmonisering og

standardisering av produktkrav, og ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljøhensyn. EFs rammeregulering med henvisning til standarder kan derfor lett lede til en "teknifisering" av politiske spørsmål.

Europeiske reguleringsformer - norske utfordringer

Standardiseringsvirksomhet omhandler viktige spørsmål om *hvilke områder* reguleringene skal omfatte, hva slags *nivå* standardene skal legges på, og hvordan slike ordninger skal *etableres, kontrolleres, og endres*. Standardisering berører en lang rekke sentrale politikkområder og spiller en viktig rolle i forholdet *mellom* disse områdene. Figur 1.1 angir noen av de viktigste.

Figur 1.1 Standardisering - berøringsflater og politikkområder



Standardiseringsvirksomheten knytter an til *handels og næringspolitikk* ved at både industri og tjenesteproduksjon er avhengig av at det finnes felles standarder for produkter. Nivået for disse standardene har direkte betydning for helse, sikkerhet og miljø på arbeidsplassen og dermed også for *arbeidsmiljøpolitikk*. Regler for innholdet i produkter, retningslinjer for produksjon og forbruk, regler for oppbevaring og bruk av helsefarlige og miljøskadelige stoffer og grenser for utslipp av dem, berører både *miljøvern og forbrukerpolitikk*. Helsevesenet er avhengig av at det finnes regler

og standarder for f.eks. medisinskteknisk utstyr. Standardiseringsarbeidet har i stadig større grad blitt en virksomhet med internasjonal forankring og får således betydning for norsk *utenrikspolitikk*.

Standardiseringsarbeidet reiser viktige spørsmål ved muligheten for nasjonale myndigheter til å opprettholde og sikre nasjonale krav til helse, sikkerhet og miljø. Internasjonale standarder er ofte knyttet til norsk lov og norske forskrifter ved at disse henviser til standarder. Forholdet mellom disse reguleringsformene er omstridt og uavklart. Det finnes allerede i dag sterke føringer for norske myndigheter om å følge europeiske standarder, med en eventuell EØS-avtale eller sektoravtaler mellom EF og EFTA kan myndighetene bli juridisk forpliktet til å godta omsetning av varer produsert i henhold til europeisk standard på det norske marked.

I 1990 peker Standardiseringsutvalget på at: "prosedyrene for utarbeidelsen av forskrifter (vil) endres vesentlig i forhold til dagens praksis. P.g.a. utviklingen mot fri omsetning i Vest-Europa på basis av europeiske standarder, må vi arbeide for at spesielle nasjonale forhold bør innarbeides i standardene. Dette krever ofte en omfattende arbeidsinnsats og dokumentasjon, som man må være forberedt på å stille. I den grad vi likevel ikke lykkes i å få gjennomslag for våre særkrav, vil norske myndigheter risikere å måtte henvise til standarder man ikke går god for."

Et av problemene vi retter søkelys mot i denne rapporten er hvilke konsekvenser de nye europeiske reguleringsformene kan få for ulike norske interesser.

Det finnes ulike meninger om hvorvidt EFs indre marked vil føre til *sosial dumping* eller tvert om kan medføre muligheter for *sosiale løft* og *standardheving*. Hva slags nivå europeisk harmonisering og standardisering av regelverk vil legges på, er gjenstand for drakamp. Resultatet er usikkert, likedan spørsmålet om hva slags konsekvenser forskjellige nivåer og standarder vil få.

Antakelig er det misvisende å snakke om *ett* nivå, enten det blir "høyt" eller "lavt". Mer sannsynlig er det at vi får en rekke forskjellige nivåer - alt etter hvilke sektorer det gjelder og styrkeforholdet mellom de berørte partene innen hver sektor.

Tilpasning til EFs nye metode for regulering av produktsikkerhet, helse og miljø, reiser viktige prinsipielle spørsmål - ikke bare av politisk, organisatorisk, lovgivningsteknisk og forvaltningsrettslig karakter, men også når det gjelder maktforhold og fordeling av innflytelse mellom ulike interessegrupper. Det er dette som er tema for denne rapporten.

1.2 Standarder i produksjon og hverdagsliv

De fleste av oss møter standarder uten særlig oppmerksomhet. Standarder er så selvfølgelig at vi sjelden er klar over dem eller merker hvor viktige de er. I dagliglivet er vi imidlertid helt avhengige av felles standarder. Vi tar det som en selvfølge at pluggen til TV-apparatet passer til stikkontakten i veggen hjemme, at skruene passer til mutterne, og at papirarket passer til kopi-maskinen på jobben.

Det er ofte først når det *ikke* finnes standarder, eller når standarden på en eller annen måte ikke er god nok, at vi blir oppmerksomme. Vi reagerer når nettspenningen i andre land ikke passer til våre medbragte elektriske apparater og når PC-programmet ikke passer i maskinen. Likedan når vi ikke får solgt eller eksportert det vi har produsert fordi andre land opererer med standarder som er forskjellige fra våre.

Standardiseringsutvalget (1990:33) beskriver *en standard* som "et (i utgangspunktet) frivillig avtaledokument som beskriver et produkt, en prosess, en metode, en tjeneste e.l."

Standardisering er viktig i flere henseende. Standarder kan bidra til å redusere usikkerhet og transaksjonskostnader. Faste og

omforente standarder skal sørge for mer rasjonell produksjon og handel og redusere markedsføringskostnader. Standardiseringsutvalget (1990) legger vekt både på variantbegrensning når det gjelder produktene, og større entydighet i kontraktsforholdet mellom kjøper og selger. Standarder forenkler kommunikasjonen mellom produsenter og kunder, ved at produktene gis entydige karakteristika. I tillegg skal standarder ivareta samfunnets krav til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø og skape tillit på markedet.

I EF sees standardisering som et redskap til å forhindre intern dumping og priskriger, og beskytte det indre marked mot utenlandsk import, noe som kan gi EF en fordel i internasjonal handelskonkurranse.

Standardiseringsvirksomheten medfører også ordninger for kontroll med at felles reguleringer etterleves, herunder rutiner for sertifisering.

Senere i denne rapporten skal vi komme tilbake til hvordan en standard blir til, hvordan norske standarder knytter an til de europeiske, og forholdet mellom norsk lovverk og europeisk regulering.

1.3 Europeisk harmonisering og standardisering

Hvitboka er arbeidsprogrammet for gjennomføringen av det indre marked. Hvitbokas innhold dreier seg om sikringen av "de fire friheter": fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital. Sikringen av disse fire friheter fører imidlertid ikke i seg selv til etablering av det indre marked. Regulering av andre forhold må også finne sted, som f.eks. harmonisering av skatte og avgiftspolitik, offentlig innkjøpspolitikk, trygdeytelser for vandrearbeidere osv.

Etter at Enhetsakten (The Single European Act) trådte i kraft i 1987 og kvalifisert flertall ble innført i en del saker angående

realiseringen av det indre marked, har den europeisk integrasjonen skutt fart.

EFs nye metode for nedbyggingen av tekniske handelshindringer i Europa skal sikre to av EFs fire friheter: fri flyt av varer og tjenester. Prinsippene om harmonisering av nasjonale regelverk, standardisering av produktkrav og gjensidig godkjenning av produkter står sentralt.

Den tradisjonelle metoden for teknisk harmonisering innen EF led av en lang rekke svakheter. Det var en tidkrevende og omstendelig prosess der en omfattende harmonisering av detaljer skulle skisseres allerede i direktivene. Disse måtte vedtas av et enstemmig Ministerråd hvor det i tillegg var liten politisk interesse for teknisk harmonisering. Antallet nasjonale reguleringer overgikk i mange år antallet gjennomførte harmoniseringsdirektiv på EF-nivå.

I 1985 hadde man med den gamle harmoniseringsmetoden produsert kun 177 produktdirektiver i løpet av 18 år. I gjennomsnitt tok det 10 år å utarbeide de 15 sist vedtatte direktivene. Enkelte direktiver ble forkastet før fullføring fordi den teknologiske utviklingen hadde gjort dem foreldet. Før vedtaket om EFs nye metode fantes det om lag 100 000 nasjonale standarder.

EFs nye metode for harmonisering og standardisering av produktkrav må ses som en effektivisering både av vedtaksprosessen innenfor EF og utarbeidelsen av de tekniske standardene.

Hvitboka fastslår at for å unngå tekniske handelshindringer skal direktivene i framtiden kun utformes på områder der det er nødvendig å harmonisere landenes regelverk utfra helse- og sikkerhetshensyn. Ellers skal Cassis de Dijon-prinsippet gjelde. Dette var ikke minst viktig fordi medlemslandene stilte ulike nasjonale krav til produktsikkerhet og miljø. De vesentlige sikkerhetskravene fastlegges i form av rammedirektiver som senere skal innføres i medlemslandenes nasjonale lovverk. Prinsippet om at de nasjonale lovverk skal "henvise til standard" står sentralt. Når

et produkt er utarbeidet i henhold til standard vil det i EF ikke kunne stilles noen ytterligere krav til produktet fordi det da forutsettes at det oppfyller de grunnleggende sikkerhetskrav i direktivene.

I Vest-Europa omsettes det årlig maskiner for om lag 1500 milliarder kroner. Fra etableringen av EFs indre marked i 1993 skal nasjonale regler for produksjon og omsetning av maskiner harmoniseres. Disse reglene er fastlagt i EFs maskindirektiv om fri handel med maskiner. Andre EF-direktiv fastlegger retningslinjer for sikkerhetskrav til så forskjellige produktområder som leketøy, byggevarer, medisinsk utstyr og personlige verneutstyr.

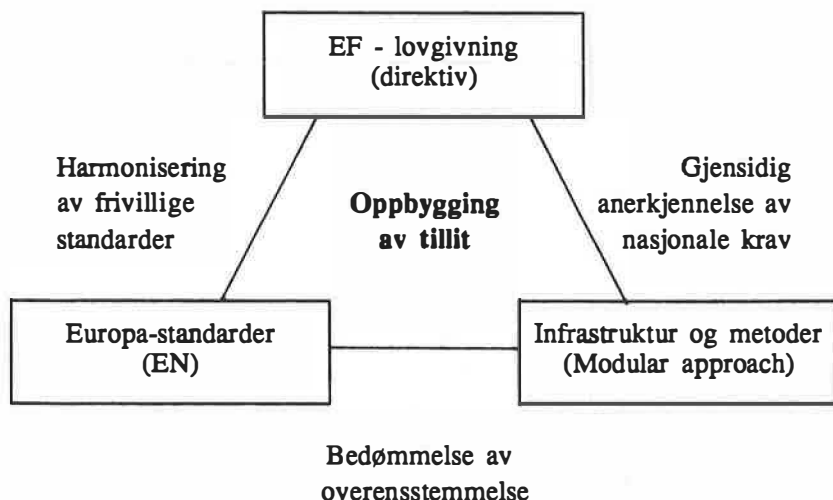
Ifølge en beregning gjort av standardiseringsorganene vil man måtte utarbeide 2500 nye europeiske standarder før 1993 for å møte behovet (Fakta Europa 1989:2).

For at myndigheter og kjøpere av et produkt skal ha tillit til at varer som er produsert i et land virkelig oppfyller gjeldende tekniske spesifikasjoner, er det nødvendig med kontroll og tilsynsordninger. Man ønsket seg derfor et system for gjensidig godkjenning av sertifikater, prøveresultater og andre bevis for overensstemmelse med produktkrav, slik at et produkt som var testet i ett land ikke behøvde ny testing for å kunne markedsføres i ett annet land.

Figur 1.2 gir et bilde av den "Globale Metode" for testing og kontroll av produkters overensstemmelse med krav. EFs direktiver vil ofte henvise til metoder for testing og godkjenning skissert i den Globale Metode for å dokumentere at et produkt tilfredsstiller gitte produktkrav.

For å bedømme overensstemmelse med produktkrav er det skissert regler for hvilke prosedyrer som skal følges avhengig av produkters risikonivå. Det er også etablert en europeisk organisasjon; EOTC, som skal fungere som samarbeidsorgan for alle europeiske prøve- og kontroll-institusjoner (European Organization for Testing and Certification).

Figur 1.2 Hovedelementene i EFs Globale Metode.



Kilde: Det Norske Veritas 1990.

Norge og EFTA-landene forøvrig er deltakere i oppbyggingen av de nye ordningene for testing og kontroll av produkter gjennom avtaler med EF og standardiseringsorganisasjonene. Likeledes finner det sted en harmoniserings- og tilpasningsprosess til EFs regelverk.

I standardiseringsorganisasjonene deltar Norge og de andre EFTA-landene gjennom nasjonale standardiseringsforbund.

1.4 Spenningsfelt og analytisk ramme

Siktemålet med etableringen av EFs indre marked er å styrke vekst- og konkurranseevnen i europeisk økonomi. Norge har en liten og åpen økonomi som er sårbar for internasjonale svingninger og i stor grad avhengig av vår handel med EF. Rundt 70 prosent av norsk eksport går til EF-land. Dette innebærer også at det på

en rekke felter er utenkelig at norske tekniske standarder ikke er harmonisert med de europeiske.

EFs nye metode omfatter stadig nye områder. Det foreligger allerede i dag et sterkt press på norske myndigheter om å godkjenne de europeiske standardene som utarbeides. Premissene for nasjonalt forskriftsarbeid legges i økende grad på europeisk nivå.

Internasjonaliseringen av norsk forskriftsarbeid er slett ikke ny. Det er heller ikke nytt at forskriftsmyndighetene henviser til standarder som en metode for oppfyllelse av kravene i forskrifter. Det nye er at standardene stadig oftere utarbeides i europeiske fora på grunnlag av EFs sikkerhetskrav. I denne prosessen har Norge begrensede påvirkningsmuligheter. Hensyn til helse, sikkerhet og miljø er imidlertid både i forhold til harmonisering, standardisering og EØS-forhandlingene fastslått å være av fundamental nasjonal interesse.

Standarder er frivillige dokumenter. Likevel har de stor betydning for norsk produksjon og norske varers adgang til utenlandske markeder. Varer produsert og merket i henhold til europeiske standarder forutsettes å oppfylle de grunnleggende sikkerhetskravene i EFs direktiver. En standard oppfattes ofte som en kvalitetsgaranti. Overholdelse av tekniske krav og grunnleggende sikkerhetskrav på disse markedene kan i prinsippet tilfredsstilles også på annen måte enn ved å følge standard. Dette vil imidlertid medføre relativt store kostnader forbundet med testing av disse produktene og dokumentasjon av overensstemmelse med direktivenes sikkerhetskrav.

Europelsk Integrasjon og nasjonalstaten

I et bredt perspektiv reiser standardiseringen interessante spørsmål om hvilke nye typer internasjonale reguleringsmodeller som kan vokse fram i tilknytning til EFs indre marked og et eventuelt EØS-område. Det vokser fram nye relasjoner mellom nasjonale og

overnasjonale, politiske og markedsbaserte, parlamentariske og korporative styringssystemer. Fordelingen av myndighet til lovgivning, utøvelse og kontroll forskyves både innen og mellom landene. Slik sett kan standardisering bli en prøvestein på hva slags markedsregime som vil vokse fram i det nye Europa: Går utviklingen mot en overnasjonal politisk styring, et grenseløst selvregulerende marked, eller en ny type eurokorporatisme?

Regulering på europeisk nivå reiser spørsmål ikke bare om forholdet mellom politisk styring og markedsregulering, men også om forholdet mellom europeisk og nasjonal styring.

Det finnes forskjellige forklaringer av internasjonal integrasjon og tettere europeisk samhandling. De ulike forklaringene skiller seg ad ut fra hvilke aktører eller saksområder som fokuseres og ut fra prosessens retning eller mål. Mens mange har konsentrert seg om hvilke krav europeisk regulering må fylle for å kompensere nasjonal deregulering, har færre fokusert mulige spenninger mellom aktører og institusjoner på ulike reguleringsnivåer.

Når en rekke land velger å overføre myndighet fra nasjonalt til europeisk plan, vil det uvilkaarlig oppstå spenninger og konflikter. Endringer i tyngdepunkt og maktforhold mellom nasjonale og internasjonale organer vil kunne utløse liknende rivninger om fordeling av kompetanse, som vi har mellom kommunene og staten nasjonalt. Konflikter mellom nasjonale myndigheter og myndighetene på fellesskapsplan kan dreie seg om *hvorvidt* nasjonal suverenitet skal innskrenkes til fordel for overnasjonal makt, men også om hvilke områder dette skal skje på og hvordan. Spenninger kan gjøre seg gjeldende både mellom myndighetsorganer på ulike reguleringsnivåer og mellom ulike institusjoner på ett og samme myndighetsnivå. Subsidiaritetsprinsippet innenfor EF innebærer at beslutninger skal treffes og iverksettes så desentralt som mulig innenfor fellesskapet. EF får samtidig et stadig sterkere preg av overnasjonalitet: Kvalifisert flertallsbeslutning gjelder nye områder,

og beslutninger fattet på fellesskapsplan vil ha gyldighet også i de land som har stemt imot.

Det er etterhvert reist kritikk angående det "demokratiske underskudd" innen EF-systemet. Parlamentet, som er den eneste direkte folkevalgte instans innen fellesskapet må ifølge denne kritikken få en styrket stilling. Samtidig kan Ministerrådet oppfattes som en garantist for nasjonalstatenes myndighet på fellesskapsplan. Hvilken rolle får nasjonalstaten i et tettere integrert Europa? Hvilke føringer legges for nasjonalstatens institusjonelle utvikling?

Europeisk integrasjon stiller nye krav til de institusjoner som ivaretar interesser på nasjonalt nivå. Gjennom disse er det også etablert prinsipper for styring av samfunnet og etablerte strukturer for medvirkning og demokrati.

Få har analysert de nasjonale styrings- og organiseringsproblemer som kan oppstå i spenningen mellom europeisk regulering og nasjonal deregulering.

Her aktualiseres spørsmål om reguleringsarenaer og nivåer, men også om hvilke styringssystemer som kan ivareta forskjellige interesser på de ulike nivåene. Forholdet mellom politiske beslutninger, forhandlinger og markedsstyring som i Norge har fått betegnelsen "forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon" (Hernes 1978) settes igjen på dagsordenen.

Det foreligger ulike idealtypiske modeller av samfunnsmessige styringsprinsipper på forskjellige institusjonelle arenaer. Den nasjonalstatlige politikkenes rolle er å regulere forholdet mellom demokratiets, byråkratiets og markedets styringssystemer og definere hvilke saksområder som skal reguleres på hvilken måte. Forbruker-, miljøvern- og arbeidstakervilkår har i Norge, mer enn i de fleste andre land, vært gjenstand for offentlig styring og regulering. Av flere grunner har myndighetene definert dette som områder der markedets styringsprinsipp ikke vil være i stand til å sikre disse interessene. Den utviklingen som nå finner sted i Europa reiser for det første spørsmål om mulighetene for å

opprettholde de beslutningsstrukturer og prosedyrer som er etablert. For det andre setter standardiseringsarbeidet spørsmålstegn ved norske myndigheters mulighet til å opprettholde og sikre et høyt beskyttelsesnivå for produktsikkerhet.

Reguleringsmyndighet forskyves til overnasjonale organer, regelutforming, spesifisering og kontroll flyttes i sterkere grad til private organisasjoner. Vi går fra berørte interessers regulerte adgang i beslutningsprosessene til deltakelse mer preget av frivillighet og egenaktivisering. Standardiseringsvirksomheten blir preget av uregulert konkurranse mellom interessegrupper med ulike ressurser.

I utformingen av et felles europeisk regelverk kan det oppstå nye konstellasjoner og konfliktlinjer mellom interesseorganisasjoner og mellom organiserte interessegrupper og offentlige myndigheter, mellom partene i arbeidslivet, mellom forbrukere og produsent og mellom ulike kapital- og produsentinteresser. Spesielt vil dette gjelde der tidligere nasjonalt styrte politikkkfelt (f.eks. produktkrav) delvis skal reguleres på europeisk nivå, mens tett tilknyttede saksfelt fortsatt reguleres nasjonalt (f.eks. arbeidsmiljøkrav).

Når rammebetingelsene for nasjonal myndighetsutøvelse endres, endres også betingelsene for organisering og deltakelse. Forholdet mellom ulike interesseorganisasjoner og mellom offentlig og privat organiserte interesser settes på dagsordenen. Der organisasjonenes rolle har vært knyttet til påvirkning og myndighetenes rolle til regulering, vil internasjonaliseringen kunne medføre ny konkurranse eller nye koalisjoner mellom offentlige og private aktører på nasjonalt nivå.

Det tradisjonelle skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk er mindre entydig i dag enn det har vært tidligere. Det er en sterkt utvidet internasjonal samhandling på ulike saksområder og innenfor ulike internasjonale og overnasjonale organisasjoner. Ikke bare det, ulike myndighetsetater knytter nå mer formelle allianser på tvers av landegrenser. Internasjonalisering av norsk

myndighetsutøvelse og myndighetenes nye oppgaver reiser spørsmål om forvaltningens rolle, ansvarsområde og organisering.

På nasjonalt nivå har det utviklet seg ulike ordninger for interessegruppers medvirkning i utforming av offentlig politikk. Prinsippet om berørte interessers rett til innsyn og deltakelse i offentlige beslutninger har vært begrunnet i hensyn til effektivitet og demokratiske rettigheter. I tillegg har myndighetene sett dette som et middel til økt samarbeid og mindre grad av konflikter i samfunnet.

Når nasjonal regulering, styringsprinsipper og beslutningsstrukturer settes under press, reiser dette samtidig problemstillinger for nasjonale interessegruppers organisering. Mot hvilke fora og nivåer skal organisasjonene rette sin oppmerksomhet og hvilke ressurser vil i framtiden bestemme organisasjoners evne til å påvirke myndighetene på nasjonalt og europeisk nivå? Vil internasjonalisering medvirke til at organisasjonenes gjennomslagskraft nasjonalt vil endres? Hvilke nye og vekslende koalisjoner av interessegrupper og -organisasjoner vil vokse fram på tvers av tidligere skillelinjer?

Et sentralt funn i maktutredningen var at interesseorganisasjonenes sterke deltakelse i utformingen av offentlig politikk kunne danne grunnlag for spesielle interessekoalisjoner mellom offentlige etater og organisasjoner. Det dannes "segmenter" (Cohen, March og Olsen 1972; Egeberg, Olsen og Sætren 1978) organisert rundt ulike næringsinteresser, som f.eks. industri, eller knyttet til ulike funksjoner som helsevesen, utdanning eller landbruk. I hvilke grad kan slike segmenter av interesser dannes mellom offentlige etater og interesseorganisasjoner i en felles bestrebelse på å påvirke overnasjonale eller internasjonale beslutninger?

1.5 Oppsummering, problemstillinger og opplegg

Tema for denne rapporten er standardisering og europeisk integrasjon. Vi fokuserer på standardisering av produktkrav i forbindelse med helse, sikkerhet og miljø. Andre sentrale sider ved standardisering kommer vi i liten grad inn på. Dette gjelder for eksempel spørsmål om standardenes betydning når det gjelder næringslivets behov for stabile og felles rammebetingelser, eller mer innholdsmessige spørsmål om det indre marked vil fremme et mer standardisert produksjonsliv (masseproduksjon og stordrift versus nisjeproduksjon og spesialisering) og hvilke følger dette eventuelt vil få for utviklingen av felles standarder.

Standardiseringsarbeidet har hittil vært dominert av næringslivet både nasjonalt og internasjonalt, dvs. systemet bygger på en særegen form for egenkontroll. Arbeidstakersiden, forbrukerne og berørte tredjeparter har foreløpig hatt liten mulighet til å gjøre sine interesser gjeldende.

Forholdet mellom standardiseringens to dimensjoner - fjerningen av tekniske handelshindringer og ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljø - er spenningsfylt. Mens næringslivet vil ha sterkest umiddelbar interesse forbundet med forenklet regelverk og fri flyt av varer, vil arbeidstakere og forbrukere trolig ha sterkest interesse forbundet med kvalitet. Næringslivet er imidlertid forbrukere av innsatsvarer og stiller således krav til sine underleverandører om sikre, miljøvennlige produkter. I tillegg vil kvalitetsvarer kunne gi konkurransefortrinn på et internasjonalt marked. Forbrukerne har også interesser knyttet til sammenliknbare, utskiftbare produkter og lave priser som kan følge av standardisering.

Arbeidet i standardiseringsorganisasjonene ligger innenfor områder som tradisjonelt har vært styrt av politiske myndigheter der prinsipper for innsyn og medvirkning har stått sentralt.

Den norske modellen for trepartssamarbeid om utformingen av miljø og arbeidsvilkår settes under press både gjennom formell

tilpasning og harmonisering til europeiske vilkår, og via markeds-krav om tilpasning til nye konkurranse-rammer. Ikke bare overføres lovgivningsliknende myndighet til internasjonale og overnasjonale organer, lovutforming, spesifisering og kontroll delegeres til private organisasjoner. Selve reguleringsmodellen har uavklarte konsekvenser for den norske beslutningsmodellen, blant annet når det gjelder forholdet mellom europeiske standarder og nasjonal lovgivning, forskrifter og kontroll.

Problemstillinger

Utgangspunktet for prosjektet er standardiseringsvirksomhetens økende betydning for tilpasning av regelverk og forskrifter på nasjonalt nivå. Vi er opptatt av endringer i *de institusjonelle rammebetingelsene* for nasjonal myndighetsregulering og for organisasjonenes aktivitet. Standardiseringsvirksomhetens nye rolle innebærer at norsk forskriftsarbeid i større grad kan bli utformet i de private europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI. En slik europeisering og privatisering av norsk myndighetsutøvelse reiser som nevnt viktige prinsipielle spørsmål knyttet til *medvirkning, innsyn og maktfordeling* mellom ulikt berørte aktører på nasjonalt nivå. Når betingelsene for myndighetsutøvelse endres, endres også betingelsene for organisering og deltakelse. Spørsmålene er derfor bygd opp rundt tre hovedproblemstillinger:

- hvordan berøres norske myndigheter og organiserte interesser av det europeiske standardiseringsarbeidet
- hvilken mulighet har norske aktører for demokratisk innflytelse i standardiseringsarbeidet i dag
- hvilke forutsetninger må være tilstede for å styrke norsk deltakelse og innflytelse i framtiden.

Opplegg

Siktemålet med denne rapporten er ikke å trenge dypt inn i enkelte delområder, men å gi en problemorientert oversikt over det nasjonale og europeiske standardiseringsarbeidet. Vårt ønske er å presentere endel overordnede problemstillinger i forholdet mellom europeisk standardisering og nasjonal regulering. Med utgangspunkt i endrede rammebetingelser for myndighetsutøvelse og organisasjonsdeltakelse vil vi drøfte muligheter og barrierer for ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø.

I kapittel 2 gir vi en framstilling av den europeiske integrasjonsprosessen med spesiell vekt på utviklingen av det indre marked og nedbyggingen av tekniske handelshindringer. Utviklingen innen EF står sentralt, men også EFTA og forholdet mellom de to organisasjonene vil berøres.

I kapittel 3 gir vi et omriss av standardiseringsarbeidet slik det drives på europeisk og nasjonalt plan. Vi konsentrerer oss om en presentasjon av organisasjonsstrukturene og endringene i forbindelse med etableringen av EFs indre marked.

Kapittel 4 setter fokus på spenningen mellom europeisk og nasjonal regulering. Kjennetegn ved det europeiske regulerings-systemet vil sammenstilles og sammenliknes med norsk regulerings- og forskriftsarbeid. Det juridiske forholdet mellom norsk lovverk og europeiske standarder berøres også. Europeiske beslutningsprosesser og styringssystemer sammenliknes med den norske modellen. Avslutningsvis pekes det på utfordringer norske myndigheter og interesseorganisasjoner står overfor.

I kapittel 5 diskuteres utfordringer for norske myndigheter. Med utgangspunkt i standardiseringsvirksomhetens økende betydning for norsk forskriftsarbeid og ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljø nasjonalt, stiller vi spørsmål om det nå finner sted en avgrensning av statens ansvarsområde. Videre ser vi på i hvilken grad offentlige etater deltar i standardiseringsarbeidet og hva slags muligheter for styring og innflytelse som foreligger.

I *kapittel 6* konsentrerer vi oss om endringer i vilkårene for innflytelse for norske interesseorganisasjoner. Fagbevegelsens deltakelse i nasjonalt og europeisk standardiseringsarbeid illustrerer en del av de problemer nasjonale interesseorganisasjoner står overfor. Spørsmålene vi stiller er i hvilken grad fagbevegelsen deltar, hvordan den organiserer seg og hvilken mulighet den har for innflytelse i forhold til de nye reguleringsformene.

I *kapittel 7* oppsummeres kort aktuelle strategiske utviklingslinjer for privat og offentlige organiserte interesser på nasjonalt nivå. I tillegg skisserer vi planene for videre arbeid i prosjektet.

Europeisk integrasjon

- harmonisering og standardisering

2.1 De Europeiske Fellesskap og det Indre marked

Da Romtraktaten, EFs "grunnlov", ble underskrevet i 1957 var spørsmålet om tekniske handelshindringer mindre aktuelt enn det er i dag. Toll og kvantitative restriksjoner for handel med industrivarer stod dengang i fokus for innføringen av et felles marked (Møller 1987). Samtidig som slike tradisjonelle handelspolitiske barrierer ble fjernet, utviklet det seg imidlertid nye.

Tekniske handelshindringer ble drevet fram av den teknologiske utviklingen. Ettersom industriprodukter ble mer sammensatte og kompliserte, krevdes mer vidtgående tekniske forskrifter og standarder som hjelpemiddel for næringslivet. Sterkere interesse for borgernes sikkerhet, arbeidsmiljø og ytre miljø forsterket behovet for regelverk. Nasjonalt regelverk ble i stadig sterkere grad også benyttet som et proteksjonistisk virkemiddel for beskyttelse av eget næringsliv mot utenlandsk konkurranse.

EF-landene møtte en rekke problemer i forsøkene på å etablere et felles marked. Nasjonalstatene vedtok sine egne reguleringer langt raskere enn EF rakk å samordne dem ved felles vedtak. Disse problemene hadde blant annet sammenheng med EFs interne beslutningsstruktur. På en rekke områder som var vitale for utviklingen av fri konkurranse måtte EF-beslutningene være enstemmige før de kunne settes ut i livet. Dette gjaldt ikke minst arbeidet med å avskaffe tekniske handelshindringer mellom medlemslandene. I tillegg skulle det fra Kommisjonens side utarbeides detaljerte retningslinjer for de enkelte produkter. Disse skulle vedtas på høyeste politiske nivå innen EF, det vil si i Ministerrådet. Ministrene måtte fatte vedtak om detaljerte krav til

f.eks. montering og plassering av nummerskilt på kjøretøy, medisinske termometre og tekstiler.

Etter de økonomiske krisene på 1970-tallet, fikk det europeiske samarbeidet en ny giv fra midten av 80-årene. Koordinering av medlemslandenes økonomiske politikk og harmonisering av nasjonale regelverk er viktig for realiseringen av EFs såkalte indre marked. Nasjonalstatlig regulering ble ikke lenger ansett som et godt virkemiddel for å styre en internasjonalisert økonomi. Bedrifter opererer i stadig større grad på tvers av landegrenser. Nasjonale grenser og reguleringer oppfattes dermed som unødvendige tekniske barrierer i arbeids- og produksjonsprosessen (Hagen 1990:53).

Det indre marked skulle bidra til økt fleksibilitet og konkurranseevne innen EF gjennom stordriftsfordeler, spesialisering, bedret infrastruktur og lavere transport- og administrasjonskostnader.¹ Reduserte kostnader ved produksjon som følge av nedbyggingen av tekniske, fiskale og fysiske handelsbarrierer innen EF skulle bidra til å skape økonomisk vekst, senke arbeidsledigheten og øke konkurranseevnen i forhold til Japan og USA.

Felles europeisk regulering skapte samtidig nye spenninger mellom nasjonalstatlig og europeisk styring. Dette skapte behov for reorganisering av EFs institusjoner og beslutningsstrukturer.

EFs institusjoner

Østerud hevder at EF er vanskelig å karakterisere fordi det ikke likner noe vanlig fenomen i internasjonal politikk, men befinner seg et sted på skalaen mellom en internasjonal organisasjon og en stat. "Det er samarbeidets institusjoner og beslutningsprosesser som gir nøkkelen til EFs egenart." (Østerud 1990:61).

1: Dette behandles blant annet i Cecchini-rapporten (1988) og hos Storm Pedersen (1989), Melchior (1990) og Thonstad (1990).

Det Europeiske Felleskapet er bygd opp rundt et stort antall institusjoner. Ministerrådet, Kommisjonen, EF-Parlamentet og EF-Domstolen er de viktigste. Ministerrådet har den besluttende eller "lovgivende" makt, Domstolen den dømmende makt og Kommisjonen har en utøvende funksjon samt forbereder og foreslår saker som skal opp i Ministerrådet. EF-Parlamentet har en rådgivende og kontrollerende myndighet.

Figur 2.1 EFs hovedinstitusjoner

Ministerrådet

12 representanter, 1
fra regjeringen i hvert
medlemsland

EF-Domstolen

13 dommere, utnevnt
av medlemslandene
for 6 år.

