

Rapport 2005:02

Påvirkning uten politikk?

Om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning

Forord

Rapporten om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning er utarbeidet på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet. Hensikten med rapporten er å styrke kunnskapsgrunnlaget for de som arbeider faglig og administrativt med forvaltningspolitikk.

Rapporten bygger i alt vesentlig på dokumentstudier. Kildene er arbeider Statskonsult tidligere har gjennomført innenfor området, norsk og europeisk forskning om nasjonalstatens europeisering, offentlige utredninger, stortingsmeldinger og policydokumenter fra EU-kommisjonen.

Statskonsult står ansvarlig for rapportens innhold. Rapporten er utarbeidet av Dag Solumsmoen og Sissel Vemundvik. Anne-Grete Lund har bistått i slutføringen.

Oslo, februar 2005



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Mål og mandat.....	7
1.3 Metode og datagrunnlag.....	7
2 EØS-avtalen og europeiseringen av forvaltningen	8
2.1 EØS-avtalen	8
2.2 Bakgrunn, mål og intensjoner	8
2.3 Innhold og avgrensning	8
2.4 Sikring av rettslig homogenitet i EØS-området	9
2.5 Utviklingen på det indre marked og europeiseringen av nasjonalstatenes forvaltning	10
2.5.1 Det indre marked – en kilde til økt regelverksproduksjon	10
2.5.2 Skjerpede krav til effektiv forvaltning	10
2.5.3 Forvaltningspolitikk på fellesskapsnivå.....	11
2.6 EØS-avtalens påvirkning på norsk forvaltning	12
2.6.1 Påvirkning gjennom internasjonal samhandling og endret myndighetsfordeling.....	12
2.6.2 Påvirkning ved endret regelinnhold	14
2.6.3 Påvirkning ved endret regelverksutforming.....	15
2.6.4 Oppsummering	16
3 Sentral påvirkning på forvaltningen	18
3.1 Myndighetsfordelingen mellom ESA og nasjonal forvaltning	18
3.2 Generell påvirkning på arbeid og organisering	18
3.3 Påvirkning innenfor ulike sektorer og politikkområder	19
3.3.1 Nedbygging av handelshindringer	20
3.3.2 Mattrygghet	21
3.3.2.1 Omfang, mål og prioriteringer	21
3.3.2.2 Endringer på reguleringsområdet	21
3.3.2.3 ”Veterinæravtalen”	21
3.3.2.4 Harmoniserte krav til tilsyns- og kontrollmetoder	21
3.3.2.5 Organisatoriske konsekvenser.....	22
3.3.2.6 Løpende kontakt og medvirkning	23
3.3.3 Miljø	23
3.3.3.1 EUs miljøpolitikk	23
3.3.3.2 Regelverksharmonisering gjennom EØS-avtalen	24
3.3.3.3 Utvikling på reguleringsområdet.....	24
3.3.3.4 Konsekvenser for forvaltningens arbeid	24
3.3.3.5 Oppsummering	25
3.3.4 Finans	25
3.3.4.1 Utviklingen innefor EU	25
3.3.4.2 Utviklingen på reguleringsområdet i Norge.....	26
3.3.5 Konkurransen	26
3.3.5.1 Prinsipper og regelverk	26

3.3.5.2	Virkeområde.....	27
3.3.5.3	Overvåking og håndheving	27
3.3.5.4	Forholdet mellom konkurranse og samfunnshensyn.....	27
3.3.5.5	Statsstøttereglene.....	28
3.3.5.6	Konkurransereglens følger for forvaltning og tjenesteyting	29
3.3.5.7	Forvaltningspolitiske konsekvenser	31
3.3.5.8	Konsekvenser av EØS-avtalen for norsk konkurranselovgeving og norske konkurransemyndigheter ..	31
3.3.6	Samferdsel	33
3.3.6.1	Generelt om EUs politikk på området.....	33
3.3.6.2	Påvirkning i Norge	35
3.3.7	Energi	36
3.3.7.1	EUs politikk på området.....	36
3.3.7.2	Utviklingen i Norge.....	37

4	Forholdet mellom EØS-avtalen og nasjonale forvaltningspolitiske mål og tiltak	38
4.1.1	Program- og kampanjefase.....	38
4.1.2	Lavere profil, men store sektorreformer	39
4.1.3	Ny programfase	40
4.1.4	Oppsummert.....	41
4.2	Drøfting av forholdet mellom norsk forvaltningsutvikling, forvaltningspolitikk og påvirkningen fra EU/EØS.....	42
4.2.1	EUs ”forvaltningspolitikk” sett i forhold til den norske	43
4.2.2	Sammenfallende i tema og målsettinger	44
4.2.2.1	Regelforenkling	44
4.2.2.2	Brukerorientering og brukerrettigheter	45
4.2.2.3	Konkurranse som virkemiddel	45
4.2.3	Oppsummering	46
4.2.4	Framtidige utfordringer	48

Oversikt over litteratur

Sammen drag

Arbeidet med forvaltningsreformer er ikke avgrenset til de seneste tiårene. Det går like langt tilbake som norsk forvaltning har eksistert. Ideer og inspirasjon til slike reformer er hentet fra varierende kilder – ikke minst fra utenforliggende faktorer, slik som økonomisk og teknologisk utvikling.

I 1994 ble Norge tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen. Dette har hatt vesentlig betydning for norsk forvaltning – i form av samhandling og myndighetsdeling med overnasjonale organer, forpliktelse til å implementere og håndheve EU-regelverk som omfattes av avtalen, og tilpasning til en annen rettstradisjon enn den nordiske. Slik påvirkning er imidlertid ikke i særlig grad blitt reflektert inn i forvaltningspolitikken slik vi finner den uttalt i forvaltningspolitiske programmer og redegjørelser.

EU har ingen forvaltningspolitikk som retter seg mot EU/EØS-landene. Traktatgrunnlaget forbyr innblanding i nasjonalstatenes organisering. Utvikling og håndheving av fellesskapsretten krever imidlertid velfungerende nasjonale forvaltningsapparater. Behovet for dette er blitt styrket i takt med utviklingen av det indre marked, som skjøt fart fra slutten av åttitallet. Arbeidet med å bygge ned hindringer for fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer har økt produksjonen av regelverk på fellesskapsnivå, og lik håndhevingspraksis i hele EU/EØS-området er blitt sterkere vektlagt.

Påvirkningen på de nasjonale forvaltningsapparatene er først og fremst kommet som følge av politikk og regelverksutvikling innenfor enkeltsektorer. Nye organisasjons- og arbeidsformer er blitt brukt som virkemidler for å nå sektorpolitiske mål. Mer aktiv bruk av konkurransereglene – også overfor offentlige virksomheter – har blant annet ført til betydelige endringer i organisering av tjenesteproduksjon, kontrollorganer og ankeinstanser. Nedbyggingen av handelshindringer, i form av ulike nasjonale krav til beskyttelse av forbrukere og miljø, har ført til stor grad av harmonisering innefor områder som produktstandardisering, mattrygghet og miljø. For å skape fri flyt av kapital kreves, mellom annet, harmonisering av regelverk for finansielle tjenester. For å sikre lik håndheving harmoniseres tilsynspraksis, både gjennom instruksjer i regelverket og nettverkssamarbeid mellom søsterorganisasjoner i de ulike land. Åpning av tidligere monopolbasert tjenesteyting for konkurranse har ført til oppdeling av sektorer som tidligere har vært koblet sammen i store vertikale systemer. Offentlig eierskap til fristilte virksomheter og foretak har skapt behov for nye systemer for styring og kontroll. Alt dette medfører at forvaltningens struktur, organisering og arbeidsformer fremstår vesentlig annerledes enn før EØS-avtalen ble inngått.

Norsk forvaltningspolitikk ble identifisert som et eget politikkområde på 1980-tallet, og siden da er forvaltningspolitikken blitt presentert i egne programmer eller redegjørelser fra de ulike administrasjonsministrene. Disse dokumentene inneholder ikke referanser til EØS-avtalen som rammebetingelse eller kilde til rettslig eller normativ påvirkning. Dette kan tenkes å ha ulike grunner, for eksempel at

- det ikke er blitt oppfattet som nødvendig grunnet sammenfall i mål og prioriteringer

-
- temaet faller – prinsipielt sett – utenfor EØS-avtalen
 - det har ikke vært politisk ønskelig å referere til EØS-avtalen som utgangspunkt for norsk politikk
 - det har vært manglende erfaring med å tolke og forstå påvirkningene
 - de forvaltningspolitiske dokumentene har vært tema- og tiltaksorientert og referert lite til rammebetingelser og andre overordnede faktorer.

Som følge av at EØS-avtalen ikke er blitt adressert i forvaltningspolitisk sammenheng, er det ikke blitt opparbeidet samlet kunnskap om avtalens betydning i det forvaltningspolitiske fagmiljøet¹. Dette fører ikke bare til svekket grunnlag for selve politikktutforming. Det får også konsekvenser for forvaltningens konkrete tilpasning til påvirkning fra avtalen. Tolkninger og tiltak for å følge opp krav, foregår innenfor den enkelte sektor – uten tilgang på veiledning fra forvaltningspolitisk ekspertise. Usikkerhet om hva som vil være gode og akseptable løsninger, medfører risiko for at det blir tatt beslutninger som i ettertid kan vise seg å være i motstrid med EØS-regelverket. Handlingsrom som regelverket gir, kan også bli stående ubrukt i tilfeller der det motsatte hadde vært ønskelig.

For dem som arbeider faglig med forvaltningspolitikk, ligger det en utfordring i å bygge opp og ta i bruk kunnskap om EØS-avtalens betydning for forvaltningen – både for å rådgi politikere og for å veilede offentlige virksomheter.

¹ Det refereres ikke her til forskningsmiljøer.
Statskonsult, rapport 2005:02

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Modernisering og effektivisering av forvaltningen har lenge vært et satsingsområde for skiftende norske regjeringer. I denne omstillingen av offentlig sektor har det vært mulig å hente ideer og forbilder fra andre land og internasjonale organisasjoner og nettverk, slik som OECD. Men uavhengig av forvaltningspolitiske ideer og programmer har det samtidig pågått prosesser som har påvirket forvaltningens arbeids- og organisasjonsformer i betydelig grad. EØS-avtalen er en viktig kilde til slik påvirkning.

EØS-avtalen medfører at Norge berøres av det som med et løst definert begrep kalles *europeseringen* av nasjonalstaten: De ulike statene i EU/EØS-området utvikler felles politikk og regelverk på stadig flere områder – først og fremst i tilknytning til utviklingen av det indre marked. Dette medfører at de ulike landenes forvaltninger må oppfylle de samme krav til iverksetting og håndheving av regelverket.

Selv om mange trekk er like, berøres ikke forvaltningene i EØS-/EFTA-landene og EUs medlemsland i samme grad av regelverksharmoniseringen innenfor EØS-området. EU-landene har for det første samarbeid på flere politikk-områder, slik at flere deler av forvaltningen blir trukket inn. Den vesentligste forskjellen ligger imidlertid i at EU-landenes eksperter og embetsmenn deltar mye mer aktivt mens nytt regelverk forberedes. De følger sakene gjennom hele beslutningsprosessen og fungerer som saksbehandlere og rådgivere for sine ministre helt til vedtak fattes. EFTA-landene deltar bare i begrenset grad i denne prosessen da de ikke har tilgang til de besluttende organer. De stilles imidlertid overfor de samme krav som medlemslandene om mest mulig likeartet gjennomføring av regelverket i eget land. Dette skaper spesielle utfordringer for EØS-/EFTA-landene. De må utnytte den muligheten de har til å påvirke regelverket i den fasen der de har rett til å bli konsultert på ekspertnivå. Alternativet er å måtte gjennomføre regelverk som er utformet helt uten medvirkning fra deres side.

I kraft av gjeldende traktater står det enkelte land fritt til å organisere sin forvaltning som det selv vil, men utviklingen og gjennomføringen av fellesskapsreglene synes allikevel å påvirke valg av organisasjons- og arbeidsformer. Dette skjer i alt vesentlig innenfor den enkelte sektor og først og fremst i tilknytning til oppfyllelsen av sektorpolitiske målsettinger. Konkurranspolitikken som i prinsippet ikke skiller mellom offentlig og privat virksomhet, har også betydelig virkning. Den krever organisasjonsformer som sikrer like vilkår i markedet. Forskere strides om hvorvidt denne utviklingen vil føre til større likhet i måten det enkelte land organiserer sin forvaltning på, eller om ulike tradisjoner vil leve videre og tilpasse seg på ulikt vis. Dette gjenstår å se, men at ulike typer påvirkning finner sted, er allerede godt dokumentert gjennom et betydelig antall vitenskapelige arbeider.

Retten til å organisere forvaltningen etter egne prinsipper gjør at det ikke finnes noen felles forvaltningspolitikk rettet mot EU/EØS-landenes forvaltninger, men

temaer av forvaltningspolitisk karakter er i de senere år kommet mer i fokus fra EUs side når det gjelder utvikling og gjennomføring av fellesskapsretten. Den store produksjonen av regler som skal håndheves mest mulig likt innenfor et økende antall stater, har skapt et økende press både på fellesskapets effektivitet og legitimitet. I hvitboka om *European Governance* som ble lagt fram av EU-kommisjonen i 2000, behandles emner som *bedre og enklere regler, mer effektiv beslutningsprosess og nye former for samarbeid om gjennomføring og håndheving av regelverk nasjonalstatene imellom*. Utvidelsen av EU østover har også skapt større oppmerksomhet rundt *administrativ kapasitet*. EU-kommisjonens bistand til disse landene i forberedelsesfasen har generert ny kunnskap om hva som er tjenlige løsninger. Denne kunnskapen formidles på uformelt vis til alle medlemsland når det er behov for det.

Et økende antall fagmyndigheter under EU-kommisjonen som i noen tilfeller bare skal avlaste Kommisjonen i dens administrative arbeid, men i andre har særskilt myndighet til å sikre etterlevelsen av EU/EØS-regelverk, påvirker også nasjonalstatenes forvaltning. Dette gjelder både faglig forberedelse av nytt regelverk og håndheving og kontroll. Oppgaver og myndighet som før lå innenfor rammen av den enkelte stat, utføres i økende grad i samarbeid med de overnasjonale forvaltningsorganene.

Det har vært gjort ulike kartlegginger og analyser av hvordan EØS-avtalen konkret påvirker norsk forvaltning. Kartleggingen viser at det finnes solid kunnskap innenfor de ulike departementsområdene både om den fag-/sektorpolitiske og den mer forvaltningspolitiske påvirkningen som følger av EØS-regelverket. Undersøkelsene viser også at noe av denne påvirkningen er interessant for forvaltningsutviklingen mer generelt. Dette gjelder spesielt samordningsproblematikken.

Spørsmål om EØS-avtalens påvirkning på forvaltningsutviklingen faller sammen med norsk forvaltningspolitikk eller om den fører i andre retninger, er imidlertid bare sporadisk berørt. Det samme gjelder spørsmålet om hvor sterk denne påvirkningen er og hvilke muligheter vi har til å følge egne forvaltningspolitiske mål dersom det skulle være motstrid av prinsipiell art².

Selv om EØS-avtalen kan ha betydelige konsekvenser for norsk forvaltning, refereres det i liten grad til dette i norske forvaltningspolitiske dokumenter. Dette kan være politisk begrunnet, men ettersom avtalens påvirkning i mange tilfeller er indirekte og i første omgang bare får følger innenfor enkeltsektorer, kan de være vanskelige å referere til – generelt sett. For å overkomme denne vanskeligheten, vil det derfor være viktig med et mer samlet og oversiktlig kunnskapsgrunnlag. Slik kunnskap vil også gjøre det lettere å forholde seg strategisk til den aktuelle påvirkningen.

² Statskonsult har kartlagt og analysert utvalgte sider ved EØS-avtalens påvirkning på forvaltningens arbeid og utvikling, men har ikke gjennomført en samlet utredning med sikte på belysning av forholdet til norsk forvaltningspolitikk. Det samme gjelder i alt vesentlig for forskning om EØS-avtalen. I rapporten *EU i Norge (LOS 9908)* tematiseres emnet kort. Statskonsult, rapport 2005:02

1.2 Mål og mandat

Prosjektet vil identifisere og analysere EØS-avtalens påvirkning på forvaltningen og hvilke utfordringer den fører med seg.

De hovedproblemstillingene som vil bli tatt opp, er:

1. EØS-avtalens påvirkning på forvaltningsutvikling i Norge sett i lys av den generelle integrasjonsprosessen i EU/EØS-området.
2. Påvirkning innenfor enkelte departementssektorer i form av krav, fortolkninger og løsninger på områder som forvalter regelverk som direkte berører de fire friheter.
3. Forholdet mellom påvirkning via EØS-avtalen og norsk forvaltningspolitikk.

Problemstillingene vil bli behandlet på generelt nivå, men med fordyping i eksempler som er spesielt egnet til å belyse allmenne trekk.

1.3 Metode og datagrunnlag

Statskonsult har tidligere kartlagt og analysert ulike sider ved EØS-avtalens konsekvenser for norsk forvaltning, slik som deltakelse og innflytelse i EU-komiteer, medvirkning i EU-programmer, forvaltningens samhandling med berørte parter og publikum om utvikling av nytt EU/EØS-regelverk, og samordningsproblematikk og påvirkning på tilsynsfunksjonen. Resultatene fra disse undersøkelsene er lagt til grunn også i dette prosjektet. Det blir også trukket veksler på nylig gjennomførte intervjuer i et utvalg av departementer i tilknytning til en pågående evaluering av deres arbeid med EØS-sakene. Annet viktig datagrunnlag som er blitt brukt, er forskningsresultater om europeisering av nasjonalstaten, ulike EU/EØS-dokumenter og policydokumenter som omhandler prinsippene for utvikling og modernisering av norsk forvaltning. Der det har vært behov for oppdatering i forhold til utvikling som har funnet sted etter avslutningen av arbeidet med tidligere Statskonsultrapporter, er nye opplysninger blitt hentet inn ved hjelp av telefonsamtaler med tidligere informanter.

2 EØS-avtalen og europeiseringen av forvaltningen

2.1 EØS-avtalen

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS-avtalen, er den mest omfattende internasjonale avtale Norge noen gang har inngått, og den er også av en mer forpliktende karakter enn noen annen. De generelle bestemmelsene om EØS-avtalens virkninger i Norge finner vi i EØS-loven (lov av 27.11.92 nr. 109). Her heter det blant annet at EØS-avtalens hoveddel skal gjelde som norsk lov, og at lover som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen i tilfeller av motstrid, skal gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Avtalen medfører videre en forpliktelse til å innarbeide EU-regelverk i norsk rett etter bestemte prosedyremessige regler. Andre internasjonale konvensjoner og avtaler krever som hovedregel ikke en slik rettslig homogenisering, men bare at det ikke skal være motstrid mellom den aktuelle konvensjonens innhold og den enkelte stats lover.

2.2 Bakgrunn, mål og intensjoner

Hovedmålet med EØS-avtalen er å innlemme EFTA-landene i EFs indre marked. EFTA-landene hadde en frihandelsavtale med EF da arbeidet med å realisere det indre marked ble påbegynt i siste halvdel av åttitallet. Det ble etter hvert klart for dem at de i sin framtidige samhandling med EF ville risikere å møte handelshindringer som medlemslandene hadde opphevet seg imellom. Dette ville svekke konkurransekraften i forhold til det som for Norges vedkommende var den viktigste handelspartneren. Dette var en hovedgrunn til at avtalen ble inngått i mai 1992. Initiativet kom imidlertid fra EU, som helt siden 1984 hadde arbeidet med å legge grunnlag for at EFTA-landene skulle kunne delta i samarbeid om avvikling av tekniske handelshindringer, som hadde vist seg å være en vesentlig barriere for realiseringen av Roma-traktatens målsetting om et felles marked for medlemslandene.

2.3 Innhold og avgrensning

Rent teknisk består EØS-avtalen av en hoveddel som fastlegger målsettinger og samarbeidsprinsipper samt gir bestemmelser om EØS-organene. Avtalen har videre 22 vedlegg som henviser til de tusenvis av rettsakter som regulerer forhold som angår det indre marked. 49 protokoller gir i tillegg til dette utfyllende regler og særskilte bestemmelser.

Kort oppsummert omfatter avtalen

- deltakelse i det indre marked med de fire friheter – fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og personer
- harmonisering av regler og krav som stilles til varer og tjenester for å ivareta hensyn som helse og sikkerhet, miljøvern og forbrukerinteresser
- felles konkurranseregler og regler for statsstøtte

-
- samarbeid på såkalte *andre samfunnsområder*, slik som forskning, utdanning, miljøvern, forbrukerpolitikk, kultur, sosialpolitikk, likestilling, turisme, små og mellomstore bedrifter.

Avtalen omfatter imidlertid ikke

- EFs tollunion med felles tollsatser og felles handelspolitikk overfor tredjeland
- EUs felles marked for landbruksvarer og felles landbrukspolitikk
- EUs fiskeripolitikk og det felles marked for fisk og andre produkter fra havet
- EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid
- EUs justis- og politisamarbeid (Schengen-samarbeidet, som omfatter deler av justissamarbeidet, bygger på Schengen-avtalen)
- Andre og nye saksfelt som er kommet inn i EU-samarbeidet eller er blitt utvidet eller forandret gjennom endringer i EUs traktater etter at EØS-avtalen ble inngått.

EØS-avtalen gir ikke rett til medvirkning i EUs besluttede organer, men anledning for EFTA-landene til å bli konsultert på ekspertnivå og å komme med faglige innspill i den forberedende fasen når EU-kommisjonene utarbeider forslag til EØS-relevant regelverk (EØS-avtalens art. 99,100,101).

2.4 Sikring av rettslig homogenitet i EØS-området

For at det indre marked skal kunne fungere etter hensikten, må enhetlige regler og lik håndheving sikres i hele EØS-området. Grunnlaget for dette er lagt i EF-traktatens grunnbestemmelser om de fire friheter og konkurransereglene. Disse bestemmelsene er tatt direkte inn i EØS-avtalens hoveddel. Videre er det avtalt at avledet regelverk skal bygges fortløpende inn i EØS-avtalens vedlegg og protokoller.

EU-lovgiving som er relevant for EØS-området, skal tas opp i avtalen så raskt som mulig for deretter å innlemmes i nasjonal rett i det enkelte EFTA-land som avtalen omfatter. Rettslig homogenitet skal videre sikres gjennom likeartet etterlevelse og håndheving. EU-kommisjonen og EF-domstolen skal sikre dette i forhold til EU-landene, mens EFTAs overvåkingsorgan – ESA –³ og EFTA-domstolen har den samme funksjon overfor EFTA-landene innfor EØS-området. For at resultatene skal bli mest mulig like, er de sistnevnte forpliktet til å ta behørig hensyn til vedtak som er fattet av EU-kommisjonene og EF-domstolen når de avgjør en sak. EØS-avtalen krever for øvrig også at EØS-regelverket skal tolkes i samsvar med de avgjørelser som EF-domstolen fattet før inngåelsen i 1992.

At regelverket etterleves på en likeartet måte i det enkelte EU/EØS-land, sikres imidlertid ikke bare gjennom overvåking og domstolsavgjørelser. Disse instansene representerer – prinsipielt sett – bare ”riset bak speilet” for de ulike

³ ESA som er opprettet for å kontrollere at EØS-avtalen gjennomføres i EFTA-landene, er en nyskaping for disse landene. De har ikke før hatt en overnasjonal institusjon med myndighet overfor både private og offentlige rettssubjekter i det enkelte land. (Martens, 2001)

forvaltningsorganene som har det primære ansvaret for gjennomføringen av fellesskapsretten.

2.5 Utviklingen på det indre marked og europeiseringen av nasjonalstatenes forvaltning

2.5.1 Det indre marked – en kilde til økt regelverksproduksjon

Før opprettelsen av det indre marked var produksjonen av regelverk på fellesskapsnivå innefor EU relativt liten, og de kravene det enkelte lands forvaltning ble møtt med når det gjaldt gjennomføring, var tilsvarende beskjedne i omfang. Dette endret seg radikalt fra 1985 da forberedelsene til gjennomføringen av det indre marked startet opp. Ifølge EU-kommisjonens egen oppsummering av de sju årene fram mot 1993 da markedet trådte i kraft, strevde både EUs institusjoner og medlemslandene ”doggedly” med å utarbeide og vedta hundrevis av direktiver som skulle fjerne tekniske og juridiske barrierer for de fire friheter – fri flyt av varer, tjenester, kapital og mennesker.

I 2004, mer enn ti år etter at det indre marked ble etablert, finnes det fortsatt en del hindringer for fri bevegelse – spesielt innfor tjenestesektoren. Der forekommer det enda i stor utstrekning separate nasjonale markeder – spesielt innefor områdene finansielle tjenester og transport. Arbeidet med nedbygging av disse resterende barrierene samt fastsetting av felles produktstandarder og regler for helse, miljø, sikkerhet og forbrukerbeskyttelse for alle nye varer og tjenester som omsettes i markedet, gjør regelverksproduksjonen på fellesskapsnivå til en vedvarende og omfattende prosess. Det samme gjelder for forberedende regelverksarbeid og innlemming av de nye rettsaktene på nasjonalt nivå.

2.5.2 Skjerpede krav til effektiv forvaltning

Rent traktatmessig omfatter de kravene som stilles til det enkelte lands forvaltning innenfor EU/EØS-området kun plikt til å gjennomføre fellesskapsretten på nasjonalt nivå (EF traktatens art. 10/ EØS-avtalen art. 7). Det stilles for eksempel ingen egne krav til hvordan forvaltningen skal organiseres.

Målsettingen med å skape et velfungerende indre marked og den omfattende regelverksproduksjonen som følger av dette, har imidlertid ført til at de kravene nasjonale forvaltninger blir møtt med, er blitt skjerpet både kvantitativt og kvalitativt. Overvåkingsorganene, EU-kommisjonene og ESA setter skarpere søkelys på det enkelte lands evne til rask og fullgod implementering av regelverket – iberegnet deres egne systemer for oppfølging av etterlevelse og reaksjoner ved regelbrud. Forvaltningene må kunne levere de ønskede resultater.

2.5.3 Forvaltningspolitikk på fellesskapsnivå

Som følge av at EU/EØS-landene står fritt til å organisere sin forvaltning som de selv ønsker, finnes det ikke noen forvaltningspolitikk på fellesskapsnivå som retter seg mot medlemslandene. EU-kommisjonens og ESAs befatning med nasjonale forvaltningers funksjonsdyktighet forekommer i alt vesentlig i forhold til det enkelte politikkområde og i tilknytning til enkelte saker.⁴ Det rettes ikke henvendelser til det enkelte EU/EØS-land i rent forvaltningspolitiske spørsmål da det ikke finnes rettsakter som vil kunne gi grunnlag for noe sånt. Dette betyr ikke at overvåkingsorganene ikke er opptatt av slike spørsmål. For at det indre marked skal realiseres fullt ut og virke i samsvar med intensjonene, må alle de nasjonale forvaltningene fungere tilfredsstillende. Det er Kommisjonens store hodepine at det fortsatt ikke er slik, og at den ikke har effektive virkemidler verken rettslig eller praktisk når det gjelder å påvirke utviklingen i en ønsket retning.

Forberedelsen til den nylig gjennomførte utvidelsen av EU østover, og da spesielt arbeidet med å utvikle kandidatlandenes administrative og forvaltningsmessige kapasitet, har ført til dypere innsikt i hvilke faktorer som påvirker effektiviteten i nasjonal gjennomføring av fellesskapsreglene. Denne nye kunnskapen brukes også i uformell rådgiving overfor andre land. Ellers går strategien ut på både å legge føringer inn i den enkelte rettsakt og å utvikle et regelverk som har bedre kvalitet slik at det kan være enklere å gjennomføre på nasjonalt nivå. Nettverksarbeid mellom fagorganer med ansvar for iverksetting av de samme rettsakter i de ulike land, tas mer og mer i bruk for å fremme omforente tolkninger og praksis.

Det er med utgangspunkt i hvitboka om *European Governanc* satt opp en handlingsplan for *better regulation*, som følges opp blant annet av et regelforenklingsprogram. Arbeidet med å få til bedre reguleringer omfatter også effektivisering av EUs beslutningsprosess og en grundigere forhåndsvurdering av hva som egner seg for regulering på fellesskapsnivå og hva som bør overlates til den enkelte nasjonalstat.

Kommisjonen arbeider også med å styrke sin egen kapasitet når det gjelder overvåking av de ulike politikkområdene og kontroll med gjennomføringen av fellesskapsretten på nasjonalt nivå.

Opprettelsen av stadig flere fagmyndigheter under EU-kommisjonen må også ses som et ledd i fellesskapets bestrebelser på å skape bedre reguleringer på de aktuelle områdene innfor fellesskapet. De ulike organene skal både ha tung faglig ekspertise, overvåke utviklingen på sine områder, gi faglige råd og i noen tilfeller delta direkte i kontrollvirksomhet i det enkelte land.⁵

⁴ For å sikre implementering av EUs politikk innenfor de ulike sektorområdene, gis det ofte bestemmelser med administrative implikasjoner. Krav om etablering av nasjonale reguleringsorganer som skal være juridisk, funksjonelt og organisatorisk uavhengig av både forvaltning av tjenesteproduksjon, og eierinteresser innenfor post- og teleområdene er et eksempel på dette.

⁵ Disse byråenes virksomhet får konsekvenser for nasjonale forvaltninger, spesielt med hensyn til arbeids- og ansvarsfordeling mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå.

2.6 EØS-avtalens påvirkning på norsk forvaltning

EØS-avtalens påvirkning på forvaltningen og forvaltningsutviklingen kan grovt deles i tre:

- Den ene typen virkninger springer først og fremst ut av at oppgaver som før ble løst innenfor nasjonens grenser, nå skal løses i samarbeid med andre land i EFTA og EU. Dette krever egne prosedyrer, genererer nye oppgaver og får betydning for forholdet mellom departementer og underliggende fagetater. Det fører også til en viss begrensning i valg av metoder for gjennomføring av regelverket, og at etterlevelsen av regelverket overvåkes av et overnasjonalt organ.
- Den andre typen virkninger følger av EØS-regelverkets målsettinger og innhold. Konkurransereglene og felles regler for å ivareta hensyn til helse, miljø, sikkerhet og forbrukerbeskyttelse påvirker for eksempel valg av organisasjons- og arbeidsformer på tilsynsområdet og krever klarere skiller mellom forretningsmessige og forvaltningsmessige oppgaver.
- Den tredje typen påvirkning springer ut av regelverkets utforming. EU representerer en annen rettstradisjon enn den norske/nordiske. EUs regelverk er preget av større grad av detaljering og annerledes redigering av rettsaktene.

2.6.1 Påvirkning gjennom internasjonal samhandling og endret myndighetsfordeling

Forutsetningen om rettslig homogenitet innenfor hele EØS-området har ført til vesentlige endringer både når det gjelder arbeidet med forberedelse, utarbeidelse og iverksetting av lover og regler innefor en rekke departementsområder. Det berører også behovet for samordning mellom sektorene og behandling av sakene i forhold til Stortinget.

Saksbehandling og besluttede myndighet på politikkområder som før ble behandlet innenfor en nasjonal ramme, er flyttet over til mellomstatlige/overnasjonale organer.⁶ Saksforberedelser forgår på de aktuelle områdene i alt vesentlig utenfor Norges grenser. Nasjonal gjennomføring av regelverket bindes i økende grad av fastsatte prosedyrer og bestemte krav til praksis. EU/EØS er på bakgrunn av dette blitt omtalt som et *fjerde forvaltningsnivå* som både politikere og forvaltning må forholde seg til (Trondal 2001).

De aller fleste EØS-sakene er tradisjonelle innenrikspolitiske saker, og den enkelte statsråds politiske og konstitusjonelle ansvar for eget fagområde gjelder fullt ut også i tilknytning til disse, men da sakene skal fremmes i et internasjonalt forum, EØS-komiteen, er det Utenriksdepartementet som har sam-

⁶ EU kan ikke klassifiseres på en enkel måte som internasjonal organisasjon. Det finnes elementer både av mellomstatlig, overnasjonal og transnasjonal karakter. Det samme gjelder for EØS-samarbeidet. EØS-avtalen er formelt sett en mellomstatlig avtale mellom tre EFTA-land og EU. Kravet om rettslig homogenitet i hele EØS-området gjør at avtalen *de facto* og *de jure* i sin konsekvens fungerer som en overstatlig avtale.

ordningsansvaret. Det er også Utenriksdepartementet som holder Stortinget orientert og legger fram EØS-saker som krever Stortingets samtykke. Dette medfører at behandlingen av utenrikspolitiske og innenrikspolitiske saker ikke lenger er så klart atskilt som tidligere (Trondal og Veggeland 1999).

Egne prosedyrer er blitt innført og nye samarbeidsorganer er blitt opprettet for å ivareta forberedelse og gjennomføring av EU/EØS-regelverk i norsk rett. Stasministerens kontor har gitt retningslinjer for departementenes arbeid med EØS-saker som omfatter

- hvordan ansvar og oppgaver skal fordeles mellom politisk og administrativt nivå i
- hvordan det enkelte departement og de særskilt opprettede samordningsorganene, spesialutvalgene, skal arbeide med sakene i forhold til beslutningsprosessen – fra nytt regelverk forberedes i EU-kommisjonen og til det legges fram i EØS-komiteen for innlemming i norsk rett
- konsultasjoner med Stortinget om EØS-saker
- gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett.

På grunn av at EØS/EFTA-landene bare har adgang til å delta på et forberedende stadium før sakene går til behandling i Rådet og EU-parlamentet (EØS – avtalens art. 99, 100, 101), er det først og fremst mellomledere og saksbehandlere i departementer og deres underliggende fagorganer som berøres av EØS-medlemskapet i sitt daglige arbeid. Saker forberedes ikke for beslutninger i EUs politiske organer og løftes derfor meget sjelden opp på høyere nivå i departementene. Fagfolk – fortrinnsvis fra underliggende virksomheter, men også i noen grad fra departementene – deltar i ekspertgrupper mens EU-kommisjonen arbeider med utkast til nytt regelverk, men sakene forberedes ikke videre gjennom deltakelse i Rådets arbeidsgrupper. De kommer først tilbake som en oppgave for forvaltningen når vedtak er fattet i EØS-komiteen og de aktuelle rettsaktene skal innlemmes i norsk rett. Hovedtyngden av dem innlemmes i form av forskrifter. Dette arbeidet utføres også i stor utstrekning av fagmyndigheter.

Arbeidet med EØS-sakene krever andre typer innsats og kompetanse enn tilsvarende arbeid innenfor nasjonal ramme. Dette gjelder først og fremst å kunne utnytte den muligheten til innflytelse som ligger i deltakelse i ekspertgrupper og som observatør i enkelte forvaltningskomiteer samt å få til en rask og korrekt innlemming av rettsaktene i norsk rett. I tillegg til kjennskap til saksområdet kreves det innsikt i hvordan EU/EØS-systemet fungerer, gode kommunikative egenskaper som å beherske fremmede språk, evne til å bygge nettverk, forståelse av EUs møtekultur samt spesielle lovtekniske kunnskaper og ferdigheter.

Siden den eneste arena der medarbeidere fra norsk forvaltning kan delta, er ekspertgrupper som forbereder nytt regelverk, får de som møter i disse fora en politisert rolle. De må i praksis ivareta norske interesser selv om de i prinsippet deltar som uavhengige eksperter. Tidlig samordning av standpunkter både horisontalt og vertikalt mellom departementer og underliggende virksomheter blir viktigere enn før fordi fagekspertene må tale med én stemme i Brussel. Det samme blir tidlige konsultasjoner med interessegrupper og andre som kan ha

krav på å bli hørt, da høringer før innlemming av allerede vedtatt regelverk kan ha liten betydning i forhold til påvirkning av innholdet⁷ (Statskonsults rapport 2001:15).

I prinsippet er det det enkelte land som har det hele og fulle ansvar for gjennomføringen av EU/EØS-regelverket. Overvåkingsorganene skal bare holde seg orientert om det som skjer og gripe inn når det foreligger regelbrudd. De er imidlertid i økende grad opptatt av hvor godt etterlevelsen er sikret gjennom forvaltningens organisering og arbeid. På noen saksområder har dessuten EU-kommisjonen/ESA utvidet myndighet til å overvåke og kontrollere etterlevelsen direkte.

ESA har utvidet myndighet på områdene konkurranse, offentlig støtte og offentlige innkjøp. I tillegg har de spesielle kontrolloppgaver i forhold til næringsmiddelbedrifter, tekniske forskrifter og EDB-systemer i luftfartssektoren. På fagområdene produktsikkerhet, næringsmidler og kjemikalier kreves det dessuten særskilte rapporter (Statskonsults rapport 1999:20).

For norsk forvaltning betyr dette i praksis at enkelte reguleringsmyndigheter jevnlig må rapportere til ESA om avvik osv., og at representanter fra ESA selv kan møte opp, f.eks. i næringsmiddelbedrifter, for blant annet å gjennomgå systemer for internkontroll (Statskonsults rapporter 1998:20 og 2003:3). Alle utkast til tekniske forskrifter i Norge skal dessuten notifiseres til ESA.

2.6.2 Påvirkning ved endret regelinnhold

Selv om det å skulle forholde seg til et mellomstatlig/overstatlig nivå er opphav til mange endringer i forvaltningens arbeid, synes det å være selve innholdet i og intensjonene bak deler av regelverket som får størst betydning for utviklingen av offentlig forvaltning og offentlig tjenesteyting⁸. Dette gjelder først og fremst konkurransereglene, men også en del regelverk som gjelder helse, miljø og sikkerhet og – framfor alt – mattrygghet.

Forpliktelsene i forhold til EUs konkurranseregler har medvirket til store omstillinger – først og fremst på samferdselssektoren, og nye tilsynsorganer er blitt opprettet blant annet for å sikre at alle aktører får like vilkår i markedet. Like konkurransevilkår skapes igjennom konkurranseregler og regulerende myndigheter som kontrollerer at regelverket etterleves.

Konkurransereglene har i vesentlig grad bidratt til liberalisering og omstillinger innenfor sektorer som tidligere har vært dominert av statlige monopoler. EF-traktatens art. 86, som også forplikter EFTA-landene innenfor EØS-området, krever at dersom offentlige virksomheter produserer tjenester, skal de ikke

⁷ Da direktiver – som den mest brukte formen for EU-rettsakt – ikke skal innlemmes ordrett i nasjonal rett, gis det en viss fleksibilitet når det gjelder utforming. Ettersom rettsaktens mål skal ivaretas, er det imidlertid lite rom for prinsipielle endringer. Tradisjonelle høringer har allikevel nytteverdi da de gir informasjon om regelverk som på ulikt vis vil kunne få betydning for høringsinstansene.