Kommisjonen

17 medlemmer, ut-
nevnt av medlems-
landene for 5 år.
Sekretariat på ca.
15 000 ansatte

EF-parlamentet

518 representanter,
direkte valg hvert
5. år

Det Europeiske Rådet (det tidligere Toppmøtet) består av regjeringssjefene i medlemslandene og er viktig for å skape politisk grunnlag for EFs vedtak.

I tillegg til disse institusjonene kommer en rekke utredende og rådgivende organer, blant andre Det Økonomiske og Sosiale Utvalg. Her sitter 189 representanter for nasjonale interesseorganisasjoner. Organisasjonene representerer næringsliv, landbruk,

arbeidstakere og forbrukerinteresser og skal utpekes av regjeringen i det enkelte medlemsland.

Generaldirektoratene bør også nevnes. EFs generaldirektorater kan sammenliknes med departementer i det norske systemet. De fungerer som forvaltnings- og utredningsapparat for Kommisjonen. Det finnes 23 generaldirektorater med ansvar for ulike arbeidsområder. Deriblant finner vi direktorater med ansvar for standardisering og produktansvar, forbruker og miløssikkerhet og arbeidsmiljøspørsmål².

Regulering og det indre marked

Kommisjonens *Hvitbok* fra 1985 er EFs arbeidsprogram for gjennomføringen av det indre marked. Den inneholder nærmere 300 forslag som skal bidra til å realisere det indre marked innen utgangen av 1992. Her finnes de konkrete forslagene som skal fjerne handelshindringene mellom landene. Rundt to tredeler av forslagene i Hvitboken er nå vedtatt av Ministerrådet. Forslagene kan deles inn i følgende hovedgrupper:

- Fjerning av *fysiske handelshindringer*: fri bevegelse av varer og personer, fjerning eller forenkling av grensekontrollen mellom landene. Fri bevegelse av arbeidskraft og etablering av et fritt marked for tjenesteyting.
- Avvikling av *fiskale handelshindringer*: fri bevegelse av kapital, harmonisering av moms og avgiftssystemer.
- Nedbygging av *tekniske handelshindringer*: teknisk harmonisering av standarder, nedbygging av ikke-tariffære hindringer herunder en liberalisering av offentlige innkjøpsordninger.

2: Generaldirektorat (DG) III har ansvar for standardisering og produktansvar. DG IV har ansvar for forbrukerbeskyttelse, miløssikkerhet og arbeidsmiljø.

To prinsipper er viktige når det gjelder nedbyggingen av tekniske handelshindringer:

- Harmonisering av medlemslandenes forskrifter begrenses til de områder hvor det av hensyn til vern av menneskers liv og helse er nødvendig med forskrifter fra myndighetene.
- På øvrige områder der harmonisering via direktiver ikke blir ansett som nødvendig, skal regelen være at en vare som er lovlig produsert og markedsført i ett medlemsland, skal kunne omsettes i et annet medlemsland uten tekniske handelshindringer (Cassis de Dijon-prinsippet).

EF begrenser sin lovgivning når det gjelder nedbyggingen av tekniske handelshindringer til bestemte egenskaper ved produkter, nemlig sikkerhet. Dette foregår etter den såkalte nye metode.

I 1987 skjøt den europeiske integrasjonsprosessen fart gjennom inngåelsen av *Den Europeiske Enhetsakten*³. Enhetsakten traktatfester EFs indre marked med tidsfrister for gjennomføring og utgjør dels endringer dels utfylling av den opprinnelige Roma-traktaten.

Romatraktaten og de endringer som Enhetsakten medførte i denne, utgjør utgangspunktet for EFs regelverk. Romatraktaten nevner ulike reguleringsinstrumenter som har ulik grad av forpliktelse for medlemslandene.⁴ Av spesiell interesse for oss er direktivene.

3: Enhetsakten ble vedtatt i 1985.

4: I Artikkel 189 i Romatraktaten nevnes det tre forskjellige bindende rettsakter: forordninger, beslutninger og direktiver (Borgli 1990). *Forordninger* er allmenngyldige, bindende i alle deler og er urniddelbart direkte anvendelige i alle medlemsland. *Beslutninger* er en rettsakt som er bindende mot dem den er rettet mot og gir avgjørelser i individuelle saker.

Direktivene er bindene for de statene direktivene omfatter. Direktivene angir hva slags tilstand eller resultat som skal oppnås, men både selve reguleringsformen og midlene som skal anvendes overlates til myndighetene i hvert enkelt land. Denne gjennomføringen av EFs lovgivning har EF-kommisjonen selv betegnet som en "langsom prosess" der forskjellene landene imellom kan være store. Et direktiv fastsetter obligatoriske målsetninger, men overlater til medlemslandene å innarbeide dem i sin nasjonale lovgivning.

Mens England, Frankrike, Danmark og Nederland har integrert EF-direktivene i sin nasjonale lovgivning relativt raskt, har Italia og Hellas tradisjonelt brukt lenger tid. "Nykommere" som Spania og Portugal har hatt store problemer og har måttet ha overgangsordninger for å kunne håndtere de mer enn 1000 direktivene som allerede fantes da de gikk inn i EF. I tillegg til at landene rundt Middelhavet har trengt tid til å tilpasse seg EF-reguleringene, har land med føderale styringssystemer hatt problemer. Dette gjelder blant annet Tyskland, der regionale myndigheter spiller en sterk rolle.

Artikkel 100A i Romatraktaten gir Kommisjonen og Rådet oppgaven å fremme lovgivning i forbindelse med etableringen av EFs indre marked. Denne artikkelen er utgangspunktet for fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer. Med utgangspunkt i Artikkel 100A vedtar Ministerrådet rammedirektiver med grunnleggende sikkerhetskrav til produkter. Disse direktivene legger rammer for standardiseringsvirksomheten. I direktivene stilles det maksimumskrav, noe som innebærer at nasjonale myndigheter ikke kan stille ytterligere krav til det området direktivene regulerer.

Hovedformålet med Enhetsakten var å intensivere integrasjonen gjennom en forenkling og samtidig en viss europeisering av beslutningsprosessene. Ministerrådet hadde tidligere vært dominerende i beslutningsprosessene. Enhetsakten ga Parlamentet og Kommisjonen relativt større innflytelse.

Enhetsakten medførte at området for flertallsavgjørelser i Ministerrådet ble kraftig utvidet. I de fleste saker som gjelder framdriften av det indre marked ble det nå innført kvalifisert flertall⁵. Enhetsaktens innførte også nye samarbeidsprosedyrer ved utformingen av direktiver i henhold til Artikkel. Til forskjell fra den tradisjonelle vedtaksprosedyren innen EF har EF-Parlamentet her fått relativt større innflytelse⁶.

Den nye metoden for harmonisering og standardisering

Fra midten av 1980-årene fant det sted en nyorientering i arbeidet med å utvikle felles standarder. På den ene siden begrenses forsøkene på sentral regulering. Kommisjonen legger hovedvekten på å angi visse rammer når det gjelder krav til produktene, blant annet når det gjelder sikkerhet, helse og miljø. På den andre siden skjer det en opptapping. Kommisjonen får større gjennomslagskraft for sine forslag gjennom mer effektive beslutningssystemer.

EFs nye metode (The New Approach), knesatt i Hvitboken og Enhetsakten, ble utviklet for å tilfredsstille ønsket om beskyttelse av miljø, arbeidsmiljø og helse samtidig som det indre marked ble realisert gjennom ensartede forskrifter og regelverk. EF vedtar

5: Den nye ordningen med kvalifisert flertall innebærer at et forslag må ha 54 av totalt 76 stemmer før det kan vedtas. I dag har medlemslandene en forholdsmessig representasjon i Ministerrådet. Tyskland, Frankrike, Italia og Storbritannia har ti stemmer hver, Spania har åtte, Belgia, Hellas, Nederland og Portugal fem hver, mens Danmark og Irland har tre stemmer og Luxembourg to. Vetorett praktiseres imidlertid fremdeles i saker angående fri bevegelse av personer, harmonisering av skatter og avgifter og saker forbundet med EFs såkalte sosiale charter blant annet ansattes rettigheter og interesser.

6: Direktiver med utgangspunkt i Artikkel 100A skulle følge den såkalte *samarbeidsprosedyren*, dvs. at direktiver kunne vedtas med kvalifisert flertall av Rådet og i *samarbeid* med EF-Parlamentet (og etter å ha rådført seg med det Økonomiske og Sosiale Utvalg). Det sentrale i denne bestemmelsen er at Parlamentet skal høres to ganger. Ministerrådet utarbeider en felles holdning på grunnlag av Parlamentets første uttalelse. Deretter får Parlamentet anledning til å avgi en ny uttalelse. Se forøvrig Gulmann & Hagel-Sørensen (1988:99-101). Erfaringer med den nye samarbeidsprosedyren er behandlet av Corbett (1989).

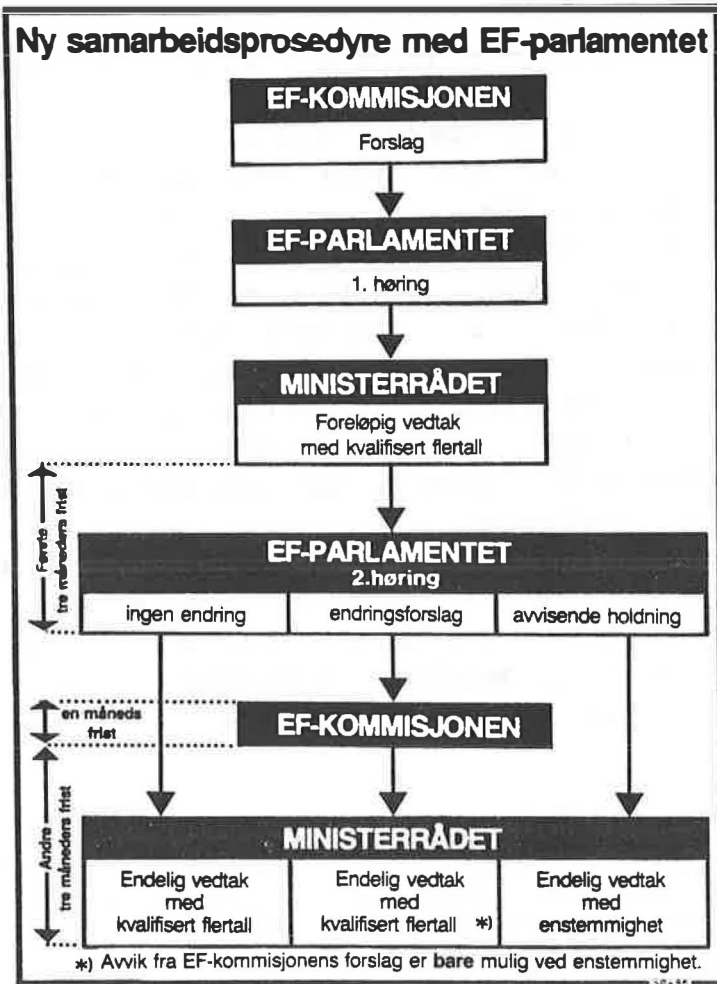
rammedirektiver med to målsetninger; de skal legge til rette for utvikling og fri konkurranse i næringslivet og samtidig sette rammer som sikrer grunnleggende krav til produktsikkerhet og miljø. Det skilles i utgangspunktet mellom sikkerhetskrav til et produkt og andre spesifikasjoner.

Den nye metoden er basert på fire prinsipper (Norges Standardiseringsforbund 1988):

- Harmonisering av medlemslandenes lovgivning i henhold til EF-traktatens artikkel 100A begrenses til å omfatte bare de vesentlige sikkerhetskrav som produktene skal oppfylle (eller andre krav av allmen interesse, så som vern av liv, helse, arbeidsmiljø, ytre miljø eller forbruker).
- Utformingen av tekniske spesifikasjoner som skal sikre at produktene tilfredsstiller sikkerhetskravene, overlates til kompetente europeiske standardiseringsorganisasjoner, som CEN, CENELEC og ETSI.
- Produsentene kan velge andre spesifikasjoner enn Europeisk Standard (EN) forutsatt at produktene oppfyller sikkerhetskravene.
- De nasjonale myndigheter i EF er forpliktet til å godta omsetningen av produkter som framstilles i overensstemmelse med tekniske spesifikasjoner gitt i Europeisk Standard.

EFs lovgivning blir i henhold til Artikkel 100A begrenset til direktiver hvor reguleringsrammene fastlegges i direktivteksten og eventuelle vedlegg. Kravene i direktivet er formulert som obligatoriske funksjonskrav. Det er ikke gitt konkret anvisning på hvordan kravene skal oppfylles. Dette overlates til standardiseringsorganisasjonene på oppdrag og med mandat fra EF.

Figur 2.2 Ny samarbeidsprosedyre med EF-parlamentet



Kilde: EF-Kommisjonen; EFs struktur. 1988

Direktivene vedtatt i henhold til Artikkel 100A sikter mot total harmonisering⁷. Medlemslandene skal forby markedsføring av varer som avviker fra direktivets krav, og landenes lovgivning skal tilpasses slik at nasjonale krav tilsvarer direktivets krav (Borgli 1990).

Det er foreløpig utarbeidet 16 direktiver etter den nye metoden. Enkelte av disse er allerede vedtatt, mens andre bare er på planleggingsstadiet. Direktivene omhandler blant annet enkle trykkbeholdere, leketøy, maskiner, byggeprodukter, personlig verneutstyr, medisinsk utstyr, gassapparater og heise og løfteutstyr.⁸

Maskindirektivet er et av direktivene som har fått mest oppmerksomhet fra forbruker- og arbeidstakersiden når det gjelder krav til ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljø. Felles bestemmelser innen EF om krav til konstruksjon og salg av maskiner vil tre i kraft 1 januar 1996.⁹ Disse bestemmelsene berører såvel forbrukere som arbeidstakere.

Leketøysdirektivet fra 1988 er et annet eksempel på EF regulering etter den nye metoden. En rekke grunnleggende sikkerhetskrav skisseres angående leketøys fysiske, elektriske og mekaniske egenskaper, brennbarhet osv. Ringstedt (1990) antar at denne reguleringen vil berøre 2700 bedrifter bare innen EF som

7: I motsetning til frivillig harmonisering der medlemslandene blir forpliktet til i det minste å godta import og markedsføring av varer som tilfredsstiller direktivets krav, men det er opp til medlemslandet om de også ønsker å tillate omsetning av varer som tilfredsstiller andre krav enn direktivets (Borgli 1990). Innen EF blir imidlertid slik frivillig harmonisering brukt i stadig mindre grad (Ringstvedt 1990).

8: Direktiver helt på planleggingsstadiet omhandler sikkerhetskrav til lekeplasser, stoppede møbler og spe- og småbarnsprodukter.

9: Fristen for implementering av direktivets krav i nasjonal lovgivning var opprinnelig 1 januar 1993. Denne måtte imidlertid forlenges fordi standardiseringsarbeidet med utgangspunkt i dette direktivet ikke vil være mulig å fullføre i henhold til planen. Fra 1 januar 1993 vil det imidlertid være frivillig harmonisering. Regulering av sikkerhetskravene til mobile maskiner er nå også inkludert i dette direktivet.

sysselsetter 94 000 ansatte og svarer for 70 prosent av alt leketøy som selges innenfor EF.

Muligheter for unntak

For flere av medlemslandene har det vært viktig å kunne opprettholde egne nasjonale regler hvis EF-krav fører til en betydelig senkning av sikkerhetsnivået. Det er to måter å oppnå unntak fra EF-kravene på. Den ene er gjennom en generell unntaksklausul i tilknytning til Romatraktatens Artikkel 100A (4. ledd). I tilknytning til direktivene er det dessuten en såkalt sikkerhetsklausul.

Artikkel 100A (4. ledd) inneholder formuleringer om at sikkerhets- og miljøkravene skal legges på et høyt nivå, samt åpner for at strengere nasjonale regler kan anvendes.¹⁰ Det er dette danskene kaller *Miljøgarantien* i Artikkel 100A. Miljøgarantien gir EFs medlemsland mulighet til å stille høyere krav enn det som formuleres i EFs felles regelverk, men det forutsettes at standardene er vel begrunnet i hensyn til helse, sikkerhet og miljø og ikke er skjulte handelshindere. Hvis en medlemsstat er av den oppfatning at EFs regler og standarder tilsidesetter grunnleggende behov for ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljø kan det innføres nasjonale bestemmelser som stiller strengere krav. Slike krav må meldes til Kommissjonen. Hvorvidt slike nasjonale reservasjoner kan tolkes som berettigede vil i siste omgang måtte vurderes av EF-Domstolen.

Sikkerhetsklausulen i direktivene gir også en anledning til at medlemslandene etter harmonisering likevel kan nekte omsetning av et produkt de mener vil medføre betydelig helserisiko. En slik reservasjon kan enten være begrunnet med at de mener de

10: Artikkel 100A, 4. ledd henviser til en annen artikkel i Romatraktaten, nemlig artikkel 36 når det gjelder å antyde hvilke grunner som blir akseptert for at et medlemsland kan se bort fra EFs felles regelverk og følge egne nasjonale regler. Denne muligheten for unntak kom inn som en følge av at det ble innført flertallsavgjørelser ved vedtak i henhold til Artikkel 100A.

vesentlige sikkerhetskravene i direktivet ikke er oppfylt, at en standard som er utarbeidet med utgangspunkt i dette direktivet ikke tilfredsstiller direktivets krav, eller at det kan være sikkerhetsrisiko ved et produkt som ikke er regulert av den standard den er produsert i henhold til. Dette skal i første omgang klages inn for Kommisjonen. Om man ikke får medhold er det Domstolen som vil ha det avgjørende ord.

Domstolen får en sentral rolle i tolkningen av disse to unntaksmulighetene. Det er Domstolen som vil skape rettspraksis på fortolkningen av hva som er berettigede unntak ut fra hensyn til sikkerhet, helse og miljø. Domstolen må altså foreta politiske avveininger om hvordan f.eks. en konflikt mellom handel og arbeidsmiljø skal løses.

Det finnes ingen Domstolsavgjørelser verken på tolkningen av unntaksmuligheten i Artikkel 100A eller sikkerhetsklausulen i direktivene. Det kan være rimelig å anta at Domstolen vil være tilbakeholden med å gi innrømmelser til nasjonale unntak, men prioritere den tolkning av sikkerhetskrav som er lagt til grunn av EFs politiske instanser.

Krav til produksjon versus krav til bruk

Artikkel 118A i Enhetsakten er kalt EFs miljøparagraf. Her angis det som en målsetning å harmonisere arbeidsmiljøkravene på et stadig stigende nivå. EF-direktiver som iverksettes etter 118A kalles *minimumsdirektiver* eller EFs sosialpolitiske direktiver¹¹.

Det er et viktig skille mellom minimumsdirektivene på den ene side og maksimumsdirektiver¹² med grunnleggende krav til produktsikkerhet vedtatt i henhold til artikkel 100A, på den andre. Minimumsdirektivene angir et minstenivå i forhold til helse og

11: Til forskjell fra norsk forståelse av begrepet, omfatter EFs definisjon av sosialpolitikk hovedsaklig regulering av arbeidsmiljø og arbeidsliv.

12: Betegnes ofte som ny metode direktiver eller totalharmoniseringsdirektiver.

sikkerhet på arbeidsplassen, de setter nedre grenser for hva landene kan tillate på arbeidsmiljøområdet. Det enkelte land har full frihet til å opprettholde et høyere nivå. Maksimumsdirektivene (også kalt de industripolitiske direktivene) er vedtatt med henblikk på å avvikle tekniske handelshindringer. Ingen ytterligere nasjonale krav kan stilles til et produkt enn de som er formulert i direktivet.

Det meste av EFs regelverk når det gjelder ivaretagelse av forbruker-, arbeidstaker- og miljøverninteresser er utformet som minimumsdirektiver. Rammedirektivet for helse, sikkerhet og miljø på Arbeidsplassen som ble vedtatt i juni 1989 er ett eksempel¹³.

Når det gjelder regulering av sikkerhet og maskiner finnes det to direktiver. Et maksimumsdirektiv angir de obligatoriske rammene for sikkerhet ved maskiners konstruksjon og salg. I tillegg finnes det et kompletterende minimumsdirektiv med bestemmelser om hvordan maskiner skal brukes. Det handler om valg av maskiner, hvordan arbeidet ved maskiner skal utføres og om hvordan arbeidsplassene skal utformes (Ekström & Olsson 1989).

De industripolitiske direktivene "trumfer" de sosialpolitiske. Man kan ikke stille ytterligere krav til et produkt framstilt i henhold til slike direktivers sikkerhetsnivå utfra en begrunnelse om at de går på akkord med arbeidsmiljømål bestemt ifølge 118A.

13: I tillegg er det vedtatt fem særdirrektiver, mens to til foreligger som utkast (Borgli 1990)

Direktiv som gjelder minimumskrav til:

- helse og sikkerhet på arbeidsplassen. (vedtatt november 1989)
- arbeidstakeres bruk av maskiner, utstyr, og installasjoner (vedtatt november 1989).
- arbeidstakeres bruk av personlig verneutstyr (vedtatt november 1989).
- arbeid ved skjermterminaler (vedtatt mai 1990)
- håndtering av tunge kolli med risiko for ryggskader (vedtatt mai 1990)

Utkast til direktiv om:

- arbeidernes beskyttelse mot farene ved å være utsatt for biologiske stoffer på arbeidsplassen (Felles holdning mai 1990)
- arbeidernes beskyttelse mot farene ved å være utsatt for kreftfremkallende agenser på arbeidsplassen. (Felles holdning februar 1990, nytt forslag mai 1990).

2.2 Harmonisert regulering - et felles europeisk marked

EFTA-samarbeidet

Til forskjell fra EF er EFTA en mellomstatlig organisasjon uten overnasjonal myndighet. Det Europeiske Frihandelsområdet - The European Free Trade Association (EFTA) - ble opprettet i 1960 og var langt på vei en reaksjon på EFs forsøk på å opprette et frihandelsområde og deretter tollunion.

Etter opprettelsen har EFTA hatt en tosidig oppgave. På den ene siden skulle EFTA administrere nedbyggingen av tollhindere og andre handelshindringer mellom EFTA-landene. Når frihandel er oppnådd skal organisasjonen bare administrere frihandelssonen.

For EFTA har det imidlertid blitt en stadig viktigere oppgave å styrke medlemslandenes forhandlingsposisjon overfor EF for å sikre lik adgang til det indre markedet. EFTAs forhandlingsposisjon svekkes imidlertid av vansker med å samordne medlemslandenes interesser. EFTA selv har ingen myndighet til å binde opp medlemslandene som fritt kan forhandle med EF alene, samtidig som forhandlinger mellom EF og EFTA finner sted.

EFTA har bare en beslutningsmyndig institusjon; Ministerrådet som består av representanter fra medlemslandenes regjeringer. Et sekretariat, med rundt 130 ansatte, er tilknyttet Ministerrådet for å bistå med forberedelsen av saker. Sekretariatet er et rent administrativt apparat uten noen utøvende myndighet.

EFTA har nedsatt en rekke tekniske komiteer og ekspertgrupper som arbeider med spørsmål knyttet til ulike produktområder. En av disse er den såkalte TBT-komiteen (Committee on Technical Barriers to Trade) som arbeider med harmonisering og standardisering av regelverk med sikte på å fjerne de tekniske handelshindringer mellom de enkelte EFTA-land og mellom EF og EFTA.

EFTA er sterkt engasjert i arbeidet med avviklingen av tekniske handelshindringer. Arbeidet med nedbygging av tekniske handels-

hindringer innenfor EFTA foregår etter samme hovedlinjer som i EF. Dette gjelder harmonisering av nasjonale regelverk, standardisering av produktkrav og avtaler om gjensidig godkjenning av produkter. Det er utarbeidet retningslinjer for samarbeidet med standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI.

Det er også utarbeidet sektoravtaler på de samme områdene som EF utarbeider direktiver etter den nye metoden¹⁴. Dette er avtaler om fri omsetning innen EFTA-landene med utgangspunkt i likelydende krav til produktsikkerhet som i EF.

På et EFTA-møte i Tampere i Finland kom EFTA-landene fram til en konvensjon om gjensidig godkjenning av prøveresultater og bevis for overensstemmelse med produktkrav¹⁵.

EF-EFTA samarbeidet

Full tollfrihet mellom EF- og EFTA-land ble etablert for de fleste industrivarer gjennom bilaterale frihandelsavtaler i løpet av 70-tallet. EFTAs oppgaver i forhold til EF utviklet seg deretter i retning av samarbeid som gikk utover det handelsavtalene representerte (St.meld. nr. 61, 1986-87). Etterhvert kom det til enighet om at bilaterale handelsavtaler ikke lenger kunne ivareta EFTA-landenes behov i forhold til EF.

EFs beslutning om etablering av det indre marked representerte en stor utfordring for EFTA og markerte et vendepunkt i samarbeidet mellom EF og EFTA.

I april 1984 ble det arrangert et møte på ministernivå mellom EF og EFTA som resulterte i den såkalte Luxembourgserklæringen. Målet var å opprette et "Europeisk Økonomisk Rom" som omfattet både EF og EFTA. Erklæringen nevner en rekke samarbeidsområder og nedbygging av tekniske handelshindringer står sentralt.

14: Sektoravtalene er per april 1991 ennå ikke ratifisert i EFTAs medlemsland, noe som har sammenheng med de pågående EØS-forhandlingene.

15: Konvensjonen ble godkjent i Norge i desember 1989 (St.prp. nr.28 1989-90).

Erklæringen var imidlertid vidt definert og lite konkret med hensyn til form og tidsramme for videre samarbeid.

På enkelte områder ble det fra 1986 som en oppfølging av Luxembourg-erklæringen, likevel inngått et mer forpliktende samarbeid mellom EF og EFTA. Det ble satt i verk ulike tiltak for å fjerne og forebygge tekniske handelshindringer. EFTA-landene startet arbeidet med å gjennomgå de nasjonale regelverk med tanke på en tilpasning til EF. Videre er det inngått avtaler om at de av EFs direktiver som er vedtatt etter den nye metoden skal sendes EFTA for kommentarer og eventuell drøfting. Sektoravtalene, som er utarbeidet i EFTA innenfor de produktområder EFs direktiver omhandler, er også ment å knyttes til EF gjennom broavtaler. Nasjonale forskrifter, hvor de grunnleggende sikkerhetskravene til produkter skisseres, skal da være harmonisert.

Et grunnleggende prinsipp er at det i et utvidet europeisk marked skal henvises til *standarder* for å vise hvordan kravene i de nasjonale forskrifter kan oppfylles. Det er utarbeidet retningslinjer for samarbeidet mellom EF og EFTA. Der EF gir mandat til standardiseringsorganisasjonene har EFTA gitt parallelle mandater. De standarder som utarbeides skal innføres som nasjonale standarder innen såvel EF- som EFTA-land. I tillegg er det vedtatt samarbeid om prosedyrer for testing og kontroll med at produkter stemmer overens med sikkerhetskravene.¹⁶

Europelsk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS)

EF/EFTA samarbeidet gikk inn i en ny fase fra 1989. I en tale ga Kommissjonens president Jaques Delors, uttrykk for at forholdet mellom EF og EFTA sto foran et veiskille. EFTA måtte etter hans syn styrke sin organisasjon for å bli en mer likestilt partner for EF. Kommissjonen ønsket en parallell EF/EFTA-utvikling i

16: I forlengelse av dette samarbeidet ble opprettelsen av EOTC (European Organization for Testing and Certification) vedtatt i 1990. Her er både EF- og EFTA-land representert gjennom de nasjonale standardiseringsforbundene.

etableringen av det indre marked. EF ønsket et "to-pillar system" der de forhandlet med EFTA samlet og ikke med hvert land separat.

Et toppmøte mellom EFTAs regjeringssjefer i Oslo i mars 1989 fulgte opp Delors synspunkter og Luxembourgerklæringen fra 1984 og åpner for et mer strukturert samarbeid mellom EF og EFTA.

Etter oppklarende samtaler om grunnlaget for et utvidet samarbeid og tilretteleggelse av de politiske retningslinjene tok forhandlinger om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS) til i juni 1990. Målet er at disse skal avsluttes i løpet av første halvår 1991.

I utgangspunktet er de foreslåtte samarbeidsområdene knyttet til et fastlagt program. Forslagene er hentet fra Romatraktaten og avledet regelverk. Etableringen av samarbeidet skal sammenfalle med etableringen av det indre marked fra januar 1993. Det forutsettes i disse forhandlingene at EFTA opptrer samlet og taler med en stemme.

EFTAs forhandlingslinje er under kontinuerlig revisjon. Tolv saksområder ble i utgangspunktet identifisert som problematiske. Dette er saker hvor EF ønsker et harmonisert regelverk innen et EØS, men hvor EFTA reserverer seg under henvisning til at en harmonisering med EFs regler på disse områdene vil svekke spesielle nasjonale interesser.

Et av problemområdene EFTA identifiserte gjelder ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljø i forbindelse med fri bevegelse av varer.¹⁷ Problemet ligger i at deler av EFs regelverk for beskyttelse av forbruker-, arbeidstaker- og miljøverninteresser ligger på

17: De øvrige områdene som for EFTA-landene samlet ble identifisert som problematiske finnes innenfor fri bevegelse av kapital og tjenester hvor blant annet direkte investeringer, investeringer i fast eiendom, og audiovisuelle tjenester inngår. Fri bevegelse av personer var også ett av de tolv områdene, samt visse sider ved transport, telekommunikasjon, administrativ assistanse, konsernregnskap, selskapsrett og sosialpolitikk (Handelsministerens redegjørelse for Stortinget om EØS-forhandlingene den 25.oktober 1990).

et for lavt nivå. Her inngår blant annet EFs regelverk for kjemikalier og andre farlige stoffer av betydning for forbrukersikkerhet og arbeidsmiljø: asbest, bruk av løsemidler, kreftframkallende midler, osv.

EFTA ønsket i utgangspunktet varige unntak fra tilpasning til EFs regelverk på endel av disse områdene, noe Kommisjonen var sterkt imot. Når EFTA måtte revurdere unntakslisten ble dette koblet til sterkere krav om medbestemmelse i de organer som skal videreutvikle EØS-regelverket etter at avtalen er trådt i kraft.

EFTA har nå forlatt kravene om varige unntak i en EØS-avtale. Man tenker nå mer i retning av overgangsordninger kombinert med beskyttelsesklausuler inntil EFs regelverk har nådd EFTA-standard.¹⁸

EF har uttalt seg negativt til å gi EFTA institusjonell medbestemmelse. EF stiller seg på den annen side positivt til å opprette og dels utvide de eksisterende informasjons- og konsultasjonsprosedyrer ved utformingen av regelverk. Det endelige resultat av EØS-forhandlingene er på det nåværende stadium ikke klart. Resultatet vil imidlertid få stor betydning for de forpliktelser standardiseringsvirksomheten legger på Norge og norske interesser.

18: Det er her snakk om tre ulike typer overgangsordninger. *Teknisk-juridiske overgangsordninger* er aktuelle der EFTA-landene trenger tid til å tilpasse seg EFs regelverk. *Tidsbegrensede overgangsordninger* der EF har vedtatt strengere, men ennå ikke implementert regelverk. Der EF ikke har vedtatt strengere regler vil det kunne være aktuelt med *ikke tidsbegrensede overgangsordninger*. Hvilken type overgangsordning som skal gjelde hvilke saksområder er tema for forhandlingene.

Hvordan er arbeidet med standardisering organisert?

3.1 Europeisk standardisering

Det høye tempoet i forberedelsene av EFs indre marked har ført til at standardiseringsorganisasjonene er blitt tildelt stadig flere oppgaver.

Det er standardiseringsorganene som skal utfylle EFs ramme-regulering med tekniske spesifikasjoner og konkret fastlegge hva direktivenes "vesentlige krav" til sikkerhet, helse og miljø skal innebære. Tidligere forsøk på å harmonisere de forskjellige EF-landenes tekniske forskrifter innebar ofte en årelang prosess med usikkert utfall. Den nye reguleringsmåten bygd på *henvisning til standard* blir av mange oppfattet som mer effektiv.

På europeisk nivå foregår arbeidet med standardisering i regi av organisasjonene CEN (European Committee for Standardization), CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization) og ETSI (European Telecommunication Standards Institute).

Elektroteknisk standardisering ivaretas av CENELEC, mens CEN dekker alle andre felter. Organisasjonene forsøker å samarbeide i saker som berører flere organisasjoner. Innen området informasjonsteknologi arbeider de sammen med de europeiske teleadministrasjoners fellesorgan, CEPT. I 1988 opprettet CEPT et eget standardiseringsinstitutt for telekommunikasjon - ETSI, som nå deltar i CEN/CENELEC-samarbeidet.

De europeiske standardiseringsorganisasjoner er uavhengige, private organisasjoner. De finansieres i hovedsak gjennom salgsinntekter, medlemsbidrag, inntekter av tjenester og i varierende grad av offentlige tilskudd. Disse organisasjonene omfatter de

nasjonale standardiseringsorganer i samtlige EF- og EFTA-land.¹ Tradisjonelt har det europeiske standardiseringsarbeidet vært drevet med sterk støtte av næringslivet, mens den offentlige støtten har vært av mindre betydning (Standardiseringsutvalget 1990). Dette er imidlertid endret med EFs nye metode. Både EF og EFTA har rammeavtaler med CEN og CENELEC om standardiseringsarbeidet. Der EF gir oppdrag i form av standardiseringsmandater etter den nye metoden har EFTA gitt parallelle mandater. Arbeidet samfinansieres av EF og EFTA etter fordelingsnøkkelen 86:14. CEN og CENELEC får således en betydelig del av sine kostnader dekket av EF og EFTA. Kommisjonen regner med å ha brukt 20 millioner ECU (ca 160 millioner kroner) på bidrag til standardiseringsorganisasjonene i 1990 (COM (90) 456 final). I 1991 vil dette økes ytterligere.