⁸ *The most invading requirements are found within different measures of sectorial policy.* (Graver 2002)

skjermes mot konkurranse med mindre det er nødvendig for å imøtekomme et samfunnsmessig behov. Avveiningen av hensynet til konkurranse og hensynet til samfunnsmessige behov er ingen enkel oppgave verken faglig eller politisk. Utviklingen innefor ulike sektorer skjer derfor ikke i samme takt i det enkelte EU/EØS-land. Det er dessuten store forskjeller sektorene imellom. Telesektoren har kommet langt i sin utvikling, mens andre – f. eks. post og jernbane – kan ligge noe etter. Norge var for eksempel tidlig ute med separasjon av infrastruktur og tjenesteyting på jernbanesektoren, mens andre land har gått lenger i å omstille posttjenestene.

Liberaliseringen og hensynet til like konkurransemessige forhold i markedet har også skapt behov for klargjøring av statens ulike roller og ny organisering av dens ulike oppgaver – ikke minst tilsynsoppgaver. Som forretningsmessig aktør i markedet er det ikke uproblematisk samtidig å skulle passe på at alle konkurranter får de samme betingelser, eller at krav til helse, miljø og sikkerhet blir forskriftsmessig overholdt. Det har derfor oppstått behov for å splitte opp virksomheter som tidligere både forvaltet tjenester og hadde kontrolloppgaver. Ulike EU-direktiver inneholder i tilknytning til dette krav om etablering av *National Regulatory Authorities*, som skal være juridisk, organisatorisk og funksjonelt uavhengige av forvaltningen av tjenesteproduksjon og av eierinteresser. Dette har blant annet ført til opprettelsen av ulike sektortilsyn (Statskonsults rapport 2003: 3).

Bortsett fra konkurranseregelverket, er det rettsakter som påvirker eller griper bestemmende inn i forvaltningsorganers arbeidsmåter, rutiner og prosedyrer som må sies å ha størst betydning for endringer i forvaltningen. Dette forekommer på flere reguleringsområder, men mattrykksområdet er et meget klart eksempel. Der er det blant annet i en egen kontrollforordning gitt detaljerte beskrivelser av hvordan tilsyn og kontroll skal gjennomføres. De store matskandalene danner bakgrunnen for at det er tatt så radikale grep på dette området. Ifølge EU-kommisjonen kunne mye av det som har skjedd vært unngått dersom forvaltningsapparatet hadde vært bedre organisert og regelverket bedre etterlevd. Når det enkelte land ikke har klart å få til dette på egen hånd, er det nødvendig med sterkere regulering på fellesskapsnivå i forhold til både produsentene og forvaltningsapparatet.

Oljedirektoratet, Forurensningstilsynet, Kredittilsynet og Konkurransetilsynet er eksempler på andre forvaltningsorganer som kan vise til påvirkning på arbeidsmetoder og prioriteringer gjennom EØS-regelverk. For Kredittilsynets vedkommende er det f.eks. gitt utførlige krav om hvordan kredittdekningsreglene skal følges opp, og på forurensningstilsynets område angir et direktiv hvordan tilsyn skal planlegges, gjennomføres og rapporteres.

2.6.3 Påvirkning ved endret regelverksutforming

Det finnes tre typer juridisk bindende rettsakter som EFTA-landene plikter å innlemme i nasjonal rett når de er relevante for EØS-avtalen: Forordninger og direktiver vedtatt av Ministerrådet og EU-parlamentet samt beslutninger fattet av ESA. Forordninger skal innlemmes i nasjonal rett uten endringer, mens direktivene gir rom for nasjonale tilpasninger (EØS-avtalens art. 7). Innlem-

mingen kan i begge tilfeller foretas enten i lovs eller forskrifts form. Det enkelte land velger dette ut fra hva som anses hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Kravene til innlemming og friheten til å velge form er den samme for EFTA-landene som for EU-landene. I Norge innlemmes de fleste rettsaktene som forskrift da de i overveiende grad er av teknisk karakter.

Selve arbeidet med å få til en hensiktsmessig innlemming av de ulike rettsaktene byr på en del utfordringer for forvaltningen. ESA legger vekt på at det skal være lett å gjenfinne det som skriver seg fra EU-retten i de norske lov- og forskriftstekstene, mens norske fagfolk og jurister må ta tilbørlig hensyn til den logikken som allerede finnes i det nasjonale regelverket. Det er dessuten et problem at de juristene som arbeider med tekstene, selv ikke har vært med i forberedelsen av rettsaktene. I den grad det finnes norsk medvirkning i det forberedende arbeidet, skjer det igjennom at fagfolk som ikke selv har juridisk kompetanse, deltar i ekspertgrupper. Juristene kjenner derfor ikke alltid formålet med det nye regelverket godt nok eller ESAs relativt strenge krav til utforming.

Det finnes også utfordringer i tilknytning til EØS-regelverkets utforming og organisering. EØS-regelverket kan ha en høyere detaljeringsgrad enn norsk regelverk og dessuten være organisert etter andre prinsipper. Som eksempel kan nevnes at én og samme EØS-rettsakt kan inneholde bestemmelser både om borgernes rettigheter og plikter og bestemmelser om hvordan tilsynsorganer skal opptre. Ifølge norsk rettstradisjon skal de ulike bestemmelsene holdes fra hverandre blant annet på grunn av at forskriftens innhold – som retter seg mot borgerne, og instruksene – som retter seg mot forvaltningsorganet, kan ha ulikt hjemmelsgrunnlag. ESA ønsker imidlertid at Norge følger EØS-regelverkets utforming.

Innlemmingen foregår ofte i høyt tempo. Dette skyldes gitte frister for når regelverket skal tre i kraft. Dette kan gi for liten tid til å finne gode løsninger. Når det inntil nå heller ikke har vært etablert sentral noen form for kvalitetssikring av forskriftsarbeidet i Justisdepartementet, har det i noen tilfeller ført til at det ferdige regelverket ikke får god nok kvalitet.⁹ Dette kan i neste omgang føre til problemer med tolkning og etterlevelse.

Et annet problem i forhold til etterlevelse er at EØS-regelverket er laget for å dekke et stort geografisk område. Det gjør at EØS-reglene ikke er like godt tilpasset norske forhold som nasjonalt utformet regelverk. Dette kan skape motstand mot etterlevelse. Forvaltningen får i slike tilfeller en økt oppgave med å informere og motivere økonomiske aktører og andre brukere til å overholde de bestemmelsene som angår dem.

2.6.4 Oppsummering

Kort oppsummert ser vi at EØS-medlemskapet har medført vesentlige endringer for forvaltningens arbeid og utvikling på følgende punkter:

⁹ Det er nå vedtatt at en slik enhet skal opprettes. Jamfør St. prp. 1 2004 –2005 Justisdepartementet, punkt 4.3.1 Statskonsult, rapport 2005:02

-
- Norsk forvaltning samhandler med et mellomstatlig/overstatlig nivå og overvåkes av et overstatlig organ
 - Forvaltningen er lite involvert i forberedelsen av regelverk som innlemmes i norsk rett
 - Større behov for tidlig samordning
 - Større behov for tidlig høring
 - Fagfolk i underliggende virksomheter får en politisert rolle
 - ESA overvåker gjennomføringen av regelverket og stiller krav til utforming
 - Rettsliggjøring av nye områder
 - Regelverket er ikke alltid tilpasset norske forhold
 - Forvaltningsorganer/tilsyn kan ikke fritt velge metoder og prosedyrer
 - Krav om oppretting av spesielle tilsynsorganer
 - Monopolrettigheter skal ikke gå lenger enn nødvendig for å kunne oppfylle samfunnsmessige behov
 - Krav om skille mellom statlig næringsvirksomhet og forvaltningsoppgaver.

I sum har alle disse endringene, som ikke følger av noen bakenforliggende plan, påvirket utviklingen av norsk forvaltning på en ikke ubetydelig måte. Påvirkningen som angår forvaltningens arbeidsmåter, er allerede blitt belyst både gjennom forskning og tidligere arbeider fra Statskonsults side. Påvirkningens samlede *retning* forhold til mål og intensjoner i norsk forvaltningspolitikk, og dens faktiske bidrag til utviklingen av forvaltningen som har funnet sted siden EØS-avtalen trådte i kraft, har imidlertid fått mindre oppmerksomhet. Dette er derfor hovedtemaet for resten av denne framstillingen.

Grunnlaget for den endelige analysen blir lagt ved en gjennomgang av den mest sentrale påvirkningen innefor utvalgte sektorer og politikkområder samt av norsk forvaltningsutvikling og forvaltningspolitikk – rent generelt. Valget av sektorer er gjort ut fra hvor stor grad av regelharmonisering med EU de representerer og hvilken betydning utviklingen på politikkområdet har hatt for den generelle utviklingen av forvaltningen. Konkurransområdet er det klareste eksemplet på det siste.

3 Sentral påvirkning på forvaltningen

3.1 Myndighetsfordelingen mellom ESA og nasjonal forvaltning

EU-kommisjonen har som en av sine viktigste oppgaver å overvåke at EUs medlemsland etterlever EU-regelverket på nasjonalt nivå. EFTAs overvåkingsorgan ESA har, i kraft av *topilarsystemet*, den samme oppgaven i forhold til EFTA-landene. For å sikre lik overvåking innenfor hele EØS-området, skal EFTA og EU-kommisjonen samarbeide. De skal utveksle opplysninger og rådføre seg med hverandre både om overvåkingen generelt, og om hvordan enkeltsaker skal løses (EØS-avtalens art. 109 (2)).

ESA ble opprettet i tilknytning til inngåelsen av EØS-avtalen og representerer derfor noe nytt for EFTA-landene, som tidligere ikke har vært overvåket av et uavhengig overnasjonalt organ. ESA både tar og overprøver beslutninger som før falt helt og holdent innenfor nasjonale forvaltningsorganers kompetanse. Dette foregår både ved at ESA forhåndsvurderer utkast til regler og forslag til vedtak, og åpner saker der de anser at EØS-regelverket er feilaktig innlemmet i nasjonal rett eller uriktig anvendt i enkeltsaker. ESA reiser saker enten ut fra klage eller på eget initiativ. Dersom sakene ikke blir løst i minnelighet gjennom uformell kontakt, åpnes en formell *overtredelsesprosedyre*. Dersom saken heller ikke løses gjennom dette, kan ESA trekke det aktuelle landet for EFTA-domstolen. EFTA-staten kan på sin side reise *ugyldighetsspørsmål* mot beslutninger fattet av ESA.¹⁰ EFTA-stater eller individer kan også reise spørsmål om tolking av EØS-regelverket for nasjonale domstoler, som på sin side da kan be om EFTA-domstolens fortolkning. EFTA-domstolen gir da en veiledende uttalelse som ikke er juridisk bindende for den nasjonale domstolen.

På enkelte områder har ESA *utvidet myndighet*. Dette gjelder områdene *konkurransen, offentlig støtte og offentlige anskaffelser*.¹¹ ESA har også *særskilte fullmakter* i forhold til *inspeksjon av næringsmiddelbedrifter, kontroll av utkast til tekniske forskrifter, kontrollsystemer i luftfartssektoren og forhåndsvurdering av bestemmelser som gjelder produktsikkerhet, næringsmidler og kjemikalier*. I praksis betyr dette at ESA i tillegg til å påse at EØS-regelverket innlemmes i nasjonal rett og håndheves på en korrekt måte, også har sentrale oppgaver i forhold til selve håndhevingen.

3.2 Generell påvirkning på arbeid og organisering

For forvaltningen betyr både arbeidet med å påvirke, innlemme og håndheve EØS-regelverket nye oppgaver og arbeidsformer, men det er spesielt sikringen av korrekt etterlevelse som har ført til mer gjennomgripende forandringer, slik

¹⁰ EFTA-domstolen er også ankeinstans for private rettssubjekter (personer og foretak) i saker der ESAs vedtak er rettet mot vedkommende rettssubjekt eller berører det direkte via vedtak rettet mot et annet rettssubjekt. I praksis vil private rettssubjekters ankeadgang foreligge bare i konkurransesaker eller saker som gjelder offentlig støtte. (St. meld. nr. 27. (2001–2002))

¹¹ De utvidede og særskilte fullmaktene er de samme som EU-kommisjonen har i forhold til EUs medlemsland.

som omorganiseringer, oppretting av nye tilsyns- og kontrollorganer, overføring av ansvar fra et forvaltningsnivå til et annet osv. Disse endringene følger som regel ikke av klare krav og pålegg i de aktuelle rettsaktene. Endringer blir foretatt på grunnlag av bestemmelser som holder flere muligheter åpne – spesielt når det gjelder valg av organisatoriske løsninger. Bestemmelser om hvilke prosedyrer og framgangsmåter som skal benyttes, er imidlertid i en del tilfeller gitt i selve rettsakten som instruks til det aktuelle forvaltningsorganet. I enkelte tilfeller er endringer kommet som en følge av beslutninger fattet av ESA eller på bakgrunn av domsavgjørelser.

3.3 Påvirkning innenfor ulike sektorer og politikkområder

EØS-avtalens påvirkning på forvaltningen skjer i alt vesentlig sektorvis. Tverrgående problemstillinger og behov for samordning ivaretas gjennom Statsministerens retningslinjer for EØS-arbeid og Utenriksdepartementets virksomhet. Krav som kommer direkte gjennom EØS-regelverket, angår i alt vesentlig reguleringer innefor de ulike politikkområdene. Som følge av at avtalen først og fremst omfatter tilgangen til det indre marked, får den ikke samme betydning for alle sektorer. De mest omfattende eller betydningsfulle konsekvenser gjør seg gjeldende på de områdene som regulerer de fire friheter.

For noen av sektorene medfører EØS-medlemskapet at de involveres i en kontinuerlig strøm av utforming og håndheving av nye regler, mens det for andre er mer stabile forhold. (EU i Norge: LOS R9908, Statskonsults rapport 2000:3 *Folkerettens betydning for norsk lovgiving*). Noen politikkområder, for eksempel mattrygghet, har tilnærmet 100 prosent regelverksharmonisering med EU, mens andre områder er mindre berørt.

I tillegg til de sektorspesifikke reguleringsregimene som berøres av EØS-medlemskapet, kommer konkurransereglene som er rettet både mot privat og offentlig virksomhet. Konkurransereglenes betydning for offentlig tjeneste-produksjon får vesentlige følger for forvaltningens praksis og organisering.

På politikkområder som ikke direkte har å gjøre med de fire friheter, men som allikevel omfattes av EØS-avtalen, er ulike forvaltningsorganer engasjert i arbeid med programmer av ulik art. Det samarbeides også om måloppnåelse på andre områder som ikke er rettslig regulert, men der det av ulike grunner er viktig å delta.

Regelverket som skal ivareta de fire friheter, er både av overordnet og spesifikk karakter. EF-traktatens bestemmelser som er innlemmet i EØS-avtalen, medfører plikt til å fremme prinsippene om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital på alle relevante områder. På vareområdet handler det i stor utstrekning om nedbygging av handelshindringer i tilknytning til miljø, sikkerhet og forbrukerbeskyttelse. Ulike nasjonale regler for bruk av kjemikalier, tilsetningsstoffer i mat, fôrvarer osv. hindrer varer i å bli solgt under like vilkår innefor markedet som helhet. Mange rettsakter som skal innlemmes i nasjonal rett, omhandler derfor slike forhold.

Påvirkningen innefor den enkelte sektor varierer i takt med hvor harmonisert de ulike reguleringsområdene som faller inn under sektoren er med regelverksutviklingen i EU. De fleste EU/EØS-rettsakter innlemmes i norsk rett i form av forskrifter. Bare en liten prosentandel krever lovendringer. Da det ikke finnes samlede oversikter over fordelingen av rettsakter som er blitt innlemmet innefor de ulike sektorene, er det vanskelig å si nøyaktig hvor stort innslaget av EØS-regelverk på det enkelte området er, men mer avgrensede undersøkelser gir til sammen tilstrekkelig informasjon til å kunne danne et brukbart bilde.¹² De mest berørte områdene er landbruk (matproduksjon), fiskeri, miljø, finans, nærings- og handelsvirksomhet.

Regelverksharmoniseringen, som innebærer at forvaltningens medarbeidere må delta i alt fra forberedende arbeid på ekspertnivå til tilsyn og kontroll med etterlevelse, gjør at alle nivåer innefor de ulike sektorene og reguleringsområdene blir trukket inn det EØS-relaterte arbeidet. Hvordan dette arter seg i praksis, varierer imidlertid også fra reguleringsområde til reguleringsområde.

3.3.1 Nedbygging av handelshindringer

Nedbygging av handelshindringer er vesentlig for utviklingen av det indre marked. For at varer og tjenester skal kunne omsettes uten hindringer i alle EU/EØS-land, må de tilfredstille de samme tekniske krav. Dersom kravene er ulike, vil det hemme konkurransen. Allerede i 1986 vedtok EF nye prinsipper for arbeidet med harmonisering av krav til produkter. Disse prinsippene ble betegnet som ”ny metode” og går ut på at generelle krav til helse, miljø og sikkerhet fastsettes i rammedirektiver. Deretter overlates det til europeiske standardiseringsorganisasjoner å utarbeide utfyllende tekniske spesifikasjoner som får status av å være europeiske standarder. Produkter som tilfredsstillt disse standardene, kan omsettes fritt i hele EU/EØS-området. Andre standarder kan også brukes, men da må produsenten kunne bevise at de aktuelle produktene tilfredsstillt standardens krav.

For EFTA-landenes vedkommende er dette arbeidet forankret i EØS-avtalens Vedlegg II: *Technical Barriers to Trade*, som omfatter mer enn tusen rettsakter som omhandler tilpasninger til denne typen regelverk. Området krever høy grad av samordning som blir ivaretatt gjennom arbeidet i spesialutvalgene. Nærings- og handelsdepartementet leder spesialutvalget for denne typen saker og deltar også i alle andre spesialutvalg for å fange opp saker av betydning. Spennet av produkter og tjenester som vil kunne være involvert, er stort. Det dreier seg om alt fra mat til maskiner og ”intellectual property”.

¹² LOS R9908 *EU i Norge*, Statskonsult: Rapport 1999:6 *Norsk deltakelse i EU-komiteer*, Rapport 2002:5 *EØS-avtalen i norsk forvaltning*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2001: *Europaveie.EU i de nordiske centralfovaltninger* Statskonsult, rapport 2005:02

3.3.2 Mattrygghet

3.3.2.1 Omfang, mål og prioriteringer

EU, som er verdens største importør og eksportør av matvarer, har som ett av sine hovedmål å kunne garantere et høyt beskyttelsesnivå for forbrukerne på matområdet. Bakgrunnen for at dette målet er blitt så høyt prioritert, er blant annet behov hos EU-kommisjonen for å gjenvinne tillit etter de store matskandalene innenfor EU/EØS-området på nittitallet, der salmonella, dioksiner og kugalskap skapte stor uro både blant forbrukere, politikere og offentlige myndigheter. Virkeliggjøringen av målet, som skal balanseres mot både eksterne og interne handelspolitiske hensyn, medfører en stor og vedvarende produksjon av lover og regler og enkeltvedtak som skal iverksettes på nasjonalt nivå. Regelverket gjelder hele ”matvarekjeden” og omfatter alt fra fôrvarer og dyrehelse til industriebearbeidede matvarer og kosmetikk. Det tidligere Dyrehelsetilsynet, som nå inngår i Mattilsynet, er sannsynligvis det tilsynet i Norge som har gjennomført flest EØS-regler. Matområdet er også – samlet sett – det reguleringsområdet som er mest berørt av EØS-avtalen. Hele 30 prosent av avtalen omhandler disse forholdene.

3.3.2.2 Endringer på reguleringsområdet

Situasjonen på reguleringsområdet endret seg mye som følge av EØS-avtalen. Avtalen har medført både betydelig mer regulering – kvantitativt sett, og en overgang fra intensjonsstyring til mer bruk av detaljert regelverk. Hele tilnærmingen til import er også endret. Før hadde man et generelt importforbud og behandlet søknader om dispensasjon. Nå omsettes de aktuelle varene i hele det indre marked etter de samme regler. Dette er også ett av de områdene der EU-kommisjonen/ESA har utvidet rett til å føre kontroll innefor nasjonalstatenes grenser. ESA kan møte opp på norske næringsmiddelbedrifter og kontrollere systemene for internkontroll.

3.3.2.3 ”Veterinæravtalen”

Da EØS-avtalen ble inngått, fikk Norge unntak fra EUs regelverk når det gjaldt handel med levende dyr og animalske produkter over landegrensene og dermed også fra fellesskapets regler og prosedyrer for overvåking, rapportering og bekjempelse av sykdom på disse områdene. Unntaket fungerte som en handelshindring og skapte etter hvert så store problemer for fiskeeksporten at EØS-avtalen ble utvidet til også å gjelde dette området.

Det nye Vedlegg I til EØS-avtalen – den såkalte ”Veterinæravtalen” – som ble forhandlet fram, fikk som konsekvens at Norge ble en del EU/EØS-områdets yttergrense for handel med levende dyr og animalske produkter. Dette førte med seg krav om oppretting av veterinære grensestasjoner som utfører sitt arbeid i tråd med prosedyrer som er harmonisert gjennom FNs EØS-regelverk.

3.3.2.4 Harmoniserte krav til tilsyns- og kontrollmetoder

Hele reguleringsområdet er sterkt preget ikke bare av harmonisering av regelverket, men også av harmoniserte krav til hvordan tilsyn og kontroll skal utføres. Det finnes i tillegg felles regler for bruk av sanksjoner og krav om rapportering til overvåkingsorganene når sanksjonering har funnet sted.

Da Norge i liten grad har vært rammet av de samme problemene på mattrykksområdet som resten av Europa, oppleves EØS-regelverket ikke alltid som helt relevant for norske forhold verken av produsenter eller av det lokale tilsynsapparatet. De sentrale tilsynene som i dag inngår i Mattilsynet, har imidlertid hver for seg uttalt at de anser harmoniseringen med EU som meget gunstig – samlet sett. Matområdet er sterkt regulert også på verdensbasis. Det ville ha vært meget arbeidskrevende for Norge å ha fått de samme betingelser overfor tredjeland som vi har fått gjennom EØS-avtalen. Forbrukerbeskyttelsen anses også å ha blitt styrket gjennom EØS-regelverket.

Harmoniseringen av tilsyns- og kontrollmetodene vil bli ytterligere styrket gjennom en kontrollforordning som trer i kraft i EU/EØS-området 1. januar 2006. En ny Hygieneforordning som samler tidligere regelverk, vil tre i kraft samtidig. Kontrollforordningen stiller klare krav til hvordan tilsynsorganene skal arbeide innenfor en intern kontrollramme. Den setter også krav til personalets kompetanse og gir enhetlige regler for finansiering av kontroll. Utgiftene føres over på produsentene. Dette skaper like konkurranseforhold. Det har hittil vært betydelige variasjonene i hvordan det enkelte land har dekket disse utgiftene.

Forordninger er den type rettsakt som ikke gir rom for nasjonale tilpasninger. De skal innlemmes ordrett. Langt de fleste rettsakter som skal innlemmes, er direktiver eller vedtak. Når det er valgt å bruke forordninger for å harmonisere prosedyrer for tilsyn og kontroll på mattrykksområdet, skyldes det at det har vist seg vanskelig å oppnå den nødvendige standard ved å la det enkelte land følge egne rutiner.

3.3.2.5 Organisatoriske konsekvenser

En annen, men mer indirekte konsekvens av de EØS-relaterte reguleringene på dette området, er opprettelsen av Mattilsynet. Mattilsynet bygger på den *helkjedetenkingen* som er blitt et ledende prinsipp innenfor EU når det gjelder kontroll med næringsmidler. EU-kommisjonen anser det som et sentralt problem at reguleringsområdet har vært – og i mange land fortsatt er – oppsplittet. Ulike myndigheter har ansvar for overvåking av hver sin del av matkjeden, og noen ganger kan det være uklare ansvarforhold. Visse fenomener kan falle mellom to stoler og ikke bli gjort til gjenstand for kontroll i det hele tatt. Mange av de omtalte matvarekrisene skyldes ifølge Kommisjonen disse forholdene. Det blir derfor viktig å finne organisatoriske løsninger som fungerer på en tilfredsstillende måte.

Norge har ikke vært hardt rammet av matvarekriser, men man har allikevel valgt å etablere en helhetlig løsning for kontroll av alle ledd i matproduksjonen. Derfor er det tidligere Næringsmiddeltilsynet, Landbrukstilsynet, Dyrehelse-tilsynet, og deler av Fiskeridirektoratet slått sammen til én organisasjon. Det kommunale ansvaret for næringsmiddelkontroll er også blitt overført til det nye Mattilsynet, slik at det nå er én statlig organisasjon som har ansvar for all kontroll. Omorganiseringen er ikke kommet etter påtrykk fra EU-kommisjonen /ESA, men den representerer en løsning som av Kommisjonen blir karakterisert som forbilledlig. Når det gjelder overføringen av kompetanse fra kommunalt til statlig nivå, har den sin bakgrunn i at Kommisjonen og ESA har påpekt at

statlige myndigheter ikke synes å ha hatt tilstrekkelig styring med det kommunale tilsynsapparatet.¹³

Organisatoriske skiller mellom myndigheter som forvalter næringsinteresser og de som forvalter forbrukerinteresser, er et viktig anliggende også på næringsmiddelområdet. EU-kommisjonen har selv foretatt omorganiseringer for å skille rollene. Kommisjonen har lagt ansvaret for mattrygghet til generaldirektoratet for helse, og ikke som tidligere – til generaldirektoratet for landbruk. I tilknytning til omorganiseringen av tilsynsapparatet ble denne problemstillingen også debattert i Norge, men man valgte ikke å legge Mattilsynet under Helsedepartementet. Det ble valgt å fortsette å la de departementene som har ansvar for landbruk, fiskeri og helse, dele forvaltningsansvaret.

Det er ingen ting som tyder på at ESA vil legge seg borti det valget som er gjort så lenge det ikke skaper problemer, men det anses ikke for å være en optimal løsning – prinsipielt sett. Det kreves mye koordinering departementene imellom – spesielt når det gjelder samordning av standpunkter i tilknytning til medvirkning i komiteer og ekspertgrupper under Kommisjonen. Skulle det imidlertid dukke opp saker der problemene kan tilbakeføres til de organisatoriske løsningene som er blitt valgt, vil det bli stilt krav om å finne nye løsninger.

Når det gjelder organisatorisk uavhengighet, er Kommisjonen/ESA også opptatt av at det skal være et klart skille mellom de organisatoriske enhetene som foretar faglige risikovurderinger og de som tar beslutninger om hvordan aktuelle risikosituasjoner skal håndteres. Dette ligger til grunn for at vitenskapelige laboratorier som tidligere lå innenfor for eksempel Fiskeridirektoratet, er blitt skilt ut til egne organisasjoner. Dette skal garantere at de legger fram sine resultater uten å ta hensyn til politiske føringer.

3.3.2.6 Løpende kontakt og medvirkning

Både departementene og de underliggende virksomhetene deltar jevnlig i ekspertgrupper og komiteer under EU-kommisjonen – både i tilknytning til utvikling av nytt regelverk og forvaltning av det eksisterende. Grunnet opprinnelig høy standard på mange områder nyter norske fagfolk stor respekt i disse fora, og det finnes flere eksempler på at norske synspunkter har fått betydning for utforming av regelverk og løsning av konkrete saker.

3.3.3 Miljø

3.3.3.1 EUs miljøpolitikk

EU vedtok sitt første miljøhandlingsprogram så tidlig som i 1973, men temaområdet ble tatt inn i EUs traktatgrunnlag først så sent som i 1987. I Amsterdamtraktaten, som trådte i kraft i 1999, finner vi for første gang målsettingen om bærekraftig utvikling sidestilt med målene om økonomisk vekst, sysselsetting og sosial trygghet. Dette har lagt grunnlaget for en mer offensiv

¹³ At overføring av alt ansvar til statlig nivå ikke behøver å framstå som eneste løsning på dette problemet, ser vi av svenskenes behandling av problemet. De har valgt å beholde de kommunale tilsynene og samtidig rustet dem opp blant annet gjennom bedre opplæring (Statskontoret: Statlig tilsyn. SOU 2002:14)

miljøpolitikk i EU/EØS-området. Et sjette handlingsprogram som er nå satt opp, legger blant annet stor vekt på å forbedre gjennomføring av miljøregelverket i det enkelte land, å få til bedre integrering av miljøhensyn på andre politikkområder og etableringen av tettere samarbeid med næringsdrivende og konsumenter for å stimulere til miljøvennlige løsninger innefor teknologi, produktutvikling og forbruksvaner.

3.3.3.2 Regelverksharmonisering gjennom EØS-avtalen

På miljøsektoren er det så godt som 100 prosent regelverksharmonisering på noen av områdene, slik som kjemikalier, forurensning, avfallshåndtering og vannkvalitet. Andre områder med felles regulering er støy, klima og ozon. På området planter og dyr er regelverk om genmodifiserte organismer under harmonisering. Tradisjonelt naturvern faller utenfor avtalen da det ikke har den samme relevans for det indre marked som de andre områdene.

Omfanget av EØS-regelverk på miljøområdet er stort. Det utgjør per i dag ca. 250 rettsakter. Det er også omfattende aktivitet når det gjelder utvikling av nytt regelverk, endringer osv.

3.3.3.3 Utvikling på reguleringsområdet

Da EØS-avtalen ble forhandlet fram, var det til dels betydelige forskjeller mellom norsk regelverk og EU-regelverket. Dette gjaldt først og fremst kjemikalieområdet der Norge hadde et høyere beskyttelsesnivå. Det ble enighet om overgangsordninger slik at det høye nivået kunne opprettholdes. I dag er de fleste av disse ordningene falt bort som følge av at EU er kommet opp på samme nivå som Norge. Norske eksperter har arbeidet systematisk innenfor Kommisjonens arbeidsgrupper for å få dette til, da felles regler for kjemikaliereguleringen innefor hele EØS-området er en stor fordel for både norsk industri og norske myndigheter.

3.3.3.4 Konsekvenser for forvaltningens arbeid

Den store mengden rettsakter og det kontinuerlige arbeidet med nytt eller endret regelverk setter et betydelig preg på forvaltningens daglige arbeid. Dette gjelder først og fremst Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn. De er hele tiden opptatt med forberedelse, gjennomføring og håndheving av det store antallet rettsakter. Det satses dessuten på å holde seg godt orientert om utviklingen når et forslag til nytt regelverk har gått fra Kommisjonen til behandling i de politiske organene, der Norge ikke deltar. Miljøverndepartementet har sågar en egen stilling som "lyttepost" i det svenske miljøverndepartementet for å holde seg orientert. Departementet har dessuten velutviklede rutiner for behandling av løpende saker.

En god del ressurser går med til å delta i ulike typer komiteer og ekspertgrupper under EU-kommisjonen. Nordmenn deltar i mer enn femti komiteer. De fleste av dem kommer fra Miljødepartementet og Statens forurensningstilsyn. Det kommer imidlertid også fagfolk fra Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Finansdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet beredskap, Direktoratet for naturforvaltning, Helse- og omsorgsdepartementet, Folkehelseinstituttet, Statens Kartverk, Norges forskningsråd og Stiftelsen miljømerking i Norge til slike møter. Dette gjenspeiler til dels at og miljørela-

tert regelverket berører mange politikkområder, men også at ansvaret for oppfølgingen av enkelte rettsakter påhviler mer enn én instans. Det siste stiller store krav til samordning. Problemene i tilknytning til samordning har fått en del oppmerksomhet – ikke minst på området kjemikalieforvaltning, der det har vært foreslått å plassere forvaltningsansvaret for den enkelte rettsakt hos ett myndighetsorgan (Statskonsults rapport 2001:1 *God kjemi?*).

Kontakten mellom Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn synes å være god. Det rapporteres om grundig dialog blant annet i tilknytning til utarbeidelsen av tildelingsbrev.

Fra EU-kommisjonens og ESAs side poengteres det at miljø er et krevende reguleringsområde. Det er vanskelig å få til regelverk som er enkelt å iverksette. Problemene kan skrive seg både fra regelverkets utforming og kostnader i tilknytning til gjennomføringen. Regler som setter klare krav, er lettest å håndheve. Rammedirektiver kan by på store problemer. Kommisjonen mottar årlig et stort antall saker som gjelder brudd på bestemmelsene. Disse problemene gjør det viktig å arbeide systematisk i forhold til nasjonale myndigheter med forvaltnings- og tilsynsansvar på miljøområdet. Det gjøres for eksempel gjennom et uformelt nettverk for tilsynsorganer i alle EU/EØS-land. Nettverket har blant annet utarbeidet en rekommandasjon om fastsettelse av minstekrav til miljøinspeksjoner på nasjonalt nivå. Den er ikke juridisk bindende, men tas allikevel til følge. Den angir hvordan tilsyn skal planlegges, gjennomføres og rapporteres. Rekommandasjonen bygger på en rapport som beskriver ”best practices”, og er et eksempel på hvordan omforent praksis kan utvikles gjennom nettverkssamarbeid landene imellom.

3.3.3.5 Oppsummering

Grunnet høy grad av regelverksharmonisering med EU gjennom EØS-avtalen og stort omfang av EØS-rettsakter, er Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn og en del andre virksomheter som forvalter deler av regelverket, betydelig påvirket av EØS-avtalen. Påvirkningen har ikke ført til organisatoriske endringer i tilsyns- og kontrollapparat eller store endringer i arbeidsmetoder osv. Dette skyldes etter alt å dømme at Norge har ligget langt framme på disse områdene og ikke har behøvd å tilpasse seg for å høyne standarden på reguleringsområdet. EØS-avtalen har først og fremst ført til at regelverket ikke lenger utvikles på nasjonalt nivå, men på overnasjonalt. Påvirkning av utviklingen krever aktiv deltakelse i de fora der det gis adgang. Det brede spekteret av regler krever også gode rutiner for samarbeid og samordning både innefor egen sektor og sektorene imellom.

3.3.4 Finans

3.3.4.1 Utviklingen innefor EU

Finansmarkedet i EU-landene har vært regulert helt siden 1970-tallet, men det har ikke vært kontinuerlig aktivitet når det gjelder nye regler og tiltak. Området ”lå stille” fram til etableringen av det indre marked, men i dag er det mye som skjer. Finansmarkedet har utpekt seg som svært viktig i forhold til Lisboa-prosessens målsettinger. Hindringer for grensekryssende investeringer og finansielle tjenester må fjernes for å forbedre den økonomiske veksten og EUs

konkurransesevne innefor den globale økonomi. Dette krever mange tiltak og nye reguleringer. Det krever også høy kvalitet på håndheving av regelverket i det enkelte land samt styrket samarbeid om håndhevingen landene imellom. For å oppnå dette, er det blant annet opprettet en ny komitéstruktur på verdipapirområdet. Hensikten med den nye strukturen er både å fremme raskere beslutninger og å styrke samarbeidet mellom nasjonale tilsynsmyndigheter.

Området er ikke bare preget av behov for nytt regelverk, men også av behov for å kunne sanksjonere regelbrudd mer effektivt. Det arbeides med å få til økt bruk av administrative sanksjoner istedenfor strafferettslige sanksjoner.

Det legges økende vekt på bruk av prinsippet om *hjemlandskontroll*, det vil si at hjemlandet regulerer og har tilsyn med institusjoners grenseoverskridende virksomhet. Dette betyr at dersom et land har strengere regler for opptreden i markedet enn det EØS-regelverket tilsier, kan ikke slike regler gjøres gjeldende overfor tjenestetilbydere fra andre land innefor EU/EØS-området.

3.3.4.2 Utviklingen på reguleringsområdet i Norge

Omfanget av regulering har økt som følge av EØS-avtalen, men Norge har også tidligere hatt høy grad av regulering på finansområdet. Nye delområder gjøres til gjenstand for regulering, men ikke alltid med juridisk bindende regler. Arbeidsmetoder blir også gjort til gjenstand for regulering. Finansdepartementet og/eller Kredittilsynet deltar i dag i om lag 25 komiteer og arbeidsgrupper under EU-kommisjonen.

Nyskapingen innefor komitéstrukturen er *Committee of European Securities Regulations (CESR)*. Det spesielle ved denne komiteen er at den ikke ledes av Kommisjonen. Den har sitt eget sekretariat og eget budsjett. Den har som oppgave å utveksle informasjon og å gi råd til Kommisjonen i forhold til nye regelverksendringer. EFTA-landene har observatørstatus i komiteen. I praksis fungerer de tilnærmet som fulle medlemmer. Komiteen tar ingen beslutninger og dermed markeres heller ikke observatørstatusen gjennom utestenging fra voteringer, slik tilfellet er i komitologikomiteer.

I forbindelse med rådgiving overfor Kommisjonen i tiknytning til utarbeidelsen av forslag til nytt regelverk, skal CESR konsultere markedsaktørene i en "åpen og transparent prosess". De nasjonale tilsynsorganene har ansvar for at dette blir gjort i de ulike land. Underkomiteer under CESR arbeider med vurderinger av "best practices for enforcement" blant tilsynsmyndighetene, for å sikre likeartet praksis innefor hele EU/EØS-området. Vurderingene danner grunnlag for felles "ikke-bindende" standarder og retningslinjer for tilsynsorganenes myndighetsutøvelse.

3.3.5 Konkurransen.

3.3.5.1 Prinsipper og regelverk

Konkurranspolitikken er alfa og omega når det gjelder realiseringen av det indre marked. Markedets rasjonale er at alle dets aktører skal kunne konkurrere på like vilkår innefor hele EU/EØS-området – uavhengig av landegrensener. Konkurransereguleringen som er nedfelt i EF-traktaten (art. 81–90) og innar-

beidet i EØS-avtalen (art. 53-64), skal ivareta disse prinsippene. De omhandler både hvilke konkurransebegrensende tiltak som ikke er tillat og vilkår for unntak fra hovedprinsippet om fri konkurranse. Reglene omfatter

- forbud mot konkurransebegrensende samarbeid (art. 53)
- forbud mot utnyttelse av dominerende stilling (art 54)
- forbud mot fusjoner og oppkjøp som kan hindre konkurranse (art 57)
- anvendelse av konkurransereglene på offentlige virksomheter (art 59)
- regler for håndheving (art 55 og 56)

I tillegg til disse reglene kommer forbudet mot statsstøtte som kan virke konkurransevridene (EØS-avtalen art. 61–63).

3.3.5.2 Virkeområde

Konkurransereglene gjelder for tilfeller der konkurransebegrensning direkte eller indirekte kan påvirke handelen mellom EØS-landene på en merkbar måte. Konkurransereglene gjelder parallelt med den norske konkurranseloven, men den norske loven må vike i tilfeller der den gir anvisning på løsninger som kan komme i motstrid med EØS-reglene. Alle konkurransereglene gjelder både for offentlige og private virksomheter – med unntak av virksomheter av ikke-økonomisk art. Det vil si virksomheter som står for utøvelse av offentlig myndighet og de mest grunnleggende formene for sosiale tjenester. Det kan imidlertid være vanskelig å trekke klare grenser mellom virksomheter av økonomisk og ikke-økonomisk art. Utviklingen går f eks i retning av at stadig flere tjenester tilbys i markedet.