EF-Kommisjonen har anslått at det finnes rundt 100 000 forskjellige tekniske normer og standarder bare innen medlemslandene (Nedergaard 1990:130). En god del av disse blir endret, utvidet eller trukket tilbake hvert år.

Mens CEN i første halvdel av 1980-årene hadde om lag 200 standardiseringsprosjekter under arbeid, var antallet i 1989 økt til omlag 950. Antallet publiserte CENELEC-standarder var tidligere ca 50 i gjennomsnitt per år, men ble mer enn fordoblet fra 1987 (Standardiseringsutvalget 1990:22). Det er anslått at det i begynnelsen av 1993 vil være behov for og forhåpentligvis vedtatt om lag 2500 slike standarder med utgangspunkt i vedtatte og planlagte direktiver. For full harmonisering av myndighetsregler, produktkrav og standarder vil behovet ligge nærmere 10 000 standarder (EF-Avisen, nr.1 1990, Ringstedt 1990:56).

1: ETSI omfatter også standardiseringsorganer fra Tyrkia og Malta og skiller seg fra de andre standardiseringsorganisasjonene ved at også bedrifter kan være medlemmer og ikke bare nasjonale standardiseringsorganer (St.utvalgets innstilling 1990:20).

Både nasjonale standardiseringsorganer, EFTA og EF kan ta initiativ overfor de europeiske organisasjonene.

Hovedtyngden av standardiseringsorganisasjonenes arbeid konsentreres i dag om standardiseringsmandater fra EF. Antall standardiseringsprosjekter er nesten tre ganger så stort utenfor mandatområder, men prosjekter med utgangspunkt i standardiseringsmandater fra EF og EFTA gis prioritet i det daglige arbeidet.

EFTA-landene har foreløpig hatt få innsigelser mot EFs mandater. EFTA har dermed, med utgangspunkt i disse, gitt parallelle mandater. De nasjonale standardiseringsorganisasjonene - som for eksempel NSF i Norge - står som medlemmer i CEN. Tilsvarende er Norsk Elektrotekniske Komite (NEK) medlem i CENELEC. For tiden finnes det atten nasjonale medlemsorganisasjoner i de europeiske standardiseringsorganisasjonene; tolv tilhører EF-området, seks tilhører EFTA.

Det nasjonale, europeiske og internasjonale arbeidet på området foregår i standardiseringskomiteer. CENs formelle organisasjon består av for tiden av en administrasjon i Brussel, tre tekniske sektorkomiteer (Technical Sector Boards; BTS), tre programkomiteer, samt en lang rekke tekniske komiteer, arbeidsgrupper og undergrupper.

Fra mandat til standard - virksomheten i komiteene.

Når CEN får en henvendelse fra EF om et nytt standardiseringsprosjekt vil CENs sekretariat i første omgang gjennomgå allerede eksisterende nasjonale og globale standarder på saksområdet og sende ut en forespørsel til de nasjonale medlemsorganisasjonene. I de fleste tilfeller vil CEN/CENELEC følge de internasjonale standardene utarbeidet på området. Men disse vil uansett gjøres til gjenstand for intern behandling i de europeiske standardiseringsorganisasjonene for at hver av de nasjonale medlemsorganene skal kunne ta stilling til dem.

Når CEN begynner arbeidet med et nytt standardiseringsmandat oppnevnes en teknisk sektorkomite eller programkomite. De tre eksisterende tekniske sektorkomiteer dekker bygg og anlegg, mekanisk industri og helse og miljø. I tillegg finnes det en programkomite for gass, en for mat² og en tredje for transport. Disse tekniske sektorkomiteene og programkomiteen er organer for planlegging, organisering og overvåking av arbeidet i de underliggende tekniske komiteer og arbeidsgrupper³.

Etter at et reguleringsinitiativ er fremmet for standardiseringsorganisasjonene blir det nedsatt en rekke tekniske komiteer som koordinerer arbeidet innenfor et snevert teknisk område. CEN har allerede rundt 260 tekniske komiteer i arbeid (desember 1990), CENELEC har over 50. Endel av disse tekniske komiteene har underliggende arbeidsgrupper. Komiteene har jevnlige møter, oftest tre til fem ganger per år. Her deltar representanter fra de forskjellige medlemslandene via de nasjonale standardiseringsorganisasjonene. Arbeidet i komiteene tar utgangspunkt i de nasjonale standardene og eventuelle internasjonale standarder på området. Komiteene sørger også for å ha forbindelse med og innhente synspunkter fra andre tekniske komiteer som arbeider på områder som er relevante.

Deltakelse i komiteene er frivillig. Både de nasjonale standardiseringsorganisasjonene, nasjonale myndigheter og næringslivsrepresentanter må prioritere, ut fra interesser og ressurser. Danmark

2: Denne programkomiteen skal undersøke hvilket behov det er for standardisering på matvareområdet. CENs arbeid omfatter i utgangspunktet ikke standardisering på næringsmiddelområdet. (Ansvar for gjennomføringen av et program for internasjonal standardisering av næringsmidler ligger hos Codex Alimentarius-kommisjonen). Det er imidlertid fremmet forslag om at CEN skal starte arbeid også på dette feltet. En teknisk komite (TC 275 Food Analysis) og fem arbeidsgrupper som skal arbeide med standarder for analysemetoder for tilsetningsstoffer til mat er dannet.

3: Forskjellen mellom programkomiteer og tekniske sektorkomiteer består i grove trekk i at førstnevnte primært har en rådgivende og planleggende funksjon. De tekniske sektorkomiteene har større selvstendighet i arbeidet og driver større grad av kontroll med underliggende komiteer.

er for tiden representert i om lag hundreogfemti slike kommiteer, Norge deltar aktivt i rundt hundre.

Antallet arbeidsgrupper på ad hoc basis vokser også sterkt. Det er ofte i disse arbeidsgruppene og i de tekniske komiteene at *premissene*, de tekniske forslagene og den endelige europeiske standarden utformes. Allerede her kan de store industrilandene legge mye av premissene for senere europeiske standarder.⁴ I praksis har det imidlertid vist seg at selv små land aktivt kan påvirke utarbeidelsen av standarder hvis de er vel forberedt og kommer inn tidlig i prosessen. Dermed blir det viktig, ikke bare hvem som deltar i de tekniske komiteene og arbeidgruppene, det kan ofte ha avgjørende betydning å få tildelt *sekretariatet* for utarbeidelse av en ny standard og formannsvervet i sekretariatet.

Figur 3.1 Pågående CEN-prosjekter. Fordeling av sekretariats-funksjoner

Land	Standardiserings- organisasjon	Antall sekretariats- funksjoner
Tyskland	DIN	69
Storbritannia	BSI	47
Frankrike	AFNOR	43
Italia	UNI	16
Belgia	IBN	11
Danmark	DS	9
Nederland	NNI	8
Sverige	SIS	5
Sveits	SNV	3
Norge	NSF	1
Østerrike	ON	1
Irland	NSAI	1

Kilde: CEN-materiale fra NSF, desember 1990

4: "Jørgen Riis Jensen i Dansk Standardiseringsråd nevner "Maskindirektivet" som eksempel på et område av stor betydning. På dette område er det bare få internasjonale standarder, men mange tyske. Dette kan føre til at Tyskland her kommer til å spille en viktig rolle. Men nettopp derfor er det også nødvendig å gå positivt inn i startfasen og ha argumentene i orden." (EF-Avisen, nr.1, 1990).

Figur 3.1 angir hvilke nasjonale standardiseringsorganisasjoner som har sekretariatet for komiteer og arbeidsgrupper som utarbeider europeiske standarder (desember 1990). Det er i all hovedsak de store europeiske landene som har sekretariatsfunksjonene. De har også sekretariatene på de områdene som regnes som viktigst. Tyskland har hovedtyngden av sekretariatene for de prosjektene CEN driver i dag, deriblant det viktige og omfattende Maskindirektivet. Deretter følger Storbritannia og Frankrike. De små landene er tilsvarende lite representert, selv om de via nasjonale kontaktorgan kan delta i det praktiske arbeidet i komiteene.

Vedtaksprosessen

I de tekniske komiteene er de nasjonale medlemsorganisasjonene ofte representert av en nasjonal interessent eller myndighetsrepresentant. På sentrale områder møter det gjerne en nasjonal delegasjon sammensatt av ulike interessegrupper. I prinsippet skal en nasjonal delegasjon opptre samlet utad. De representerer verken nasjonen eller en spesiell interessegruppe, men den nasjonale standardiseringsorganisasjonen. Der det kommer til avstemning i en teknisk komite skal en nasjonal delegasjon således opptre samlet og har kun en stemme.

Ofte vil det ikke finne sted avstemninger, men komiteen vil drøfte seg fram til enighet om utkast til en standard. Utforming av nye europeiske standarder bygger på prinsippet om størst mulig konsensus, men dette innebærer ikke noe krav om enstemmighet. Konsensus defineres som fravær av uttalt opposisjon.

Etter at deltakerne i de tekniske komiteene er blitt enige om forslag til standard, følger en nasjonal høringsrunde av 6 måneders varighet, der det kan gis kommentarer, for eksempel av teknisk eller juridisk art.

De europeiske standardiseringsorganisasjonene fatter deretter avgjørelser vedrørende felles Europeiske Standarder (EN, Europäis-

che Normen) gjennom avstemninger. Ifølge CEN/CENELECs statutter har hvert medlemsland kun en stemme, men disse stemmene vektet. Norges Standardiseringsforbund har her 3 vektall av totalt 96.⁵ I tillegg må avstemningsprosedyren oppfylle endel andre relativt kompliserte regler.⁶

I de tilfeller der et forslag til standard får flertall i den første felles avstemningsrunden vil en europeisk standard være vedtatt for såvel EF- som EFTA-land. Europeisk standard vil da bli nasjonal standard også i de land hvis standardiseringsorganisasjon har stemt imot den aktuelle standarden. Dersom et forslag ikke kan vedtas som standard etter første felles avstemning vil EF-landenes stemmer telles separat. Hvis kriteriene oppfylles i denne runden vil forslaget kunne innføres som standard innen EF og de EFTA-land som avga positiv stemme.

Etter reglene skal en europeisk standard innføres i medlemslandene som nasjonale standarder innen 6 måneder. Eventuelle avvikende nasjonale standarder skal da trekkes tilbake. Standarder vedtatt i CEN, CENELEC og ETSI med utgangspunkt i mandater fra EF/EFTA skal kunngjøres i EF-Tidende og varer produsert i henhold til standard vil bære CE-merket.

5: Medlemsorganisasjonenes vektall fordeler seg slik (CEN/CENELEC Internal Regulations): Frankrike, Tyskland, Italia og Storbritannia: ti vektall; Spania 8 vektall; Belgia, Hellas, Nederland og Portugal, Sverige og Sveits: fem vektall; Østerrike, Danmark, Finland, Irland, Norge: tre vektall; Luxembourg to vektall og Island ett vektall.

6: Alle medlemmenes vektete stemmer telles først. Deretter må alle de følgende tilleggskriterier oppfylles (CEN/CENELECs internal regulations):

1. Antall medlemmer som stemmer for et forslag må være flere enn de som stemmer mot (antall avholdne stemmer holdt utenfor).
2. Minst 25 vektete stemmer for et forslag.
3. Maksimum 22 vektete stemmer mot.
4. Maksimum tre medlemmer kan ha stemt imot forslaget.

Dette innebærer at stemmeprosedyren med vekting av stemmer foregår etter andre regler enn innen EF-systemet. Kommisjonen har bedt CEN/CENELEC fjerne regelen om at ikke flere enn tre medlemmer kan stemme imot et forslag for at det skal bli vedtatt, men så langt uten hell. Det har forøvrig vist seg i praksis at denne regelen sjelden er til hinder for vedtak av en standard.

Prosedyrene for de europeiske standardiseringsorganenes virksomhet er i høy grad resultat av beslutninger som er gjort på EF- og EFTA-nivå. Prosedyrene i CEN/CENELEC bygger på avtaler om forholdet mellom nasjonal og europeisk standardisering, samt regler for konsultasjon og stemmegivning når nye standarder innføres. Når det på et felt settes i gang arbeid med standardisering på europeisk nivå, er de nasjonale medlemsorganisasjonene forpliktet til ikke å publisere eller revidere egne nasjonale standarder innen dette området. Dette er fastlagt i den såkalte "stand still-avtalen".

3.2 Standardisering i Norge

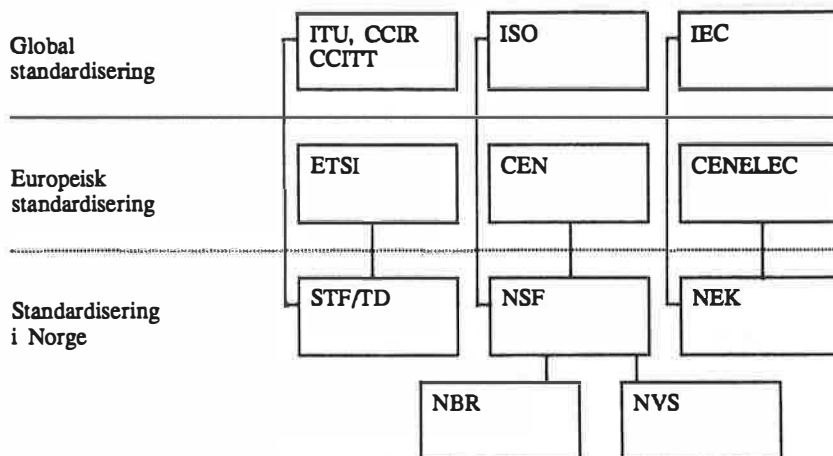
Også i Norge utgjør standardisering en svært omfattende virksomhet. Norske organisasjoner deltar både på europeisk og globalt nivå. Det gjelder i første rekke Norges Standardiseringsforbund (NSF), Norges Byggstandardiseringsforbund (NBR), Norsk Verkstedindustri Standardiseringssentral (NVS) og Norsk Elektroteknisk Kommite (NEK), samt Statens Teleforvaltning (STF) og Teledirektoratet (TD).

Den internasjonale organisasjonen for standardisering, ISO (International Standardization Organisation), og den elektrotekniske standardiseringsorganisasjonen, IEC (international Electrotechnical Organization), har samordnet sine regler. På europeisk plan har organisasjonene CEN og CENELEC felles regler for det tekniske arbeidet.

Næringsdepartementet nedsatte i mai 1989 et utvalg for standardisering, prøving, sertifisering og andre kontrolltiltak: Standardiseringsutvalget. Utvalget fikk mandat til å foreta en bred gjennomgang av virksomheten innenfor dette området. Dette arbeidet ble fulgt opp av en tilråding fra Næringsdepartementet i

mai 1990 (St.prp. nr. 106 1989-90) som går inn for flere organisatoriske endringer av standardiseringsvirksomheten i Norge.

Figur 3.2 Norsk deltakelse i europeisk og globalt standardiseringsarbeid



Bygget på Standardiseringsutvalgets innstilling 1990:36

En av de viktigste endringene er at det nå skilles mellom fagorganer og sentralorganer for norsk standardiseringsvirksomhet. NSF vil ikke drive aktivt standardiseringsarbeid i framtiden, men fungere som selvstendig, uavhengig sentralorgan med ansvar for overordnet styring.

I tråd med standardiseringsutvalgets innstilling og Næringsdepartementets tilråding ble det oppnevnt et programstyre for gjennomføringen av de organisatoriske endringene som ble foreslått. Programstyret har fullført sitt arbeid i mars 1991. Etter at deres forslag er ferdigbehandlet antas den nye organisasjonsmodellen for norsk standardiseringsvirksomhet å være operativ fra høsten 1991.

Det nye NSF skal koordinere standardiseringsarbeidet i Norge, mellom de enkelte fagorganer og i forhold til myndighetene.

Fagorganene; NBR, NVS, NEK og STF/TD, fortsetter sin virksomhet som fagorganer for standardiseringsvirksomhet innen henholdsvis byggstandardisering, verkstedsindustri (mekanisk industri) og elektroteknisk standardisering. Organene vil ha selvstendig ansvar for standardiseringsarbeid på sine områder i tett tilknytning til egne respektive bransjer og fagmiljøer.

NSF driver også sertifiseringsvirksomhet og forestår salg og distribusjon av norsk standard.

På Representantskapsmøte i NSF 24. oktober 1990 ble nye statutter for forbundet vedtatt. Her heter det blant annet at forbundet skal ha følgende oppgaver:

- representere norske interesser i tverrfaglige internasjonale og regionale standardiseringsorganisasjoner og være det norske medlem i International Organization for Standardization (ISO) og i Comité Européen de Normalisation (CEN)
- utvikle en nasjonal standardiseringspolitikk som fremmer næringslivets, arbeidstakernes, forbrukernes og myndighetenes interesser
- fremme standardisering, sertifisering og akkreditering nasjonalt, regionalt og internasjonalt
- samordne standardiseringsarbeidet i Norge mellom fagstandardiseringsorganer og i forhold til myndighetene
- avgi innstilling om statlig grunnfinansiering og om prioritering mellom fagområdene
- fastsette Norsk Standard (NS) utarbeidet av de norske standardiseringsorganene for de ulike fagområdene, samt fastsette internasjonale standarder som Norsk Standard (NS)

- ha enerett til salg av Norsk Standard samt formidling av utenlandske, regionale og internasjonale standarder
- formidling av informasjon og dokumentasjon om europeisk og internasjonalt standardiseringssamarbeid
- være agent for publikasjoner fra CEN, ISO og ISOs 91 medlemsorganisasjoner.

Informasjon, markedsføring, salg og distribusjon av standarder og andre trykksaker er en meget omfattende aktivitet i NSF. NSF's inntekter utgjorde i 1989 ca 22 millioner kroner hvorav salg av Norsk Standard utgjorde 77,5 prosent (NSF's Årsberetning 1989). Til sammenlikning utgjorde statstilskuddet 13,5 prosent av driftsinntektene, tilsammen tre millioner kroner. Fra og med 1990 ble statstilskuddet til NSF øket til ca fire millioner kroner.⁷

NSF sertifiserer og overvåker bruken av Norsk Standard-merket (NS) på produkter hvor myndighetene eller næringslivet vil ha bekreftelse på at kravene til Norsk Standard er oppfylt. Dette arbeidet foregår i samarbeid med andre fagorgan for standardisering, f.eks. NBR og prøveinstitusjoner som foretar den tekniske delen av kontrollen. Ordningen administreres i samarbeid med standardiseringsorganene i Danmark, Finland og Sverige.

NSF er også rådgiver for myndighetene i standardiseringsspørsmål. NSF etablerte i 1984 en godkjenningssystem (akkreditering) for prøvelaboratorier og har tilbudt denne til norske laboratorier.

Organisering av norsk standardisering.

NSF har fungert som fagorgan på en rekke områder: landbruk, helsevesen, miljøvern, informasjonsteknologi (i samarbeid med

7: Totale beløp med utgangspunkt i statsbudsjettet for 1990 samt tilleggsbevilgninger foretatt i forbindelse med Næringsdepartementets tilråding av 25 mai 1990).

NEK), kontorteknikk, transport og emballasje. Denne virksomheten kan i noen grad overføres til fagorganene NBR, NVE eller NEK.⁸ Når det gjelder de oppgaver som NSF har i dag og som ligger utenfor de eksisterende fagorganenes virkefelt, som f.eks. helsevesen, miljøvern, arbeidsmiljø og forbrukersikkerhet, anbefalte standardiseringsutvalget at det skulle opprettes et eget fagorgan for disse områdene: *Norsk Miljøstandardiseringsråd (NMS)*.

Dette er det mest omstridte av de forslag utvalget la fram. Mens det er generell enighet om behovet for å styrke representasjonen av forbruker, miljøvern- og arbeidstakerinteresser i standardiseringsarbeidet, er det uenighet om hvordan dette skal organiseres. Det er ulike oppfatninger om hvorvidt dette arbeidet og disse interessene skal legges til et eget råd og i såfall hvilke funksjoner dette skal ha i forhold til de andre fagorganer. Et forslag var å knytte dette arbeidet til de allerede etablerte fagorganene da hensynet til helse, sikkerhet og miljø i sterk grad kommer inn i disse organenes arbeid. Næringsdepartementet så positivt på forslaget om å styrke disse interessene, men anmodet det nedsatte programstyret om å bearbeide forslagene (St.prp. nr.106 1989-90)

Programstyret har fremmet forslag om at det opprettes en stiftelse; Norsk Allmennstandardiseringsråd (NAS) og en rekke koordineringsråd.⁹ Ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø innenfor spesielle fagområder bør ifølge Programstyrets forslag ivaretas av fagorganene. NAS skal ikke selv drive standardiseringsarbeid, men legge dette ut i andre fagorganer eller kompetente miljøer. Koordineringsrådene bør ifølge forslaget ha en samordnende funksjon på sentrale områder av tverrfaglig karakter. Dette gjelder blant annet forbrukerspørsmål og helse, sikkerhet og miljø. En modell for konkret arbeidsfordeling og samordning mellom fagorganer, koordineringsråd, NSF og NAS er ennå ikke ferdigbehandlet.

8: Standardiseringsarbeid i tilknytning til landbruk vil foreløpig forbli NSF's ansvar. Standardisering innenfor informasjonsteknologi vil overføres fra NSF til en nyopprettet IT/TELE-komite.

9: Se Rapport fra Programstyret for gjennomføring av St.prp 106 (1989-90) av 7 mars 1991.

NSF er organisert som en forening. Private organisasjoner og enkeltbedrifter har foreløpig utgjort hovedparten av medlemmene. Ved utgangen av 1989 hadde forbundet 161 medlemmer. De fordeler seg slik: 43 organisasjoner, 66 bedrifter, 10 institutter, 15 fylkeskommunale og kommunale organer, 15 statlige organer, 7 andre offentlige institusjoner og 5 personlige medlemmer.¹⁰ På ekstraordinært møte i NSF's Representantskap 24 oktober 1990 ble det vedtatt at NSF ikke lenger skal ha bedriftsmedlemmer. Bakgrunnen for dette var ønsket om ivaretagelse av NSF som et nøytralt og uavhengig organ. Den enkelte bedrifts påvirkning må heretter skje gjennom den organisasjon bedriften er medlem av. En ny medlemsstruktur skal, med unntak av bedrifter, ha de samme medlemskategorier og i tillegg skal fagorganene NBR, NVE og NEK få medlemsskap. Bedrifter kan forøvrig opprettholde sitt medlemsskap i fagorganene.

Representantskapet er det høyeste organ i NSF. Medlemmene av NSF har rett til representasjon i forhold til kontingentens størrelse. Det statlige bidraget til NSF gir Næringsdepartementet rett til å oppnevne en sjettedel av representantene. Styret velges av representantskapet og består av 7 medlemmer. Forbundets organer er i tillegg til representantskapet og styret: administrasjon, råd, komiteer og utvalg oppnevnt av styret.

Parallelt med standardiseringsarbeidet på europeisk nivå foregår det også arbeid på nasjonalt nivå i regi av NSF og fagorganene. Utarbeidelsen av en europeisk standard (EN) skisseres i figur 3.3.

Norsk deltakelse i den europeiske standardiseringsvirksomheten foregår altså i regi av norske standardiseringsorganer. De orienterer norske interessenter om de standardiseringsmandater som CEN, CENELEC og ETSI mottar. I prinsippet skal fagmyndighetene, fabrikanter, forbrukere og forskere kontaktes i denne forbindelse.

I første omgang kontaktes interessenter med tanke på opprettelse av tekniske komiteer og eventuelt ønsker om sekretariatsfunksjoner. Videre vurderes behovet for opprettelse av en nasjonal referansegruppe innenfor områder som oppfattes som spesielt interessante i tilknytning

10: Medlemsstrukturutvalget i NSF's innstilling 1990.

til det arbeidet som skal settes i gang i tekniske komiteer. Ansvar for å opprette en nasjonal referansegruppe ligger hos standardiseringsorganene, som også skal bistå den under forberedelser til møter og med utrednings- og dokumentarbeid. I 1989 hadde NSF 38 råd, komiteer og grupper i virksomhet. Til sammenlikning finnes det i Sverige omtrent 700 ulike komiteer i arbeid med standardisering (SOU 1989:45:).¹¹

De norske standardiseringsorganene tar hånd om all påmelding til arbeid i de tekniske komiteene i CEN, CENELEC og ETSI. Norske bedrifter, organisasjoner og myndigheter kan via NSF og norske fagorganer anmode om representasjon i de europeiske komiteene. I de tilfeller NSF sender en norsk delegasjon til en av de tekniske komiteene eller arbeidsgruppene i CEN velges delegasjonslederen av NSF, som også registrerer nasjonale kommentarer, samordner norske synspunkter og tar hånd om stemmegivning. Votering foregår på generalforsamlingen i CEN der NSF har en stemme.

Delegasjonene skal forsøke å fremme enhetlige standpunkter som kan godtas av berørte norske interesser. Foreløpig har myndighetenes synspunkter veiet relativt tungt. Det eksisterer imidlertid intet mandat (og ingen sanksjonsmulighet) for en norsk delegasjons arbeid i CEN som innebærer at de nødvendigvis må følge myndighetenes synspunkter eller synspunktene til en eventuell norsk referansegruppe.

Deltakerne dekker selv utgiftene i forbindelse med arbeidet i tekniske komiteer. Fra 1990 stiller imidlertid Næringsdepartementet 1,5 millioner kroner til rådighet for delvis dekning av reise- og diett-kostnader ved bedrifters og organisasjoners deltakelse i det internasjonale standardiseringsarbeidet.¹²

11: Dette gir et bilde, men er ikke helt sammenlignbart da dette antallet komiteer inkluderer såvel Standardiseringskommisjonen i Sverige (SIS) som de ulike fagorganenes komiteer. NSF var i 1989 ikke det sentralorganet det idag utvikler seg til å bli og det totale antall norske komiteer i arbeid med standardiseringsarbeid vil måtte inkludere komiteer i arbeid under NBR, NVS og NEK.

12: Administrasjon av denne ordningen har ligget hos Programstyret, men foreslås nå overført til NSF i samarbeid med fagorganene.

Norsk modell i klemme?

I dette kapitlet skal vi konsentrere oss om forholdet mellom europeisk og norsk regulering av helse, miljø og sikkerhet.

Norsk regulering, styring og organisering har karakteristika som i europeisk perspektiv har gitt den betegnelser som "den norske sosialdemokratiske modellen", "norsk forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon" eller simpelthen "den norske modellen".

Hva skiller europeisk regulering fra norsk regulering av produktsikkerhet? Hvilke konflikter kan oppstå og hvilke føringer legger europeisk regulering for den norske modellen? I hvilken grad og på hvilken måte vil europeisk regulering utfordre institusjoner på nasjonalt nivå?

I den grad europeisk integrasjon utfordrer institusjonelle løsninger på nasjonalt nivå vil dette legge føringer på nasjonal organisering, deltakelse og valg av strategier. Dette kapitlet skisserer utgangspunktet for de neste kapitlene i rapporten, som tar for seg utfordringer nasjonale interesse-aktører står overfor. Vi trekker også opp en del prinsipielle problemstillinger som vi vil analysere nærmere senere i prosjektet.

4.1 Europeisk regulering og styring

Fellesskapsmyndighetenes rolle og virkemidler

Valg av virkemidler for regulering og styring er på overnasjonalt som på nasjonalt nivå avhengig av saksområdet: er saksområdet av kollektiv interesse eller av avgrenset betydning for spesifikke grupper? Er det sterkt motstridende interesser forbundet med saksområdet? Valg av virkemidler for regulering på europeisk nivå

er også sterkt avhengig av det enkelte medlemslands eksisterende regulering og interesser på saksområdet.

På saksområder der det er store ulikheter og sterke konflikter mellom aktører og mellom medlemsland har EF tatt i bruk nye reguleringsformer. EF-retten deler opp regelgrunnlaget i regler om produksjon, salg og markedsføring, der det fastlegges både minimums- og maksimumsdirektiver på EF-nivå, og regler om arbeidsmiljø og bruk av produkter på arbeidsplassen hvor EF bare legger minimumskravene et medlemsland må innfri (Nielsen 1990b:8). Maksimumskravene skal forhindre tekniske handelshindringer, minimumskravene skal forhindre sosial dumping.

Produktsikkerhet berører både forbruker-, miljøvern- og arbeidstakerinteresser. Arbeidstakerne har spesiell interesse av produktsikkerhet ved at dette også innvirker på organisering av arbeid og utforming av arbeidsmiljø. Produktsikkerhet er dermed koblet til regulering av det EF definerer som sosialpolitikk¹ og her inngår saker preget av sterke politiske konflikter.

Det er stor prinsipiell og praktisk forskjell mellom EFs valg av virkemidler for regulering, avhengig av om det er saker knyttet til EFs sosialpolitikk eller nedbygging av tekniske handelshindringer.

Når det gjelder regulering av sosialpolitikk og arbeidsmiljø gir EF relativt detaljerte retningslinjer for minimumsnivået et medlemsland må oppfylle på området. Dette er i tråd med subsidaritetsprinsippet som tilsier at medlemslandene selv skal kunne legge nivået for regelutformende virksomhet.² Minimumsdirektivene, i henhold til Artikkel 118A i Romatraktaten, setter nedre grenser

1: Innen EF refererer sosialpolitikk hovedsaklig til regulering av arbeidsmiljø og arbeidsliv.

2: Muligheten for at nasjonalstaten selv skal kunne drive regelutformende virksomhet og sette standarder for sikkerhet, helse og miljø begrenses for enkelte sør-europeiske land ved at de minstestandarder som settes på arbeidsmiljøområdet på enkelte punkter ligger høyere enn deres tidligere nasjonale regler.

for hva landene kan tillate arbeidsgiverne av standarder for sikkerhet og miljø på arbeidsplassen.

Det er ingen formelle hindringer mot å operere med nasjonale standarder som er høyere enn det fastsatte minimum. Et eksempel: Danmark er nødt til å følge - som et minimum - de regler som er satt for kjemisk luftforurensning på arbeidsplassen. Men siden EFs Grenseverdi-direktiv er et minimumsdirektiv, kan Danmark i praksis operere med høyere grenseverdier³. Strengere nasjonale regler må ikke medføre tekniske handelshindringer, og kan for eksempel være regler om bruks- og hviletid, vedlikehold, opplæring, osv., men ikke produktkrav.

Maksimumsdirektivene (ny metode-direktivene) som er utgangspunkt for standardiseringsvirksomheten er derimot primært rettet mot obligatoriske maksimumskrav produsentene må innrette seg etter. Det enkelte land kan verken gi strengere eller mindre strenge regler. Man kan heller ikke hindre markedsføring og omsetning av et produkt som følger kravene i direktivet med den begrunnelse at man har høyere nasjonale standarder på arbeidsmiljøområdet ifølge 118A. Hvis et produkt oppfyller de fastsatte krav i direktivet har produsenten rett til å markedsføre det i ethvert EF-land som ikke kan stille ytterligere krav om f.eks. at maskinene skal ha et lavere støynivå, sette egne grenser for produkters innhold av løsemidler⁴ eller at kjemiske stoffer skal merkes på en mer informativ måte enn foreskrevet i EF-direktivet.

Sammenfattet kan dette gi følgende situasjon: EFs regulering innebærer i utgangspunktet felles regler for konstruksjon av maskiner og like rutiner for merking av stoffer som for eksempel

3: En annen sak er det at ulike standarder i de forskjellige land på sikt kan føre til konkurransevridning og press mot fagbevegelsen i de landene som går i bresjen for å håndheve et høyt nivå på arbeidsmiljøområdet. Dansk fagbevegelse har allerede merket at arbeidsgiverne henviser til lavere grenseverdier i EF når det gjelder forhandlinger om arbeidsmiljø.

4: Direktivet (67/548/EØF) er et handelshindringsdirektiv Danmark ikke har ønsket å tilpasse seg.

kjemikalier. Handelshindringer gjennom ulik merking av godkjente produkter eller andre hindringer for omsetningen er ikke tillatt. Det enkelte land kan imidlertid stille egne krav til hvordan maskiner eller stoffer blir brukt på arbeidsplassen. Når for eksempel Danmark kan sette høyere standarder, gjelder dette bruk av stoffene i forhold til nasjonale grenseverdier for forurensning og helsefare på arbeidsplassen. Det er Danmark som har knesatt dette prinsippet om at det enkelte land kan operere med egne arbeidsmiljøregler. Prinsippet blir kalt Auken-doktrinen etter Danmarks tidligere arbeidsminister Sven Auken.

Produktsikkerhet er selvfølgelig ikke bare et spørsmål av interesse for arbeidstakernes sikkerhet og miljø på arbeidsplassen. Produktene selges også til private. Her reises spørsmål om ivaretagelse av forbrukerinteresser.

Forbrukerbeskyttelse begynner ifølge EF-modellen med informasjon. I 1979 gjennomførte EF regler for hvordan produkter skal merkes, eksponeres og markedsføres. Kravene til merking av varer blir stadig strengere og dekker stadig bredere produktgrupper.