3.3.5.3 Overvåking og håndheving

Konkurranse er ett av de områdene der overvåkingsorganene har utvidet myndighet, men noe av kompetansen er nå blitt tilbakeført til nasjonale myndighetsorganer. Tidligere var det slik at alle aktuelle saker innenfor konkurranseområdet skulle notifiseres til overvåkingsorganene, og det var bare disse og de overnasjonale domstolene som kunne ta beslutninger om unntak osv. Etter at EUs nye konkurranselov trådte i kraft 1.mai 2004, deler EU-kommisjonen og EF-domstolene kompetanse med EU-landenes nasjonale konkurransemyndigheter og domstoler i saker som faller inn under EF-traktatens art. 81 og 82. Det vil si saker som angår konkurransebegrensende samarbeid og utnytting av dominerende stilling. Saker som angår fusjoner og statsstøtte, overvåkes og behandles fortsatt kun av Kommisjonen og EF-domstolen. For EFTA-landene behandles saker som faller inn under EØS-avtalens art. 53 og 54 (tilsvarende EF-traktatens art. 81 og 82) av nasjonale konkurransemyndigheter, mens ESA og EFTA-domstolen behandler saker som gjelder fusjoner og statsstøtte.

3.3.5.4 Forholdet mellom konkurranse og samfunnshensyn

Selv om konkurransereglene som hovedregel gjelder både for offentlig og privat virksomhet, kan det gis unntak for selskaper som yter samfunnsnyttige tjenester, såkalte *tjenester av allmenn økonomisk betydning* (EF-traktatens artikkel 86/ EØS-avtalens art. 59). Unntaksregelen skaper det rettslige grunnlaget for offentlig tjenesteyting finansiert over offentlige budsjetter. Intensjonen er imidlertid at den i det enkelte tilfelle ikke skal strekkes lenger enn det som er nødvendig for å få utført de oppgavene det aktuelle selskapet er blitt pålagt. I

praksis kan dette innebærer vanskelige avveieringer f.eks. av hvor stor *kompensasjon* en virksomhet kan motta fra det offentlige uten at det er å betrakte som ulovlig statsstøtte.

Domstolenes og overvåkingsorganenes avgjørelser i saker som etter hvert er kommet opp, har hatt stor betydning for tolkningen av unntaksregelen. En dom fra 1997 fastslår f.eks. det viktige prinsippet at unntak ikke kan gis bare på grunnlag av at en virksomhet er forpliktet til å yte en offentlig tjeneste. Det må kunne føres bevis for at manglende unntak vil kunne hindre virksomheten i å imøtekomme de aktuelle forpliktelsene. (*Monopoler for fall*. Statskonsult 2001). Lovligheten av nasjonale monopoler er også blitt prøvd i tilknytning til enkeltsaker, Dommer som er falt har ført til at det er blitt vedtatt sekundærlovgiving med følger for konkurranseutsetting osv. innefor ulike sektorer.

3.3.5.5 Statsstøttereglene

Hovedregelen er at det er i strid med EØS-avtalen å gi statsstøtte dersom det kan virke konkurransevridene i forhold til samhandelen mellom landene i EU/EØS-området. Det gis imidlertid visse muligheter for unntak. Noen betingelser nevnes som "forenlige med avtalen", mens det om andre sies at de "kan anses som forenlige" (EØS-avtalens art. 61). I tillegg åpnes det for at EØS-komiteen kan gi dispensasjon i særskilte saker.

Som støtte regnes alle økonomiske tiltak som kan gi finansielle fordeler til bestemte bedrifter eller bestemte deler av næringslivet, gitt av staten eller andre offentlige organer ("støtte i enhver form"). I tillegg til direkte økonomiske tilskudd kan det dreie seg om lån på spesielt gunstige vilkår, offentlige garantier og tilførsel av kapital på ikke-kommersielle vilkår, manglende avkastning på aksjer eid av offentlige myndigheter eller på offentlige myndigheters eierandeler i private bedrifter, salg av eiendom, varer eller tjenester under markedspris, skatte- og avgiftsfordeler.

Den vide definisjonen av statsstøtte, graderingen av hva som er forenlig med regelen eller ikke, samt svært generelle formuleringer i unntaksbestemmelsene gjør dette regelverket komplisert å anvende. Dersom overvåkingsorganene er i tvil om lovligheten av tiltak som nasjonale myndigheter ønsker å iverksette, må en formell undersøkelse settes i gang. Det nye tiltaket kan ikke iverksettes før undersøkelsen er avsluttet. Dersom tiltaket allikevel settes i gang før vedtak er fattet og det senere viser seg å være ulovlig, må støtten betales tilbake.

Grunnet at det finnes lite bindende regelverk utover selve avtaleteksten har overvåkingsorganene en meget vid myndighet til å utøve skjønn. Deres avgjørelser kan imidlertid påklages til domstolene. Domsavgjørelsene har på dette området som for de andre konkurransereglene, hatt avgjørende betydning for tolkning og utdyping av bestemmelsene. De har også vært med på å legge grunnlaget for retningslinjer som etter hvert er blitt utarbeidet for å veilede nasjonale myndigheter om hvilke vurderinger overvåkingsorganene vil kunne foreta i ulike typer saker.¹⁴ Slike retningslinjene er imidlertid ikke juridisk

¹⁴ Nye retningslinjer som ble vedtatt i april 2000 sier eksempelvis at det ikke skal gis støtte i form av statlige garantier til selskaper. Dette har i Norge ført til at Statsforetaksloven er blitt endret slik at staten ikke lenger kan ta på seg ansvar for forpliktelsene ved oppløsning av et Statskonsult, rapport 2005:02

bindende og det arbeides fra Kommissjonens side med utarbeidelse av klar-
gjørende og mer bindende regelverk.

I forbindelse med omgjøring av offentlige virksomheter til selskaper som skal operere i markedet, kan det bli gitt betingelser som kan komme til å vise seg å være i strid med statsstøttereglene. Områder å være spesielt oppmerksom på, er åpningsbalanse, garantiordninger og midler til omstrukturering. Regelverkets generelle karakter fører også her til at det kan være vanskelig å forutse utfallet i den enkelte sak.

Et annet spørsmål det har hersket uklarhet om, er hvorvidt kompensasjon for å utføre samfunnsplagte tjenester av ulønnsom karakter er statsstøtte eller ikke. Slik kompensasjon vil kunne defineres som statstøtte ut fra det faktum at det dreier seg om midler som overføres fra det offentlige til en virksomhet. Dersom denne kategoriseringen godtas, betyr det at kompensasjonen skal godkjennes av overvåkingsorganene gjennom den prosedyren for notifikasjon som gjelder for statsstøtte. Uklarheten om dette har ført til flere rettssaker og til dommer som peker i ulike retninger.¹⁵ I 2003 kom en dom som anses som skjellsettende når det gjelder avklaring av problemet.¹⁶ Den slår fast at kompensasjonen ikke er å anse som ulovlig statsstøtte når

- foretaket har en tjenesteforpliktelse som det skal kompenseres for og forforpliktelsene er klart definert
- kriteriene for beregning av kompensasjon er objektive, åpne og fastlagt på forhånd
- kompensasjonen ikke overstiger de reelle utgifter, bestemt gjennom fastlagte prosedyrer som også tar hensyn til eventuelle inntekter og fortjeneste ved utførelsen av tjenesten.

EU-kommisjonen poengterer imidlertid at det til tross for disse avklaringene fortsatt er behov for juridisk bindende regelverk som kan skape større forutsigbarhet i den enkelte sak (*White Paper on services of general interest* COM 374 (2004)). Det dreier seg blant annet om å utvikle en praktisk anvendbar modell for beregning av kompensasjonen.

3.3.5.6 Konkurransereglens følger for forvaltning og tjenesteyting

Den liberaliseringen som har ført til konkurranseutsetting og i noen grad også privatisering av offentlige tjenester, har ikke EØS-avtalen som eneste drivkraft. Reformen i denne retningen tilhører en internasjonal trend som fikk nedslag i Norge allerede i første halvdel av 80-tallet¹⁷. EØS-avtalen har imidlertid utvilsomt påvirket både tempo og konkret utforming av denne prosessen. Når

statsforetak. (NOU 2003:34) Retningslinjene er for øvrig meget omfattende. De utgjør et dokument på nærmere fire hundre sider!

¹⁵ FFSA T-106/95 (C-174/97), Portuguese Television (T-46/97): Selv om kompensasjonen ikke overskrider det som er nødvendig for å utføre tjenesten, er den statsstøtte som skal notifiseres og godkjennes av Kommissjonen/ESA. Ferring SA v ACOSS C-53/00: Dersom kompensasjonen kun dekker kostnadene, innebærer den ikke fordeler for mottakeren og er dermed ikke å anse som notifiseringspliktig støtte

¹⁶ 24.juli 2003. Dom i saken Altmark Trans (C280/00) og 24.november 2003. Dom som omfatter sakene C-34/01 – 38/01 Enirisorse SpA.

¹⁷ Se omtale i kap 4.

det gjelder privatisering, vil påvirkningen kun ha vært indirekte. EØS-avtalens art. 125, som tilsvarende EF-traktatens art. 295, sier at avtalen ikke berører avtalepartenes regler om eiendomsrett. Dette betyr at den er nøytral i forhold til valg av privat eller offentlig eierskap. Konkurransetsetting vil imidlertid være et første skritt i en liberaliseringsprosess som kan føre til privatisering.

Det generelle traktatmessige grunnlaget for gjennomføringen av liberaliseringsprosessen finnes i EF-traktatens art. 3, som sier at Fellesskapet skal *innføre ordninger som sikrer at konkurransen ikke vrís*. At dette også gjelder i forhold til offentlig virksomhet, presiseres – som vi har sett – i konkurranseregelverket (EF-traktaten art. 86 /EØS-avtalen art. 59). Art. 86/59 inneholder imidlertid i tillegg til dette både bestemmelser om unntak fra konkurransereglene for virksomheter som utfører *tjenester av allmenn økonomisk betydning* (jf. punkt 3.4.6.4), og et spesielt pålegg overfor EU-kommisjonen når det gjelder å overvåke at artikkelens bestemmelser blir overholdt. Kommisjonen har også fullmakt til å vedta nødvendige direktiver for å regulere medlemsstatenes praksis på dette området. I praksis betyr det at EU-kommisjonen har plikt til å sørge for at det enkelte medlemsland ikke unntar samfunnsnødvendig tjenesteproduksjon fra konkurranse i større grad enn det som til enhver tid er nødvendig.

EU-kommisjonen kan ikke sies å ha brukt art. 86 som ”brekkstang” i liberaliseringen innefor offentlig sektor – generelt sett¹⁸. Presset på statlige monopoler og andre offentlige tjenesteytere som har drevet økonomisk virksomhet har imidlertid økt i takt med virkeliggjøringen av det indre marked. Kommisjonen har skjerpet sin håndheving av art. 86 over tid.¹⁹ Rent rettslig er dette kommet både via direktiver, vedtak fra Kommisjonen og gjennom dommer i enkelt saker.²⁰ Ifølge EU-kommisjonene skaper ikke direktivene og vedtakene prinsipielt sett nye forpliktelser for EU/EØS-landene. De bare spesifiserer de krav som allerede er til stede i traktaten.

Den sektoren som framfor alt er blitt berørt av den skjerpede håndhevingen av art. 86, er samferdselssektoren. Når det gjelder andre offentlige tjenester, slik som helse, undervisning osv., er de ikke blitt berørt av samme typen krav om

¹⁸ Allerede Romatraktaten legger til grunn prinsippet om en balansert utvikling når det gjelder forholdet mellom konkurranse og offentlige tjenester, men først i 1985 fatter Kommisjonen sitt første vedtak i kraft av EF-traktatens art. 86, som gir den rett til å regulere disse forholdene.

¹⁹ Dette har ikke skjedd uten tautrekking mellom Kommisjonen og medlemslandene. Under arbeidet med Amsterdamtraktaten hevdet enkelte medlemsland at den etter hvert mer aktive håndhevingen av art. 86 syntes å ta mer hensyn til konkurransen enn til de samfunnsmessige tjenesteforpliktelsene, mens Kommisjonen på sin side hevdet at balansegangen mellom disse hensynene ble ivaretatt slik traktaten foreskrev. Utfallet av diskusjonen ble at det i Amsterdamtraktaten ble tatt inn en ny artikkel som stadfestet hensynet til *tjenester av allmenn økonomisk betydning*. (Monopoler for fall. Statskonsult 2001) Behovet for klargjøring av anvendelsen av art. 86 er etter dette blitt behandlet i Kommisjonens grønbok om ”Tjenester av allmenn betydning” (2003) og i den oppfølgende hvitboken om emnet der det bant annet foreslås å vedta bestemmelser om dette innen juli 2005.

²⁰ To saker på begynnelsen av 1990 tallet var skjellsettende i når det gjaldt vurdering av opprettholdelsen av statlige monopoler (GB- Inno 1991 og Courbeau 1993). Kommisjonen har på sin side i alt fattet 15 vedtak som omhandler liberalisering på områder som teletjenester, post, kringkasting, flyplasser, havner og sjøtransport og forsikring.

konkurranseutsetting. Virksomheter som konkurransesettes etter politiske vedtak, vil imidlertid bli underlagt konkurranseregelverket. Dette får betydning både for hvilke overgangsordninger de kan gis og hvor mye kompensasjon de eventuelt kan få for utføring av pålagte samfunnsoppgaver (jf. punktene 3.4.6.4 og 3.4.6.5). Offentlige virksomheter som velger å kjøpe tjenester av underleverandører istedenfor å produsere dem selv, vil være underlagt regelverket om offentlig innkjøp, som også er forankret i EØS-avtalens konkurranseregler.

3.3.5.7 Forvaltningspolitiske konsekvenser

For Norge, som for de fleste andre land i EU/EØS-området, har den økte konkurransesettingen ført til en rekke organisatoriske oppsplittinger innefor områder som før har vært preget av statlige monopoler og organisering av ulike oppgaver innfor store sektorvise direktorater osv. Tjenester drevet på forretningsmessige vilkår, er blitt skilt ut og nye tilsyns- og kontrollorganer er blitt opprettet. I mange tilfeller er konkurransesetting, som følge av nasjonal politikk, blitt valgt også på områder der EØS-regelverket ikke har hatt avgjørende betydning. I begge tilfeller gjøres konkurransereglens ulike bestemmelser gjeldende for den aktuelle virksomheten når den går ut i markedet. Dispensasjoner fra statstøtteregelverket eller kompensasjoner for plikt til å utføre pålagte samfunnsoppgaver kan bare oppnås i henhold til EØS-avtalens bestemmelser. Politiske oppfatninger på nasjonalt nivå, f.eks. om hva som vil kunne være rimelige overgangsordninger for en virksomhet som går over i en ny selskapsform, må vike for juridisk bindende regler, skjønn utøvd av ESA eller – i siste instans – en dom i EFTA-domstolen.

Den pågående utviklingen stiller skjerpede krav til klargjøring av statens roller. Der staten står som eier av et foretak, er det problematisk at den samtidig skal føre tilsyn med at dette foretaket selv følger de samme reglene for konkurranse, sikkerhet, forbrukerbeskyttelse osv. som andre aktører i markedet. Gjennom EØS-regelverk er det derfor kommet økende krav om at tilsyns- og kontrolloppgaver skal utføres av *uavhengige regulerende organer*, det vil si organer som ikke har næringsinteresser på den aktuelle sektoren, eller som ikke har vært med på å lage de reglene de skal kontrollere i kraft av. For Norges vedkommende har dette blant annet ført til opprettelse av nye sektortilsyn og at eieransvar er flyttet fra ett departement til et annet for å skape større avstand til regulerende myndigheter innefor den aktuelle sektor.

EØS-regelverket krever ikke bestemte organisasjonsformer, men dersom klager kommer opp, vil det bli undersøkt om eventuelle brudd på konkurransereglene kan tilbakeføres til eksisterende organisering. Dersom dette viser seg å være tilfellet, stilles det krav om nye og bedre løsninger. Å finne optimale løsninger kan imidlertid være problematisk. Kravet om uavhengighet for de organene som har kontrolloppgaver, skaper f.eks. en rekke nye problemer når det gjelder styring, ansvar og demokratisk kontroll.

3.3.5.8 Konsekvenser av EØS-avtalen for norsk konkurranselovgivning og norske konkurransemyndigheter

Det norske konkurransetilsynet ble opprettet 1. januar 1994 samtidig med at EØS-avtalen trådte i kraft. Den nyopprettede organisasjonen erstattet Prisdirektoratet og Statens pristilsyn. Som vi har sett, gjelder EØS-avtalens

konkurranseregler bare for konkurransebegrensende forhold som kan påvirke samhandelen med andre land innefor det indre marked. Den norske konkurranseloven gjelder for nasjonale saker. I praksis er det imidlertid en del gråsoner. Konkurransetilsynet sier selv at det er lite som skal til før EØS-regelverket viser seg å være relevant. Både EU og Norge har fått ny konkurranselov i år 2004. Fra norsk side har det vært lagt vekt på å tilpasse de nasjonale reglene mest mulig til EØS-regelverket. Helt siden EØS-avtalen ble inngått har EU-retten vært en viktig rettskilde på områder der Norge mangler rettspraksis. Når det gjelder etterforskningsmetoder, ligger imidlertid Norge langt fremme. EU-kommisjonen har blant annet kommet hit for å lære.

Den nye kompetansedelingen mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå innefor EU gjelder saker som faller inn under EF-traktatens art. 81 og 82 og som har virkning for inntil tre land. For å sikre lik håndheving av reglene, samarbeider EU-Kommisjonen med medlemslandenes nasjonale konkurransemyndigheter i *European Competition Network* (ECN). EFTA-landene har ikke adgang verken til nettverket eller dets database, der blant annet konfidensiell informasjon i tilknytning til sakene legges inn. Det norske konkurransetilsynet har arbeidet aktivt for å få tilgang til nettverket, men har hittil ikke lyktes. Norske konkurransemyndigheter og domstoler håndhever EØS-avtalens art. 53 og 54, som tilsvarer EF-traktatens art. 81 og 82.

Norge deltar som observatør i en komité som gir EU-kommisjonen råd når det gjelder policyutforming. Observatørstausen gir talerett, men ikke rett til å stemme over vedtak. Konkurransedirektøren deltar i et nettverk som direktørene selv har dannet. Nettverket møtes et par ganger i året, men det arbeides også i underliggende arbeidsgrupper. Tilsynet legger ellers vekt på følge med i saker som behandles av de ulike organene i Brussel. Departementet gir klare signaler om at EØS-arbeidet skal prioriteres.

Kort oppsummert ser vi at Konkurransetilsynet er sterkt berørt av myndighetsfordelingen mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå. Et stort antall saker skal notifiseres til ESA, og det er også dette organet som fortsatt tar beslutninger i saker som gjelder fusjoner og statsstøtte.

Et annet område som påvirkes av EØS-avtalen, er Konkurransetilsynets samspill med sektortilsyn som har ansvar for å regulere eller føre tilsyn med forhold som har konkurransemessige implikasjoner. Disse tilsynene, som er opprettet for å lage klare organisatoriske skiller mellom staten som eier og forretningsdrivende på den ene siden og tilsynsmyndighet på den andre²¹, kan blant annet ha som oppgave om å legge til rette for konkurranse på områder der det før har vært statlige monopoler. De tildeler konsesjoner, gir adgang til bruk av offentlig infrastruktur osv.

Sektortilsynene har i en viss grad overlappende funksjoner i forhold til Konkurransetilsynet selv om oppgavene er forskjellige. Dette kan føre til uklarhet om ansvarsfordelingen. Noen sektortilsyn har derfor inngått avtale med

²¹ De påvirkninger fra EØS-avtalen det her refereres til, er krav nedfelt i ulike direktiver om at tilsyn og kontroll skal utføres av en *uavhengig regulerende myndighet*, uten at det er nærmere presisert hvordan et slikt organ skal organiseres.

Konkurransetilsynet for å klargjøre dette. Det antas at behovet for sektortilsyn vil svekkes etter hvert som de markedene som tidligere har vært dominert av statlige monopoler, begynner å fungere tilfredsstillende. St. meld. 17 (2002–2003) konkluderer imidlertid med at det allerede nå bør foretas en avgrensning av oppgavene mellom Konkurransetilsynet og sektortilsynene, slik at det førstnevntes ansvar på alle områder kommer tydeligere fram og at det blir klart at sektortilsynene bare skal ha en supplerende rolle, og dette bare på områder der det er sektorspesifikke forhold som gjør det nødvendig med et slikt supplement.

3.3.6 Samferdsel

3.3.6.1 Generelt om EUs politikk på området

Samferdsel er det området innefor offentlig tjenesteyting og forvaltning som er blitt sterkest påvirket av EØS-avtalen når det gjelder konkurranseutsetting, organisatoriske oppsplittinger og nye og kontroll- og styringsregimer. Det er her det i økende grad er blitt stilt krav om oppheving av statlige monopoler, rolleavklaring i forhold til statlig eierskap og nye former for reguleringer.

I grønnboka om tjenester av allmenn økonomisk betydning karakterisere EU-kommisjonen fellesskapets tilnærming til liberaliseringsprosessen innefor offentlig sektor som ”kontrollert”, ved at det er blitt foretatt en gradvis åpning for konkurranse, balansert mot hensynet til at alle borgere skal ha tilgang til universelle tjenester, og med spesiell vekt på å sikre en adekvat standard på reguleringen av grenseoverskridende tjenester som ikke kan reguleres godt nok bare på nasjonalt nivå (COM (2003) 270 final). *Grenseoverskridende tjenester* refererer seg i denne sammenheng først og fremst til tjenester innefor områdene telekommunikasjon, post og transport samt produksjon og distribusjon av energi.

Det traktatmessige grunnlaget for utviklingen på disse områdene finnes i EF-traktatens art. 3, der det med henvisning til Fellesskapets mål om å opprette et felles marked, sies at Fellesskapet plikter

- å innføre en felles politikk på transportens område
- å oppmuntre til at det etableres og utvikles transeuropeiske nett.

Allikevel var det først på begynnelsen av 1990-tallet at det ble tatt initiativ til å etablere det såkalte Trans-European Networks (TETEN), som hadde som mål å fremme grensekryssende infrastruktur innefor transport, telekommunikasjon og energi, bl.a. ved hjelp av tekniske standardiseringer og utvikling av muligheter for samkjøring av infrastruktur landene i mellom (*Monopoler for fall* Statskonsult 2001). I kjølvannet av dette er det kommet både regelverk og domsavgjørelser som har gjort at økende deler av virksomheten på de ulike områdene er blitt pålagt å åpne opp for konkurranse. Det er et karakteristisk trekk at konkurranseutsettingen er kommet gradvis gjennom ”pakker” med reguleringer som har åpnet for konkurranse innefor ulike segmenter eller deler av allerede eksisterende infrastruktur som telenett og jernbanenett.

Telesektoren er det området der denne utviklingen har nådd lengst. Dette skyldes utvilsomt like mye teknologisk utvikling som politisk initiativ og vilje. Ikke desto mindre illustrerer de ulike fasene i den nye reguleringen av området

den skrittvis utviklingen som grønnboka om tjenester av allmenn betydning refererer til. EU-kommisjonen tok allerede på midten av 80-tallet initiativ til utviklingen av det indre marked når det gjaldt telekommunikasjonstjenester og utstyr, men bare i form av anbefalinger. Noen land åpnet for konkurranse i løpet av de påfølgende år – forankret i nasjonale initiativ og regler.

EUs nye regulering av teleområdet skjøt først fart som følge av GB-Innosaken fra 1991 (jf. punkt 3.4.6.6). Den dreide seg om hvorvidt et belgisk selskap kunne bryte det eksisterende telemonopolet ved å selge tilleggstelefoner. Det var på dette tidspunktet ennå ikke utviklet sekundærlovgiving som kunne si noe om dette, så EF-traktatens art. 82, og art. 86 (2) ble anvendt direkte. Domstolen slo fast at monopoler er forbudt etter art. 82 og at teleselskapets virksomhet ikke falt inn under unntaksbestemmelsene i art. 86 (2), som gir adgang til å fravike hensynet til konkurranse for virksomheter av ”allmenn økonomisk betydning” når de utfører samfunnsplågte tjenester som er ulønnsomme for dem. Det ble videre slått fast at godkjenning av telefoner og annet utstyr kunne gjøres gjennom systemer uavhengig av teleselskapet.²² Etter dette ble det i tidsrommet 1994–1998 – gjennom en rekke nye direktiver – tatt stadig mer omfattende skritt i retning av å pålegge EU/EØS-landene full liberalisering av telesektoren. Reguleringene er senere (2000) blitt samordnet og revidert. Reglene gjelder sikring av tilgang til nettet for ulike operatører, avverging av misbruk av dominerende stilling i markedet samt ivaretagelse av sektorpolitiske mål. Det stilles også krav om nasjonal regulerende myndighet som skal være rettslig og funksjonelt atskilt fra virksomheter som opererer i markedet.

Tilsvarende – om ikke parallelle – utviklingsforløp har funnet sted på områder som vei, luftfart, energi, post og jernbane. Her har utviklingsforløpet tatt lengre tid, men tilnærmingen har vært den samme: Gradvis åpning for konkurranse gjennom nye direktiver osv. På disse områdene har det imidlertid vært godtatt at betingelsene for unntak fra hensynet til konkurranse er tilstede for deler av virksomheten. Posten har f.eks. i lang tid fått beholde visse monopolrettigheter når det gjelder brev, og både på post-, luftfarts- og jernbanesektoren kjøper staten opp ulønnsomme tjenester.

De ulike rettsaktene stiller på visse områder klare krav, mens det på andre felter gis stort rom for variasjon i etterlevelsen, ut fra hensynet til forhold i det enkelte land. Eksempler på klare bestemmelser kan være krav om at det skal åpnes for konkurranse om transporttjenester på jernbanenett over en viss lengde. Vurderinger av hvorvidt det er adgang til å få økonomisk kompensasjon for pålagte samfunnsoppgaver, må foretas fra sak til sak (jf. punkt 3.4.6.5). Det er også stort rom for ulike løsninger når det gjelder organisering av regulerende myndigheter, der hovedpoenget er at de må kunne sies å være rettslig og funksjonelt uavhengige av staten som eier innefor det aktuelle området. De vedtak organene fatter, skal ikke påvirkes av eierinteresser – verken statlige eller private. Det enkelte land har løst dette på forskjellige måter, for eksempel

²² GB- Inno- dommen og den tidligere omtalte Corbeau- dommen fikk stor prinsipiell betydning sammen med en annen dom (ERT-dommen) som var falt noen få måneder tidligere. EF-domstolen hadde tidligere avslått å anvende art. 86 (2) direkte, men det at den nå gjorde det, åpnet muligheten for å gå til nasjonale domstoler for å få prøvet om monopolrettigheter var nødvendig for å gjennomføre samfunnsplågte oppgaver.

ved å gi organene ulik grad av autonomi og en viss variasjon i myndighetsoppgaver. Ulik arbeidsfordeling mellom sektormyndighetene og konkurransemyndigheter forekommer også (*Monopoler for fall*, Statskonsult 2000).

3.3.6.2 Påvirkning i Norge

Norge som EØS-land er forpliktet til å iverksette de aktuelle bestemmelsene på samferdselsområdene på lik linje med EUs medlemsland. På noen områder har vi ligget i forkant av de rettslige kravene som EØS-avtalen etter hvert har ført med seg, mens vi på andre har fulgt takten i utviklingen av nye reguleringer. Eksempelvis kan nevnes at EUs postdirektiv, som blant annet inneholder maksimumsgrenser for nasjonale operatørers monopolrettigheter, og kriterier for krav til operatørene, kom i 1997. Norge fikk ny postlov i 1996. På grunnlag av den ble Posten BA skilt ut som et eget selskap, som raskt kunne tilpasse seg kravene da EU-direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen året etter. På jernbaneområdet har Norge åpnet for konkurranse på visse strekninger uten at dette har vært et pålegg i kraft av EØS-avtalen.²³

Pålegg gjennom EØS-avtalen om økt grad av konkurranseeksponering innenfor samferdselssektoren har skapt behov for å organisere denne typen virksomhet på nye måter. Tradisjonelt har sektoren vært dominert av statlige monopoler og av en organisering der regulering, myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon har foregått innefor et politisk styrt hierarkisk system. EØS-regelverket stiller ikke krav om bestemt typer av organisatoriske løsninger. Det ville være å blande seg inn i EU/EØS-landenes valg av organisering av offentlig sektor på en traktatstridig måte. Det har derimot vært hensiktsmessig å møte EØS-krav om å unngå rolleblanding, kryssubsidiering osv. med å skille ut tjenesteproduksjonen i egne virksomheter, opprette nye tilsynsorganer m.m.

EØS-avtalen påvirker imidlertid ikke bare organiseringen, den har også betydning for de statlige selskaperes økonomiske premisser. Her kommer statsstøtte-reglene inn og gir begrensninger f.eks. i forhold til hvilke betingelser som kan gis når et selskap opprettes. Blant annet sier nye retningslinjer for bruk av regelverket at det ikke kan gis statlige garantier til virksomheter (jf. punkt 3.3.5.5).

Når det gjelder kompensasjon for pålagte samfunnsoppgaver, fungerer det på den måten at staten kjøper tjenester av selskapene på områder som er ulønnsomme for selskapene, men likevel viktige ut fra politiske hensyn. Staten kjøper for eksempel tjenester av Posten, NSB og luftfartsselskaper ut fra miljømessige og distriktpolitiske hensyn. Tjenestene omfatter slikt som opprettholdelsen av småflyplasser, posttjenester i distriktene og jernbanetraffikk på linjer som er ulønnsomme eller der bruk av jernbane som transportmiddel kan ha stor miljømessig betydning. Dette er ordninger som faller inn under EF-traktatens art. 86 (2) / EØS-avtalens art. 59(2).

Å beregne riktig pris ved statens oppkjøp av tjenester innebærer imidlertid en spesiell utfordring. Som kompensasjon betraktet, skal det som betales ut til det

²³ I en studie av Vegdirektoratets EU-tilpasning bekreftes også at norske institusjoner innefor samferdselssektoren har tilpasset seg kravene fra EU gjennom EØS-avtalen på en *inkrementell* og effektiv måte. (ARENA Perort No 4/2002)

aktuelle selskapet ikke overstige de reelle kostnadene ved å utføre den pålagte tjenesten pluss en rimelig fortjeneste. Hvor stor en slik fortjeneste bør være, vil imidlertid være vanskelig å anslå på områder der markedet ikke fungerer. En annen utfordring ligger i å oppfylle kravet om at alle aktører i markedet skal ha samme mulighet til å konkurrere innefor de områdene som er åpnet for konkurranse.

ESA/EU-kommisjonen ser også på om det er organisatoriske forhold som fører til beslutninger som vrir konkurransen. Dersom det blir avdekket slike forhold, vil det aktuelle landet bli gitt pålegg om å finne en ny løsning som kan hindre dette. I noen direktiver gis det pålegg om at etterlevelsen av regelverket skal overvåkes og håndheves av *National Regulatory Authorities*. Dette kan i praksis henviser til både ett og flere organer innfor samme sektor. Det sentrale poenget er imidlertid at det organ som tar beslutning, for eksempel om tilgang til bruk av infrastruktur, ikke skal kunne instrueres eller overprøves av et statlig organ som har økonomiske interesser på samme område. Dette betyr i praksis at både den som tar den aktuelle beslutningen, for eksempel tildeler en lisens, og klageinstansen må være uavhengige av staten som eier.

Staten som eier tolkes erfaringsmessig i denne sammenheng som *eier på den aktuelle sektor* ²⁴.

Utfordringen i tilknytning til denne problematikken har ført til opprettelse av nye tilsyns- og reguleringsorganer som Statens post- og teletilsyn, Jernbanetilsynet og Luftfartstilsynet. Samferdselsdepartementet er fortsatt klageinstans i forhold til disse organene selv om departementet står som eier både av Posten og Avinor. ²⁵

3.3.7 Energi

3.3.7.1 EUs politikk på området

EU-traktatene inneholder ingen særskilte bestemmelser om energi, men det er allikevel utviklet konkret samarbeid med forankring i traktatbestemmelser som omhandler det indre marked og miljø. På dette grunnlaget er det blitt vedtatt sekundærlovgiving innefor områdene olje, naturgass og elektrisitet. De største utfordringene på energisektoren består i å *utvikle det indre marked* for gass og elektrisitet og å balansere energipolitikken mot miljøpolitikken. I dag er det fortsatt stort innslag av separate markeder. Utviklingen av transnasjonale nettverk for distribusjon av strøm og gass er en forutsetning for at målsettingen om et felles indre marked for energi skal kunne realiseres.

²⁴ Den såkalte *Teletopiasaken* illustrerer dette på en treffende måte. Teleoperatørselskapet Teletopia sendte i 1996 en klage til ESA angående manglende oppfyllelse av krav om bruk av uavhengig reguleringsorgan. Teletopia hadde i utgangspunktet klaget over vilkårene for tilgangen til Telenors telenett til daværende Statens teleforvaltning og fått medhold. Statens teleforvaltning påla Telenor å endre vilkårene, men en påfølgende behandling i Samferdselsdepartementet ga deler av vedtaket "oppsettende virkning". ESA fastslo at kravet om uavhengighet av eierinteresser ikke var oppfylt i forhold til departementet som klageorgan. Eieransvaret for Telenor ble etter dette overført til Nærings- og handelsdepartementet. Dette ble godtatt av ESA som god nok løsning.

²⁵ ESA har så langt ikke påklaget dette, men det pågår en diskusjon om overføring av eierskap til Nærings- og handelsdepartementet.

I et direktiv fra 1996 ble det lagt opp til en gradvis liberalisering av elektrisitetsmarkedet gjennom harmonisering av regler for både produksjon, overføring og forbruk. Det indre marked er ikke realisert i den forstand at elektrisitet handles fritt innefor hele EU/EØS-området. Det arbeides imidlertid for å få fjernet tekniske og andre hindringer for å få dette til. I juni 2003 ble det vedtatt et nytt direktiv som erstatter direktivet fra 1996. Det tas sike på full liberalisering av elektrisitetsmarkedet i 2007.

3.3.7.2 Utviklingen i Norge

Norge har på elektrisitetsområdet ligget langt foran de kravene EØS-avtalen setter til åpning for konkurranse. Vesentlige deler av det norske elektrisitetsmarkedet ble liberalisert allerede i 1990. Liberaliseringen gjelder først og fremst produksjon og omsetting av strøm. Forbrukerne kan fritt velge leverandør og det er etablert et felles nordisk kraftmarked. Staten eier imidlertid 90 prosent av det sentrale overføringsnettet.

4 Forholdet mellom EØS-avtalen og nasjonale forvaltningspolitiske mål og tiltak

4.1 Trekk ved den forvaltningspolitiske utviklingen i Norge

Forvaltningsreformer og omstilling er langt fra noe nytt fenomen, snarere like gammelt som forvaltningen selv. Fra og med 1980-tallet kan imidlertid dette oppfattes som et eget *politikkområde* med egen terminologi og særskilte organisasjonsenheter.

Generelt kan den økte vekten på forvaltningsreform på 80-tallet ses på bakgrunn av en internasjonal trend med kritikk av styringssvikt og offentlig byråkrati. Samtidig bør det understrekes at dette skiftet ikke primært var et resultat av impulser utenfra. Norsk forvaltning gikk etter en lang periode med til dels kraftig ekspansjon over i en fase med sterkt begrenset vekst. Bemanningen fikk ikke lenger øke i takt med økende kvalitetskrav og styringsambisjoner. I stedet ble det vurdert som mer nødvendig å omorganisere og rasjonalisere for å bli mer målrettet og for å øke kostnadseffektiviteten. Samtidig måtte forvaltningen utvikle en langt sterkere service- og brukerorientering for å møte byråkratikritikken.

4.1.1 Program- og kampanjefase

I motsetning til tidligere sektorvise reformer ble forvaltningsreformer på 80-tallet lansert som *programmer* for hele statsforvaltningen. Dette var bl.a. inspirert av danske erfaringer. Disse programmene ble lansert med større eller mindre *kampanjepreg*, jf. Produktivitetskampanjen (1982), Aksjon Publikum (1983), Moderniseringsprogrammet (1986), Den Nye Staten (1987).

Den internasjonale trenden for forvaltningsreform fikk etter hvert samlenavnet *New Public Management* (NPM). Dette omfatter en lang rekke ulike reformideer og tendenser som ikke nødvendigvis er konsistente innbyrdes. Felles er at offentlig forvaltning primært oppfattes som tjenesteytende virksomheter som bør hente sine forbilder fra servicebedrifter i privat sektor. Generelt legges det gjerne vekt på å begrense/reducere statens virksomhet. Forvaltningen som ivaretaker av verdier knyttet til rettssikkerhet og demokrati får derimot liten oppmerksomhet. Grovt sett kan det innenfor NPM skjelnes mellom to hovedstrømninger:

- Management-tenkning, herunder delegering og mål- og resultatstyring, der hovedtanken er å føre (resultat)ansvar nedover i organisasjonen
- Markedstenkning, herunder outsourcing, privatisering, konkurranseutsetting, der hovedtanken er å utsette virksomheten for et løpende effektiviseringspress gjennom konkurranse.

Disse strømningene overlapper også hverandre. Ulike grader av fristilling kan for eksempel oppfattes dels som økt vekt på management ved at lederne får videre fullmakter (indre fristilling), dels som en tilpasning til markedstenkning

ved at virksomhetene skilles ut av forvaltningen, omdannes til selskap og utsettes for konkurranse fullt ut (ytre fristilling).

Den strømmingen som gjaldt markedstenkning, ble inntil videre oppfattet som lite aktuell for norsk forvaltning. Den delen som gjaldt målstyring og indre fristilling ble derimot raskt adoptert i norsk forvaltningspolitikk, trolig fordi dette kunne bygge videre på erkjente behov for delegering som det var lang tradisjon for. Og selv om en sterk satsing på resultatorientering ble møtt med skepsis, fikk de nye visjonene også positiv respons, særlig fordi den bidro til å løse opp en sterkt sentralisert styring av budsjett-, lønns- og personalforvaltning. For eksempel var interessen for fristilling stor i en del etater på slutten av 80-tallet fordi det ble oppfattet å gi gode muligheter til lønnsheving.²⁶

Tidlig på 90-tallet ble den forvaltningspolitiske tenkningen systematisert i St. meld. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*. På flere måter var dette en videreføring av den gjeldende politikken, men enkelte sentrale premisser ble modifisert. Det ble bl.a. påpekt at *Forvaltningens formål, oppgaver og verdigrunnlag krever at forvaltningen er bevisst sin egen identitet og stiller egne krav til oppgaveløsning*. Tidligere oppfatninger om at staten kunne sammenliknes med en servicebedrift, ble altså nyansert med et budskap om at verdigrunnlag og målkonflikter er særegne for offentlig forvaltning. Dette ble også signalisert i meldingens undertittel *Fundament for fellesskap*. Fristillingsiveren ble forsøkt dempet ved at man betonte at forvaltningsorgan fortsatt skulle være hovedformen for organisering av statlig virksomhet og ved at statsforetak ble lansert som en tilknytningsform som kunne ivareta et sektorpolitisk engasjement bedre enn statsaksjeselskap.