EF har utarbeidet en generell lovgivning for å ivareta de sikkerhets-, helse- og miljøhensyn som er skissert i direktivene. Her inngår direktiv om produktansvar, forslag til et direktiv om produktsikkerhet og et forslag til direktiv om tjenesteansvar.

Både minimums- og ny metode-direktiver er såkalte vertikale direktiver som retter seg mot regulering av ett spesifikt saksområde. De horisontale direktivene derimot stiller krav som alle produkter må oppfylle.

EFs produktansvarsdirektiv er et horisontalt direktiv. Direktivet ble vedtatt i 1985⁵ og dette er mye av bakgrunnen for at EFs medlemsland i sin tid gikk med på vedtaket av EFs nye metode. Direktivet gir produsentene ansvaret for eventuelle skader et

produkt måtte forårsake selv om det er framstilt i henhold til gjeldende krav til sikkerhet, helse og miljø.

EF har også utarbeidet et forslag til direktiv om produktsikkerhet (1988). Direktivet skal legge horisontale retningslinjer for alle produktgrupper.

Hovedregelen innen EF er at offentlige myndigheter skal utøve kvalitetskontroll. Kontrollforskriftene utformes i stadig større grad av fellesskapsmyndighetenes organer, men det er de nasjonale myndigheter som har ansvaret for at de følges. Innenfor de områder som omfattes av den nyetablerte Globale Metode innebærer dette at nasjonale myndigheter skal utpeke testings-, sertifiserings- og kontrollorganer. De som skal utføre kvalitetskontrollen er gjerne private organisasjoner, men de skal utpekes og kontrolleres av nasjonale myndigheter. Retningslinjene for disse organenes oppgaver legges på fellesskapsplan innen EF.

EFs styring av standardiseringsvirksomheten

Med de nye prinsippene for regulering av produktkrav gir EF mandater til standardiseringsorganisasjonene der målsetningene for deres arbeid nedfelles.

EF legger rammene og skisserer målene for CENs, CENELECs og ETSIs arbeid innenfor det mandaterte området, men driver ingen detaljert regulering av virksomheten.

I hvilken grad legger mandatene og EFs direktiver premissene for produktsikkerhet i standardiseringsarbeidet? Sikkerhetskravene blir formulert i direktivene med bilag. Kritikere hevder at standardiseringsorganisasjonene har stor innflytelse over tolkningen av sikkerhetskravene fordi direktivene med bilag ikke gir detaljerte retningslinjer for hvilke sikkerhetskrav et produkt skal oppfylle. Om sikkerhetskravene skulle være utførlig skissert i direktivet, vil det i alle tilfelle kunne være en rekke alternative tekniske metoder eller virkemidler for oppfyllelse av målsetningene slik at standardiseringsorganisasjonenes grad av frihet vil være stor. Muligheten

for avvik vil være tilstede og krever et apparat for kontroll og evaluering av samsvar mellom mål og virkemidler.

EF og Kommisjonen har i liten grad drevet kontroll med standardiseringsorganisasjonenes arbeid eller evaluering av samsvar mellom direktivene og de standardene som utarbeides. Ett eksempel er direktivet om sikkerhetskrav til leketøy, som mange mener var tilfredsstillende⁶, mens norske interesseorganisasjoner og fagmyndigheter mente at enkelte av de utarbeidede standardene var uakseptable. Blant annet ble det protestert mot standarden for kjemiset for barn.

Enkelte ganger har CEN og CENELEC startet standardiseringsarbeidet før direktivene, og dermed de grunnleggende sikkerhetskravene var ferdig utformet. Dette skjedde med standardene for leketøy, spe- og småbarnsutstyr⁷.

Andre ganger har standardiseringsorganisasjonene tatt initiativ til prosjekter før det er påbegynt arbeid med direktiver eller mandater på EF-nivå. Der CEN og CENELEC antar at det kan være interesse i EF for utarbeidelse av harmonisert regelverk og standarder har de påbegynt arbeid. Blant annet har dette skjedd innen bioteknologi og på næringsmiddelområdet.

Standardiseringsorganisasjonenes selvstendige innflytelse over produkters sikkerhetskrav bekreftes av at EF-Kommisjonen nå i større grad følger deres arbeid for å vurdere om standardene

6: Sikkerhetskravene i leketøysdirektivet blir ansett som gode for de produkter som blir omtalt. Direktivet ansees imidlertid som utilfredsstillende fra norsk side fordi dets virkeområde er mindre omfattende enn det norske regelverket. Allerede i definisjonen av leketøy avviker EFs direktiv fra de norske retningslinjene. Mens EF definerer leketøy som "produkter konstruert eller bestemt for lekeformål for barn under 14 år", sier de norske retningslinjene at leker skal forstås som "produkter som åpenbart appellerer til og tas i bruk av barn under 14 år" (Sydow 1991).

7: Direktivet som setter sikkerhetskrav til spe- og småbarnsutstyr er fremdeles på planleggingsstadiet i EF-Kommisjonen.

tilfredsstiller kravene i direktivene⁸. Det er også ansatt tre eksperter i CEN/CENELECs sekretariat for å evaluere standardene mot sikkerhetskravene i EFs direktiver.⁹

I organer tilknyttet Kommisjonen har det vært ytre ønske om på nytt å iverksette den "gamle metoden" for standardisering av produktkrav, dvs ta ansvaret for standardiseringsarbeidet tilbake til Kommisjonen og Ministerrådet. Bakgrunnen for dette er det man oppfatter som en politisering av standardiseringsorganisasjonene; de politiske diskusjonene om hvilke krav et produkt må tilfredsstille for best å ivareta hensyn til sikkerhet, helse og miljø føres i dag i tekniske komiteer og arbeidsgrupper i CEN. På den annen side må det utarbeides minst en standard per dag før det indre marked skal tre i kraft. Kommisjonen slites således mellom ønsket om kontroll med og evaluering av CEN/CENELECs arbeid og behovet for høyere tempo i harmoniserings- og standardiseringsarbeidet.

Standardisering, medvirkning og effektivitet

Behov for effektivitet i standardiseringsarbeidet angår også hensyn til demokratisk innflytelse fra de berørte interesser.

EFs nye reguleringsmetode oppfattes av mange som mer effektiv enn EFs tidligere harmonisering og standardisering av produktkrav, men ikke nødvendigvis som mer demokratisk.

Konsensusprinsippet innebærer at man heller bruker lenger tid på diskusjonene i de tekniske komiteene enn å sende fra seg noe som det ikke har vært enighet om. Det har aldri vært god tone å

8: Ved vurdering av standarder vil Kommisjonen bruke rapportører for å sikre at de tilfredsstiller sikkerhetskrav i direktivene. 83/189-Komiteen som arbeider med tekniske handelshindringer, spiller en viktig rolle i denne sammenheng.

9: De tre tekniske ekspertene er ansatt for å vurdere standarder utarbeidet på produktområdene: maskiner, personlig verneutstyr og leketøy. De skal ha en rådgivende funksjon overfor CEN og Kommisjonen når det gjelder inkonsistens mellom standarder og direktivers sikkerhetskrav. Ekspertene er primært ansvarlige overfor CEN. Men retningslinjene for deres arbeid er lagt opp av CEN og EF-Kommisjonen i samarbeid (Commission of the European Community 1990).

ikke komme til enighet i de tekniske komiteene i CEN. Selv etter at systemet med vektete flertallsbeslutninger ble innført har konsensusprinsippet blitt tillagt stor vekt i standardiseringsarbeidet.

Virksomheten er i tillegg preget av *frivillighet*. De som følger seg berørt av og har interesse for arbeidet deltar, men de må i stor grad selv holde seg orientert om og bedømme viktigheten av, arbeidet. Dette gjelder også myndighetsorganer på nasjonalt nivå.

Næringslivet har vært, og er, tungt representert i standardiseringsarbeidet. Næringslivet, spesielt store og ressurssterke foretak, har hatt spesiell interesse av deltakelse for å få standarder utarbeidet med utgangspunkt i, eller tilpasset, egne produkter. I tillegg er det viktig å få tidlig informasjon om nye standarder som utarbeides for å kunne tilpasse egen produksjon.

I CEN/CENELEC, EFTA og EF hevdes det at representasjon av helse, sikkerhet og miljøverninteressene må styrkes. For tiden har forbruker- og arbeidstakerinteressene mulighet til å delta som observatører i de tekniske komiteene via Consumer Consultative Council (CCC)¹⁰ og ETUC (EURO-LO). For å samordne denne virksomheten har det også blitt opprettet et sekretariat under betegnelsen SECO. EFTAs rådgivende komite for forbrukerspørsmål foreslo i 1989 også at EFTA-og EF-land i fellesskap skulle opprette en Forbruker Politisk Komite i CEN/CENELEC¹¹.

Fra såvel EF/EFTA som de europeiske standardiseringsorganisasjonene hevdes det imidlertid at forbruker- og arbeidstakerinteressene primært må ivaretas gjennom de nasjonale delegas-

10: Consumers Consultative Council er et råd sammensatt av fire paraplyorganisasjoner (Olsen 1990): BEUC (Bureau Europeen des unions de Consommateurs) som representerer ulike forbrukerorganisasjoner, ETUC (European Trade Union Congress) som representerer fagforeningsinteressene, Coface som representerer ulike familieorganisasjoner og Eurocoop som representerer ulike samvirkeorganisasjoner. I tillegg sitter det 17 nasjonale forbrukerrepresentanter i rådet. Regjeringene i de fem store EF-landene utpeker to representanter hver og de andre landene utpeker hver sin representant.

11: Consumer Policy Committee foreslått av EFTAs Consultative Committee, Subcommittee on Consumer Policy Affairs (EFTA-informasjon av 26.Februar 1990)

jonene til CEN, CENELEC og ETSI. Helse-, sikkerhet- og miljøinteressenter må oppmuntres til å delta i de nasjonale delegasjonene til tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Også den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen UNICE understreker at forbruker- og arbeidstakerinteressene må ivaretas gjennom de nasjonale standardiseringsorganene.

Med utgangspunkt i det store behovet for harmonisering av tekniske standarder før realiseringen av EFs indre marked i 1993 hevdes det at CEN og CENELEC ikke har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre denne omfattende prosessen. Bare standardiseringsarbeidet med utgangspunkt i EFs maskindirektiv ble av Kommisjonen beregnet å ta fem år fra CEN starter virksomheten (Nedergaard 1990:135). Frist for nasjonal harmonisering til EFs maskindirektiv har blitt utsatt i tre år fordi standardiseringsarbeidet ikke ville blitt fullført i henhold til planen.

På bakgrunn av dette har Kommisjonen utarbeidet et forslag til omorganisering av standardiseringsarbeidet i CEN og CENELEC.¹² Kommisjonen påpeker behovet for at forbruker- og arbeidstakerinteressene styrkes, men næringslivets engasjement vektlegges.

Videre anbefaler Kommisjonen at standardiseringsarbeidet må effektiviseres. Den foreslår blant annet at konsensusprinsippet må tillegges mindre vekt i standardiseringsarbeidet, og at man bør benytte avstemninger med flertallsavgjørelser. Det stilles også forslag om at man i større grad benytter seg av prosjektgrupper og konsulenter i stedet for tekniske komiteer. Ifølge Kommisjonen er de tekniske komiteene kostbare, arbeidskrevende og lite effektive. I tillegg mener Kommisjonen at den nasjonale hørings-tiden på utkast til standarder må kortes ned.¹³

12: COM (90) 456 Final, *Green Paper*

13: I dag er høringsfristen seks måneder. Kommisjonen foreslår å kutte høringsfristen til to måneder der det var enighet om utkast til standarder i den tekniske komiteen. I de tilfeller der det fant sted avstemninger i en komite foreslår Kommisjonen at høringsfristen skal kuttes til fire måneder.

4.2 Norsk regulering i EF-perspektiv

Norsk forbrukerpolitikk og arbeidslivspolitikkk preges dels av statens rolle, dels av de berørte partenes innflytelse i utforming og forvaltning av offentlig politikk, samt delegering av politisk-administrative oppgaver fra myndigheter til organisasjoner.

Disse aspektene ved norsk regulering er tett knyttet til statens rolle som interesseavveier og tilrettelegger av forholdet mellom aktørene på markedet og partene i arbeidslivet. Partssamvirke står sentralt og statlig regulering har i betydelig grad vært koblet med avtaleverk og forhandlinger. Dette gjelder arbeidslivet spesielt, men også offentlig forbrukerpolitikk utøves gjennom avtaleverk.

Samlet preges den norske modellen av sterkere regulering av markedskreftene enn innen EF. I EF vektlegges en større grad av interessesammenfall mellom de ulike aktørene på markedet. Konkurransen er i følge EF-modellen i forbrukernes interesse, men de må sikres informasjon og valgmulighet.

På norsk side oppfattes markedet som mer konfliktfylt og forholdet mellom aktørene som delvis preget av motstridende interesser (Stø 1990). Offentlig beskyttelse av de svake gruppene i markedet står sentralt innenfor norsk regulering av produktsikkerhet. Dette gjelder ivaretagelse av både forbruker- og arbeidstakerinteresser. I tillegg defineres forbruker¹⁴- og arbeidstakerinteresser videre i Norge enn i EF. Det er også en tendens til at sikkerhetskravene i EF-systemet først strammes når det er bevist at et produkt er helsefarlig. I Norge vektlegges et "føre-var prinsipp".

EFs forbruker- og arbeidslivspolitikkk er preget av sterkere lov- og detaljregulering enn det norske systemet. EFs regulering

14: Norsk forbrukerpolitikk har ifølge Stø (1990) en vid definisjon av begrepet forbruker. Den norske forståelsen av forbrukerinteresser inkluderer varer og tjenester, offentlige som private og forbruk diskuteres både i et samfunns- og husholdningsmessig perspektiv.

omfatter imidlertid snevrere områder enn hva som samlet reguleres gjennom lov- og avtaleverk i Norge.¹⁵

EF-lovgivningen på arbeidsmiljøområdet er f.eks. langt mer detaljert enn vår lovgivning som i større grad bygger på kompetansenormer, dette innebærer normer som regulerer hvem som skal ta seg av problemene¹⁶ og hvordan de skal gjøre det, men ikke regler om hva som skal gjøres (Nielsen 1990b). Samtidig bygger lov- og avtaleverk i Norge på en videre forståelse av arbeidsmiljø og definerer det ut fra et helhetssyn som også inkluderer psykososiale faktorer.

Norsk tilpasning til EFs regulering av sikkerhet og miljø på arbeidsplassen kan by på problemer på grunn av i de ulike metodene for regulering. EF skiller som nevnt mellom produkters utforming (maksimumsdirektiver) og bruk av produkter (minimumsdirektiver). I norsk arbeidsmiljølovgivning finnes ikke noe slikt skille. I Norge hjemles forskriftene for produktsikkerhet og miljø på arbeidsplassen i Arbeidsmiljøloven og Produktkontrollloven. I Arbeidstilsynet er det satt ned arbeidsgrupper for å gjennomgå det norske regelverket med tanke på tilpasning til EFs regelverk.

Virkemidlene for regulering er forskjellige. Innen EF har det funnet sted en delegering av oppgaver til private organisasjoner. Standardiseringsorganisasjonene har overtatt oppgaver som tidligere lå innenfor myndighetenes ansvarsområde.

Et sentralt trekk ved norsk regulering av produktsikkerhet er medvirkning av berørte interesser. Utforming av offentlig politikk og regelverk kjennetegnes av organisasjonenes sentrale plass i utvalg, høringsrunder osv.

Endelig har EF-Domstolen en sentral plass innenfor tvils- og tolkningstilfeller av forholdet mellom konkurranse- og produkt-

15: Dette kjennetegner ikke bare den norske modellen, men også regulering av arbeidslivspolitik i resten av Norden. Se forøvrig Bruun et. al. (1990).

16: Arbeidstilsynet, arbeidsmiljøutvalg, verneombudet, etc.

sikkerhetshensyn. Dette er avveininger som i Norge tilligger offentlige myndigheter og ikke en uavhengig domstol.

4.3 Europeisk regulering og norsk tilpasning - den norske modellen i klemme?

Ulikhetene mellom EF og Norge når det gjelder målsetninger og virkemidler for regulering betyr ikke *nødvendigvis* at den norske modellen er i fare. Ulike reguleringsmodeller innebærer heller ikke *nødvendigvis* at norsk ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø vil trues i en tilpasning til EFs regulering av produktsikkerhet.

For det første må dette ses i forhold til hvilket beskyttelsesnivå EFs regulering av produktsikkerhet ligger på. Hvorvidt norske forbruker- og arbeidstakerinteresser vil settes under press vil avhenge av hvilke forpliktelser som legges på Norge når det gjelder tilpasning til EFs regelverk, virkemidler og organisering. Endelig vil ivaretagelse av norske forbruker- og arbeidstakerinteresser i den europeiske integrasjonsprosessen bero på hvilket apparat som mobiliseres på norsk side.

Til tross for visse ulikheter når det gjelder målsetninger, virkemidler og organisering av forbruker- og arbeidslivspolitikken mellom EF og Norge byr norsk tilpasning til EFs regulering av produktsikkerhet på de fleste områder ikke på problemer. En sammenlikning av EFs og Norges regelverk viser også at EF innenfor enkelte områder har et høyere beskyttelsesnivå enn det norske regelverket eller regulerer områder som ikke er regulert i Norge (Regjeringens Statusrapport 1990¹⁷).

17: Sammenlikningen arbeidsgruppen for miljøspørsmål utførte, fokuserte på områder der norske regler var strengere, områder som var regulert noenlunde på samme sikkerhetsnivå, og områder der Norge ikke hadde reguleringer og/eller EF-reguleringene var strengere enn de norske (Arbeidsgruppen for miljøspørsmål 1990). I statusrapporten pekes det på at mulighetene til å foreta en fullstendig (fortsettes...)

En tilpasning til EFs produktregulering vil innebære flere regler enn hva vi har i dag. EFs Seveso-direktiv¹⁸, direktivet om tunge løft og direktivet om bruk av skjermterminaler legger retningslinjer for områder som i Norge ikke er regulert.

Innenfor noen problemområder er imidlertid det norske regelverket strengere enn regelverket i EF¹⁹. Det gjelder særlig klassifisering og merking av kjemikalier, registrering av kreftframkallende stoffer, krav til bilavgasser, og forbud mot bruk av asbest. EFs klassifisering og merking av kreftframkallende og giftige stoffer og produkter er bygd på et annet beskyttelsesnivå enn vårt. I Norge har vi en liste på 193 kreftframkallende stoffer, mens EFs liste bare omfatter 95. I tillegg har Norge strengere regler for hvor store mengder av et farlig stoff som kan inngå i et produkt før produktet klassifiseres som farlig. En undersøkelse Produktregisteret har gjort der et utvalg på ca 700 giftige og meget giftige produkter ble vurdert mot EFs klassifikasjonsregler, viste at ifølge EF-regelverket ville omtrent halvparten blitt klassifisert i henhold til lavere fareklasse. Videre krever Arbeidsmiljølovens forskrifter, i

17:(...fortsett)

sammenlikning er begrenset: "Dette skyldes bl.a. at regelverket i Norge og EF er forskjellig oppbygd og at EFs regelverk delvis er en overbygning over medlemslandenes lovverk".

18: Seveso-direktivet (Dir. 82/501/EF); direktiv om industriulykker og beredskap, skal hindre ulykker i forbindelse med spesielt risikofylte aktiviteter og begrense konsekvensene av eventuelle ulykker for personer og miljø. Bedrifter som omfattes av direktivet skal kunne dokumentere overfor tilsynsmyndighetene at man har identifisert farer for storulykker, gjennomført nødvendige sikringstiltak og gitt informasjon til arbeidstakere og omkringboende som kan berøres av ulykker. Sevesodirektivet er mer omfattende enn norsk lovgivning når det gjelder krav om risikoanalyse, sikkerhetsrapportering og meldeplikt for eksisterende anlegg og lagring av kjemikalier (Arbeidsgruppen for miljøspørsmål 1990:87).

19: Se *Forskrifter om helsefare-, brannfare- og eksplosjonsfaremerking med tilhørende veiledning samt Forskrift om stoffliste til forskrifter om helsefare-, brannfare- og eksplosjonsfaremerking*. Disse forskriftene ble revidert med virkning fra 1 juni 1990. Se i tillegg oversikt utført av Produktregisteret på oppdrag av SFT om klassifisering og merking av giftige og meget giftige produkter i Norge sammenliknet med EF.

motsetning til EFs regelverk, et totalt forbud mot framstilling, import, omsetning og bruk av asbestprodukter.

En norsk tilpasning til EFs regler på disse saksområdene vil både svekke norsk miljøpolitikk og redusere den helsemessige beskyttelse av forbrukere og arbeidstakere. Målsetningen fra EFTAs og Norges side i EØS-forhandlingene har da også vært å få en reell beskyttelse på disse områdene gjennom beskyttelsesklausuler og overgangsordninger.²⁰ Fra den norske forhandlingssiden har det kommet signaler om en positiv utvikling på dette området.

Tilpasningen til EFs regulering av produktsikkerhet er på andre områder allerede igang. Dette innebærer både en tilpasning til innholdet i de europeiske direktivene og de sikkerhetskrav som skisseres. Anslag tyder på at rundt 1000 norske lover og forskrifter vil berøres av tilpasningen til EFs 1400.²¹ Dette dreier seg om EFs sekundærlovgivning som skal inkorporeres i en EØS-traktat og gjøres til en del av norsk rett.²²

Den europeiske harmoniseringsprosessen innebærer for Norges del også tilpasning til en reguleringsmetode som tidligere kun har vært benyttet på avgrensede saksområder; nemlig prinsippet om henvisning til standard.

20: EFTA og Norge ønsker overgangsordninger til EF har oppnådd tilsvarende beskyttelsesnivå. Dette innebærer *tidsbegrensede overgangsordninger* der EF har vedtatt strengere regelverk, men dette ennå ikke er implementert. Der EF ennå ikke har vedtatt strengere regelverk ønsker EFTA og Norge *ikke-tidsbegrensede overgangsordninger*. Fra enkelte hold innen EF-systemet, blant annet miljøer tilknyttet Kommisjonen har man imidlertid lagt til grunn en annen definisjon av overgangsordninger, nemlig at overgangen skal referere til den tid EFTA-landene bruker på å tilpasse seg EFs regelverk.

21: Per Ludvig Magnus, leder for den norske forhandlingsgruppen som behandler institusjonelle spørsmål i EØS-forhandlingene. Presseseminar 9 januar 1991.

22: EFs 1400 rettsakter inkluderer både bindende og ikke-bindende dokumenter. Tekniske spesifikasjoner og standarder utgjør en stor del av disse slik at norsk lovendring på disse områdene ikke er påkrevet.

Forholdet mellom europeisk standardisering og norsk lovgivning

Snittflatene mellom standarder og nasjonale lovverk utgjør et ulendt terreng både juridisk, politisk og praktisk.

De framtidige virkningene av standardiseringsprosedyrer og rettslige reguleringsformer er usikre. Innstillingen fra Standardiseringsutvalget (1990) peker på at EF-direktivene er begrensede rammedirektiver og at standarder kan - og i høy grad vil - erstatte nasjonale forskrifter. Dette er den mest vanlige forståelsen av forholdet mellom forskrifter og standarder.

Fra arbeidsrettslig hold modifiseres denne oppfatningen. Her pekes det på at EF-direktivene ikke begrenser seg til å angi allmene rammer når det gjelder sikkerhet, helse og miljø. Direktivene - for eksempel maskindirektivet og direktivet om personlig verneutstyr - inneholder bilag der detaljerte og konkrete *funksjonskrav* stilles. Disse detaljerte kravene har samme rettslige status som teksten i selve direktivene, og er dermed overordnet i forhold til standardene. Standardene er i utgangspunktet *frivillige* dokumenter, og angir kun tekniske spesifikasjoner for hvordan direktivkravene kan oppfylles. Dette juridiske argumentet presiserer at man ikke kan hoppe over forskriftene og bare forholde seg til standarden.

Harmonisering av norsk og europeisk regelverk medfører således at norske regler og forskrifter rettslig og formelt må forholde seg til innholdet i direktivene og eventuelle bilag til direktivene. Det er direktivene som er *rettslig bindende*, men samtidig kan veiledningene til norske forskrifter henvise til standarder som tilstrekkelig grunnlag for oppfylling av direktivenes målsettinger i de tilfeller det er etablert standarder. Når Arbeids-tilsynet harmoniserer norske tekniske forskrifter med EFs regelverk, må de norske forskriftene stille de samme *funksjonskravene*, dvs. overordnede, resultatorienterte målsetninger, som direktivene.

Standarder bygger i større grad på *metodekrav* (krav om bestemte tekniske løsninger). Borchgrevink (1989) peker på at forskrifter må formuleres slik at de har lengst mulig levetid. Når forskriftene formuleres som funksjonskrav blir de ikke så raskt teknisk foreldet, og det vil være enklere, innen rammen av forskriften, å gi en teknisk oppdatering av veiledningene og interne retningslinjer, enn å endre den formelle forskriften (Borchgrevink 1989:21-22). Veiledningene må orientere om hvilke metoder som kan oppfylle funksjonskravene, eventuelt med referanse til standarder som man mener oppfyller funksjonskravene. "Når relevante standarder er fulgt fullt ut gir dette etter EFs nye metode en rettslig formodning for at funksjonskravene er fulgt" (Borchgrevink 1989:21,22).

Selv om denne presiseringen toner ned standardenes betydning rent juridisk, pekes det også på at standardene *i praksis* kan få samme betydning som forskriftene. Dette gjelder imidlertid bare i de tilfeller der det foreligger standarder, og man samtidig ønsker å benytte dem. Også her bygger den rettslige formodningen på at det er *direktivenes* krav som blir oppfylt.

De juridiske presiseringene av forholdet mellom direktiver og standarder er utvilsomt formelt viktige, men det kan stilles spørsmål ved hvilken betydning de vil ha i praksis. Er det for eksempel slik at fordi standarder juridisk er underordnet direktivene, har vi større muligheter til selv å velge både sikkerhetsnivåer og former for reguleringer? I hvilken grad kan vi selv velge om vi vil henvise til standarder?

I dag kan norske myndigheter i prinsippet fastsette eget beskyttelsesnivå og velge egne reguleringsformer, lover og forskrifter. Dette innebærer valgfrihet i forbindelse med tilpasning til EFs direktiver og de standarder som utarbeides. Samtidig er det et økt press i retning av tilpasning av norsk regelverk til det

europiske for å skape bedre betingelser for norsk eksport og øke konkurransen på hjemmemarkedet²³.

Det er i dag ingenting i veien for at norske myndigheter kan tilslutte seg EF-direktivenes innhold, uten å slutte seg til de standarder som utarbeides i henhold til dem. Et aktuelt eksempel er direktivet for sikkerhetskrav til leketøy. I 1989 ble det omsatt leketøy i Norge for cirka 1.3 milliarder kroner (Sydow 1991). Norske myndigheter godkjente sikkerhetskravene i direktivet²⁴, men ikke standarden for leketøys kjemiske egenskaper. Denne standarden ble vedtatt mot norsk, svensk og fransk stemme i CEN høsten 1989.

I praksis innebærer dette at leketøy kan inneholde kjemikalier som ellers ikke er tillatt ifølge de norske merkeforskrifter for kjemikalier. Kjemikalier i leketøy som får CE-merke som "sikker leke" i EF, er i Norge underlagt restriksjoner også for salg til voksne. Norske myndigheter har altså valgt å beholde de strengere norske merkeforskriftene, noe som innebærer at leketøy produsert i henhold til denne standarden ikke er tillatt i Norge. Disse synspunktene er også framført i EØS-forhandlingene.

Norsk standard og EØS

Gjennom internasjonale avtaler og målsetninger om norsk tilpasning til et europeisk marked, foreligger det allerede et sterkt press på norske myndigheter om å godta de europeiske standarder som utarbeides. Vi er allikevel ikke juridisk forpliktet til å godkjenne varer produsert i henhold til standard på et norsk marked. Vi er

23: Egne produktkrav i nasjonale forskrifter og standarder vil selvfølgelig kunne være et proteksjonistisk virkemiddel for å beskytte norsk næringsliv. Norge har imidlertid inngått gjensidige internasjonale avtaler om avvikling av tekniske handelshindringer for å fremme næringslivets interesser på lengre sikt.

24: Sikkerhetskravene ble akseptert for direktivets virkeområde, men virkeområdet ble vurdert som for smalt.

heller ikke forpliktet til å bruke prinsippet om "henvisning til standard" i våre forskrifter.

I en eventuell EØS-avtale mellom EF og EFTA vil Norge kunne bli juridisk forpliktet til å godta omsetning av CE-merkede varer på et norsk marked. Vi vil kunne bli juridisk forpliktet til å godta varer på et norsk marked som er produsert i henhold til europeiske standarder på de områder som reguleres med nye metode direktiver. Dette betyr at vi vil kunne bli forpliktet til å godta standarder utarbeidet i CEN, CENELEC og ETSI som en måte å oppfylle *sikkerhetskrav* til produkter på. Og det innebærer at vi vil kunne bli juridisk forpliktet til å godta EFs regulering av produktsikkerhet, med de sikkerhetskrav som her stilles, som reguleringsmetode for norsk produktsikkerhet. EFs direktiver vil med andre ord bli gjort gjeldende for EFTA-landene.

Vi vil kunne få noe større innflytelse over utformingen av sikkerhetskravene i EFs direktiver. Hittil har imidlertid ikke EFTA-landene hatt problemer med å slutte seg til direktivenes innhold.

Hvilke forpliktelser vil legges på Norge i framtiden? Prinsippet om henvisning til standard vil få en mer framtrædende plass også i norsk regelverk. Mye tyder på at standardiseringsvirksomheten vil bli like forpliktende i et EØS-område som innen EF i dag. Innenfor de områder hvor krav til produktsikkerhet er harmonisert på fellesskapsplan, innebærer dette at det i norske forskrifters veiledninger må henvises til europeiske standarder som en metode for oppfyllelse av forskriftens sikkerhetskrav.

Hvis norske myndigheter vil hindre produsenter i å omsette varer produsert i henhold til standard, men som inneholder stoffer som strider imot annen norsk lovgivning, må dette spesifiseres i overgangsordninger og beskyttelsesklausuler i en EØS-avtale. Ett eksempel kan være beskyttelsesklausuler som sikrer oss mot omsetning av CE-merkede varer som inneholder kjemiske stoffer som strider mot norsk lovgivning.

Hvilke muligheter vil vi ha til å reservere oss mot en europeisk standard og dermed varer produsert i henhold til denne, hvis dette ikke er konkret fastlagt i en EØS-avtale? Man kan forsøke å endre den vedtatte standarden. I dag kan EFs medlemsland klage en standard inn for Kommisjonen ut fra at den ikke oppfyller direktivets sikkerhetskrav. Sikkerhetsklausuler i direktivene gjør dette mulig. Slike saker vil også kunne reises overfor EF-Domstolen med den begrunnelse at standarden strider mot det kommende direktivet om produktsikkerhet²⁵. Slik de eksisterende unntakordningene er formulert innenfor EF-systemet (jfr. kap.2) er det i siste instans EF-Domstolen som vil få ansvar for tolkningen av hva som er berettigede unntak utfra hensyn til sikkerhet, helse og miljø.

I et EØS-område vil det kreves en institusjonell oppbygging som ivaretar også EFTA-landenes interesser. Innenfor et EØS vil trolig EFTA-landenes mulighet til å reservere seg mot utarbeidede europeiske standarder og CE-merkede varer tilsvare de unntaks-muligheter som er bygd opp i EFs regelverk for å sikre EF-landenes interesser i dag. Sikkerhetsklausulene i EFs direktiver vil regulere EFTA-landenes mulighet til å nekte et produkt omsatt. Dette kan innebære at en EØS-Domstol vil få en sentral rolle innenfor et framtidig EØS-område.²⁶

Standardiseringsvirksomheten reiser juridiske og politiske problemer, men kan gjøre nasjonalt forskriftsarbeid mer lettvtint og medføre kostnadsbesparelser for myndighetene i de tilfeller man har standarder å henvise til. Også for næringslivet kan produksjon i henhold til standard være økonomisk fordelaktig. Innen EF-

25: Dette direktivet om produktsikkerhet er ennå ikke vedtatt.

26: En EØS-Domstol vil trolig også få en viktig rolle i tolkning av nasjonale unntak i forbindelse med Cassis de Dijon-prinsippet. Cassis de Dijon-prinsippet er ikke i *utgangspunktet* til hinder for at nødvendige nasjonale hensyn til miljø, helse og forbrukerbeskyttelse kan rettferdiggjøre begrensninger i den frie varebevegelse (jfr. Handelsministerens redegjørelse om EØS-forhandlingene. Stortinget 12.mars 1991). På den annen side må "nødvendige hensyn" sannsynligvis vurderes for en EØS-Domstol og vil neppe være spørsmål om en ensidig norsk vurdering.

området tillegges standardene stor betydning i praksis ved å skape tillit til varene på markedet.

Norske produsenter kan markedsføre varer på det europeiske markedet som ikke er produsert i henhold til europeiske standarder, men innenfor harmoniserte områder må det da dokumenteres at produktene er laget i henhold til direktivenes krav. Dette vil i de fleste tilfeller innebære godtgjøring av at produktene egentlig er bedre enn standardene forlanger. I praksis vil dette trolig være en uoverkommelig oppgave for de aller fleste norske bedrifter.

Det endelige utfall av EØS-forhandlingene er ennå ikke klart. På områdene miljøvern og arbeidsmiljø, herunder bestemmelser for bruk av kjemikalier, kreftframkallende stoffer, fosfater, bilavgasser og asbest har Norge uttrykt behov for å oppnå unntak eller overgangsordninger avhengig av om det kan utvikles strengere krav i EØS-regelverket.

Målsetningen er altså ikke tilslutning til alle eksisterende EF-regler, men at de nye *EØS-reglene* skal kunne ivareta de norske sikkerhetskravene.

Harmonisering av regelverk og standarder reiser ikke bare usikkerhet når det gjelder ulikt nivå i forskjellige land. Harmonisering reiser også viktige og mer langsiktige problemstillinger om prosedyrer for *endring* av regler og standarder. Når flere norske forskrifter i dag henviser til gjeldende Norsk Standard, er dette den norske standard som gjelder på det tidspunkt forskriften vedtas (som norsk lov). Hvis norske forskrifter gjennom harmoniseringsarbeidet skiftes ut med den norske - dvs. europeiske - standarden som *til enhver tid gjelder*, kan man peke på to viktige problemstillinger. For det første kan resultatet bli at viktige deler av norsk lovgivning utarbeides og avgjøres i de private europeiske standardiseringsorganene. For det andre at deler av Forvaltningslovens bestemmelser om høringsprosedyrer ved endring av norsk lov i praksis kan bli vanskelig å etterleve.

4.4 Sammenfatning: Nye reguleringsnivåer - nye styringsprinsipper

Der produktsikkerhet i Norge domineres av offentlig regulering, preges virksomheten på europeisk nivå i større grad av private organisasjoner.

Der virksomheten på nasjonalt nivå drives innenfor institusjonelle rammer med regulert medvirkning, drives arbeidet på europeisk nivå innenfor organisasjoner med en mer uformell adgangsstruktur. Lovhjemlete prosedyrer for høring av berørte interesser i beslutningsprosessene blir erstattet av frivillig deltakelse, egenaktivisering og uklar konkurranse mellom ulike interessegrupper.

Forbruker-, arbeidstaker- og miljøverninteresser er i liten grad koblet direkte inn i beslutningsstrukturene. De har observatørstatus i tekniske komiteer og deltakelse i rådgivende organer, men interessegruppene har ingen direkte beslutningsmyndighet. Representasjon av disse interessene må skje gjennom nasjonale medlemsorganisasjoner.

Da Programstyret for omorganiseringen av Norges Standardiseringsforbund ble oppnevnt høsten 1990 la Næringsdepartementet vekt på å finne fram til en sammensetning av programstyret som skulle reflektere de tyngste brukergruppene. Her er hverken arbeidstaker-, forbruker- eller miljøverninteresser representert.

Deltakelse i standardiseringsarbeidet krever teknisk kunnskap, innsikt og ressurser. Ikke bare må man ha de nødvendige økonomiske ressursene for å delta. I tillegg trengs gode språkkunnskaper, gode forhandlingsevner og den nødvendige tekniske ekspertisen for å følge arbeidet.

Det administrative systemet er stort og komplisert. Mange interesser og interessenter er representert og lobbyvirksomheten er omfattende. Beslutningsstrukturene i det europeiske systemet er mindre åpne enn det man fra norsk side er vant med: Dette

innebærer vansker med å finne ut hvor beslutningene fattes, hvem som faktisk påvirker dem og hvilke interesser som står bak.

Norsk deltakelse har gitt varierende resultater. Norge er i denne sammenheng et lite land som har vanskelig for å få, eller ta på seg, sekretariatsfunksjoner i tekniske komiteer og arbeidsgrupper på de viktige og prestisjefylte saksområdene. Deltakelse er likevel viktig også for Norge. Dette gjør det nødvendig med konsentrasjon om noen få, men prioriterte områder. Selv om Norge ikke er noen tung aktør i standardiseringsvirksomheten, har myndighetene og enkelte norske aktører aktivisert seg sterkt på noen områder. Dette gjelder for eksempel innen byggstandardisering. Videre er byggevareindustrien blitt sterkere interessert i sertifiseringsordningene fordi godkjenning her vil være en forutsetning for økte markedsandeler. Store norske bedrifter - som Norsk Hydro - har egne standardiseringsorganer. Dette gjelder også verkstedsindustrien i forbindelse med kvalitetssikring og krav til inspeksjon. I standardiseringsarbeidet for leketøy har norske forbrukerorganisasjoner og myndighetsetater engasjert seg sterkt. Det er rimelig å anta at leketøysstandardene ville ha ligget på et lavere sikkerhetsnivå hvis ikke norske og svenske forbrukerinteresser hadde engasjert seg så kraftig (Sydow 1991).

Enkelte offentlige etater har lange tradisjoner for "henvisning til standard" i forskriftsarbeidet. Dette gjelder spesielt bygningsforskrifter og elektrotekniske forskrifter. Som et ledd i innføringen av EFs nye metode skal dette prinsipp nå innføres også på andre forskriftsområder. At vi i EØS-sammenheng kan bli forpliktet til å følge de standarder som utarbeides på europeisk nivå, gjør at det stilles nye spørsmål ved de organisasjoner som er utviklet for å ivareta disse oppgavene: hvordan fattes beslutninger og hvordan kan interessegrupper best organisere seg for å ivareta sine interesser?

Et viktig spørsmål reises i forbindelse med aktivisering og organisering av nye interessegrupper: Hvilke behov skal deltakelse

i standardiseringsorganisasjonene tjene? På den ene siden er standardiseringsarbeidet nyttig for å få informasjon og som et hjelpemiddel. Deltakelse i arbeidet er sentralt som ledd i en tilpasningsstrategi. På den andre siden berører standardiseringsarbeidet nå interesser i en grad og på en måte som også styrker behovet for å påvirke dette arbeidet.

Nye interessegrupper engasjerer seg nå i standardiseringsarbeidet. Dette gjelder både offentlige myndigheter og privat organiserte interesser. Forbrukerinteresser og arbeidstakerinteresser organiserer seg i forhold til denne virksomheten.

Gjennom deltakelse i det europeiske standardiseringsarbeidet vil vi få flere standarder enn vi noen gang har hatt. Via CEN/CENELEC utvikles det nå standarder for alt fra gassturbiner og gressklippere til ornammentstein. Deltakelse i denne virksomheten reiser spørsmål om prioritering av saksområder i det europeiske arbeidet, samtidig som det blir viktig å finne fram til ordninger som gjør at norske interessenter og produsenter kan holdes orientert om nye standarder som utvikles. Selv om standardisering står sentralt i arbeidet med å fjerne handelshindringer, kan standardiseringsvirksomheten også medvirke til at nye handelshindringer oppstår. Dette er samtidig en viktig grunn til å delta i denne virksomheten også for små land. Internasjonale standarder kan føre til konkurransevridding og nye handelshindringer selv om hensikten er den motsatte. En illustrasjon: Standarder for ornammentstein er kanskje ikke det viktigste å prioritere gitt knappe ressurser, men uten deltakelse kan vi oppleve at det lages standarder som favoriserer italiensk marmar og stenger norsk granitt ute fra viktige markeder. Deltakelse i standardiseringsvirksomheten kan med andre ord også begrunnes ut fra ønsket om at nye standarder og sertifiseringsordninger ikke skal medføre stengsler for egen industri.

For norske myndigheter og bedrifter er det dermed viktig med tidlig *informasjon* om det arbeidet som senere vil resultere i nye standarder. For norske bedrifter - som for deres internasjonale

konkurrenter - kan informasjon på et tidlig tidspunkt gjøre at produksjonen raskere kan innrettes etter de nye standardene.²⁷

På hvilke områder kan helse, sikkerhet og miljøinteresser komme i konflikt med handel og næringsinteresser? Hvor konfliktfylt kan drakampen bli mellom produsentinteresser på den ene siden og forbruker- og arbeidstakerinteresser på den andre?

I første omgang vil det trolig utkrystallisere seg sterkest konflikter mellom de ulike europeiske lands produsentinteresser. Uavhengig av nivå for produktsikkerhet og miljø vil næringslivet ha sterk umiddelbar interesse forbundet med å få egen nasjonal standard etablert som europeisk standard. Når 12 eller 18 nasjonale regelverk skal harmoniseres og standardiseres, vil etableringen av nasjonal standard som europeisk standard gi konkurransefortrinn ved at egen produksjon allerede er tilpasset den. I standardiseringsarbeidet vil dette kunne gi seg utslag i konflikter mellom nasjonale delegasjoner der produsentinteresser er sterkt representert.

Konfliktpotensialet mellom forbrukere og arbeidstakere på den ene siden og produsenter på den andre, vil kunne reduseres av at også næringslivet har interesser knyttet til kvalitet og sikre produkter. Etterhvert som det, på det europeiske markedet, utvikles et felles regelverk for produktsikkerhet og miljø, vil dessuten konkurranseelementet på dette markedet forbundet med disse faktorene, reduseres. Høye krav til produktsikkerhet og miljø kan også tenkes å fremme næringslivets innovasjonsevne og dermed konkurranseevnen.²⁸

27: Danmarks standardiseringsråd har laget en egen informasjonstjeneste som danske bedrifter kan abonnere på. Slik kan de bedriftene som ikke har ressurser til selv å delta aktivt - dette er som i Norge langt de fleste - holde seg à jour med utviklingen på deres fagområder.

28: Michael J. Porter (1990) hevder at et avansert hjemmemarked med kvalitets-krevende forbrukere stimulerer innovasjon og at streng reguleringer når det gjelder produktsikkerhet, helse og miljø kan fremme produktivitetsutvikling og konkurransefortrinn. Han baserer dette på en fireårig studie av faktorer som påvirker selskapers og nasjoners konkurranseevne.

Konflikter med utgangspunkt i vare- og arbeidsmarkedet, mellom produsentinteresser og forbruker- og arbeidstakerinteresser, har imidlertid satt sterkt preg på standardiseringsarbeidet. Det har vært, og er, tildels store konflikter mellom industriinteresser og sikkerhet-, helse- og miljøinteresser i tekniske komiteer og arbeidsgrupper. I noen grad er dette en konflikt mellom norske og nordiske representanter for forbruker- og arbeidstakerinteresser på den ene siden og europeisk næringsliv på den andre. Liknende interessekonflikter har også gjort seg gjeldende internt i nasjonale delegasjoner.

På norsk side har det foreløpig vært forholdsvis små spenninger mellom ulike interessegrupper i standardiseringsarbeidet. Dette kan ha sammenheng med at de europeiske standardene ikke har vært juridisk forpliktende for Norge. I tillegg har de fleste standardene berørt ulike norske interesser på forskjellige måter. Helse, sikkerhet, og miljøinteresser har vært knyttet til restriksjoner mot import av varer. Innenfor saksområder det ikke har vært knyttet norske produsentinteresser til, har det vært liten uenighet på norsk side.

Det er likevel grunn til å tro at vi kan få sterkere interesse-motsetninger også på norsk side i framtiden. Områder der det kan utkrystallisere seg større uenighet i forhold til ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø, er f.eks. områder der spørsmål om miljømerking står sentralt. Norske produsentinteresser berøres allerede av standardiseringsvirksomheten innenfor saksområder som medisinsk-teknisk utstyr, næringsmiddelområdet, kjemikalier, osv. Standardiseringsvirksomheten vil omfatte stadig flere og bredere produktgrupper og norske eksport- og produsentinteresser vil i sterkere grad berøres.

Spørsmålet om vår mulighet til å påvirke det europeiske harmoniserings- og standardiseringsarbeidet gjelder ikke bare ivaretagelse av norske sikkerhetskrav i dag. Like aktuelt er spørsmålet om muligheten for å være med å bestemme dags-ordenen og påvirke arbeidet framover.

Vi kan i dag velge å reservere oss mot å godkjenne varer på det norske markedet som etter vår vurdering inneholder helsefarlige stoffer. Vi kan også kreve overgangsordninger og revisjons- og beskyttelsesklausuler i en EØS-avtale for varer som inneholder slike stoffer. Det utvikles imidlertid stadig nye materialer og oppdages stadig nye helsefarer ved de eksisterende²⁹. Utarbeidede standarder må også etterhvert revideres. Heri ligger utfordringen for norske ivaretakere av sikkerhet, helse og miljøinteresser.

29: Nye stoffer som har overtatt markedet etter asbest er ett eksempel. Enkelte hevder at helsefaren ved disse er like stor som ved asbest.

Standardisering - en utfordring for offentlige myndigheter

Mange forbinder standardiseringsvirksomheten med en eller annen form for utøvelse av offentlig myndighet eller kontroll.

Det foreligger i dag et sterkt press på norske myndigheter til å godkjenne og følge standarder som utarbeides på europeisk nivå.

Når muligheten for kontroll begrenses, blir deltakelse og påvirkning i prosessen der standardene utarbeides viktig. Spørsmålene er ikke lenger bare knyttet til norsk akseptnivå og tilpasningsdyktighet, men i hvilken grad vi kan påvirke det europeiske arbeidet.

I hvilken grad deltar myndighetene i standardiseringsvirksomheten og hvordan organiseres deltakelsen? Kan offentlige myndigheter ivareta norske krav til sikkerhet, helse og miljø i forhold til standardene som utarbeides? Hvilke betingelser må være tilstede for å styrke myndighetenes deltakelse og innflytelse i framtiden?

Der det offentliges rolle er i dag knyttet til utforming av nasjonal politikk og regulering, vil spørsmålene i framtiden kanskje knytte seg mer til offentlige organers rolle som "interesseorganisasjoner", konsentrert om å påvirke utformingen av internasjonal og overnasjonal politikk. Hvilke saker skal settes på den politiske dagsordenen og hvilke oppgaver skal tilhøre det offentliges ansvarsområde? Er standardisering en oppgave for det offentlige?

Internasjonale forhold ser ut til å bli en stadig sterkere drivkraft også bak administrative endringer i norsk forvaltning. Det stilles nye krav til prioritering av saksområder og til samsvar mellom myndighetenes oppgaver og måten de skal iverksettes og administreres på.

Der saksområder domineres av motstridende interesser antas myndighetenes rolle som interesseavveier å stå sentralt (Hermansenutvalget, NOU 1989:5). Organisering av arbeidet og samordning mellom ulike interesser, forvaltningsnivåer og sektorer blir viktig for myndighetenes styrings- og påvirkningsevne i forhold til internasjonale organisasjoner og beslutningsprosesser.

Offentlige myndigheter blir ofte beskrevet som en løs kobling av organisasjoner og ikke som et enhetlig byråkrati (Olsen 1988). Ofte påpekes konflikter mellom ulike offentlige organer. Slike konflikter kan være knyttet til offentlig ansattes produksjon av ulike tjenester og identifikasjon med de interesser og klientgrupper de orienterer seg mot.

Ulike eller motstridende interesser mellom offentlige organer forbundet med standardiseringsarbeidet vil innvirke på bruk av ressurser og organisering og kan hindre mulig innflytelse overfor EF og CEN, CENELEC og ETSI.

Myndighetenes deltakelse og innflytelse

Myndighetenes innflytelse vil være betinget av i hvilken grad de er aktive i standardiseringsvirksomheten og i tillegg av hvordan deltakelsen er organisert.

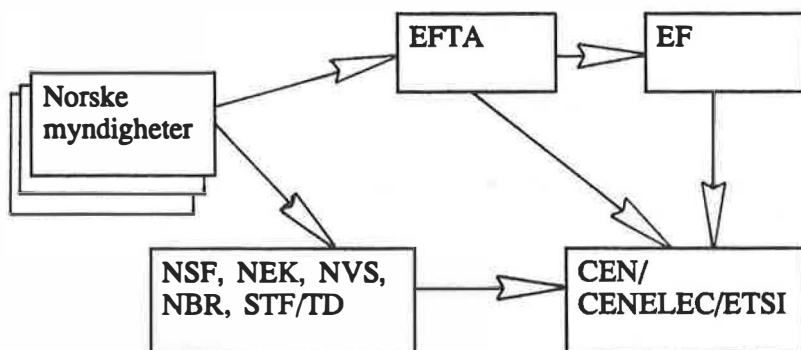
Hvilke interesser som dominerer standardiseringsvirksomheten er av sentral betydning for aktivisering og organisering og dermed for myndighetenes innflytelse på det europeiske arbeidet. Arbeidet i CEN/CENELEC er som nevnt dominert av næringslivet og de store landene i Europa, men samtidig preget av åpenhet og frivillighet: De som ønsker å delta har full mulighet til det.

Som det framgår av figur 5.1 kan offentlige myndigheters deltakelse bygge på en tosidig strategi, både påvirkning gjennom EFTA på de grunnleggende sikkerhetskravene i EFs direktiver, og påvirkning av standardiseringsorganisasjonenes spesifisering av direktivene.

Rammene for det europeiske standardiseringsarbeidet legges i EFs direktiver. EFTA kan være en kanal for norske myndigheters innflytelse på utformingen av direktiver. Det er utviklet ulike ordninger for konsultasjon og drøftinger om direktivene mellom EFTA-landene og EF-Kommisjonen.

I standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI har Norge full deltakelsesrett og beslutningsmyndighet gjennom de nasjonale standardiseringsorganene. NSF og fagorganene registrerer og samordner norske interesser.

Figur 5.1 Kanaler for norske myndigheters deltakelse og mulige innflytelse på standardiseringsarbeid i Europa.



Norske myndigheter er inne i en kartleggings- og aktiviseringsfase i forhold til det europeiske standardiseringsarbeidet.

I aktiviseringsfasen står evnen til å produsere argumenter sentralt. Dette er i stor grad et spørsmål om ressurser og kompetanse. *Ressurser* vil være avgjørende for om myndighetsetater kan følge arbeidet i CEN, CENELEC og ETSI. Her innvirker kunnskaper om når og hvordan egne interesser berøres, muligheten til å sende representanter til standardiseringsarbeidet og representantenes forutsetninger for å påvirke arbeidet. I hvilken grad har

myndighetenes representanter til tekniske komiteer og arbeidsgrupper de nødvendige språkferdigheter, tekniske kompetanse og forhandlingsegenskaper til å påvirke arbeidet?

Det settes ofte likhetstegn mellom norske myndigheters mulighet for deltakelse i CEN/CENELEC og innflytelse på arbeidet som foregår der. Mulighet for innflytelse innebærer ikke nødvendigvis at offentlige myndigheter deltar. Deltakelse innebærer heller ikke nødvendigvis innflytelse. Det er også mulig at vi i standardiseringsarbeidet har bedre forutsetninger for innflytelse på enkelte saksområder eller for å fremme enkelte interesser enn andre.

Norske myndigheters innflytelse er ikke bare et spørsmål om ressurser, men også om *organisering*. Hvordan myndighetene organiserer sin deltakelse er av betydning for deres evne til å levere argumenter. For å øve innflytelse må en finne de rette påvirkningskanalene og filtere for deltakelse og påvirkning: En må bygge koalisjoner og utvikle bytteforhold med andre interessegrupper både nasjonalt og internasjonalt.

5.1 Standardiseringsvirksomhetens interesse for offentlige myndigheter

Ulike teoretiske perspektiver kan bidra til å forklare utformingen av offentlig politikk; på hva som settes på den politiske dagsordenen og på forholdet mellom politikerne og den offentlige administrasjon. Ett perspektiv påpeker betydningen av den demokratiske prosess og politisk konkurranse (Dahl 1964). Et annet perspektiv fokuserer på interesseorganisasjonenes sterke innflytelse på hva som settes på den politiske agenda og hvilke beslutninger som fattes (Rokkan 1966, Hernes 1980). Nok et perspektiv framhever innflytelsen til "produsentene" av offentlig politikk. De administrative organer og tjenestemennene har en selvstendig innflytelse på utformingen av det offentliges dagsorden og de

beslutninger som fattes (Tarschys 1975, Allison 1971, Egeberg 1978, Olsen 1978, 1988). Stadig flere vektlegger også internasjonale og overnasjonale organisasjoner og internasjonal samhandlings betydning for utforming av offentlig politikk.

Utformingen av offentlig politikk vil i praksis fastlegges i et samspill mellom folkevalgte instanser, interesseorganisasjoner, administrative etater og internasjonale organer. Aktørene har ulik innflytelse innenfor forskjellige saksområder.

Forvaltningens oppgaver har i etterkrigstiden fått stadig mindre preg av regelanvendelse. Når forvaltningens og tjenestemennenes oppgaver i større grad knyttes til utøvelse av skjønn og grunnlaget for beslutninger i sterkere grad kan knyttes til tjenestemennenes produksjon av tjenester og identifikasjon med egne klientgrupper og oppgaver, oppstår et større konfliktpotensiale mellom offentlige etater. Den offentlige administrasjon; forvaltning og ytre etater, er en viktig, men ikke enhetlig politisk aktør.

Effektivt engasjement utad krever samordning internt. I organisasjonsteorien påpekes behovet for definering og rangering av målsettinger og ideen om rasjonelle valg (Dahl & Lindblom 1976). Samtidig viser en rekke studier at den offentlige administrasjon preges av interne konflikter, tvetydighet, usikkerhet og begrenset rasjonalitet (Olsen 1988). Den offentlige administrasjon lever med målkonflikter. Beslutningstakerne og organisasjonsstrukturene har klare begrensninger når det gjelder å formulere og ordne målsetninger og få oversikt over handlingsalternativer og konsekvenser. Dette forårsaker også treghet i reorganiseringsprosessen når myndighetene stilles overfor nye oppgaver som krever nye organisasjonsstrukturer og regler for å løse oppgavene.

Standardisering - en oppgave for myndighetene?

Det er ingen som bestrider standardenes betydning. Hvem som skal fastsette standardene er et mer kontroversielt spørsmål. Europeiske standardiseringsorganisasjoner overtar oppgaver som tidligere har

ligget innenfor norske forskriftsmyndigheters ansvarsområde. Dette kan spare statlig og kommunal forvaltning for store ressurser ved å redusere behovet for norsk myndighetsregulering. Samtidig vil norsk tilpasning til europeisk regulering og standardisering av produktkrav kreve nytt eller endret norsk regelverk på tilknyttede saksområder.

Det europeiske regelsystemet medfører forpliktelser som innebærer at muligheten for nasjonale særregler reduseres.

Helse, sikkerhet og miljø har i Norge vært relativt sterkt preget av politikk og offentlig regulering, dette er områder hvor myndighetene gjennom lover, forskrifter, avtaler og offentlig tilsyn påser at samfunnets overordnede krav blir oppfylt.

Myndighetene har ikke bare en samfunnsstyrende oppgave knyttet til ivaretagelse av sikkerhets- og miljøinteresser. Myndighetene har også oppgaver som interessavveier og konfliktløser. Ønsker om nasjonale særregler for produktsikkerhet brynes mot næringsinteressenes behov for felles standarder og ønske om tilknytning til et fritt vest-europeisk marked uten nasjonale handelsbegrensninger.

Standardiseringsvirksomheten er av betydning for utenriks-handelen ved at den gir norsk næringsliv adgang til større markeder. Muligheten for større produksjonsskalaer kan styrke norsk industris konkurranseevne og dermed styrke norsk syssel-setting.

Staten har også oppgaver som næringsdrivende. Standardiseringsvirksomheten vil kunne ha direkte betydning for myndighetene gjennom regler for offentlig innkjøpspolitikk i en eventuell EØS-avtale. Krav vil kunne stilles om at produkter, leveranser eller arbeider skal defineres ved henvisning til europeisk standard.

I Norge finnes det et velutviklet system for medvirkning fra interesseorganisasjonene i utformingen av offentlig politikk. Myndighetene skal ivareta både styringsoppgaver og spesielt

berørte interesser ved å tilrettelegge organisasjonenes virksomhet. Interesseorganisasjoner i hele Norden krever nå offentlig engasjement i og tilretteleggelse av standardiseringsarbeidet. I Norge presser LO på for å øke det offentliges engasjement i standardiseringsvirksomheten¹.

Myndighetenes styring og organisering

Der oppgaver berører saksområder av kollektiv interesse og det er sterke motstridende interesser forbundet med et saksområde, vil det ofte være sterkt behov for statlig styring. Et forvaltningsorgan (f.eks. et direktorat) vil i slike tilfeller ofte både utforme regelverket, administrere dette og drive tilsyn med at regelverket følges. Premissene for denne virksomheten utformes imidlertid i det ansvarlige departement. Kravene til direkte myndighetsutøvelse eller departemental kontroll og styring med underliggende virksomhet øker innenfor saksområder der krav til statlig samordning av interesser og organer står sentralt.

Prinsippet om målstyring av offentlig virksomhet har blitt stadig mer rådende innenfor forvaltningen. Fokus settes på målsetninger og resultat, mens krav til virkemidler for å oppnå disse målene i mindre grad skisseres i detaljerte regler fra myndighetenes side. Dette gjelder også regulering av sikkerhet, helse og miljø.

I standardiseringsutvalgets innstilling heter det at forskyvningen i tyngdepunktet for standardiseringsinteressene fra begrensede næringsinteresser mot bredere samfunnsinteresser betinger sterkere medvirkning av offentlige myndigheter (St.prp. nr.106 1989-90).

Utvalget sier videre at det er viktig at forskriftsmyndighetene deltar aktivt i arbeidet for å forhindre at de må henvise til standarder de ikke selv har vært med på å lage eller går gode for.

1: Også svensk LO har gått ut med krav om sterkere offentlig engasjement (Facket och EG. Nr. 4 og nr. 7, 1989)

Hvis standardiseringsarbeidet først er akseptert som en oppgave for det offentlige blir det neste spørsmål hvordan dette skal ordnes. Skal offentlige myndigheter selv delta eller skal oppgavene delegeres? Skal man delta for å få informasjon med tanke på tilpasning eller skal man delta aktivt med forsøk på å påvirke arbeidet. Hvis oppgavene skal delegeres hvordan skal i så fall den offentlige styringen foregå? Med detaljert regulering, eller med konkretisering av målsetninger der staten bare overvåker at målsetningene blir ivaretatt? Såvel aktiv deltakelse som delegering av oppgaver stiller nye krav til offentlige myndigheter angående ressursfordeling, prioriteringer, samordning og profesjonalitet.

5.2 Norske myndigheters deltakelse og mulige innflytelse gjennom EFTA.

EF er drivkraften bak nedbyggingen av tekniske handelshindringer i Europa. Der EF har gitt mandater til standardiseringsorganisasjonene med utgangspunkt i direktiver fastsatt etter den nye metoden, har EFTA gitt parallelle mandater. Disse EFTA-mandatene har uten unntak vært kopier av EFs mandater.

Norge har gitt sin tilslutning til målsettingen om å utvikle et økonomisk samarbeidsområde som omfatter hele Vest-Europa². Etter hvert som samarbeidet mellom EF og EFTA kom inn i fastere og mer strukturerte former, ble det innen EFTA dannet en komite for arbeidet med tekniske handelshindringer; den såkalte TBT-komiteen (Committee on Technical Barriers to Trade). Denne komiteen består av representanter fra medlemslandenes handelspolitiske myndigheter³.

2: Luxembourggerklæringen 1984.

3: Handelspolitiske myndigheter vil si utenriks-, handels- eller industridepartementet avhengig av hvordan forvaltningen er organisert i det enkelte medlemsland.

Det nedsettes nasjonale *referansegrupper* som møtes for å forberede saker som skal behandles i TBT-komiteen. De nasjonale referansegruppene skal holdes orientert om arbeidet i TBT-komiteen og om drøftingene mellom komiteen og EF. Det er i disse drøftingene de mer strategiske og politiske retningslinjene for samarbeidet mellom EF og EFTA utvikles. Kommisjonens komite for arbeid med tekniske handelshindringer (den såkalte 83/189-komiteen) er sentral på EFs side i dette arbeidet.

En norsk referansegruppe for tekniske handelshindringer ble nedsatt i 1985. Denne referansegruppen har representanter fra forskriftsmyndighetene, de norske standardiseringsorganisasjonene, og nærings- og arbeidstakerorganisasjonene. Utenriksdepartementet har den koordinerende rolle overfor nasjonale fagmyndigheter, interesseorganisasjoner og standardiseringsorganisasjoner på de saker som skal behandles i TBT-komiteen.⁴

Det er satt i verk ulike tiltak for å forebygge handelshindringer mellom EF og EFTA. Samarbeidet foregår i to trinn. EFs direktiver skal sendes EFTA-landene for skriftlige kommentarer på et tidlig tidspunkt. Ved behov skal det arrangeres ekspertmøter basert på direkte drøftinger mellom fagmyndigheter representert av EF på den ene siden og EFTA på den andre, med sikte på størst mulig samsvar mellom de ulike lands forskrifter.

Det er dannet *ekspertgrupper* under TBT-komiteen på alle områder som dekkes av EFs direktiver. Disse ekspertgruppene består primært av representanter for fagmyndighetene i hvert land med støtte av de nasjonale handelspolitiske myndigheter og EFTA-sekretariatet. Arbeidet i EFTAs ekspertgrupper forberedes av nasjonale arbeidsgrupper.

Ekspertgruppene fra norsk side består av representanter fra Utenriksdepartementet og fagmyndighetene. I enkelte grupper deltar

4: Ifølge instruks skal alle saker av "utadrettet karakter" tillegges Utenriksdepartementet.

også standardiseringsorganisasjonene. Fagmyndighetene representeres primært av de ytre etater. Direktoratet for Arbeidstilsynet fungerer f.eks. som ansvarlig myndighet for drøftingene med EF om maskindirektivet og direktivet om personlig verneutstyr. Helsedirektoratet er ansvarlig for direktivet om medisinsk utstyr og Statens Forurensningstilsyn, i samarbeid med Miljøverndepartementet og Barne- og Familiedepartementet, for direktivet som omhandler sikkerhetskrav til leketøy. Elektrisitetsilsynet er ansvarlig for direktiver på området elektrisk sikkerhet.

På området tekniske handelshindringer har en foreløpig hatt ekspertdrøftinger på følgende felter: næringsmidler, byggeprodukter, maskiner, leketøy, enkle trykkbeholdere, produktsikkerhet, informasjonsteknologi, medisinsk utstyr og gassinnretninger samt sikkerhet vedrørende elektrisk lavspenningsutstyr.

Den enkelte fagmyndighet er ansvarlig for å følge opp EFs arbeid med de tekniske direktivene i løpende kontakt med UD og i samarbeid med standardiseringsorganisasjonene. I tillegg er det fagmyndighetene som står som ansvarlig for å trekke inn interesserte parter: Sendte ut direktivutkast på høring gjennom sine tradisjonelle kanaler til andre myndighetsorganer, næringslivets organisasjoner, arbeidstakerorganisasjonene og forbrukergrupper.

Norsk Innflytelse gjennom EFTA

Norges mulighet til å påvirke de grunnleggende sikkerhetskravene i EFs direktiver via EFTA er begrenset. EFTA-landene får forslag til direktiver til høring med mulighet for direkte drøfting mellom egen ekspertgruppe og EF-Kommisjonen. EFTA-landene har ingen beslutningsmyndighet over utformingen av EFs direktiver og annet regelverk.

Når Norge får et direktiv til høring må nasjonale synspunkter samordnes. Der norske krav til produktsikkerhet står i motsetning til f.eks. næringslivets eller handelens ønske om et åpent europeisk marked uten tekniske handelshindringer vil den norske referanse-

gruppen måtte foreta en avveining. Utkastene til EFs direktiver har relativt kort svarfrist slik at det er vanskelig å samordne interesser på nasjonalt plan. Når en ekspertgruppe opprettes på nasjonalt nivå for å arbeide med direktivteksten er det den relevante fagmyndighet som står ansvarlig for å innhente synspunkter på EF-direktivene gjennom sine tradisjonelle høringskanaler, dvs. andre myndighetsorganer, næringslivet, arbeidstakergrupper, forbrukergrupper, osv. Denne høringsrunden blir det ofte ikke tid til innenfor den tidsrammen som er gitt.

Etter at det er utarbeidet en norsk uttalelse skal norske synspunkter samordnes med de andre EFTA-landenes vurdering av EFs direktiver. Det er med andre ord en lang prosess og en rekke avveininger som skal foretas før norske myndigheters krav til sikkerhet, helse og miljø kan presenteres for EF-Kommisjonen.

EFTA har arbeidet aktivt for å få EFs direktiver til høring på et tidligere tidspunkt i vedtaksprosessen. Dette ville gi bedre forutsetninger for å påvirke de grunnleggende sikkerhetskravene i direktivene. Enkelte fagmyndigheter har erfart at utkast til direktivene er tilgjengelig hos deres kontakter i næringsliv og interessegrupper før den kommer til høring hos dem gjennom de opptrukne kanaler. Utkastene foreligger dessuten på engelsk og hvis en skal vente til disse er oversatt til norsk har verdifull tid gått tapt.

Det har også vært stilt spørsmål ved om EFTA er en effektiv påvirkningskanal. EFTA er til forskjell fra EF, en ren handelsorganisasjon hvor arbeidsmiljø og andre sosiale spørsmål ofte kommer i annen rekke. Et nordisk samarbeid i miljø- og sikkerhetsspørsmål kunne være mer slagkraftig fordi de nordiske land i det store og hele har like krav til beskyttelsesnivå.

I tillegg har det vært hevdet at EFTA som organisasjon er for svak til reelt å kunne påvirke de vedtak som treffes av EF. Dette gjelder spesielt i forbindelse med den samordning av nasjonale interesser som skal foregå gjennom EFTA: Kommentarer til EFs direktiver skal foreligge som felles EFTA-kommentarer. Samordn-

ing og forberedelse av felles standpunkter gjennom EFTA går tregt på grunn av det svake administrasjonsapparat som står til rådighet. EFTAs administrative apparat består av et sekretariatet med rundt 130 ansatte. Til sammenlikning har EF-Kommisjonen rundt 15000 ansatte.⁵

5.3 Myndighetenes engasjement i europeisk standardiseringsarbeid - mulig innflytelse.

Norsk delegat til tekniske komiteer og arbeidsgrupper i CEN, CENELEC og ETSI har ofte vært en representant for myndighetene. Dette henger sammen med at det innenfor enkelte områder har vært vanskelig å finne andre interessenter med tilstrekkelig sakkunnskap og ressurser til å delta i det europeiske arbeidet. Dette gjelder informasjonsteknologi, byggevarer, osv.

Det europeiske standardiseringsarbeidet har primært vært en oppgave for forvaltningsorganer og de ytre etater: Statens Bygningsteknisk etat, Sjøfartsdirektoratet, Oljedirektoratet, Direktoratet for arbeidstilsynet og Elektrisitetsstilsynet. Myndighetsetatene som deltar har tradisjonelt henvist til standarder i sitt forskriftsarbeid. Deltakelsen har i stor grad vært preget av tilpasning og delvis kontroll. Man har deltatt for å utrede forholdet mellom norske forskrifter og europeiske standarder. Hvis de utarbeidede standardene ikke tilfredsstillt våre krav til helse, sikkerhet og miljø har man kunnet unnlate å henvise til dem. Innenfor enkelte områder har myndighetene hatt positiv erfaring med deltakelse og innflytelse. Eksempler er innenfor byggstandardisering og elektrisk sikkerhet.

5: Dette er ikke helt sammenliknbart da en stor andel av EF-Kommisjonens ansatte er oversettere, men gir et bilde.

Med EFs nye metode fikk standardiseringsarbeidet ny karakter og nye myndighetsaktører aktiviseres. Helsedirektoratet og Statens Institutt for Folkehelse har begynt å vise større interesse for standardiseringsarbeidet i forbindelse med at standarder for medisinsk utstyr nå reguleres via EF-direktiver og europeisk standardisering.

Likeledes engasjerer Statens Forurensningstilsyn og Enheten for Produktsikkerhet i Barne- og familiedepartementet seg i arbeidet med utarbeidelsen av standarder for leketøy. Leketøysdirektivet og de standarder som utarbeides for leketøys kjemiske egenskaper er et spesielt prioritert område.

Direktoratet for Arbeidstilsynet har hovedansvar for det standardiseringsarbeidet som har sitt utgangspunkt i Maskindirektivet. Arbeidstilsynet har også hovedansvaret for direktiv om personlig verneutstyr der de deltar i CENs tekniske komiteer. Statens Bygningstekniske etat har hovedansvaret for standardiseringsarbeidet i tilknytning til byggevarer.

Elektrisitetstilsynet har siden lavspenningsdirektivet trådte i kraft på midten av 1970-tallet, hatt hovedansvaret for området elsikkerhet. Dette arbeidet, som foregår i IECs og CENELECs tekniske komiteer, ble fram til begynnelsen av 1991 i det alt vesentlige utført av NEMKO på vegne av Elektrisitetstilsynet⁶.

De europeiske reguleringsmetoder har skiftet karakter og nye deltakere aktiviseres. Med dette skifter også deltakelsen karakter. Med EFs nye metode og økt press på Norge til å følge de standarder som utarbeides stilles det større krav til at deltakelse i arbeidet også ivaretar norske interesser: det stilles krav om innflytelse.

6: Elektrisitetstilsynet var dengang en del av Norges Vassdrags og Elektrisitetsvesen.

Deltakelse og ressurser

Offentlige myndigheters evne til å produsere argumenter for ivaretagelse av forbruker-, arbeidstaker- og miljøverninteresser er som nevnt avhengig av hvilke økonomiske og kunnskapsmessige ressurser en har til å følge standardiseringsarbeidet.

Det er en gjengs oppfatning at deltakelse i standardiseringsarbeidet er vanskelig, men nødvendig. Danmarks erfaringer illustrerer dette. Fra Dansk Standardiseringsråd pekes det på at et lite land som Danmark *kan* være med å prege europeiske normer og standarder. Det er imidlertid nødvendig å være godt forberedt. Man må være villig til å sette inn tilstrekkelige ressurser i de tidlige fasene når standardene utformes. For representantene kan dette i praksis dreie seg om betydelig forarbeid, i tillegg til 6-7 utenlandsreiser i året, samt etterarbeid. Bare utenlandsreisene beregnes til en pris på omtrent 10 000 krone per tur.

Kostnadene forbundet med deltakelse i de tekniske komiteene i standardiseringsorganisasjonene krever en rekke avveininger om bruk av reisebudsjetter og områdeprioritering.

Fagmyndighetene må selv vurdere behovet for deltakelse i de tekniske komiteer og arbeidsgrupper i CEN/CENELEC. Dette fordrer økonomiske ressurser for å kunne følge arbeidet, og kunnskaper for å kunne vurdere hvorvidt arbeidet berører prioriterte forbruker-, helse-, arbeidstaker- og miljøverninteresser. Den enkelte myndighetsetat har ikke nok midler til å sende representanter til deltakelse i de enkelte arbeidsgrupper eller tekniske komiteer i CEN. De berørte myndigheter har dessuten gitt uttrykk for at det er behov for personelløkninger for å ivareta de nye oppgavene. Manglende midler til standardiseringsarbeidet vil også innvirke på skolering av personale som representerer offentlige myndigheter i europeiske komiteer og arbeidsgrupper. Potensiell innflytelse kan blokkeres ved at deltakere i komiteene ikke har nødvendig tekniske ekspertise, språkkunnskaper og forhandlingsferdigheter til å påvirke de beslutninger som fattes.

Det understrekes i Standardiseringsutvalgets innstilling at fagmyndighetene må settes bedre i stand til å delta i det europeiske standardiseringsarbeidet. I den følgende tilråding fra Næringsdepartementet ble det slått fast at fagmyndighetene måtte prioritere standardiseringsarbeidet innenfor eksisterende budsjettammer (St.prp. nr. 106 1989-90).⁷

Fagmyndighetene har ikke fått økte midler over Finansdepartementet for å kunne prioritere det europeiske standardiseringsarbeidet. Barne- og Familiedepartementet har i sitt budsjett for 1991, omdisponert 1,5 millioner kroner for bruk til deltakelse i CENs tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Andre departementer har ikke funnet å kunne gjøre dette.

Mens norske myndigheter i stor grad er i en kartleggings- og aktiviseringsfase i forhold til standardiseringsvirksomheten, har f.eks. svenske myndigheter lenge vært meget aktive. En undersøkelse viser at myndighetene i Sverige totalt brukte ca 97 millioner svenske kroner på nasjonalt og internasjonalt standardiseringsarbeid i budsjettåret 1989-90 (SOU 1989:45)⁸. Dette var en styrking på ti millioner svenske kroner fra det foregående året. Det hevdes likevel at myndighetenes engasjement må styrkes ytterligere ettersom de europeiske standardiseringsorganisasjonene nå har overtatt mye av svenske forskriftsmyndigheters oppgaver.

Flere norske etater har erfart avmakt forbundet med den nye bredden og tempoet i standardiseringsarbeidet. I noen grad tilfredsstilles imidlertid behovet for informasjon av organisert samarbeid mellom ulike myndighetsorganer. Norsk koordinerings-

7: Ved handelsministerens redegjørelse for Stortinget om EØS-prosessen den 27. november 1990 påpekte hun behovet for økt norsk deltakelse i standardiseringsarbeidet. Hun pekte i denne forbindelse på at fagmyndighetene ikke var satt økonomisk i stand til å delta. Videre hevdet hun at norsk engasjementet må styrkes og at dette spesielt gjelder interessegruppenes deltakelse og fagbevegelsen.

8: Av dette beregnes forskrifts- og tilsynsmyndighetenes utgifter til ca 17 millioner svenske kroner for 1989-90. Kostnadene inkluderer utgifter til reiser samt tid nedlagt på standardiseringsarbeidet, forberedelser, møter, osv.

gruppe for forbrukerstandardisering, som nå er i startfasen, er et eksempel på et slik uformelt organisert interessefellesskap⁹.

Nordisk samarbeid

Også gjennom nordisk samarbeid overvåker man bredden av standardiseringsarbeidet og utveksler informasjon. Dette er et samarbeid som er viktig for at nasjonale myndighetsetater skal kunne foreta en nødvendig prioritering av arbeidet i CEN/CENELEC. En nordisk koordineringsgruppe for forbrukerstandardisering for å få til en samordning av det nordiske og europeiske arbeidet, er på trappene. I tillegg er det foreslått å bygge et nettverk av kontaktpersoner for forbrukerstandardisering på nordisk nivå. Tilsynsmyndighetene på arbeidsmiljøsiden samarbeider også på nordisk nivå. Nordisk Ministerråd står sentralt i det nordiske samarbeidet, både med å legge opp strategier i forhold til CEN/CENELEC og for finansiering av dette arbeidet.¹⁰

Krav til beskyttelsesnivå for ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø bygger i det store og hele på de samme grunnleggende forutsetninger innen Norden. For de nordiske land har det derfor vist seg fruktbart med samarbeid ikke bare når det gjelder prioritering av saksområder og informasjonsutveksling, men også når det gjelder deltakelse i det praktiske arbeidet i de europeiske standardiseringskomiteene.

I regi av landenes arbeidstilsyn, og med støtte fra Nordisk ministerråd, er det f.eks. inngått et formelt samarbeid som forvaltes av den nordiske "tilsynsgruppen" (Nordisk arbeidsgruppe for arbeidsmiljøtilsyn). Deltakelse i det europeiske standardiseringsarbeidet forutsetter store ressurser om siktemålet er å overvåke bredden i denne virksomheten, samtidig som man ønsker å gå

9: Norsk koordineringsgruppe for forbrukerstandardisering består av Forbrukerrådet, Barne- og familiedepartementet og Statens institutt for forbrukerforskning.

10: Se Nordisk Ministerråds *Arbejdsprogram Norden i Europa 1989-92* (NORD 1989:50) og *Fremskridtsrapport* Desember 1989.

aktivt inn for å påvirke utformingen av standarder på delområder. De nordiske Arbeidstilsynene har kommet fram til en ordning der samarbeidet avhenger av hvor omfattende interessen er for en kommende standard. Hvis et lands tilsynsmyndighet prioriterer et felt høyt og har ressurser til å delta, bestemmer man seg for å dekke deltakelse i de europeiske komiteene over eget budsjett. Hvis et annet land også prioriterer deltakelse, samarbeider representantene på stedet. Hvis tre nordiske land prioriterer et felt, men ikke finner at de har ressurser eller kompetente mennesker å sende, kommer nordiske eksperter sammen og velger en representant seg i mellom. Denne representanten møter da med mandat som nordisk representant i den aktuelle tekniske komite eller arbeidsgruppe.

Det nordiske samarbeidet kan gjøre tilsynsmyndighetenes arbeid mer effektivt. Samarbeidet har imidlertid bydd på enkelte problemer. Tidspress og sviktende organisering fra CEN gjør at sakspapirene kommer alt for sent. Dette skaper problemer for nordisk samordning. Videre tillater ikke CENs statutter blokkdannelser ved avstemninger innen CEN. Dette innebærer at en nordisk representant ikke kan stille med fullmakter fra de andre nordiske land i en avstemning. Ved avstemninger må det dermed møte representanter fra alle de nordiske land. Nordisk samarbeid får da mer preg av uformell samordning før avstemning.

Avstemningsreglene i CEN innebærer likevel at nordisk samarbeid kan blokkere vedtak dersom man mener nordiske krav til beskyttelsesnivå ikke tilfredsstilles i et utkast til standard. Hvis de nordiske arbeidstilsynenes krav til arbeidsmiljø skal kunne ivaretas i standarder som utarbeides på f.eks. maskinområdet betinger dette imidlertid at det er Arbeidstilsynenes holdninger som får gjennomslagskraft i de nasjonale delegasjonene. Med andre ord må det norske Direktoratet for arbeidstilsynet få sitt syn befestet som norsk syn gjennom den nasjonale delegasjonen.

Organisering, samordning og styring

Norges Standardiseringsforbund og fagorganene er derfor filtre for påvirkning. De kontakter og melder på deltakere til arbeidet i CEN og CENELEC. Når de får forespørsler fra CEN/CENELEC om interessen for nye standardiseringsoppgaver vil de etablere kontakt med den fagmyndighet de oppfatter som nærmest området. Det er også NSF som registrerer og samordner synspunkter når en norsk delegasjon skal sendes avgårde til arbeidet i tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Likeledes samordner og registrerer NSF norske interesser før votering når en standard skal vedtas.

På grunnlag av dette kan myndighetene melde sin interesse for deltakelse og eventuelt ønske om sekretariatsfunksjoner samt eventuelt behov for nasjonal referansegruppe. Myndighetene må også melde synspunkter på hvilke krav man mener standardene må ivareta når det gjelder sikkerhetskrav eller andre hensyn.

Myndighetenes synspunkter har foreløpig veiet relativt tungt i standardiseringsarbeidet. Det er ofte myndighetenes holdninger som preger den norske delegasjonens arbeid i de tekniske komiteer og ved avstemninger. Det er usikkert om dette fortsatt kommer til å være tilfellet. Foreløpig har næringslivet og importører vært avhengig av myndighetenes aksept av varer produsert i henhold til standard. Hvis ikke en europeisk standard tilfredsstiller vårt beskyttelsesnivå har myndighetene kunnet stanse omsetning av en vare produsert i henhold til denne standarden. Hvis myndighetene i utgangspunktet er sterkt presset, eller til og med juridisk forpliktet, til å godta varer produsert i henhold til en europeisk standard på det norske marked vil situasjonen kunne være en annen.

I offentlige utredninger framheves det at det er knyttet *ulike* interesser til standardiseringsarbeidet.¹¹ Norsk innflytelsespotensiale i forhold til standardiseringsvirksomheten vil kunne svekkes av

11: Standardiseringsutvalgets Innstilling (1990), St.prp. nr. 106 (1989-90).

motstridende interesser. Svenske erfaringer kan illustrere dette. Det har hendt at svenske eksperter fra myndighetene og industrien ikke har kunnet framføre en felles holdning når de har arbeidet som delegater i tekniske komiteer (SOU 1989:45). Også i finske delegasjoner til tekniske komiteer har man opplevd liknende problemer.

Helse, sikkerhet og miljøhensyn vil i sterk grad være gjenstand for drakamp mellom ulike interessegrupper i europeiske fora der private interesseorganisasjoner og næringsliv opererer på like fot med nasjonale myndighetsorganer. Deltakelse for å påvirke beslutninger frambringer et større konfliktpotensiale enn om deltakelsen bare skal ivareta tilpasningshensyn. I tillegg øves det stadig sterkere press på CEN/CENELEC om å aksellerere farten på arbeidet i komiteer og grupper. I EF-Kommisjonens forslag til omorganisering av CEN/CENELEC foreslås det at den nasjonale høringsfristen på utkast til en standard kuttes ned. Økt tidspress vil kunne medvirke til at det blir vanskeligere å oppnå enighet og samstemmighet om hvilke norske interesser som skal ivaretas i standardiseringsarbeidet hvis det er motstridende synspunkter.

Eventuelle motstridende interesser reiser spørsmål om samskaping og mekanismer for konfliktløsning på nasjonalt nivå. Kan Norges Standardiseringsforbund fungere i rollen som konfliktløser? Hvordan kan i så fall myndighetenes syn på ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø ivaretas?

Etter omorganiseringen i 1990 har NSF fått økt ansvar for å koordinere den nasjonale standardiseringsvirksomheten både overfor myndighetene, mellom fagorganene og overfor det internasjonale samarbeidet.

NSF er en privat organisasjon. I standardiseringsutvalgets innstilling heter det at standardiseringsorganisasjonene i de fleste land er selvstendige, uavhengige organer der arbeidet i utgangspunktet er åpent for alle som ønsker å engasjere seg og styres av dem som deltar. Utvalget ser en grunnleggende egenverdi i dette

prinsippet og foreslår at det opprettholdes (Standardiseringsutvalget 1990:73).

Standardiseringsorganisasjonenes private status begrunnes ofte med at det i land med sterkt industrialisert næringsliv er behov for å trekke grenser mellom myndigheter og næringslivet og sikre næringslivsinteressene mot offentlig regulering.

Enkelte finner det problematisk at en privat organisasjon skal ha ansvar for oppgaver knyttet til ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø, som i Norge tradisjonelt ligger innenfor det offentliges ansvarsområde. I EF-land har myndighetene mulighet til å påvirke rammene for CEN, CENELEC og ETSIs virksomhet gjennom deltakelse i utformingen av sikkerhetskravene i direktivene. Offentlige deltakelse i og styring av standardiseringsorganisasjonene er dessuten ganske betydelig i en del land.

Også Standardiseringskommisjonen i Sverige (SIS) har etter gjennomføringen av EFs nye metode, og de nye oppgavene dette har medført, vært gjenstand for omorganisering og et styrket engasjement fra myndighetene. Til sammenlikning med NSF har SIS en halvoffentlig stilling (SOU 1989:45). Regjeringen fastsetter SIS' statutter, utpeker formann og gir økonomisk støtte til virksomheten. Også i andre europeiske land er de nasjonale standardiseringsorganisasjonene tett knyttet til offentlige myndigheter. I Portugal er standardiseringsorganet statlig. I Storbritannia fastlegger myndighetene BSIs (British Standards Institutions) statutter og det finnes en særskilt avtale mellom myndighetene og BSI.

Norske myndigheters styring av virksomheten skjer først og fremst ved hjelp av finansiering og representasjon i styrende organer i NSF. Offentlig finansiering av standardiseringsarbeidet er delt i to: Forskriftsmyndigheters kjøp av tjenester og en basisbevilgning over Næringsdepartementets budsjett.

Fra standardiseringsutvalget foreslås det at forskriftsmyndighetene, som i økende grad vil henvise til standarder,

avsetter midler til kjøp av tjenester fra NSF. Dette begrunnes i tråd med prinsippene om målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig virksomhet (Standardiseringsutvalget 1990:10).

Der myndighetene kjøper tjenester fra standardiseringsorganene vil styring og kontroll være relativt uproblematisk. Myndighetene engasjerer da standardiseringsorgan eller eksperter til oppdrag med klart spesifiserte målsetninger på myndighetenes vegne.

Basisbevilgningen skal derimot ivareta mindre spesifiserte målsetninger. Disse midlene skal dekke generelle samfunnsinteresser som arbeidsmiljø, forbrukerinteresser, helsemessige hensyn, ytre miljø, næringspolitikk og handelspolitikk. I 1989 beløp statstilskuddets andel av NSF's inntekter seg til 13,5 prosent mot 12,5 prosent i 1988 (NSF Årsberetning 1989)¹². Dette er styrket ytterligere fra budsjettåret 1990 og framover de neste tre årene.¹³ Det statlige tilskuddet til standardiseringsarbeidet er i endel land ganske betydelig. I Hellas, Belgia, Irland, Italia og Frankrike er f.eks. det statlige tilskuddet på over 40 prosent (ISO-materiale 1988)

Ifølge NSF's statutter har staten rett til å utnevne en sjettedel av representantskapets medlemmer. Prioritering av saksområder og strategier foregår imidlertid i sterk grad innenfor styret. Her har staten ifølge statuttene hatt rett til en representant, noe som også i framtiden sannsynligvis vil være praksis.¹⁴

Hermansenutvalget slår fast at stiftelser, organisasjoner og private foretak er lite hensiktsmessige måter å organisere offentlig

12: Det vil si 287 000 kroner i 1988 og 3 millioner kroner i 1989.

13: NSF fikk i 1990 ekstrabevilgninger som økte statstilskuddet til totalt kr. 3 950 000.

14: Dette er ikke lenger spesifisert i statuttene. Det sies imidlertid i de nye statuttene at alle berørte interesser skal representeres i styret og det er rimelig å forvente at staten ihvertfall får en representant for forbrukerinteressene.

virksomhet på både fra et styrings- og ansvarssynspunkt (NOU 1989:5)¹⁵.

Mulighetene for offentlig styring av NSF er begrenset, men tilstede. Staten kan i noe grad påvirke NSF's prioriteringer gjennom finansiering og representasjon i styrende organer.

Styringsevne forutsetter imidlertid styringsvilje. Politiske retningslinjer for standardiseringsarbeidet etterlyses etterhvert av flere instanser. Hvilke konkrete målsettinger NSF skal ivareta, prioritering av delmål og arbeidsområder eller strategier for ivaretagelse av ulike interesser er ikke klart formulert fra myndighetene. Myndighetenes forhold til standardiseringsorganisasjonen preges i liten grad av regelstyring for NSF's arbeid eller av målstyring. Forholdet har mer preg av "aktivitetspåvirkning" der NSF får midler av myndighetene til å "handle", mens det i liten grad er formulert regler for hvordan dette skal gjøres eller klare målsetninger for hva midlene skal brukes til. I den grad målene skisseres er de omfattende og skal tildels ivareta motstridende interesser.

En svensk offentlig utredning foreslo en styrket offentlig satsning på standardiseringsarbeidet (SOU 1989:45). Dette ble fulgt opp av økte bevilgninger til SIS på omtrent 10 millioner svenske kroner for å ivareta disse oppgavene. Målsetningen om å ivareta og styrke forbruker- og arbeidstakerinteressene i dette arbeidet ble understreket. I tillegg hevdes det at Industridepartementet bør følge og vurdere standardiseringsvirksomheten. Hvis ikke den foreslåtte målstyringen leder til de ønskede resultater bør den statlige styringen kompletteres med en fornell avtale eller detaljert regelstyring (SOU 1989:45).

15: *En bedre organisert stat* (NOU 1989:5)

Intern organisering av myndighetene

Det er sprikende interesser mellom ulike offentlige myndighetsorganer forbundet med standardiseringsarbeidets målsetninger. Interessesmotsetninger mellom offentlige etater og intern samordning og organisering av dette vil ha betydning for hvilke argumenter som frambringes, fordeling av ressurser til arbeidet og strategier for påvirkning av standardiseringsvirksomheten.

De ansvarlige departementer er i liten grad engasjert i standardiseringsarbeidet. Mens en avveining mellom forskjellige fagmyndigheters synspunkter og interesser tidligere har vært foretatt på politisk nivå i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter finnes det liten samordning av fagmyndighetenes deltakelse og holdninger i forhold til det europeiske standardiseringsarbeidet. Foreløpig er virksomheten på myndighetssiden tildels uoversiktlig og fragmentert og det er lite kommunikasjon mellom de ulike etater og myndighetsorganer.

Den enkelte fagmyndighet er ansvarlig for at andre myndighetsetater kontaktes og for at saker sendes ut til høring til berørte parter. Enkelte myndighetsorganer har erfaring med at de får informasjon fra sine egne kontakter i næringslivet og blant interesseorganisasjoner før de får den gjennom de opptrukne kanaler.

Næringsdepartementet skal utpeke statens representanter til NSF's representantskap og ivareta det offentliges interesser når det gjelder å skissere målsetninger og prioriteringer for NSF's arbeid. Mye tyder imidlertid på at mens andre offentlige etater oppfatter Næringsdepartementet som ivaretaker av myndighetenes generelle interesser i forhold til standardiseringsvirksomheten, oppfatter Næringsdepartementet seg som ivaretaker av næringspolitiske interesser.

De etablerte kanaler mellom myndighetsetatene skal primært ivareta informasjonsbehovet. I noen grad finner det sted en koordinering av saksområder og interesser på et uformelt plan

mellom ulike tjenestemenn i disse etatene, men det er ikke bygget opp noe formelt institusjonelt apparat.

I andre land har myndighetene laget institusjonelle løsninger for å følge standardiseringsarbeidet, samordne synspunkter, prioritere saksområder og kanalisere deltakelse og innflytelse. I Nederland har f.eks. myndighetene satt opp en interdepartemental kommisjon for standardisering. Den har blant annet i oppgave å samordne den statlige forvaltningens holdninger og deltakelse i internasjonalt standardiseringsarbeid. I tillegg har regjeringen fastslått retningslinjer for statlige tjenestemenns deltakelse i standardiseringsarbeid. Her gis det anvisninger for hvordan regjeringens mål kan oppnås og prosedyreregler for samordning av statlige representanters deltakelse og utvikling av felles holdninger (SOU 1989:45).

I Sverige har et kontor under Industridepartementet ansvar for å koordinere myndighetenes deltakelse i forhold til standardiseringsarbeidet og fremme informasjonsflyt og utveksling av myndighetsetaters erfaring med deltakelse. I tillegg har Industridepartementet ansvar for samordning av ulike myndighetsorganers synspunkter og utvikling av felles synspunkter i forhold til europeisk standardiseringsarbeid (Reg. prp 1989/90:88).

5.4 Oppsummering: Mulige hindringer for innflytelse

Myndighetenes deltakelse bygger på en tosidig strategi, rettet både mot forsøk på påvirkning av rammene for standardiseringsarbeidet og mot direkte deltakelse i CEN og CENELEC.

Enkelte sentrale aktører markerer seg i det europeiske arbeidet. Utenriksdepartementet og Næringsdepartementet har viktige roller nasjonalt ved tilretteleggelse av det europeiske arbeidet. Den enkelte fagmyndighet deltar i utformingen av Norges og EFTAs posisjon til EF-direktivene. Den oversendes TBT-komiteen som igjen overbringer den til Kommisjonen. Fagmyndighetene deltar i

standardiseringsarbeid i CEN, CENELEC og ETSI koordinert av NSF. NSF har det praktiske arbeidet med informasjon, registrering av interessenter og samordning av synspunkter i forhold til de europeiske standardiseringsorganisasjonene. I tillegg deltar NSF i arbeidsgrupper for EFTA-landenes ekspertdrøftinger med EF-Kommisjonen om utforming av direktivene.

Når det gjelder EFs regelverk og de grunnleggende sikkerhetskravene i direktivene, har vi i Norge begrenset påvirkningsmulighet. Problemene er ikke knyttet til produksjon av argumenter på norsk side. Hindringer for norsk innflytelse er i større grad forbundet med levering av argumenter gjennom EFTA og premissene for samhandlingen mellom EF og EFTA.

I standardiseringsorganisasjonene har vi fullt medlemsskap gjennom NSF og fagorganer og mulighet for å påvirke arbeidet.

Det er viktig å komme tidlig inn i prosessen med utarbeidelse av standarder. Det er i tekniske komiteer og arbeidsgrupper premissene legges. Virksomheten i CEN er dominert av næringslivet og de store land i Europa som Tyskland, Frankrike og England. Hvis Norge skal få gjennomslagskraft for argumenter knyttet til sikkerhet, helse og miljø betinger dette at myndighetene deltar i arbeidet og har eksperter med gode språkferdigheter, tekniske kunnskaper og forhandlingsevner.

Fagmyndighetene mangler ressurser for en nødvendig prioritering av arbeidet i tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Myndighetene er i en kartleggings- og aktiviseringsfase i forhold til den europeiske virksomheten. Det er stort behov for informasjon om hvilke saksområder som berøres av standardiseringen og hvilken betydning dette har for norsk forskriftsarbeid og regulering av forbruker-, arbeidstaker- og miljøverninteresser. Dette informasjonsbehovet er det vanskelig å dekke innenfor de budsjettammer myndighetene har til rådighet. Likeledes mangler myndighetene ressurser til å sende kompetente eksperter for å delta i arbeidet.

I tillegg stilles det nye utfordringer til myndighetenes *organisering* av standardiseringsarbeidet. Det stilles nye krav til samordning og konfliktløsning mellom ulike offentlige etater og organer. Fagmyndighetene opplever problemer forbundet med manglende politiske retningslinjer for arbeidet: for målsetninger, prioriteringer, strategier og organisering av standardiseringsarbeidet. Dette gjør seg gjeldende ved organisasjonsproblemer mellom og innen myndighetsorganer. Det gjør seg også gjeldende ved manglende styringsvilje og -evne i forhold til NSF.

For at norske krav til ivaretagelse av produktsikkerhet og miljø bedre kan ivaretas i forhold til standardene som utarbeides, er det viktig å stille større krav til innsats av ressurser og til organisering.

Ulike interesser forbundet med standardiseringsarbeidet kan påvirke fordeling av ressurser, aktivisering og organisering. Det stiller nye utfordringer til organisering og samordning av interesser på norsk side, mellom og på tvers av saksområder og mellom private og offentlige aktører.

Styrket samarbeid mellom de nordiske land kan tilfredsstille informasjonsbehovet, og i tillegg styrke norsk påvirkningspotensiale i det europeiske arbeidet. Styrket nordisk samarbeid for ivaretagelse av krav til produktsikkerhet og miljø krever imidlertid at argumenter heftet til disse interessene prioriteres fra nasjonal side. Manglende definering fra myndighetenes side av hvilke interesser som skal ivaretas gjennom NSF og oppfølging og kontroll med at dette faktisk finner sted, kan bli et problem hvis konflikter mellom ulike norske interesser blir framtreddende.

Nye utfordringer for interesse-organisasjoner

I dette kapitlet konsentrerer vi oss om organiserte interessers deltakelse og mulige innflytelse på standardiseringsarbeidet. Som en illustrasjon vil vi fokusere på fagbevegelsens organisering i forhold til det internasjonale harmoniserings- og standardiseringsarbeidet.

Selv om standardiseringsvirksomheten primært retter seg mot produsentene reiser virksomheten sentrale spørsmål for organiserte og uorganiserte interesser knyttet til sikkerhet, helse og miljø. Forbruker-, arbeidstaker- og miljøvernorganisasjoner har foreløpig gjort seg lite direkte gjeldende i standardiseringsarbeidet. I Norge har dette sammenheng med at standardene har vært lite forpliktende for myndighetene. Interesseorganisasjonene har hatt relativt sterk kontroll med at standardene tilfredsstilte norsk beskyttelsesnivå.

Hvis deler av norsk forskriftsarbeid flyttes til private europeiske organisasjoner reises spørsmålet om i hvilken grad det er mulig å opprettholde og videreutvikle norsk beskyttelsesnivå. Samtidig endres organisasjonenes rammebetingelser og muligheter for å øve innflytelse.

Organisasjonsmønstrene vi finner på nasjonalt nivå i dag har sin bakgrunn i etablerte nasjonale styringsprinsipper, styrkeforhold og beslutningsstrukturer. Nasjonale interesseorganisasjoner står overfor parallelle utfordringer når det gjelder valg av strategi i forhold til det europeiske arbeidet: Skal man konsentrere seg om indirekte innflytelse via etablerte representasjons- og høringskanaler til norske myndigheter? I hvilken grad skal man satse på alliansebygging med andre interessegrupper på nasjonalt og/eller europeisk nivå?

Hvis interesseorganisasjonene skal satse på alliansebygging med andre organiserte interesser blir det neste spørsmålet om allianser i så fall skal bygges innenfor sektorområder på nordisk og europeisk nivå, eller på et bredere interessefellesskap av forbruker-, arbeidstaker- og miljøvernorganisasjoner på nasjonalt, nordisk eller europeisk nivå.

Disse spørsmålene illustrerer ikke bare problemene knyttet til deltakelse og påvirkning i forhold til europeiske fora. I tillegg aktualiseres spørsmål om hvilke rivninger som kan oppstå nasjonalt mellom ulike interessegrupper, mellom organiserte og uorganiserte interesser og mellom interesseorganisasjonene og myndighetene. Hvilke virkninger vil internasjonale og overnasjonale føringer ha for organisatorisk utvikling, styrkeforhold og maktbalanse innenfor nasjonalstaten?

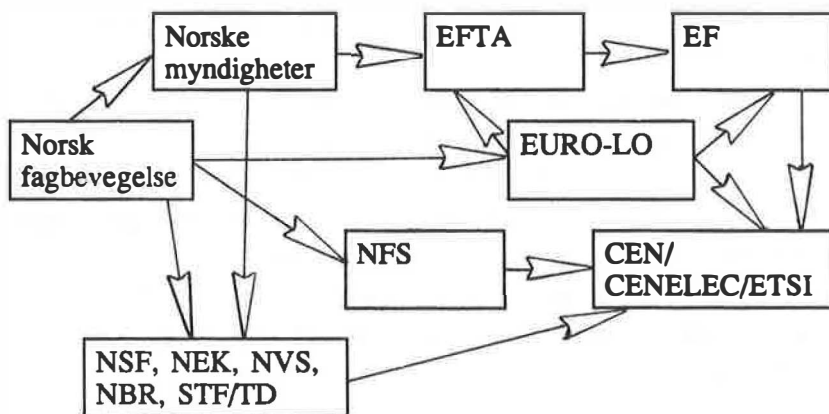
Innen norsk og europeisk fagbevegelse diskuteres koplingene mellom innflytelse på nasjonalt, regionalt (f.eks. nordisk) og europeisk nivå. Delvis er dette også blitt nedfelt i organisatoriske endringer. Erfaringene her kan være interessante for andre interesser knyttet til helse, sikkerhet og miljø.

I dette kapitlet ser vi derfor nærmere på de utfordringene standardiseringsarbeidet reiser for fagbevegelsen. På hvilken måte berører det europeiske arbeidet norsk fagbevegelse? Hvilke muligheter har fagbevegelsen til å få informasjon og øve innflytelse i standardiseringsarbeidet? Hvordan kan fagbevegelsen organisere seg for å påvirke det europeiske arbeidet?

Figur 6.1 viser hvilke påvirkningskanaler fagbevegelsen har på det europeiske standardiseringsarbeidet. Fagbevegelsen deltar i det nasjonale forarbeidet til møter i EFTAs TBT-komite og har derfor indirekte en mulighet til å påvirke de grunnleggende sikkerhetskravene i EFs direktiver. Fagbevegelsen kan mer direkte påvirke Kommisjonens arbeid med utforming av direktivene gjennom EURO-LO. I tillegg har EURO-LO i noe grad mulighet for å påvirke arbeidet i CEN, CENELEC og ETSI direkte.

Norges Standardiseringsforbund (NSF) og fagorganene er, som nevnt, sentrale aktører for registrering og koordinering av norske interesser i forhold til CEN, CENELEC og ETSI. Fagbevegelsens forhold til de norske standardiseringsorganisasjonene blir dermed viktig for deltakelse og innflytelse i de europeiske organisasjonene, og for samordning med andre interessegrupper på nasjonalt, nordisk eller europeisk nivå. På nordisk nivå kan Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS) være aktuell instans for samordning av interesser i forhold til standardiseringsarbeidet.

Figur 6.1 Fagbevegelsens påvirkningskanaler



6.1 Standardiseringsarbeidets betydning for arbeidstakere og fagbevegelse

Fagbevegelsen i Norge har hatt betydelig innflytelse over regulering og utforming av arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøloven utgjør det juridiske grunnlaget for vernetiltak og miljø på arbeidsplassen. I tillegg gir den retningslinjer for Arbeidstilsynets arbeid. Lovens generelle rammeregulering utfylles og konkretiseres gjennom forskrifter og veiledninger utarbeidet av Kommunaldepartementet

og Arbeidstilsynet. Fagbevegelsen får forskrifter og veiledninger til høring og sitter i tillegg i Arbeidstilsynets styre. Fagbevegelsen har også betydelig innflytelse på utforming av arbeidsmiljøet lokalt, på den enkelte arbeidsplass, gjennom deltakelse i arbeidsmiljøutvalg, samarbeids- og bedriftsutvalg og verneombudsordningen.

Fagbevegelsen har foreløpig engasjert seg lite direkte i standardiseringsarbeidet. Etterhvert har imidlertid arbeidstakerne blitt sterkere berørt av dette arbeidet. Det europeiske harmoniseringsarbeidet fører til at de standarder Arbeidsmiljølovens forskrifter refererer til langt på vei kan bli avgjort i europeiske organer fagbevegelsen hittil har fått lite informasjon fra og hatt liten eller ingen direkte innflytelse over.

Arbeidstilsynets forskrifter vil i stadig større grad gis i form av funksjonskrav mens detaljreguleringen foretas i standarder. Når de vesentlige sikkerhetskravene i EFs direktiver skal omsettes i praksis vil konkrete bestemmelser som berører arbeidsmiljøinnholdet og sikkerhetsnivået fastsettes gjennom europeisk standard. Dette reiser viktige spørsmål knyttet til arbeidstakernes og fagbevegelsens faglige rettigheter og prosedyrer for demokratisk deltakelse.

Den norske modellen for regulering av arbeidsliv kjennetegnes av sentralisert trepartssamarbeid mellom fagbevegelsen, arbeidsgiversiden og staten. Samarbeid, forhandlinger og avtaleverk er viktige bærebjelker innenfor den norske blandingsøkonomien. Den norske fagbevegelsen er koblet til offentlige beslutningsordninger gjennom mer eller mindre formaliserte representasjonsordninger. Når oppgaver flyttes fra nasjonale politikkområder til private europeiske organisasjoner, vil fagbevegelsens mulighet til å ivareta sine interesser på disse områdene i utgangspunktet innskrenkes. Norsk fagbevegelse har pekt på at tradisjonelle ordninger for informasjon og innflytelse ikke lenger fungerer tilfredsstillende.

Europeisk regulering av produktsikkerhet har også betydning for deltakelse og organisering på bedriftsnivå. Standardiseringsvirksomheten vil legge rammer for sikkerhet på arbeidsplassen, arbeids-

miljø og organisering av arbeidet. Europeiske standarder vil f.eks. legge premissene for hvilke sikkerhetskrav som kan stilles til personlig verneutstyr og maskiner. Hvilke krav som skal stilles til maskiner under transport, installasjon og bruk, settes også i standarder. Det samme gjelder regler for start, stopp og nødstop, avskjermingsanordninger og beskyttelse mot elektriske feil. Videre gjelder det elektrisk sikkerhet og pålitelighet ved manøvrering av maskiner. Likeledes grenser for støy og forurensning. Fagbevegelsen har insistert på at arbeidstakerne som bruker disse maskinene, skal ha medinnflytelse når standardene fastsettes.

Den norske Arbeidsmiljøloven bygger på et helhetssyn. Tekniske, fysiske og psykososiale faktorer ved arbeidsplassens utforming må ses i sammenheng. Dette medfører også mindre grad av detaljert reguleringmyndighet, utøvelse av skjønn legges til arbeidsmiljøutvalg, verneombud og Arbeidstilsynets inspektører.

Forholdet mellom omsetningsregulerende maksimumsdirektiver og bruksregulerende minimumsdirektiver på arbeidsmiljøsidan innenfor EFs nye reguleringsmetode er foreløpig uklart. Likeledes betydningen av dette for norsk ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø på arbeidsplassen og hvordan dette vil bli behandlet i en EØS-avtale.¹

I utgangspunktet vil det i henhold til EFs reguleringsmetode kunne stilles høyere nasjonale krav til arbeidsmiljø, men kun i den grad dette ikke vil innebære en skjult handelshindring. Vil norsk tilpasning til EFs reguleringsmodell kunne innebære en avgrensning av den norske helhetsforståelsen av arbeidsmiljø til mer detaljerte minimumskrav? Kan det vanskeliggjøre nasjonale strategier og medvirke til at mer av arbeidsmiljøstriden vil desentraliseres til bedriftsnivå? Den norske Arbeidsmiljøloven er en rammelov som i stor grad legger ansvaret for utforming av arbeidsmiljø og

1: Fra norsk side krever LO en avklaring på disse spørsmålene. Jfr. LOs brev til Statsminister Brundtland av 14.februar 1991 om *EØS-forhandlingene og den sosiale dimensjon* og *LO ser på EF*, nr.1, mars 1991.

sikkerhet på den enkelte arbeidsplass; hos verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Argumentene for rammeregulering, i motsetning til detaljregulering, av arbeidsmiljø er blant annet at ramme-lovgivning er mindre utsatt for foreldelse og gjør det enklere å foreta en avveining av motstridende interesser mellom arbeidsgiver og arbeidstakere tilpasset den enkelte arbeidsplass. Fortolkningen av hvordan arbeidsmiljø og sikkerhet best kan ivaretas bør i vesentlig grad utformes av de som sterkest berøres av dette, nemlig arbeidstakerne på den enkelte arbeidsplass.

I første omgang kan en norsk rammeregulering med stor grad av desentralisert fortolkningsansvar være en styrke i tilpasningen til EFs reguleringsmodell. På den enkelte arbeidsplass vil man utfra en vurdering av sikkerhet og miljø stå fritt til å velge maskiner eller personlig verneutstyr som ikke er produsert i henhold til europeisk standard. Dette vil kunne være vanskeligere i detaljert offentlig regulering.

Med en EØS-avtale er det trolig på lengre sikt en EØS-domstol som vil avgjøre betydningen av EFs regulering av produktsikkerhet for norsk sikkerhet og miljø på arbeidsplassen. Innenfor EF er det EF-Domstolen som i siste instans vil avgjøre tvil om fortolkningen av underliggende EF-regler. Her inngår også fortolkningen av hvor mye som skal til for å sikre arbeidsmiljøet og forholdet mellom omsetningsregulerende maksimumsdirektiver (100A) og bruksregulerende minimumsdirektiver (118A). Spørsmålet er om dette ved en eventuell EØS-avtale innebærer at norsk arbeidsmiljøregulering på lengre sikt vil forskyves mer over fra forvaltningsmessig, korporativt og bedriftsmessig skjønn til judisiell fortolkning? Og om dette i såfall kan innebære en sterkere detaljstyring av sikkerhet og miljø på arbeidsplassen? Ifølge Nielsen (1990b) vil nordisk arbeidsmiljøregulering, i tilpasningen til EFs utvikling, på enkelte områder kunne føre til en tilbakevending til den detaljerte regelstyring som ble forlatt i 70-årene.

Den norske modellen for regulering av sikkerhet og miljø settes ikke under press bare gjennom formell tilpasning og harmonisering til europeiske vilkår, men kanskje sterkere gjennom krav fra markedet om tilpasning til nye konkurransevilkår. Et åpent europeisk marked vil innebære et sterkere kostnads- og produktivitetspress.

Høye nasjonale standarder for ivaretagelse av sikkerhet, helse og miljø kan på kort sikt være en ulempe for næringslivets konkurranseevne. Tilpasning til et felles europeisk marked kan innebære en sterkere sosial- og miljømessig dumpingfare ved at produksjon lettere kan overføres til områder der arbeids- og miljøkostnadene er lavere. På lang sikt kan imidlertid høye nasjonale krav til produktsikkerhet og miljø være et fortrinn ved å tvinge fram kvalitet og innovasjon (Porter 1990).

Norsk fagbevegelse vil i utgangspunktet kunne ha interesse av å reservere seg mot at oppgaver flyttes til nye europeiske reguleringsarenaer der den selv har liten eller ingen innflytelse.

På den annen side har fagbevegelsen lite å hente ved å presse på for nasjonal proteksjonisme. Norsk produksjon er avhengig av adgang til det europeiske markedet. Dess mindre forskjellen er mellom norske og europeiske standarder, dess bedre står norske bedrifter i konkurranse. For norsk fagbevegelse vil den langsiktige strategiske interesse derfor ligge i å kombinere nedbygging av tekniske handelshindinger med å få hevet standardene hos handelspartnerne og/eller få utviklet felles europeiske standarder på et høyt nivå.

Europeisk standardisering framtvinger imidlertid ny prioritering av målsetninger og valg av nye strategier. Regulering på europeisk nivå er i mindre grad utsatt for politisk styring, ansvaret flyttes i større grad til private organisasjoner.

Norsk fagbevegelse har interesse av høyt beskyttelsesnivå på arbeidsplassen og har stilt strenge krav i forhold til det europeiske regelverket og standardene som utformes. For fagbevegelsen har

derfor retten til unntak, beskyttelsesklausuler og overgangsordninger, på områder der Norge har strengere krav til beskyttelse, vært et hovedkrav til EØS-forhandlingene.

Konkurranse om innvirkning på premissene for produktsikkerhet og miljø i europeiske fora stiller imidlertid nye krav til ressurser.

Norsk fagbevegelse har innflytelsesressurser både i form av medlemmer, velutviklede organisasjonsapparater og gode koblinger til politiske partier og offentlige beslutningsprosesser. Ressurser som skaper makt på hjemmebane gir imidlertid ikke den samme styrke på bortebane. Aktiv faglig deltakelse i den europeiske standardiseringsvirksomheten stiller krav om nye ressurser, ny prioritering, samordning og profesjonalitet. Framfor alt stilles nye krav til organisering og alliansebygging: Skal fagbevegelsen satse på allianser med forbruker- og miljøvernorganisasjoner på nasjonalt, nordisk og europeisk nivå? Skal fagbevegelsen satse på allianser med arbeidsgiversiden? Eller skal fagbevegelsen satse på nordiske og europeiske faglige allianser?

Slike spørsmål er aktuelle også for andre interesseorganisasjoner og institusjoner. Mer generelt dreier disse problemstillingene seg om hva slags mønstre for interesseorganisering som kan vokse fram i det nye Europa.

Fagbevegelsens strategivalg og organisering

På arbeidsmiljøområdet vil 1970-årenes nasjonale Arbeidsmiljølov brynes mot 1990-årenes internasjonale standardiseringsvirksomhet. Fagbevegelsen står i en situasjon der forsvar av oppnådde rettigheter nasjonalt i økende grad må kombineres med internasjonale strategier for påvirkning og utforming av nye rettigheter. En rent defensiv nasjonal faglig strategi der en primært prøver å begrense negative virkninger av standardiseringsvirksomheten, kan føre til at man får enda mindre informasjon og innflytelse enn det man har i dag. Forsvar og videreutvikling av oppnådde rettigheter nasjonalt må kombineres med innsats for å heve standarden hos

våre handelspartnere. Hvis ikke vil markedspresset på sikt kunne underminere arbeidsmiljøarbeidet. Det europeiske og internasjonale standardiseringsarbeidet legger allerede sterke føringer for utforming av norsk produktsikkerhet og miljø. Et ledd i en mer offensiv strategi kan være å gå mer aktivt inn både i den nasjonale og den internasjonale virksomheten. Det kan virke paradoksalt å gå inn for deltakelse i en virksomhet man i utgangspunktet var skeptisk til, nettopp fordi den er blitt så omfattende og dyptgripende i forhold til oppnådde posisjoner nasjonalt. Men i praksis har norsk fagbevegelse langt på vei allerede valgt det andre alternativet ved å understreke at standardiseringsvirksomheten fra norsk side må styrkes, også når det gjelder deltakelse i den europeiske virksomheten.

Standardiseringsvirksomheten får følger ikke bare for fagbevegelsens muligheter for deltakelse og påvirkning i utformingen av arbeidsmiljø og sikkerhetstiltak nasjonalt, den får også følger for fagbevegelsens egen organisering. Forholdet mellom fagbevegelsens lokale og sentrale organisering på arbeidsmiljøområdet gjennomtenkes i dag på nytt, både nasjonalt og internasjonalt. Samordning over landegrensene er ett av stikkordene her.

6.2 Fagbevegelsens innflytelse over rammene for europeisk standardiseringsarbeid.

LO har gjennom tilknytning til den europeiske samorganisasjonen EURO-LO mulighet til å påvirke EFs direktiver. EURO-LO får EFs direktiver til høring og har dermed mulighet til å påvirke utformingen av sikkerhetskravene som legges til grunn for europeiske standarder. Innenfor EURO-LO finnes det en komite for arbeidsmiljøspørsmål der arbeidsmiljøombudsmannen fra de nasjonale landsorganisasjonene deltar. EURO-LO har også ansvar for organisering og samordning av synspunkter innenfor den

faglige gruppen i EFs rådgivende komite for arbeidstilsynsspørsmål. Norsk LO er dessuten med i den norske referansegruppa til EFTAs TBT-komite. LO kan her få informasjon om hva som settes på dagsordenen når det gjelder avvikling av tekniske handelshindringer og har gjennom denne kanalen en mulighet til å påvirke EFTAs forhandlingsmandat. Det har fra EF-Parlamentet vært ytre ønske om et eget trepartsorgan som skulle være rådgivende for Kommisjonen i de oppdrag som gis standardiseringsorganisasjonene (Ekström og Olsson 1989).

Internasjonale nettverk har lenge vært viktige for fagbevegelsen. Ettersom utformingen av nasjonale regelverk delvis flyttes til europeiske fora og multinasjonale selskaper får større betydning på eiersiden, blir det et stadig større behov for å forsterke og formalisere internasjonal samordning på arbeidstakersiden. Europeisk integrasjon og forberedelsene til EFs indre marked har medført en viss vitalisering av EURO-LO. En av problemstillingene som er blitt diskutert er hvilken rolle EURO-LO kan spille som representant for de nasjonale faglige sammenslutningene.

Fagbevegelsen har støtt på en rekke problemer av praktisk art, men også problemer av prinsipiell karakter. Deltakelse i de europeiske standardiseringsorganisasjonene krever ressurser som har vært vanskelig tilgjengelig for norsk fagbevegelse. Fagbevegelsen har ansett standardiseringsarbeidet som svært teknisk orientert og har hittil ikke satt av nok tid og penger til å kunne påvirke arbeidet effektivt. Prioritering har også vært vanskelig på grunn av problemer med å få mobilisert interesse og kompetanse for saksområdet internt. Regulering av arbeidsmiljø-standarder kan på den ene siden være et område der det prinsipielt og på lang sikt er sammenfall mellom egeninteresse og fellesinteresse innen de ulike delene av europeisk fagbevegelse. På den andre siden finnes det på kort sikt latente interessekonflikter innen europeisk fagbevegelse. Sør-europeisk fagbevegelse vil i dag ikke kunne hevde de samme arbeidslivsstandarder som fagbevegelsen i Nord-Europa.

Så langt har den europeiske fagbevegelsen hatt vansker med å bygge opp nye overnasjonale samarbeidsformer. Arbeidsgiversiden og offentlige myndigheter i en rekke land har ikke villet gå inn i samarbeid om regulering av for eksempel arbeidsforhold og kollektive rettigheter på europeisk nivå. I tillegg finnes det også ulikheter og motstridende interesser innad i den europeiske fagbevegelsen i spørsmål om overnasjonale løsninger.

Samordning av de faglige interessene reiser vanskelige spørsmål om overføring av forhandlingsmandat fra de nasjonale medlemsorganisasjonene. Forhandlingssystemene er ulike i de europeiske landene. I tillegg har heller ikke alle organisasjonene i EURO-LO forhandlingsmandat fra sine nasjonale forbund. Et eventuelt europeisk forhandlingsnivå vil trolig bare kunne fungere som et tillegg til nasjonale forhandlinger og gjelde rammevikår for arbeidsmarkedet. Blant de områder EURO-LO likevel kan spille en viktig rolle via politiske allianser, lobbyvirksomhet og samordning av nasjonal påvirkning, er rammebetingelser for og standarder i arbeidslivet. Arbeidstid kan være ett eksempel, arbeidsmiljø og standardisering et annet.

6.3 Fagbevegelsens deltakelse i standardiseringsarbeidet

Etter at EFs nye metode ble iverksatt i 1985 har såvel nasjonale myndigheter som de europeiske fellesskapsinstitusjonene pekt på behovet for å styrke fagbevegelsens engasjement i standardiseringsarbeidet.

De generelle retningslinjene for samarbeidet mellom CEN/-CENELEC/ETSI på den ene siden og EF/EFTA på den andre siden, åpner for at flere interessenter kan og bør være representert i det europeiske arbeidet. Fagbevegelsen er nevnt blant disse. Fra

CEN/CENELEC ble det i 1989 gitt følgende anbefalninger (Memorandum Nr. 5, 1989):

1. På nasjonalt nivå bør det sørges for at fagforbundene kan delta i initieringen og planleggingen av standardiseringsprogrammene, samt i politikkutformingen når det gjelder saker som er av interesse for arbeidstakerne.
2. På nasjonalt nivå bør fagbevegelsen inviteres til å delta i alle tekniske komiteer der prosjekter som angår arbeidstakerne behandles.
3. Der CEN/CENELEC-komiteer utvikler europeiske standarder som berører arbeidstakernes interesser, bør de nasjonale medlemsorganisasjonene søke å legge forholdene til rette for aktiv deltakelse fra fagbevegelsen i de nasjonale delegasjonene.
4. Standardiseringsarbeid er av natur teknisk og komplisert. Der det er mulig og nødvendig, bør medlemsorganisasjonene gi representanter fra fagbevegelsen veiledning mht. tekniske og prosedyremessige anliggender. På den andre siden må det ved utvelgelsen av representantene fra fagbevegelsen sikres en effektiv og permanent informasjon til fagbevegelsen.
5. Medlemsorganisasjonene må også sørge for at resultatet av virksomheten gjøres offentlig kjent.
6. Spørsmål og forslag som mottas fra europeiske fagforeninger skal gis tilbørlig behandling i de aktuelle CEN/CENELEC organer.

Disse anbefalingene er i all hovedsak rettet mot de nasjonale standardiseringsorganisasjonene. I hvilken grad er så det nasjonale

standardiseringsarbeidet tilrettelagt for fagbevegelsens medvirkning på nasjonalt og europeisk nivå og i hvilken grad deltar fagbevegelsen?

LO er medlem av NSF og er representert i forbundets representantsskap. Sannsynligvis vil LO også få en plass i det nye NSF's styre. NSF skal ifølge statuttene utvikle en standardiseringspolitikk som fremmer næringslivets, forbrukernes, myndighetenes og arbeidstakernes interesser.

Påvirkning kan skje både direkte og indirekte. Fagbevegelsen har foreløpig bare i liten grad deltatt direkte i standardiseringsarbeidet. I dag er det ikke mulig for norsk fagbevegelse å ha full oversikt over forberedelsene av nye europeiske standarder. Fagbevegelsen ønsker å påvirke kravene til produkter og arbeidsmiljø allerede før produktene kommer ut på markedet for registrering. Dette innebærer innflytelse og representasjon i det nasjonale standardiseringsarbeidet og de europeiske standardiseringskomiteene. For LO og forbundene har det i praksis vist seg vanskelig å komme inn i denne virksomheten på delegatnivå. Nasjonal norsk delegat i de europeiske organisasjonene har enten vært en myndighetsperson eller en representant for sterke industriinteresser. Norsk fagbevegelse har hittil i hovedsak drevet påvirkning og skaffet seg informasjon via Arbeidstilsynet. LO sitter i styret i Direktoratet for arbeidstilsynet og får forøvrig forslag til standarder som skal vedtas i CEN og CENELEC til høring.

Dansk LO er medlem av Dansk Standardiseringsråd, men har prioritert deltakelse i europeisk standardiseringsarbeid gjennom det danske arbeidstilsynet. Dette har sammenheng med at man i Danmark har utviklet en egen modell for standardiseringsarbeid av betydning for sikkerhet og miljø på arbeidsplassen. Ansvaret for informasjonsformidling, utarbeidelse av strategier og samordning av synspunkter ligger ikke innenfor det danske standardiseringsrådet, men i Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet i Danmark har prioritert aktiv deltakelse i det europeiske standardiseringsarbeidet fordi man ikke lenger mener det eksisterer særlige muligheter for en egen dansk normgivning (Ekstrøm og Olsson 1989:53). I Danmark er det et eget råd, Arbeidsmiljørådet, som forhandler fram forskrifter på arbeidsmiljøområdet. Dette rådet er sammensatt av partene i arbeidslivet og arbeidstilsynet. Under Arbeidsmiljørådet er det dannet en spesiell komite for standardisering. I denne standardiseringskomiteen utveksles informasjon, det diskuteres strategier og samordnes holdninger. Her har dansk fagbevegelse relativt stor innflytelse.

Standardiseringskommisjonen i Sverige (SIS) har forholdsvis store ressurser, også i europeisk målestokk. Den faglige deltakelsen har vært beskjedne, men langt større enn i Norge. De fleste svenske faglige representantene oppgir i en spørreundersøkelse at de har positive erfaringer med deltakelse og innflytelse i komitearbeid (SOU 1989). Fagbevegelsens medvirkning har imidlertid også i Sverige i det vesentligste foregått via arbeidstilsynet. Det svenske arbeidstilsynet; Arbetarskyddsstyrelsen, har fått tilleggsbevilgning for deltakelse i standardiseringsarbeidet, i 1990 beløp dette seg til omtrent fire millioner svenske kroner. Det er også dannet et eget Arbetsmiljøråd og et konsumentråd tilknyttet SIS for å ivareta hensyn til forbrukerbeskyttelse, arbeidsmiljø og ytre miljø. Myndighetene bevilget omtrent ti millioner svenske kroner til dette arbeidet i budsjettåret 1990-91.

Tilretteleggelse av fagbevegelsens deltakelse nasjonalt

Fagbevegelsen i Norge har gjennom deltakelse i Standardiseringsutvalget støttet en norsk organisering av standardiseringsarbeidet som er bedre tilpasset de europeiske organisasjonene CEN og CENELEC. De viktigste forslagene sett fra LOs side var (Grevskott og Aas 1990):

"En omorganisering av sentralorganet NSF til Nye NSF slik at vi får en bedre koordinering og økt aktivitet i det nasjonale og internasjonale arbeid. Dette vil også innebære en endring av nåværende NSF's statutter.

LO må være representert i Nye NSF's styre.

Det må opprettes et nytt standardiseringsorgan, Norsk Miljøstandardiseringsråd, NMS, med ansvar for områdene arbeidsmiljø, ytre miljø og forbrukersikkerhet.

LO må være representert i NMS's styre.

Myndighetene må avklare konsekvensene av de nye prosedyrene for norske lover og forskrifter.

Det blir et sterkt behov for oversettelse av standarder, dette må tas hensyn til"

LO krevde full finansiering fra myndighetene av den nye organisasjonsstrukturen for standardiseringsvirksomhet på områdene arbeidsmiljø, ytre miljø og forbrukersikkerhet. Dette kravet ble begrunnet med myndighetenes ansvar i forhold til norsk lovverk og forskrifter. Utvalget forøvrig var ikke enig i dette.²

Utvalget var ellers enstemmig når det gjaldt opprettelsen av et nytt sentralorgan for styring og koordinering av standardiseringsarbeidet i Norge, Nye NSF, og erklærte seg også enig i at organiseringen av forbruker- og arbeidstakerinteressene måtte styrkes.

Programstyret som skulle stå for omorganiseringen av NSF avga sine forslag i mars 1991.³ Her foreslår de at det opprettes en stiftelse Norsk Allmennstandardiseringsråd (NAS), og en rekke

2: Vedrørende finansiering av det nye Norsk Miljøstandardiseringsråd var Standardiseringsutvalgets innstilling enstemmig med unntak av dissens fra LO og NHO.

3: Se Rapport fra Programstyret for gjennomføring av St.prp. 106 (1989-90) av 7 mars 1991.

koordineringsråd. Forslagene er ennå ikke ferdig behandlet i Næringsdepartementet. Heller ikke LO og andre interesseorganisasjoner har rukket å behandle Programstyrets forslag⁴. Forholdet mellom fagorganer, koordineringsråd og sentralorgan når det gjelder arbeids- og ansvarsfordeling for ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljø, er derfor ennå ikke avklart.

Arbeidstakerorganisasjonene i Norden har bedt myndighetene tilrettelegge det nasjonale standardiseringsarbeidet for å ivareta deres interesser i den europeiske harmoniseringsprosessen.

Norske myndigheter har bevilget 1,5 millioner kroner som delvis skal dekke interesseorganisasjonenes finansiering av reiser og opphold ved arbeid i tekniske komiteer og arbeidsgrupper i CEN/CENELEC. I tillegg er det bevilget en million kroner til særskilt standardiseringsarbeid der penger til oversettelse av standarder er inkludert.⁵ Fagbevegelsen har påpekt at dette langt fra er nok for å ivareta arbeidstakernes interesser i det europeiske arbeidet, noe som også er påpekt fra myndighetenes side⁶. I Sverige bevilget myndighetene i 1990 omtrent 5 millioner svenske kroner for å styrke fagbevegelsens (LO og TCO) deltakelse i europeisk standardiseringsarbeid. Dette skal blant annet dekke reisekostnader og informasjons- og utdanningsvirksomhet.

Nordisk samarbeid

Det er inngått et formelt samarbeid mellom de nordiske tilsynsmyndighetene både for å overvåke bredden i denne virksomheten og for å påvirke utformingen av standarder på delområder. Det har

4: Redigeringen av denne rapporten ble slutført i mars 1991.

5: Næringsdepartementets tilråding av 25 mai 1990, godkjent i statsråd.

6: I sin redegjørelse for Stortinget om EØS-forhandlingene den 27 november 1990 hevdet handelsministeren at det var behov for å styrke arbeidstakernes mulighet for deltakelse i tekniske komiteer og arbeidsgrupper i det europeiske og internasjonale standardiseringsarbeidet.

vist seg nødvendig med samarbeid om prioritering av saksområder og praktisk komitearbeid.

Partene i arbeidslivet har ikke fått større innflytelse på standardiseringsvirksomheten selv om det nordiske samarbeidet kan gjøre tilsynsmyndighetenes arbeid mer effektivt. Fra LOs side blir det pekt på at ordningen i praksis ikke virker tilfredsstillende. Arbeidstilsynets representanter har et definert mandat når de deltar i det europeiske arbeidet. LO og NHO skal kunne uttale seg om disse mandatene, men dette har ikke fungert i det nordiske samarbeidet. Ordningen er heller ikke lenger tilfredsstillende i partenes kontakt med Arbeidstilsynet i Norge. Tidspress og sviktende organisering fra CEN gjør at sakspapirene kommer alt for sent. I praksis har partene hatt liten eller ingen påvirkning.

For norsk fagbevegelse kan nordisk samarbeid i forhold til standardiseringsarbeidet bli viktigere i årene som kommer. En sentral kanal for slikt samarbeid er Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS). Foreløpig har det imidlertid vist seg vanskelig med en effektiv samordning på nordisk plan. En av grunnene er at arbeidet innen hvert enkelt land har gått tungt. Det nordiske faglige samarbeidet hemmes av for svak nasjonal organisering av standardiseringsvirksomheten. NFS går inn for at standardiseringsnormene skal utarbeides via et trepartssamarbeid innen hvert enkelt av de nordiske landene. I tillegg ønsker NFS å fremme et overgripende *nordisk* trepartssamarbeid mellom NFS, Nordisk Ministerråd og de nordiske arbeidsgiverorganisasjonene. Her inngår spørsmål om arbeidsmarked, arbeidsmiljø og standardisering.

På samme måte som de nordiske tilsynsmyndighetene, har arbeidsmiljøgruppen i Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS) måttet prioritere sin innsats i det europeiske standardiseringsarbeidet. Høyest prioritet har tekniske komiteer og arbeidsgrupper som forbereder standarder med direkte relevans for sikkerhet- og arbeidsmiljø. Her ønsker arbeidsmiljøgruppen å følge standardiseringsprosessen aktivt og om mulig selv delta i arbeidet i

komiteer og arbeidsgrupper. På andre områder kan det være av interesse å overvåke utviklingen av nye standarder uten selv å delta aktivt i dette arbeidet. Ved å følge arbeidet passivt kan man også gripe inn og avgi uttalelser underveis i prosessen. Andre områder for standardisering vurderes ikke som så viktige for fagbevegelsen at overvåkning eller deltakelse er nødvendig (NFS 1990:2). Det er for tidlig å vurdere hvordan disse ordningene vil virke i praksis. Norsk LO prioriterer foreløpig omorganiseringen av det nasjonale arbeidet.

Det nordiske faglige samarbeidet er i støpeskjeen. I dag skjer den faglige påvirkning på nasjonalt plan, via landenes forskrifts- og tilsynsmyndigheter. Det er dessuten de nasjonale standardiseringsorganisasjonene som er medlemmer av CEN/CENELEC. Også dette tilsier foreløpig nasjonal forankring av virksomheten. Men sterkere nordisk samarbeid aktualiseres samtidig av de problemene små lands tilsynsmyndigheter, standardiseringsorganer og fagbevegelse er opptatt av.

Interesseorganisering på europeisk nivå

På europeisk nivå er CEN og CENELEC i ferd med å foreta en utvidelse av egen organisasjon og virksomhetsområde. Foreløpig er den europeiske virksomheten utvidet med en ny teknisk sektor-komite for helse og miljø i tillegg til de to som fantes (maskin og bygg). Norsk LO har dessuten støttet krav om opprettelsen av en programkomite for forbrukerspørsmål. Forslaget til oppbygningen av "nye" CEN kan innebære en viss politisering av tekniske sektorkomiteer og programkomiteer ved at trepartsinteressene i sterkere grad blir representert. I disse komiteene kan det på sikt bli større muligheter for partene til å øve innflytelse. I disse organene foregår det avstemninger, i forkant av avstemningene legges det premisser og det lages allianser. En slik utvikling er det allerede til en viss grad tatt høyde for i CEN.

Samtidig med at både EF og EFTA sentralt er blitt mer aktive i forhold til CEN/CENELEC, kan det også tenkes mer aktiv deltakelse fra fagbevegelsen på *europaisk nivå*. På sentralt hold i CEN blir det imidlertid pekt på at om det skal være mulig å komme fram til en forpliktende form for samarbeid, er det helt nødvendig at fagbevegelsen selv samler seg om et forpliktende overnasjonalt samarbeid. Hvis dette skjer kan forholdene på sikt ligge til rette for samarbeidsavtaler, for eksempel med EURO-LOS utredningsinstitutt Teknisk Byrå.

Teknisk byrå (Trade Union Technical Bureau-TUTB) ble opprettet i 1988 i henhold til en avtale mellom EURO-LO og EF-Kommisjonen. Foruten støtten fra EURO-LO har Teknisk Byrå mottatt støtte både fra EF og EFTA etter samme fordelingsnøkkel som de europeiske standardiseringsorganisasjonene finansieres. Det innebærer at EF står for 85 prosent av kostnadene og EFTA for 15 prosent.

Instituttet skal fungere som et ekspertorgan for EURO-LO i arbeidet med å sikre et høyt europeisk nivå når det gjelder helse og sikkerhet på arbeidsplassene. Bakgrunnen for opprettelsen av det nye instituttet var EFs nye regulering på arbeidsmiljøområdet etter artiklene 100A og 118A. EURO-LO insisterer på at brukerne av maskiner og annet produksjonsutstyr må være med på å utforme standarder for slikt utstyr, slik at grunnleggende krav til helse og sikkerhet på arbeidsplassene overholdes.

Teknisk Byrå har to hovedoppgaver. Instituttet skal bistå EURO-LO med informasjon om utviklingen på arbeidsmiljøområdet og overvåke planlagte standardiseringsområders relevans for arbeidsmiljø. Videre skal Teknisk Byrå følge med når det gjelder utarbeidelse og iverksettelse av Europeiske Standarder, og gi råd og teknisk assistanse til nasjonalt og lokalt faglig engasjement i standardiseringsvirksomheten. Dette vil bli gjort gjennom å etablere en egen informasjonstjeneste og gjennom egen forsknings- og dokumentasjonsvirksomhet. Teknisk Byrå har ansatt egne eksperter

på arbeidsmiljø og teknikk for å dekke denne virksomheten. I tillegg har Teknisk Byrå etablert et eget nettverk av eksperter på standardiseringsområdet. Disse nettverkene settes sammen av nasjonale faglige representanter til de tekniske komiteene. Oppgavene er knyttet til informasjons- og rådgivningsvirksomhet overfor Teknisk Byrå og EURO-LOs nasjonale faglige medlemmer.

Det er i dag for tidlig å vurdere hvordan Teknisk Byrå vil fylle disse funksjonene. Foreløpig ligger tyngdepunktet i fagbevegelsens engasjement på *nasjonalt* nivå, som regel gjennom indirekte representasjon via de nasjonale tilsynsmyndigheter og standardiseringsorganisasjoner. Teknisk Byrå har inngått avtaler med CEN og CENELEC om tilgang til informasjon om planlagte og pågående standardiseringsarbeider, men har i dag ikke direkte tilgang på like utfyllende informasjon som de nasjonale representantene i CENs tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Samtidig har de nasjonale representantene ikke tilgang til de overnasjonale organer (EF-Kommisjonen m.m.) som pålegger CEN standardiseringsoppdrag.

Teknisk Byrås tverrnasjonale karakter gjør imidlertid at instituttet kan spille en viktig *dobbeltrolle* gjennom *samordning nedenfra og påvirkning ovenfra*. På den ene siden kan Teknisk Byrå samordne informasjon fra, og understøtte arbeidet til, de nasjonale representantene i tekniske komiteer og arbeidsgrupper. På den andre siden kan Teknisk Byrå og EURO-LO øve påvirkning oppover i forhold til CENs oppdragsgivere, EF-Kommisjonen og Kommisjonens Rådgivende utvalg for helse, sikkerhet og miljø.

Oppsummering og videre spørsmål

Standardiseringsvirksomheten illustrerer nødvendigheten av en viss sentralisering av det faglige arbeidet. Den tidligere forholdsvis anonyme virksomheten er i ferd med å endre karakter når ulike interesser i sterkere grad går inn og gjør seg gjeldende. Arbeidet

med standardisering vil i større grad bli preget av politikk, ikke bare av teknikk.

I dette kapitlet har vi brukt fagbevegelsens organisering av arbeidet med helse, sikkerhet og miljø som illustrasjon. Fagbevegelsens strategi er tosidig. Den innebærer forsøk på å oppnå innflytelse "nedenfra" gjennom arbeidet nasjonalt og i de tekniske komiteene. I tillegg forsøker fagbevegelsen å påvirke "ovenfra", blant annet via Teknisk Byrå og EURO-LO. Det er imidlertid for tidlig å vurdere effektene av denne dobbeltstrategien. EF-Kommisjonen har utarbeidet et forslag til omorganisering av CEN og CENELEC. Her påpekes behovet for sterkere grad av deltakelse av organiserte forbruker- og arbeidstakerinteresser. Blant de åpne spørsmål er om dette vil kunne bidra til at interesseorganisasjonenes deltakelse på europeisk nivå styrkes på bekostning av de nasjonale medlemsorganisasjonenes.

Selv om vi finner likhetspunkter, er det også en rekke forskjeller mellom arbeidstakerorganisering og organisering av forbruker- og miljøinteresser. Miljø- og forbrukerinteresser er ikke organisert på samme måte som arbeidstakerinteresser, og er ikke finansielt eller institusjonelt forankret i næringslivet på samme måte som fagbevegelsen. Hvilke forutsetninger har disse interessene for deltakelse og påvirkning?

Men samtidig skal fagbevegelsen ikke bare ivareta medlemmenes interesser som produsenter, den skal også ivareta deres interesser som konsumenter. I hvilken grad kan fagbevegelsens arbeid med standardisering føre til større samordning mellom arbeidstakernes produsentinteresser og deres miljø- og forbrukerinteresser?

Avslutning og videre perspektiver

Standardiseringsarbeidets betydning for regulering av helse, sikkerhet og miljø har i Norge hittil blitt lite problematisert. Norsk forskriftsarbeid har lagt relativt detaljerte rammer for beskyttelsesnivå og standardene har status som frivillige dokumenter.

Det foreligger imidlertid nå et sterkt press på norske myndigheter for å godta de standardene som utarbeides i CEN, CENELEC og ETSI. Med en EØS-avtale vil vi kunne bli juridisk forpliktet til å godta omsetning av CE-merkede varer på et norsk marked.

På denne bakgrunn får standardiseringsarbeidet ny betydning og ny karakter. Premissene for norsk regulering av produktsikkerhet vil i framtiden trolig i sterk grad legges i private, europeiske fora på grunnlag av EFs sikkerhetskrav.

Vi kan forholde oss til innholdet i EFs direktiver og de standarder som utformes på basis av dette for deretter å vurdere norsk akseptnivå. "Den foreløpige vurdering synes å vise at Norge uten særlige problemer vil kunne tilpasse seg store deler av EFs regelverk på vareområdet." (Statusrapport, mars 1990). Det utvikles imidlertid stadig nye produkter og oppdages helsefare ved de eksisterende. Hvilken mulighet vil vi ha til å beholde og videreutvikle et høyt beskyttelsesnivå for produktsikkerhet, helse og miljø?

I standardiseringsutvalgets innstilling (1990) heter det at vi må arbeide for at spesielle nasjonale forhold bør innarbeides i standardene for at myndighetene skal unngå å måtte henvise til standarder man ikke går god for. Dette arbeidet stiller imidlertid større krav til ressurser enn hva fagmyndighetene og interesseorganisasjonene i dag mener de sitter inne med.

Innflytelse i standardiseringsarbeidet reiser som nevnt ikke bare spørsmål om ressurser, men det reiser også nye behov for organisering, samordning og alliansebygging.

Både myndighetene og interesseorganisasjonene kan bygge sin deltakelse på en tosidig strategi. Man kan forsøke å påvirke sikkerhetskravene i EFs direktiver gjennom deltakelse i komiteer og ekspertdrøftinger under EFTA. I tillegg kan norske interessenter delta i arbeid i tekniske komiteer og arbeidsgrupper i CEN, CENELEC og ETSI.

Både myndighetene og interesseorganisasjonene er imidlertid i en kartleggings- og aktiviseringsfase i forhold til det europeiske arbeidet.

Valg av strategi er foreløpig uklart. Bør arbeidstaker-, forbruker- og miljøverninteresser satse på alliansebygging innenfor egne sektorområder på nordisk og/eller europeisk nivå? Eller bør en satse på et bredere interessefelleskap av alle disse interessegruppene på nasjonalt, nordisk og/eller europeisk nivå?

Når det gjelder direkte innflytelse i forhold til det europeiske standardiseringsarbeidet har både myndighetene og interesseorganisasjoner gode erfaringer med nordisk samarbeid. Hvis de nordiske lands krav til forbrukersikkerhet, arbeidsmiljø og ytre miljø skal kunne ivaretas i de europeiske standardene forutsetter det at disse synspunktene får gjennomslag i de nasjonale delegasjonene. Med andre ord må helse-, sikkerhets og miljøinteresser få prioritet i den norske delegasjonens synspunkter på bekostning av eventuelt motstridende handels- og næringslivsinteresser. Dette reiser behov for politiske retningslinjer for hvilke målsetninger som skal ivaretas gjennom den offentlige finansieringen av standardiseringsvirksomheten. I tillegg til at standardiseringsvirksomheten nødvendigvis gjør en revurdering av forholdet til de nasjonale standardiseringsorganene oppstår det også nye behov for organisering og samordning mellom ulike offentlige etater.

Europeisk integrasjon stiller nasjonale ivaretakere av sikkerhet, helse og miljøinteresser overfor nye oppgaver og nye problemstillinger. Disse vil vi komme tilbake til i senere rapporter.

Videre planer for prosjektet

Problemstillingene i denne rapporten vil utdypes og konkretiseres i fortsettelsen av prosjektet.

En forutsetning for analysene av standardiseringsvirksomhetens utviklingstrekk og virkemåte vil være å følge den omorganisering av CEN og CENELEC som er på trappene. Her er det også viktig å vurdere hvilke implikasjoner en eventuell EØS-avtale kan få for forholdet mellom europeiske standarder og nasjonalt lovverk. Utformingen av eventuelle overgangsordninger eller sikkerhetsklausuler i en slik avtale vil være av avgjørende betydning for mulighetene for oppfyllelse av norske særkrav på produktsikkerhetsområdet.

Siktemålet med prosjektarbeidet framover er å studere endringer på europeisk nivå når det gjelder reguleringsformer, beslutningsstrukturer og styringssystemer. Samtidig vil norske myndigheters og interesseorganisasjoners strategier studeres. Analysene vil, som i denne rapporten, kombinere studier av disse to nivåene med sikte på å vurdere norske aktørers nåværende og alternative former for deltakelse og påvirkning i standardiseringsarbeidet.

På europeisk nivå vil vi legge vekt på følgende:

- EFs beslutningsstrukturer når det gjelder utformingen av direktiver
- ulike interessegruppers organisering på europeisk nivå og forholdet mellom dem
- ulike interessenters posisjoner og innflytelse på de grunnleggende sikkerhetskravene i EFs direktiver

- forholdet mellom EF og EFTA i harmoniserings- og standardiseringsarbeidet. Betydningen av en EØS-avtale for EFTAs påvirkning av sikkerhetskravene i direktivene. EF-Domstolens tolkning av "nødvendige hensyn til helse, sikkerhet og miljø". Struktur og kompetanse i en eventuell EØS- Domstol
- mulighetene for nasjonale unntak spesifisert i en eventuell EØS-avtale
- CEN og CENELECs posisjon i forhold til EF og i forhold til EFTA
- ulike interessers posisjoner i tekniske komiteer, arbeidsgrupper og vedtaksprosessen i standardiseringsarbeidet

På norsk nivå vil følgende spørsmål stå sentralt i forhold til standardiseringsarbeidet:

- hvilke saksområder og interessegrupper som berøres
- organisering av forbruker-, miljøvern- og arbeidstaker-organisasjoner
- organisering av myndighetene; Forholdet mellom forvaltning og ytre etater, forholdet mellom ulike departementer. Ulike interesser og ulike posisjoner
- hvordan er det innbyrdes forholdet mellom myndighetene og interesseorganisasjonene; preges det av samarbeid eller konflikt
- hvilke eksterne samarbeidspartnere finnes for myndighetsetater og organisasjoner på nordisk og/eller europeisk nivå.
- forholdet mellom standardiseringsarbeidet og prinsippet om internkontroll som ledd i offentlig forvaltning og tilsynsvirk-somhet
- betydningen av omsetningsregulerende maksimumsdirektiver og standarder for norsk arbeidsmiljøregulering.

Forkortelser

AFNOR

Association Francaise de Normalisation. (Det franske standardiseringsrådet)

BEUC

Bureau Europeen des Unions de Consommateurs (Europeisk Forbruker-organisasjon med medlemsorganisasjoner fra både EF og EFTA-land.)

BFD

Barne- og Familiedepartementet.

BSI

British Standards Institution. (Det britiske standardiseringsrådet).

CCC

Consumers Consultative Council. (Tidligere Consumers Consultative Committee).

CCIR

The International Radio Consultative Committee. (Den internasjonale konsultative komité for radiokommunikasjon).

CCITT

The International Consultative Committee for Telephones and Telegraph. (Den internasjonale konsultative komite for telekommunikasjon.)

CE

Communauté Européen. EF-symbolet som skal garantere at et produkt oppfyller sikkerhetskravene i EFs direktiver. Varer produsert i henhold til standarder som har utgangspunkt i EF-mandater skal merkes CE.

CEN

Comité Européen de Normalisation. (Den europeiske standardiseringskomiteen)

CENELEC

Comité Européen de Normalisation Electrotechnique. (Den europeiske komiteen for elektroteknisk standardisering)

CEPT

Commission Européen de Post et Telegraph. (Den Europeiske Post- og Teleunion).

COFACE

Confederation of European Family Organizations.

COPOLCO
Consumer Policy Committee (innen ISO).

COREPÆR
Comité des représentants permanents. (Komiteen av faste representanter - et underorgan til Ministerrådet)

DEFI
Det Europeiske Fagforeningsinstituttet.

DG
Directorate Général (General-direktoratene under EF-Kommisjonen)

DIN
Deutsche Industrie-Normen. (Det tyske standardiseringsrådet).

DS
Dansk Standardiseringsråd.

ECU
European Currency Unit

EFTA
European Free Trade Association.

EN
European Norm (Europeisk standard)

ENV
Europeisk forstandard.

EOTC
European Organization for Testing and Certification. (Den europeiske organisasjon for sertifisering og prøving).

ETUC
European Trade Union Commission (EURO-LO).

EUROCOOP
European Community of Consumer Cooperatives.

EØF
Det Europeiske Økonomiske Fellesskap.

EØS
Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde.

GATT

General Agreement on Tariff and Trade. (Generalavtalen for toll og handel).

HD

Harmoniseringsdokument.

IEC

International Electrotechnical Commission. (Den Internasjonale Elektrotekniske Standardiseringsorganisasjonen).

INSTA

Internordisk Standardiserings-samarbeid.

ISO

International Standardization Organization. (Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen).

IT

Informasjonsteknologi.

ITU

International Telecommunication Union. (Den Internasjonale Teleunion).

NAS

Norsk Allmennstandardiseringsråd (foreslått opprettet).

NEK

Norsk Elektroteknisk Komite.

NFS

Nordens Faglige Samorganisasjon

NBR

Norges Byggstandardiseringsforbund.

NMS

Norsk Miljøstandardiseringsråd (foreslått opprettet).

NS

Norsk Standard.

NSF

Norges Standardiseringsforbund.

NVS

Norsk Verkstedsindustri Standardiseringssentral.

SFT

Statens Forurensningstilsyn.

SIFO

Statens Institutt for Forbruksforskning.

SIS

Standardiseringskommisjonen i Sverige

STF

Statens Teleforvaltning.

TBT

Technical Barriers to Trade. (Ekspertgruppe innen EFTA).

TC

Technical Committee (tekniske komiteer i CEN, CENELEC og ETSI).

TD

Teledirektoratet.

Litteratur og kilder

Allison, G. 1971

Essence of Decision. Boston: Little, Brown

Almestad, K. 1990

Materiellrettslige sider ved det indre marked. Foredrag på et seminar om EFs rettssystem. 15 januar 1990. Utenriksdepartementet.

Andersen, S. S. og K. A. Eliassen 1990

The Explosion of European Community Lobbying: The Emergence of a European Political System. Handelshøyskolen BI, Sandvika.

Angell, V. 1987

"Handelsavtalen og norsk næringsliv: Begrensninger og muligheter." i *Internasjonal Politikk.* Nr. 1-2, 1987.

Arbeidsgruppen for miljøspørsmål 1990

Miljøvern og EFs indre marked. Statssekretærutvalget for EF-saker. Oslo.

Borchgrevink, M. 1989

Virkemidler i regelverkarbeidet. Del I. Regelverkprosjektet i Arbeidstilsynet. Delrapport 6. Oslo.

Borchgrevink, M. 1989

Regelverket i internasjonalt perspektiv. Del II. Regelverkprosjektet i Arbeidstilsynet. Delrapport 6. Oslo.

Borchgrevink, M. 1990

Sluttrapport. Regleverksprosjektet i Arbeidstilsynet. Delrapport 9. Oslo

Borgli, A. B. 1990

Sikkerhet og Arbeidsmiljø i EF. IUSEF nr.1. Senter for EF-rett. Universitetet i Oslo, Universitetsforlaget

Bruun, N. et. al. 1990

Den Nordiska Modellen. Malmø: Liber.

Cecchini, P. 1988

The European Challenge - 1992. The benefits of a Single Market. Wildwood House.

Cecchini, P. et. al. 1990

Europa på väg - på väg mot EG 93. Lund: Börsens Förlag.

CEN

The Statutes of CEN. Brussel.

CEN 1989

General Technical Report. CEN/BT N 1000, Brussel.

CEN 1990a

Notes on CEN. CEN-info, Brussel.

CEN 1990b

CEN makes sense for Europe. CEN-info, Brussel.

CENELEC 1989

Electronical Standards for Europe. CENELEC-info, Brussel.

CEN/CENELEC

Internal Regulations. Brussel.

CEN/CENELEC

Consumer Interests and the Preparation of Standards. Joint Document
CEN/CENELEC No.2

CEN/CENELEC 1989a

Trade Unions and the Preparation of European Standards. Memorandum Nr.
5. Brussel.

CEN/CENELEC 1989b

Information Systems for Standards. Brussel.

CEN/CENELEC 1990

Ongoing Activities in European Standards. Review, Brussel.

Cohen, March og Olsen 1972

"A Garbage Can Model of Organizational Choice." i *Administrative Science Quarterly*, Vol.17, No.1 March.

Colchester, N. og D. Buchan 1990

Europe Relaunched. Truths and Illusions on the Way to 1992. London: The
Economist Books Ltd.

Commission of the European Communities 1989

A Global Approach to Certification and Testing EF-Kommisjonen 24. juli
1989

Commission of the European Communities 1990

Commission Green Paper on the development of European Standardization: Action for Faster Technological Integration in Europe. COM 90) 456 Final. Brussel, October 1990

Commission of the European Communities 1990

General Provisions concerning the role of technical experts vis - à - vis CEN and the Commission (CEC). Brussel, november 1990.

Corbett, R. 1989

"Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experience with its New 'Single Act' Powers" in *Journal of Common Market Studies*. Vol.XXVII, No.4 June 1989.

Dahl, R. 1964

Who Governs? New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. og C. E. Lindblom 1976

Politics, Economics and Welfare. Chicago: University of Chicago Press

DEFI (Det europeiske fagforeningsinstitutt) 1988

Den sosiale dimensjon og det indre marked - Del I. Info 25, Brussel.

DEFI 1988

Den sosiale dimensjon og det indre marked - Del II: Arbeidstakernes rettigheter i europeiske bedrifter. Info 26.

DEFI 1989

Seminar on the Social Dialogue and National Collective Bargaining. Brussel september 1989.

Det Norske Veritas 1990

Norske fagmyndigheters rolle i et europeisk akkrediterings- og sertifiserings-system. På oppdrag fra Kommunaldepartementet. August 1990.

Dølvik, J. E., D. Olberg, D. Stokland 1990

Fagbevegelsen og Europa. Oslo: FAFO.

EFTA

Det Europeiske Frihandelsforbund. Geneve: EFTA sekretariat.

EFTA 1990

Twentyninth Annual Report 1989 of the European Free Trade Association. Geneva, Mai 1990.

EFTA 1990

Consumer involvement in Standardization. Proposal from the Subcommittee on Consumer Policy Affairs. Februar 1990.

Egeberg, M. 1981

Stat og organisasjoner. Oslo: Universitetsforlaget.

Egeberg, M; J.P. Olsen & H. Sætren 1975

Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. Oslo: Universitetsforlaget.

Ekstrom, Ø, & J. Olsson: 1989

EG och arbetsmiljön. Stockholm.

European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety. 1990

An initiative of the european trade union movement in the field of health and safety at work. Info. Brussel.

Fakta Europa 1989

Svensk miljöpolitik i ett västeuropeisk perspektiv. Rapport 1989:1. Stockholm: Utrikesdepartementet.

Fakta Europa 1989

Europastandardiseringens betydelse för Sverige och för integrationen i Västeuropa. Rapport 1989:2 Stockholm: Utrikesdepartementet.

Fakta Europa 1990.

Konsumenterna i ett nytt Europa. Rapport 1990:1 Stockholm: Utrikesdepartementet.

Graver, H. P. 1988

Virksomhetsmodellen i den nordiske arbeidsrett. Notat. Oslo: Institutt for retts-sosiologi.

Grevskott, K. 1989

Notat om standardisering og arbeidsmiljø. Oslo: LOs arbeidslivsavdeling.

Grevskott, K. 1989

Sikkerhet, miljø, helse - Hvor står vi? Hvor går vi? Foredrag ved seminar et seminar holdt av Norske Sivilingenørers Forening.

Gulmann, C. og K. Hagel-Sørensen 1988

EF-ret. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hagen, K. 1990

Nasjonalstat, velferdspolitik og europeisk integrasjon. Oslo: FAFO.

- Hamilton, C. B. 1988
 "Sveriges anpassning til EGs Inre Marknad." i *Internasjonal Politikk*. Nr.1, 1988.
- Hansen, G. 1988
 "Norske perspektiver på den europeiske utfordring." i *Internasjonal Politikk*. Nr.1, 1988.
- Hernes, G. 1975
Makt og avmakt. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, G. (red.) 1978
Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, G. og W. Martinussen 1980
Demokrati og Politiske Ressurser. NOU 1980:7.
- Heum, P. A. 1978
 "Frihandel og Statsavmakt." i Hernes, G. (red.) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ingelhart, R. 1977
The Silent Revolution. Princeton: Princeton University Press.
- International Standardization Organization (ISO) 1988
Member Bodies. Genève.
- Kommissionen for de europæiske fællesskaber 1985
Gennemførelse av det interne marked. Hvidbog fra Kommissionen til Det europæiske Råd. (KOM 85) 310 (endelig utgave).
- Kommissionen for de europæiske fællesskaber 1988
Rapport fra Kommissjonen til Rådet og Europaparlamentet om Kommissionens Hvidbog om virkeliggørelsen av Det Indre Marked. (KOM 88) 134 (endelig utgave)
- Kommissjonen for de europeiske fellesskaper 1988
EF's Struktur. Oversikt over EF's oppbygning. København.
- Kommissionen for de europæiske fællesskaber 1990
Det indre marked -standardisering og mærking. København.
- Landsorganisasjonen i Danmark 1989
EF, det indre marked og den sosiale dimensjon. Dansk Fagbevægelses position, målsætning og strategi. LO-notat, København.

Laursen, F. (red.) 1990

EFTA and the EEC: Implications of 1992. European Institute of Public Administration. Maastricht: The Netherlands.

LO 1991

EØS-forhandlingene og den sosiale dimensjon. Brev til Statsminister Brundtland av 14 mars 1991.

LO ser på EF. Nr. 1, 1 mars 1991

Lægrend, P. og J. P. Olsen 1978

Byrdkrati og Beslutninger. Oslo: Universitetsforlaget.

Magnus, P. L. 1991

EØS-forhandlingene. Rettslige og institusjonelle spørsmål - status ved årsskiftet 90-91. Innlegg på et presseseminar på SAS-hotellet, Oslo 9 januar 1991.

Melchior, A. 1990

"Velferdsvirkninger av EFs indre marked" i *Internasjonal Politikk*. Nr.1, 1990

Møller, J. Ø. 1987

"EF-samarbeidet - stagnation eller ny giv ?" i *Internasjonal Politikk*. Nr.1-2, 1987.

Mørkved, B. 1990

"Internkontroll som ledd i fornyelse av norsk statlig forvaltning og tilsynsvirksomhet." i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2/1990.

Nedergaard, P. 1990

EF's markedsintegrering. Dansk Udenrigspolitisk Institut. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Nielsen, R. 1990a

"EFs betydning for værnet af grundlæggende rettigheder i Arbejdslivet" i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*. Nr 4/90.

Nielsen, R. 1990b

Den Nordiske model i EF-perspektiv med arbejdsmiljøretten som eksempel. Innlegg på Nordisk Ministerråds Konferanse om Nordisk Arbeidslivspolitik. Oslo 20-21 september 1990.

Arbeidsforskningsinstituttets (AFI) 1990

Konferanserapport Rapport 8/90.

Nordens Faglige Samorganisasjon 1990

Nordisk arbetsmiljö och EG:s standardiseringsarbete. PM från NFS's sekretariat. Stockholm.

Nordisk Ministerråd 1989

Arbejdsprogram Norden i Europa 1989-92. NORD 1989:5. og Fremmskridtsrapport. Desember 1989

Norges Standardiseringsforbund 1988

Standardisering og EF/EFTA. Fellesskap i forandring. Oslo

Norges Standardiseringsforbund 1989a

Deltakelse i ISO-arbeid. Hva venter Norge av DEG?. Informasjon for deltakere i ISO-møter. Oslo.

Norges Standardiseringsforbund 1989b

Guide for Delegates to CEN-meetings. Oslo.

Norges Standardiseringsforbund 1989c

NSF - en presentasjon. Oslo.

Norges Standardiseringsforbund 1989d

Standardisering og EF/EFTA. NSF-info. Oslo.

Norges Standardiseringsforbund 1989e

Årsberetning 1989.

Norges Standardiseringsforbund 1990a

Standarder, totaloversikt. NSF-notat. Oslo

Norges Standardiseringsforbund 1990b

Komiteer og arbeidsgrupper som utarbeider europeiske standarder. NSF-notat av desember 1990. Oslo.

Norsk Verkstedindustri Standardiseringssentral 1989

Europeisk standardisering. Det Indre marked 1992. Oslo

Norsk Verkstedindustri Standardiseringssentral. 1989

CEN og NVS. NVS-orientering Nr. 3. Oslo.

NOU, Norges Offentlige Utredninger 1980:7

Demokrati og Politiske Ressurser. Av G. Hernes og W. Martinussen

NOU 1982:3

Maktutredningen. Sluttrapport.

NOU 1989:5

En bedre organisert stat. (Hermansen-utvalgets Innstilling).

Nytt fra EF. Nr. 11/90.

Kommisjonen for De europeiske Fellesskap/Oslo-delegasjonen. 16.mars 1990

Olberg, D. 1990

European Norms and National Regulations - The Case of Standardisation.
Paper presentert på "International Symposium on the Foundations of Law in
the Development of Welfare Societies: Commemorating professor Vilhelm
Aubert" ISF, Oslo

Olsen, E. 1990

"Integrasjonsprosessen i EF fram mot 1992." i Stø, E. (red.) *Forbrukerpolitikk
under Press*. SIFO, Rapport nr. 4. 1990, Lysaker. Ss.11-40.

Olsen, J. P. (red.) 1978

Politisk organisering. Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, J. P. 1988

Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget.

Porter, M. E 1990

The Competitive Advantage of Nations. London: The Macmillan Press Ltd.

Produktregisteret 1990

*Undersøkelse av hvordan antall registrerte meget giftige, giftige og kreftfrem-
kallende stoffer vil endre seg ved evt. innføring av EFs produkt-
klassifiseringsregler*. Undersøkelse på oppdrag fra Statens forurensningstilsyn.

Regeringens Proposition 1989/90:88

Om vissa näringspolitiska frågor. Sveriges Riksdag.

Regeringsutvalget for EF-saker 1990

Statusrapport. EF-EFTA forhandlingene. Oslo Mars 1990

Ringstedt, N. 1990

Europa och Konsumentpolitiken. Konsumentverket. Rapport 1989/90:7.

Rokkan, S. 1966

"Numerical Democracy and Corporate Pluralism." i R. A. Dahl (red.) *Political
Opposition in Western Democracies*, side 70-115. New Haven: Yale University
Press,

Rådet for det Europeiske Fellesskap

*Rådets Direktiv av 14.juni 1989 om harmonisering av medlemsstatenes
regelverk om maskiner 89/392/EEC*. Direktoratet for Arbeidstilsynet den 15
mai 1990.

SIS Svenske Standardiseringskommisjonen

Verksamhetsberättelse 1987-1988. Stockholm.

SIS

Verksamhetsberättelse 1989. Stockholm.

Skaudal, E. 1991

Forbrukerpolitikk i EØS-avtalen. Innlegg på Forbrukerhusets Fag- og Presseseminar 14-15 mars 1991.

Smith, G. 1988

Politics in Western Europe. London: Gower

SOU (Svenske Statens Offentlige Utredninger) 1989

Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbeidet. Stockholm: Utrikesdepartementet. 1989:5.

Standardiseringsutvalget 1990

Standardisering, prøving og sertifisering i Norge. Innstilling fra utvalget. Oslo.

Storm Pedersen, J. 1989

The Internal Market. European Political Integration and the Prospects and Challenges to the "Scandinavian model". Paper to the workshop on The Nordic Countries and the Internal Markets of the EEC. Gilberghoved, Denmark. March 28th to 30th 1989.

St.meld. nr. 61 1986-87

Norge, EF og europeisk samarbeid.

St.prp. nr. 28 1989-90

Om samtykke til godkjenning av prøvingsresultater og bevis for overensstemmelse med produktspesifikasjoner mellom EFTA-landene, samu tilhørende protokoll om Lichtensteins tilslutning til konvensjonen. Tilråding fra Utenriksdepartementet av 2.november 1989.

St.prp. nr. 106 1989-90

Om standardisering, prøving, sertifisering og akkreditering i Norge. Tilråding fra Næringsdepartementet av 25. mai 1990, godkjent i statsråd samme dag.

Stø, E. 1990

"Hovedlinjer i norsk og europeisk forbrukerpolitikk". i E. Stø (red.) Forbrukerpolitikk under Press. SIFO, Rapport nr. 4, 1990. Lysaker. Ss. 41-72.

Sydow, U. 1990

"Produktsikkerhet og standardisering." i E. Stø (red.) Forbrukerpolitikk under Press. Sifo, Rapport nr. 4, 1990. Lysaker. Ss. 117-138.

Sydow, U. 1991

Hvorfor er Norge kritisk til EFs Leketøysdirektiv? Innlegg på Forbrukerhusets Fag- og Presseseminar 14-15 mars 1991.

Sæter, M. 1987

"Utviklingen i EF-samarbeidet siden 1972: Spenningen mellom overnasjonalisme og regjeringssamarbeid." i *Internasjonal Politikk*. Nr. 1-2, 1987.

Sæter, M. 1990

"EF-prosessen" i *Internasjonal Politikk*. Nr.1, 1990

Tarschys 1975

"The growth of Public Expenditures." in *Scandinavian Political Studies*. Vol.9. Oslo: Universitetsforlaget.

Thonstad, T. 1990

"EFs indre marked" i *Nytt Norsk Tidsskrift*. Nr.3

Trade Union Congress 1988

Maximising the Benefits - Minimising the Costs, London: TUC 1988.

Traktat av 25 mars 1957 om opprettelse av Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (Romatraktaten).

UD-informasjon. Nr.21. 5 juni 1990:

Handelsminister Kaci Kullman Fives redegjørelse for Stortinget 1.juni vedrørende EF/EFTA-prosessen.

Østerud, Ø 1990

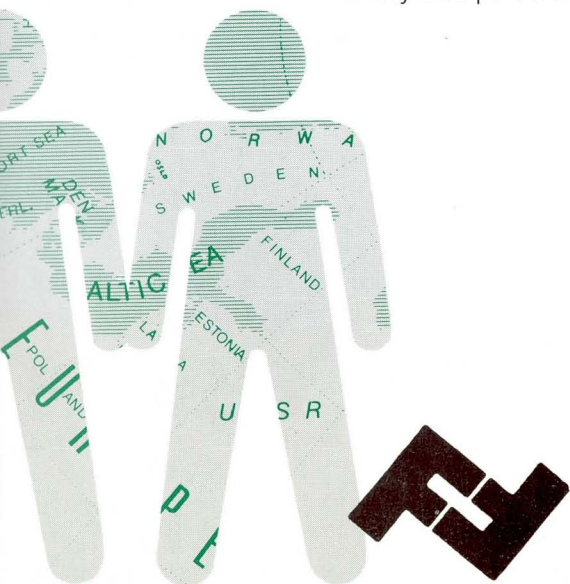
"EF 1992. Mot en europeisk superstat?" i *Nytt Norsk Tidsskrift*. Nr.1/1990.

NY NORSK STANDARD?

De fleste av oss møter standarder hver dag uten å ofre det særlig oppmerksomhet. vi tar dem som en selvfølge og tenker sjelden på hvor viktige de er. Standardisering av produktkrav står sentralt i utviklingen av EFs indre marked. Samarbeid mellom EF og EFTA bidrar til at nye standarder i økende grad utarbeides på et nivå der norsk deltakelse krever ny kunnskap.

Denne rapporten tar for seg hvordan standardiseringsarbeidet foregår og behandler spenningen mellom standardiseringens to dimensjoner: Fjerning av tekniske handelshindringer og ivaretagelse av helse, sikkerhet og miljø.

Det fokuseres dessuten på hvordan norsk beskyttelsesnivå kan opprettholdes og på hvilke muligheter norske myndigheter, interesseorganisasjoner og fagbevegelsen har til å øve innflytelse på utformingen av europeiske standarder.



FAFO-rapport nr. 107
ISBN 82-7422-054-4

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossvn. 19, 0551 Oslo 5
Tlf. (02) 71 60 00