4.1.2 Lavere profil, men store sektorreformer

Etter stortingsmeldingen kom en periode uten forvaltningspolitiske programmer og kampanjer. Meldingen ble fulgt opp og utdypet med retningslinjer og veiledninger – bl.a. for valg av tilknytningsform, bruk av styrer mfl. Det ble framlagt forvaltningspolitiske redegjørelser for Stortinget hvert annet år, men disse innebar i hovedsak bare justeringer i valg av prioriteringsområder. Generelt holdt den norske forvaltningspolitikken en relativt lav profil i perioden 1992–96.

Samtidig begynte effekten av tiltakene tidligere nå å vise seg. Videre fullmakter på budsjettområdet og på personalfeltet var begynt å gi statlige virksomheter handlefrihet til å disponere ressursene mer rasjonelt lokalt. Dessuten hadde pålegg om virksomhetsplanlegging og økt vekt på resultatorientering bidratt til en mer systematisk styring av det faglige innholdet av virksomheten. Skyggesiden ved dette var at rapporteringskravene etter hvert kunne bli svært belastende for lokalt nivå og samtidig skape en ny opplevelse av detaljstyring.

²⁶ Jamfør Statskonsult rapport 1999:19 *Erfaringer med mål- og resultatstyring i forvaltningen*. Statskonsult, rapport 2005:02

I denne perioden ble også Økonomireglementet utarbeidet, et reglement som konsoliderer mål- og resultatstyringen og gjør denne til etablert politikk med direkte føringer for etatsstyring og økonomiforvaltning. Dessuten ble økt handlefrihet lokalt møtt med økt vekt på ekstern kontroll av resultater, bl.a. ved at Stortinget opprettet en egen kontrollkomité med initiativrett og at Riksrevisjonen organiserte en avdeling for forvaltningsrevisjon.

Når det gjelder den faktiske forvaltningsutviklingen, var det likevel det viktigste i denne perioden at man sektorvis startet arbeidet med mange og omfattende fristillinger og selskapsdannelser. Dette gjaldt i første rekke i energisektoren og samferdselssektoren, der de store forvaltningsbedriftene nå var under press for å skilles ut fra det statlige systemet. Denne utviklingen var tydelig inspirert og styrt mer av sektorspesifikke føringer utenfra enn av den generelle, norske forvaltningspolitikken. Det gjaldt bl.a. å gjøre disse virksomhetene bedre i stand til å møte konkurranse på markeder som var i ferd med å bli skapt, og til å delta i og utnytte den teknologiske utviklingen innenfor den enkelte sektor.

Etter hvert viste det seg også at sektordepartementene i sine nye eierroller la seg på en forretningsorientert styring konsentrert om avkastningsmål – lite påvirket av om selskapene var særlovorganisert, statsforetak eller statsaksjeselskap. Eierstyring ble ikke oppfattet å dreie seg om sektormål eller samfunnsmessige hensyn. Slike hensyn ble henvist til ”eiernøytrale” virkemidler, så som lov og konsesjon.

4.1.3 Ny programfase

Mot slutten av 90-tallet kom en ny periode med forvaltningspolitiske programmer:

- *Det Norske Hus* (1996–97) var atypisk ved at det koblet forvaltningspolitikk til en langt bredere reformpolitisk agenda som nærmest ”overdøvet” det forvaltningspolitiske aspektet. Det Norske Hus bygde heller ikke på NPM-ideer, men derimot var det innslag av governance-tenkning ved at man var opptatt av kunnskapsbygging og politikkutvikling på tvers av sektorer og hierarkier.
- *Et enklere Norge* (1999) var derimot mer tradisjonelt med et smalt perspektiv, men med bredt nedslagsfelt. Ideen var å foreslå og gjennomføre et stort antall forenklingstiltak i statens forhold til kommunene, næringslivet og den enkelte. Regelverksforenkling og brukerorientering sto sentralt.
- *Fornyelsesprogrammet* (2000) hadde et langt bredere perspektiv og omfattet dessuten store sektorreformer. For å fornye tilliten til fellesskapsløsninger og offentlige velferdstilbud, ble det satset på å styrke brukerorienteringen, overføre ressurser mellom sektorer og fra administrasjon til tjenesteyting, og å delegerer og effektivisere på alle nivåer.

-
- *Moderniseringsprogrammet* (2002) tok opp i seg mye av de to foregående programmer, spesielt delegering, desentralisering og brukerorientering. Et nytt fokus var markedstenkning og å trekke konkurransepolitiske perspektiver inn i forvaltningspolitikken, bl.a. ved konkurranseutsetting, internfakturering, delprivatisering m.v. Fra å være et element i enkelte sektorpolitikker ble konkurranseutsetting nå en del av den generelle forvaltningspolitikken.

I oppfølgingen av de to siste programmene ble også rolleklarhet generelt og organisering av statlig tilsyn spesielt satt på dagsorden. Den sektorvise liberaliseringen har tydeliggjort at staten har mange roller som også kan oppfattes å være i konflikt med hverandre. Typisk gjelder dette forholdet mellom staten som eier, staten som reguleringsmyndighet og staten som tilsyn. Svaret har gått i retning av å samle eierskap til alle statseide selskaper under ett departement, og la sektordepartementene beholde reguleringsmyndighet på sine respektive områder, mens tilsynsfunksjonen skilles ut i egne, mer eller mindre uavhengige organer.²⁷ Fornylsesprogrammets linje var å slå sammen flere tilsyn og legge dem under et ”sektornøytralt” departement, mens det i kjølvannet av moderniseringsprogrammet ble arbeidet for å skille ut tilsynene enkeltvis og gi dem stor faglig autonomi i forholdet til vedkommende departement.

Et annet tema som ble aktuelt på slutten av 90-tallet, og som ble tatt opp i både fornylsesprogrammet og moderniseringsprogrammet, var selskapsorganisering av typisk ikke-kommersiell virksomhet. Sørensen-utvalgets (NOU 1999:15) flertall foreslo å gjøre sykehus til offentlig eide foretak, og i Mjøs-utvalget (NOU 2000:14) gikk flertallet inn for fristilling av universitetene. For sykehusene fikk dette synet gjennomslag da sykehusene ble statseide helseforetak (mens universiteter og høyskoler ble nettobudsjetterte forvaltningsorganer). Statlig eierskap til helseforetakene kan for øvrig reise spørsmål om en ny og mer sektorpolitisk utforming av statlig eierstyring.

4.1.4 Oppsummert

Sterkt forenklet kan den norske forvaltningspolitikken utvikling de siste 15-20 årene framstilles slik: I en første fase ble forvaltningspolitikken ”flagget” høyt med programmer og kampanjer for å skape energi og press for endring. Noe av kjernen i programmene var å legge bedre til rette for ledelse i det offentlige ved gi større handlefrihet lokalt, samtidig som ledelsen også skulle få et klarere ansvar for resultater. Dette skulle bl.a. bidra til at forvaltningen fungerte mer rasjonelt og resultatorientert og opptrådte med bedre serviceholdning utad. Markedstenkning var lite aktuelt i denne fasen, som kulminerte med en stortingsmelding som nyanserte reformbudskapet ved å peke på at det offentlige har særtrekk som skiller det fra privat sektor når det gjelder reform og omstilling.

²⁷ Jamfør St. meld nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn
Statskonsult, rapport 2005:02

Dernest kom en fase der den generelle forvaltningspolitikken var preget av konsolidering og kvalitetssikring av det utviklingsarbeid som var satt i gang. På den andre siden ble det imidlertid i flere sektorer innledet arbeid med vidtrek- kende reformer: Full (ytre) fristilling av sentrale statlige tjenesteytere for å møte konkurranse på eksisterende eller nyskapede markeder. Dette skjedde primært under innflytelse av sektorspesifikke føringer utenfra og var bare i mindre grad inspirert eller styrt av nasjonal forvaltningspolitikk.

I en tredje fase kom nye programsatsinger som varierte mht. innsatsområder, bl.a. ble regelverksforenkling gitt ny prioritet. Felles for dem var at de fornyet det politiske presset ovenfra for reform og omstilling. Omfanget av forvaltningsreform og omstilling både i bredde og dybde var nå blitt betydelig.

Et generelt trekk i denne fasen var at det nå var nødvendig å ta konsekvensen av den sektorvise liberaliseringen bl.a. ved å organisere for større rolleklarhet, samtidig som fristillingsbølgen begynte å spre seg til typisk ikke-kommersielle virksomheter. Dette åpner for større fragmentering av forvaltningen med påfølgende økte krav til samordning. Når markedstenkning – primært ved konkurranseutsetting – er blitt et stadig mer sentralt tema mot slutten av denne fasen, trekker dette også i retning av fragmentering og større utfordringer for samordning.

4.2 Drøfting av forholdet mellom norsk forvaltnings- utvikling, forvaltningspolitikk og påvirkningen fra EU/EØS

Vårt anliggende har vært å identifisere hvordan bestemmelsene i EØS-avtalen har påvirket norsk forvaltningspolitikk og norsk forvaltningsutvikling. Det vi har funnet er at regelverksutviklingen innefor enkeltsektorer og mer aktiv bruk av konkurransereglene har ført til viktige endringer når det gjelder arbeids- og organisasjonsformer, reguleringsmetoder og grad av konkurranseutsetting av ulike tjenester. Noen endringer har vært pålagt, slik som krav om konkurranse- eksponering innefor visse sektorer, mens andre – spesielt de organisatoriske – er blitt valgt for å kunne oppfylle politiske mål på en bedre måte eller for å unngå rolleblending osv. Den norske *forvaltningsmodellen* er på den måten blitt påvirket ved at store vertikale sektorer er blitt splittet og fragmentert.

Mer allment kan EØS-avtalen også sies å ha ført til økt rettsliggjøring innenfor områder som før har vært åpne for politiske beslutninger, og at den har virket normativt på områder der den ikke stiller eksplisitte rettslige krav. Det kan til og med reises spørsmål om den har vært brukt til å legitimere nasjonale beslutninger der det ville ha vært rom for å velge annerledes.

Disse påvirkningene av forvaltningsutviklingen synes imidlertid i liten grad å ha blitt gjort til et eksplisitt tema innefor forvaltningspolitikken. I St.meld. nr 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* nevnes ”EØS- prosessen” under punkt 7.6 *Internasjonalisering – en utfordring for forvaltningen*. Der vises det til behovet for å sikre en samordnet opptreden utad og

behovet for å styrke ” de enkelte forvaltningsorganenes evne til å mestre utgående spørsmål innefor egne ansvarsområder”. Det vises videre til at statssekretærutvalget for EØS-saker har satt ned en tverrdepartemental arbeidsgruppe som våren 1992 skal gi tilrådinger om organiseringen av EØS-arbeidet i forvaltningen.²⁸ Ut over dette er det ingen henvisninger til EØS-avtalen å finne i forvaltningspolitiske dokumenter. Avtalen synes å ha vært en rammebetingelse som har fått liten *eksplisitt* politisk oppmerksomhet når den overordnede forvaltningspolitikken er blitt utformet, men allikevel påvirket utviklingen både rettslig og praktisk.

Forholdet mellom det som har skjedd som følge av rettskrav og/eller en ”mykere” normativ påvirkning via EØS-avtalen og den mer særnorske forvaltningspolitikken, er imidlertid ikke enkelt å få oversikt over. Norske mål og prioriteringer synes på mange punkter å falle sammen med EØS-avtalens prinsipper og krav, men kan også ha referanse til andre forhold, slik som økonomisk og teknologisk utvikling. Norske mål kan også ha bakgrunn i påvirkning fra andre land eller internasjonale samarbeidsorganer, slik som OECD. Liberaliseringen innenfor offentlig sektor er det området der denne sammenvevingen av påvirkninger kan være spesielt vanskelig å ”dechiffrere”. Det som kan skilles ut som påvirkning gjennom EØS-avtalen, er rettslige krav som har medført konkurranseutsetting osv. Den økte *politiske aksepten* av bruk av konkurranseeksponering som virkemiddel, er imidlertid vanskeligere å tilbakeføre til en bestemt kilde. Det kan være grunn til å stille spørsmål om ikke de erfaringer som er gjort med den lovpålagte konkurranseutsettingen kan ha påvirket dette forholdet.

4.2.1 EUs ”forvaltningspolitikk” sett i forhold til den norske

For å kunne foreta en mer helhetlig drøfting av forholdet mellom norsk forvaltningspolitikk og påvirkningen fra EU gjennom EØS-avtalen, kan det være til hjelp å gå ut over den rent rettslige utviklingen og ta med i betraktning mer generelle ”forvaltningspolitiske” trender innenfor EU. Selv om EU ikke har forvaltningspolitikk som eget politikkområde med henblikk på harmonisering landene imellom, arbeides det for å få *felleskapet*, som forvaltningsmessig enhet, til å fungere på best mulig måte. Mange av de emnene som tas opp i den sammenheng, ville kunne plasseres innenfor en forvaltningspolitisk ramme dersom de ble tatt opp på nasjonalt nivå.

EUs hvitbok om *European Governance* som kom i 2000, gir en god oversikt over utfordringer og satsinger når det gjelder å få det daværende og framtidige fellesskapet til å virke på en legitim og effektiv måte. Hvitboken har blant annet en grundig gjennomgang av hva som må gjøres for å få til ”better regulation” – helt fra ekspertenes arbeid med nye lovutkast til håndheving og gjennomføring i det enkelte land. Utgangspunktet er at fellesskapsretten og prosedyrene for vedtak av nye regler er blitt svært kompliserte. Det tar lang tid å få vedtatt nye rettsakter og de blir ofte omfangsrige og detaljerte. Kanskje vedtas det også for mange regler på fellesskapsnivå. Likeartet håndheving er avhengig av et lojalt

²⁸ Prinsippene for EØS-arbeidet ble nedfelt i et rundskriv fra Statsministerens kontor. Samordningen ivaretas også igjennom koordineringsutvalget for EØS-saker og de mer enn tjue spesialutvalgene der ulike departementer sitter.

og effektivt forvaltningsapparat på nasjonalt nivå. Det må derfor settes inn tiltak for å

- vurdere grundigere hva som egner seg for regulering på fellesskapsnivå
- sikre tilstrekkelig ekspertise i arbeidet med utkast til nye rettsakter
- forenkle beslutningsprosedyrene
- styrke EU/EØS-rettens legitimitet i medlemslandene
- styrke homogeniteten i håndhevingen på nasjonalt nivå.

I tiden som har gått siden hvitboka ble lansert, er det blitt arbeidet med oppfølgingen både gjennom forslag til forenklede beslutningsprosedyrer, opprettelse av flere nye fagmyndigheter med tung faglig ekspertise, utvikling av metoder for "impact assessment" når nytt regelverk foreslås, økt bruk av "co-regulation" gjennom nettverk av nasjonale reguleringsmyndigheter og oppfordring til EU/EØS-landene om å innhente synspunkter fra berørte parter når nytt regelverk utarbeides.

Som EØS-land blir Norge både direkte og indirekte berørt av disse prosessene. Selv om EØS-landene ikke deltar i de besluttende organer, vil mer effektive beslutningsprosedyrer være gunstig i forhold til nytt regelverk som skal innlemmes i EØS-avtalen. Tiden mellom Kommisjonens forslag og behandling i EØS-komiteen vil kunne bli kortet ned. Grundigere vurdering av hva som egner seg for regulering på fellesskapsnivå, kan gi større rom for utforming av nasjonal politikk. Teknisk sett bedre regler vil lette innlemming og håndheving av lovverket. Medvirkning i "co-regulation" gir mulighet til å påvirke håndhevingspraksis i hele EØS-området.

4.2.2 Sammenfallende i tema og målsettinger

4.2.2.1 Regelforenkling

EUs arbeid med å forbedre utviklingen og forvaltningen av fellesskapsretten faller på en del områder sammen med problemstillinger som tas opp innenfor norsk forvaltningspolitikk, uten at dette kan tilbakeføres til EØS-avtalen som forankring eller inspirasjonskilde. Regelforenkling er et slikt område. Dette er et arbeid som har pågått i lengre tid, på grunnlag av nasjonal politikk, men også med idémessig forankring i OECD. St. meld. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* tok opp behovet for forenkling av regelverket. Den henviste til det regjeringsoppnevnte *Lovstrukturutvalg* som skulle fremme forslag om forenkling og kvalitetsheving av lover og forskrifter. Den henviste også til det regjeringsoppnevnte *Næringslovutvalget* som blant annet arbeidet med å se på hvilken virkning lover og regler har for næringslivet.

Etter at stortingsmeldingen ble lagt fram, har målsetting om regelforenkling gått igjen i forvaltningspolitiske policy-dokumenter – uavhengig av regjeringenes partipolitiske tilknytning, og forskjellige tiltak er blitt satt i gang for å oppfylle den. Innenfor programmet *Et enklere Norge*, som har vært fremmet av begge Bondevik-regjeringene, finner vi de samme *mål* for forenklingen som i EU-kommisjonens hvitbok (European Governace. A White Paper. 2001): Enklere regelverk og bedre reguleringsmetoder skal fremme økonomisk vekst og gjøre livet lettere for næringslivet og den jevne borger. Forholdet til EU og EØS-avtalen tematiseres imidlertid ikke i programmet. Det vises verken til de felles

målene eller til de utfordringene innlemming av EØS-regelverk i norsk lov- og forskriftsverk skaper for Norges mulighet til å oppfylle dem. Problemer i tilknytning til dette siste drøftes bare i et vedlegg til rapporten fra *Forskriftsdugnaden*, som utgjør et viktig prosjekt innenfor programmet. I vedlegget slås det fast at EØS-regelverket, som springer ut av en annen rettstradisjon enn den nordiske og som i tillegg representerer et regelverk som skal fungere mest mulig likt i hele EU/EØS-området, fører til flere og mer detaljerte regler og at det norske forskriftsverket som helhet er blitt mer innfløkt som følge av dette.²⁹

4.2.2.2 Brukerorientering og brukerrettigheter

Utviklingen innenfor EU/EØS-området har i tiden etter at EØS-avtalen ble inngått, vært preget av en økt oppmerksomhet rundt avveining av hensynet til konkurranse mot hensynet til at alle borgere skal ha tilgang til et godt tjenestetilbud. Mer ”aggressiv” bruk av EF- traktatens bestemmelser om at prinsippet om at fri konkurranse også skal gjelde for offentlig sektor, har ført til at det er blitt reist krav fra noen av EUs medlemsland om bedre sikring av borgernes rett til offentlige tjenester av en viss kvalitet³⁰. Innenfor norsk forvaltningspolitikk har ikke dette vært framhevet i samme grad. Det blir her lagt vekt på *brukerorientering* ved utformingen av tjenester. Sett ut fra en videre synsvinkel, er det imidlertid ikke vanskelig å se paralleller mellom EUs orientering mot brukerrettigheter og den mer generelle norske brukerorienteringen. Når EU vektlegger rettighetssiden mer enn den praktiske tilretteleggingen av tjenester, sier dette mer om ulike tradisjoner for styring og virkemiddelbruk enn om ulike politiske mål. EU representerer en mer legalistisk tradisjon enn den norske, og ser i større grad på rettsliggjøring som en nødvendig forutsetning for å kunne realisere politiske målsettinger.

4.2.2.3 Konkurransesom virkemiddel

Vi har sett at utviklingen innenfor norsk forvaltningspolitikk i retning av større satsing på bruk av konkurranseeksponering som virkemiddel for å dekke samfunnets behov for ”tjenester av allmenn betydning”, har hatt OECD og enkelte førende land, slik som Storbritannia, som normgivere og forbilder vel så mye som EØS-avtalen. EØS-avtalen har kommet med rettslige krav i samme retning og slik sett vært med på å påskynde prosessen. EØS-kravene er først og fremst kommet innenfor samferdsels- og energisektorene og har rettet seg mot nedbygging av statlige monopoler. Norge har på disse områdene i mange tilfeller ligget i forkant av kravene, men kunnskap om at de med stor sannsynlighet ville komme, har uten tvil vært med på å forme politikken.

Forskjellige varianter av konkurranseeksponering er tatt i bruk også i sektorer der det ikke foreligger rettslige krav innenfor fellesskapsretten. Dette gjelder både for Norge og andre EU/EØS-land, og det finnes store variasjoner i omfang og utforming.

²⁹ Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (G-0335): Forskriftsdugnaden. Vedlegg 5

³⁰ Jamfør EU-kommisjonens Communication on Services of general interest in Europe (2001/C 17/04), Green paper on Services of general interest (Com (2003) 270 final) og White Paper on services of general interest (Com (2004)374)

På områder som helsetjenester, utdanning osv. finnes det foreløpig ingen rettslige krav fra EUs side, mens det ut fra en mer radikal New Public Management-tilnærming kan anses som formålstjenlig med konkurranse også på disse områdene. EU er imidlertid midt inne i en omfattende diskusjon om disse spørsmålene. Grønnboka og hvitboka om tjenester av allmenn betydning viser til enighet innenfor EU om å sikre alle borgere og virksomheter slike tjenester, og at tjenestene skal ha både god kvalitet og være tilgjengelige for alle til en rimelig pris. Det pekes på at det er behov for å finne fram til en balansert kombinasjon av bruk av markedet og tradisjonell produksjon av offentlige tjenester, samtidig med at det understrekes at det, prinsipielt sett, ikke er noen motsetning mellom bruk av markedsmekanismene og sikring av gode tjenester til alle. Det rettslige grunnlaget for ”balanseringen” ligger i EF-traktatens art. 86(2) /EØS-avtalens art. 59(2), men både disse reglenes generelle karakter og den samfunnsmessige utviklingen gjør det nødvendig å gjøre opp status på området og klargjøre bruken av regelverket.

I Norge legges det i policydokumenter både for forvaltningspolitikken og konkurransepolitikken opp til økt bruk av konkurranse som virkemiddel til å få til en mer effektiv og brukervennlig tjenesteproduksjon. Konkurranse blir framhevet som *avgjørende for moderniseringsarbeidet*³¹. Her er det med andre ord et tydelig ideologisk sammenfall med EU/EØS når det gjelder oppfatning av den prinsipielle betydningen av konkurranse. I tillegg er det slik at når konkurranse tas i bruk ut fra egne politiske valg, får EØS-avtalen betydning for *hvordan* det kan gjøres. I prinsippet gjelder EØS-reglene bare for ”samhandlingen landene imellom”, men etter hvert som det indre marked også fungerer bedre når det gjelder grenseoverskridende handel med tjenester, vil det å skille ut tjenester som bare vil kunne omsettes i et nasjonalt marked være vanskelig. EØS-reglene vil derfor gjelde i de aller fleste saker, og det vil også være lite hensiktsmessig å operere med nasjonale regler som avviker mye fra EØS-reglene da det hele tiden vil kunne oppstå grensetilfeller når det gjelder hvilket regelverk som skal gjelde. Norsk konkurranselovgeving har for øvrig tilpasset seg dette, slik at det er stort sammenfall mellom de reglene som gjelder for nasjonale forhold og EØS-regelverket.

4.2.3 Oppsummering

Vi har sett at EØS-avtalen påvirker utviklingen av norsk forvaltning både direkte og indirekte, men at forvaltningspolitiske programmer etter St. meld. nr. 35 (1991–92) ikke refererer til avtalen som rammebetingelse eller drøfter påvirkningen avtalen har – sett i forhold til forvaltningspolitiske mål og tiltak. På bakgrunn av dette går det an å stille spørsmål om *hvorfor* dette ikke er blitt gjort, *hva* det kan ha medført og om det er grunner til å endre praksis. De to første spørsmålene ligger utenfor denne undersøkelsens mandat og det vil kreve innsamling av nye data å kunne gi et presist svar på dem, men det er allikevel fristende å komme med noen antydninger på grunnlag av det materialet vi allerede har.

³¹ Moderniseringsminister Morten A. Meyer i Konkurransetilsynets jubileumsskrift 2004. Statskonsult, rapport 2005:02

Når EØS-avtalen ikke er tatt eksplisitt med i betraktningen i de forvaltningspolitiske programmene som er kommet etter at avtalen trådte i kraft, kan det tenkes å ha ulike grunner:

- Tematiseringen har vært opplevd som unødvendig grunnet sammenfall i mål og prinsipper. Det har vært så stort sammenfall mellom norsk politikk og de påvirkningene som er kommet gjennom EØS-avtalen f.eks. når det gjelder rettslige krav om liberalisering innenfor offentlig tjenesteyting, at det ikke har vært behov for å drøfte eller problematisere forholdet. Norge har i de fleste tilfeller ligget foran EØS-kravene når det gjelder fristilling og bruk av konkurranse som virkemiddel, og det har derfor ikke vært nødvendig å vise til EØS-avtalen som avgjørende faktor. Det har vært en New Public Management-orientering av normativ karakter, som har falt sammen med og ”løpt foran” de rettslige kravene som er kommet gjennom EØS-avtalen.³²
- Det kan ha utspring i bevisste valg med bakgrunn i den politiske situasjon. Respekt for Norges ”nei” til EU-medlemskap og politisk enighet innenfor ulike regjeringer om å la EU-spørsmålet ”ligge dødt”, kan ha gjort at henvisninger til EØS-avtalen er blitt forsøkt unngått. Å vise til EU/EØS som bakgrunn og kilde for politiske mål og tiltak, er ikke blitt ansett som ønskelig eller nødvendig ut fra den gitte situasjon.
- Temaet faller utenfor EØS-avtalen. Det faktum at EU ikke har kompetanse til å utforme forvaltningspolitikk på fellesskapsnivå har ikke gjort det naturlig å orientere seg mot EØS-avtalen for forankring av forvaltningspolitiske mål og tiltak. EØS-avtalen har ikke stilt opp forbilder av generell karakter, slik som f.eks. OECD. Den har kommet med *rettslige krav* innenfor ulike sektorer, men dette er ikke blitt reflektert i den generelle forvaltningspolitikken.
- De forvaltningspolitiske programmenes *utforming* har spilt en rolle. De forvaltningspolitiske programmene har vært tema- og tiltaksorientert og har i liten grad drøftet forvaltningsutviklingens bakgrunn, endringer i rammebetingelser osv. Det har derfor ikke vært naturlig å ta opp internasjonal påvirkning – innbefattet EØS-avtalen – når programmene er blitt utarbeidet.
- Det har vært manglende *erfaring* med å forstå og tolke påvirkningene. Da EØS-avtalen ble inngått, var det ikke forutsett at den ville få konsekvenser for utviklingen av norsk forvaltning. Det har tatt tid å erfare og forstå at dette faktisk skjer. Det at påvirkningene har skjedd sektorvis, og på ulike områder har falt sammen med norske forvaltningspolitiske mål og satsinger, har gjort det vanskelig å overskue utviklingen. Forskning og utredninger som viser det faktiske forløp, er kommet først de senere år.

³² Enkelt personer som har vært opptatt av den forvaltningspolitiske utviklingen, har i noen tilfeller sett sammenhengen uten at dette har kommet inn i de forvaltningspolitiske dokumentene. Tormod Hermansen uttaler for eksempel ved en anledning: *Vi er under påvirkning fra Brussel og EU, der man har en annen forvaltningstradisjon. Ikke minst derfor bør vi være varsomme med å gå for langt i retning av uavhengige forvaltningsorganer. Over tid gir slike mekanismer et betydelig demokratisk underskudd.*

For å kunne gi svar på spørsmålet om hvilke ulemper manglende oversikt over påvirkningene fra EØS-avtalen kan ha ført med seg vil det også være behov for nærmere undersøkelser. Ut fra informasjon vi allerede har, vil det imidlertid kunne være snakk om både manglende utnyttning av faktiske handlingsrom for norsk politikk på områder der EU/EØS-retten er uklar, og om feilaktige tolkninger av hvilke krav som faktisk stilles. Dette gjelder løsning av både enkeltsaker og i forhold til forvaltningens organisering.

De ulike tilpasningene skjer innenfor den enkelte sektor, og det blir opp til de sektoransvarlige å finne ut hvilke løsninger som kan godtas. Det kan dreie seg om bruk av statsstøtte eller hvilke organisasjonsformer som ivaretar EØS-avtalens krav om åpenhet, klare roller osv. ESA ser det ikke som sin oppgave å drive veiledning overfor norske myndigheter når det gjelder hvilke løsninger som bør velges, eller hvordan eksisterende muligheter skal kunne utnyttes best mulig. De sier bare fra når det som foreslås, ikke kan godtas. Det blir derfor opp til den enkelte sektor å utarbeide egne forslag til løsninger. I noen tilfeller foreslås løsninger som kommer i strid med EØS-regelverket og ESA/EU-kommisjonens håndheving av dem. I andre tilfeller velges kanskje løsninger med god margin til hva som ville ha vært mulig.

4.2.4 Framtidige utfordringer

De framtidige utfordringene for de som arbeider faglig med forvaltningspolitikk, vil ligge i å opparbeide mer kunnskap om EØS-avtalens betydning for utviklingen både innenfor den enkelte sektor og for forvaltningen som helhet. Dette vil gjøre det mulig å gi bedre faglige råd til politikere som utformer politikken og til departementer og fagmyndigheter som arbeider med å finne gode løsninger i enkeltsaker.

Når det gjelder akkumuleringen av kunnskap, vil det være spesielt viktig å se på hvordan EØS-krav med åpning for ulike løsninger er blitt møtt og hvilke konsekvenser valg av løsninger har fått. Det vil også være viktig å utvikle rådgivingskompetanse, slik at de ulike forvaltningsorganene har et sted å henvende seg når de trenger veiledning.

Det vil videre være påkrevd å følge med i den utviklingen som foregår innenfor EUs forvaltningspolitikk. Arbeidet med "better regulations" vil være spesielt viktig da dette får direkte konsekvenser både for regleverksutvikling og for kontrollregimene innenfor den enkelte sektor. Sikringen av homogen håndheving får stadig mer oppmerksomhet, og det legges opp til at EUs fagmyndigheter får viktige roller i forhold til dette. Noen av dem får i oppgave å "inspisere inspektørene" ved at de skal kontrollere at de nasjonale tilsynenes kontrollrutiner er i samsvar med de krav fellesskapsretten stiller.³³ Reguleringsmetoder fastsettes også i økende grad gjennom transnasjonale nettverk mellom søsterorganisasjoner i det enkelte EU/EØS-land. En generell nasjonal reguleringspolitikk vil ikke kunne utformes uten et reflektert forhold til dette.

³³ Det siste eksemplet på dette finner vi innefor luftfartssektoren. Statskonsult, rapport 2005:02

Et annet område som peker seg ut som viktig for oppfølging, er arbeidet med utforming av klarere og mer utfyllende regelverk innenfor området ”tjenester av allmenn betydning”. Her vil både mulig utvikling av kvalitetskrav til offentlige tjenester, åpning for rettslige krav om konkurranseutsetting på områder der kompetansen hittil har ligget i det enkelte land, og fastsetting av klarere kriterier for når kompensasjon for samfunnspålagte tjenester ikke er statsstøtte få betydning for utviklingen av norsk forvaltning.

Et bedre kunnskapsgrunnlag og mer bevisst holdning til EØS-avtalens betydning for forvaltningsutviklingen i Norge vil også gi mulighet til å vurdere mulige motsetninger mellom nasjonale mål og den utviklingen avtalen medfører. Målene om færre og enklere regler og et mindre byråkratisk samfunn kan være eksempel på et område der forholdet ikke er helt uproblematisk.

Litteraturliste

Statskonsult:

EØS og tilsyn – Rapport 2003:3

I komiteer og korridorer, håndbok i EØS-arbeid – 3. utgave, 2002

(Be)Grep om tilsyn. Gjennomgang av statlige tilsynsordninger – Rapport 2002:12

EØS-arbeidet i norsk forvaltning – Rapport 2002:5

Norsk innflytelse i EU-komiteer – Rapport 2001:15

Norsk deltagelse i og forvaltning av EU-programmer – Rapport 2001:13

Den sosiale dialog i EU – Utfordringer for staten som arbeidsgiver og for norsk arbeidslivspolitik – Rapport 2001:26

God kjemi? – Rapport 2001: 1

Monopoler for fall – Publikasjon 2000

Erfaringer med mål og resultatstyring i statsforvaltningen - Rapport 1999:19

Folkerettens innflytelse på norsk lovgiving – Rapport 2000:3

Norsk deltagelse i EU-komiteer – Rapport 1999:6

EØS-forvaltningen i Norge – Rapport 1998:20

Stortingsmeldinger

St.meld. nr.17 (2002–2003) Om statlige tilsyn

St. meld nr 27(2001–2002) Om EØS-samarbeidet 1994–2001

St.meld. nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

NOUer og andre offentlige utredninger:

NOU 2004:15 Regional støtte og EØS-reglene

NOU 2003:34, Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten

Forskriftsdugnaden: Prosjekt for opprydding og forenkling av forskriftsverket.
Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet 2002

Veiledere:

Offentlig støtte. EØS-regelverket for støtte til næringslivet. Nærings- og handelsdepartementet 2000

Forskrift om offentlige anskaffelser. Nærings- og handelsdepartementet 2002

Forvaltningspolitiske redegjørelser og andre policydokumenter

Forvaltningspolitisk redegjørelse. Administrasjonsminister Nils Totland, 1994

Forvaltningspolitisk redegjørelse. Administrasjonsminister Nils Totland, 1996

Offentlig sektor - et spørsmål om tillit. Arbeids- og administrasjonsminister Laila Dåvøy, 1999

Fra ord til handling. Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman, 2002

Konkurransen er avgjørende i moderniseringsarbeidet. Artikkel av moderniseringsminister Morten A. Meyer i Konkurransetilsynets jubileumsskrift, 2004

Konkurransopolitisk handlingsplan. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001

EØS-avtalen:

Inger Hamre og Stemshaug (red.) *EU- og EØS-relevante tekster*, Senter for Europarett, Universitetet i Oslo, Universitetsforlaget 1999.

Annen litteratur

Andersen, Svein S. *The Mosaic Europeanization. An Organizational Perspective on National Re-contextualization*, ARENA working Papers 04/11

Graver, Hans Petter og Sverdrup, Ulf : *ESA – mer katolsk enn paven.* ? NHO 2002

Graver, Hans Petter: *National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy*, ARENA Working Papers 02/17

Graver, Hans Petter: *The Effects of EFTA Court Jurisprudence on the Legal Orders of the EFTA States*, ARENA Working Papers 04/18

Haibach, Georg: *Services of General interest in the EU: Reconciling Competition and Social Responsibility.* European Institute of Public Administration, Maastricht 1999.

Kassim, Hussein og Menon, Anand : *European Integration since the 1990s: Member states and the European Commission.* Paper prepared for ARENA, seminar 2004

Knill, C. *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Changes and Persistence*. Cambridge University Press, 2001

Martens, Maria: *Europeisering gjennom overvåking. En studie i ESAs opprinnelse og virkemåte* ARENA rapport 2/2001

Moen, Maria: *fører alle veger til Brussel? En studie av Vegdirektoratets tilpasning til EU og EØS-avtalen*. ARENA rapport 4/2002

Olsen, Johan P. *Unity, diversity and democratic institutions. What can we learn from the European Union as a large-scale experiment in political organization and governing ?* ARENA Working Papers 04/13

Olsen, Johan P. *Towards a European Administrative Space*, ARENA Working Papers WP 02/26

Olsen, Johan P. *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press 1996

Ove K. Pedersen, *EU i forvaltningen, Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*, Jurist – og Økonomforbundets forlag 2002

Jacobsen, Bengt, Læg Reid, Per og Pedersen, Ove K.: *Europaveie. EU i de nordiske centralforvaltninger*. Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

Schout, Adriaan: *Organisational Analysis of a Europeanisation Process. A Dutch Experience*, European Institute of public administration, Maastricht 2001

Sverdrup, Ulf : *Ambiguity and adaption. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled processes*. ARENA report 00/8

Trondal, Jarle . *Administrative Integration across Levels of Governance. Integration through Participation in EU Committees*, 2001.

Effekter av EUs nya förvaltningsorgan för svensk offentlig förvaltning, Statskontoret, 2003.

Statlig tilsyn. Statskontoret, Stockholm 2002, SOU 2002: 14

Fem år i EU. Statskontoret, Stockholm 2000

Myndigheter og marknader – tydligare gräns mellan offentlig och privat. Konkurrensverkets rapportserie : 2004 : 4, Stockholm 2004

Trondal, J. og Veggeland, F. (1999) *Norske myndigheter og EØS. Mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk*, Oslo: ARENA, Paper 10/1999

Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy, (red.) *Utenfor, Annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. ARENA 1999.

Larsen, Læg Reid, Wik. *EU i Norge*. LOS-rapport R 9908, 1999

EU-kommissionen:

White Paper on services of general interest COM(2004)374

Green Paper on services of general interest COM (2003) 270 final

Internal Market Strategy. Priorities 2003–2006 COM (2003) 238 final

The operating framework for the European Regulatory Agencies COM (2002) 718 final

Services of general interest in Europe (2001/C 17/04)

2000 Review of the Internal Market Strategy COM (2000) 257 final

White Paper on European Governance SEC (2000) 1547/final

REFERANSER

Tittel:	Påvirkning uten politikk? Om EØS- avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning
Forfatter(e):	Dag Solumsmoen og Sissel Vemundvik
Statskonsults rapportnummer:	2005:2
Prosjektnummer:	104900
Prosjektnavn:	EØS og utfordringer for det statlige moderniseringsarbeidet
Prosjektleder:	Sissel Vemundvik
Oppdragsgiver(e):	Moderniseringsdepartementet
Resymé:	<p>Norge ble i 1994 tiknyttet EU gjennom EØS-avtalen. Avtalen har påvirket norsk forvaltning på ulike måter. Det samhandles med overnasjonale organer, EØS-regelverk skal innlemmes i norsk rett og håndheves av norske forvaltningsorganer og EFTAs overvåkingsorgan ESA. Regelverksutviklingen innefor ulike sektorer og økt bruk av konkurransereglene overfor offentlig sektor har ført til endringer i statens arbeids- og organisasjonsformer. Dette er i liten grad reflektert i forvaltningspolitiske dokumenter.</p>
Arbeidsområde:	Strategi
Emneord:	EØS-avtalen , forvaltningsutvikling, forvaltningspolitikk, sektorvis påvirkning,, konkurransereglene, stasstøtte, Fornyelsesprogrammet, Moderniseringsprogrammet
Dato:	Februar 2002
Sider:	49
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO