

Rapport 2002:5

# **EØS-arbeidet i norsk forvaltning**

## Forord

EØS-avtalen har nå virket i åtte år. Hvilken betydning den har hatt for Norge blir drøftet i en stortingsmelding under utarbeidelse i Utenriksdepartementet. Denne rapporten er en del av det underlagsmaterialet som blir brukt i den forbindelse. Rapporten tar opp hvordan avtalen har virket inn på norsk forvaltning. Den belyser i hvilket omfang avtalen berører de ulike sektorene og hvordan de organiserer og gjennomfører det EØS-relaterte arbeidet. Den tar opp hvilke utfordringer EØS-avtalen har medført for forvaltningen, hvordan de er blitt møtt i de åtte årene som er gått og hva som fortsatt kan gjøres for å få bedre resultater. Den gir til slutt konkrete anbefalinger i forhold til dette.

Rapporten bygger på tidligere arbeider utført av Statskonsult, relevant forskning og nyinnsamlet materiale. Utenriksdepartementet har spesielt ønsket å sette søkelyset på forvaltningens kontakt med brukere og publikum i forbindelse med utarbeidelse og implementering av nytt EØS-regelverk. Departementet har ansett det som viktig både å få kartlagt eksisterende praksis og å få drøftet mulige nye strategier. Utenriksdepartementet har også vært opptatt av at rapporten skulle undersøke forholdet mellom effektiv implementering og aktiv utnyttelse av de mulighetene EØS-avtalen gir til medvirkning i ekspertgrupper under EU-kommisjonen når nytt regelverk forberedes. Videre er nordiske kontakters betydning for EØS-arbeidet i Norge viet spesiell oppmerksomhet.

Det nye materialet rapporten bygger på, er samlet inn ved hjelp av intervjuer i ulike departementer, direktorater og ikke-statlige organisasjoner. Den siste gruppen er tatt med for å belyse brukerperspektivet. Statskonsult takker alle de som har vist imøtekommenhet og latt seg intervjuet. Uten deres medvirkning ville rapporten ha brakt lite nytt.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Avdelingsdirektør Jørn Skille har vært prosjektansvarlig. Sissel Vemundvik har vært prosjektleder, og rapporten er utarbeidet av Jan Ole Gudmundsen og Sissel Vemundvik. Ingri Assum, Henning Hunthorp Johansen og Marthe Indset har vært prosjektmedarbeidere. Anne-Grete Aase har deltatt i slutføringen av rapporten.

April 2002

Jon Blaalid  
direktør

---

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>6</b>
1.1    Bakgrunn .....	6
1.2    Metode og datagrunnlag .....	6
<b>2 EØS-avtalens innvirkning på forvaltningen .....</b>	<b>8</b>
2.1    Et fjerde forvaltningsnivå .....	8
2.2    Konsekvenser for oppgaver og arbeidsformer.....	8
2.3    Ulik innvirkning på sektorene .....	8
2.4    Arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater .....	9
2.5    Et ”EØS-segment” i forvaltningen .....	10
2.6    Organisatoriske konsekvenser av EØS-avtalen.....	11
<b>3 Sentrale utfordringer i tilknytning til EØS-avtalen .....</b>	<b>13</b>
3.1    Innflytelse på nytt regelverk .....	13
3.2    Samordning.....	14
3.3    Gjennomføring i norsk rett .....	15
3.4    Fordeler og ulemper med harmonisering av regelverk.....	15
3.5    Bruk og etterlevelse av regelverket .....	16
3.6    Samspillet mellom politikere og forvaltning i EØS-saker.....	17
<b>4 Sentrale trekk ved EØS-arbeidet .....</b>	<b>18</b>
4.1    Styring og ledelse .....	18
4.2    Strategier.....	20
4.3    Prioriteringer.....	21
4.4    Rutiner, organisering og ressurser .....	22
4.5    Nytten av sentrale organer, rutiner og støttefunksjoner .....	24
4.6    Arbeidet med gjennomføring av EØS-rettsakter i norsk rett.....	24
4.6.1    Utfordringer i gjennomføringsarbeidet.....	25
4.6.2    Implementeringsarbeidet og ESAs krav og praksis .....	26
4.6.3    Nytten av deltakelse i EUs forberedelse av nytt regelverk.....	26
4.6.4    Forsinket gjennomføring .....	27
4.7    Kontakt mellom myndigheter og brukergrupper .....	28
4.7.1    Tradisjonelle høringer.....	28
4.7.2    Tidlig brukerkontakt styrker kvalitet og legitimitet .....	28
4.7.3    Lite ressurser til tidlige høringer .....	29
4.7.4    Nye metoder for kontakt.....	29
4.7.5    Sektorspesifikke kontaktmønstre.....	31
4.7.6    Effekten av brukerkontakt – sett fra myndighetenes side.....	31
4.7.7    Kontakten sett fra brukernes ståsted .....	32
4.7.8    Norsk kontakt med brukergrupper sett i nordisk perspektiv .....	34
4.7.9    Oppsummering .....	34
4.8    Kontakt med nordiske land i EØS-arbeidet.....	35
<b>5 Fortsatte utfordringer .....</b>	<b>37</b>
5.1    Styring og ledelse .....	37
5.2    Samordning.....	37

---

5.3	Forenkling av prosedyrer og rutiner .....	37
5.4	Styrking av komitédeltakelsen.....	37
5.5	Tilføring av ressurser og styrking av kompetanse.....	38
5.6	Mer effektiv gjennomføring .....	38
5.7	Utvikling av støttefunksjoner .....	38
5.8	Styrking av kontakten med brukere og publikum .....	38
5.9	Felles informasjonsstrategi for hele forvaltningen .....	38
<b>6</b>	<b>Konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>39</b>
6.1	Anbefalinger .....	39

## **Litteratur og kilder**

---

## Sammen drag

EØS-avtalen berører de forskjellige delene av forvaltningen i ulik grad. Noen sektorer har et stort innslag av EØS-relaterte oppgaver, andre ikke. De sektorene som er mest berørt, kjennetegnes ved høy grad av regelverksharmonisering med EU. Fagområdene matvaretrygghet og kjemikalier er eksempler på dette. Regelverksarbeidet er den EØS-relaterte oppgaven som har størst omfang. Andre sentrale oppgaver finnes i tilknytning til deltakelse i EUs ulike programmer, for eksempel rammeprogrammer for forskning. Tilsyn og andre former for anvendelse av regelverk blir også berørt av EØS-avtalen.

EØS-avtalen har i liten grad ført til at forvaltningen har fått *helt nye* oppgaver. Det er i mye større utstrekning snakk om at allerede eksisterende oppgaver må utføres innefor en ny ramme. Regler som før ble utviklet innefor vårt eget lands grenser, blir for eksempel nå utarbeidet i EU og innlemmet i norsk rett ved hjelp av egne prosedyrer. Dette betyr mer begrenset saksbehandling i norsk forvaltning, men mer arbeid med prosedyrer i tilknytning til innlemmingen. Det betyr også at norske fagfolk må dra til Brussel for å være med i forberedelsen av nytt regelverk, mens dette tidligere foregikk i Norge. EU er i dette perspektivet blitt kalt *et fjerde forvaltningsnivå* (Trondal 2001) som det er nødvendig å forholde seg til.

Det at oppgaver må løses innenfor rammen av EØS, har gitt forvaltningen en rekke nye utfordringer, men også noen klare fordeler. En sentral utfordring finnes i tilknytning til det å kunne medvirke i utformingen av EØS-regelverk. Fagfolk fra EFTA-siden kan bare delta i saksbehandlingen på det tidligste stadiet, og ikke i forberedelsene til de endelige vedtakene i EUs politiske organer. Dette gir svekkede muligheter både til å holde norske politikere informert om utviklingen i en sak og å medvirke til at regelverket får en utforming som fungerer godt under norske forhold. Andre utfordringer finnes i forhold til arbeidet med innlemming av EU-regelverket i norsk rett. Disse utfordringene er sammensatte. De angår både saksmengde, gjennomføringsfrister og møte mellom to ulike rettstradisjoner. EØS-avtalens eget overvåkningsorgan, ESA, stiller dessuten egne krav til hvordan regelverket skal utformes. Prosedyrene rundt innlemmingen blir også opplevd som utfordrende. De er tidkrevende og i de fleste tilfeller ikke utslagsgivende i forhold til sakenes innhold.

Fordelene med EØS-samarbeidet blir først og fremst poengtert av sektorer med stort behov for harmonisering av regelverk over landegrensene. Det påpekes at Norge neppe hadde oppnådd de samme resultater på egen hånd. Det oppleves også som nyttig å kunne ha direkte tilgang til et bredere faglig miljø.

EØS-arbeidet har i liten grad ført til organisatoriske endringer i forvaltningen. Det EØS-relaterte arbeidet består i alt vesentlig av løpende saker som ikke krever behandling i egne organer. Det er blitt opprettet koordinerende enheter innefor de mest berørte sektorene, og på overordnet nivå er det utformet et system for samordning gjennom spesialutvalg. Ut over dette er det få eksempler på organisatoriske nyskapinger – eller omorganiseringer – som entydig kan tilbakeføres til EØS-avtalen.

---

EØS-arbeidet byr også på kompetansemessige utfordringer. I tillegg til faglig kompetanse krevers språkkunnskaper, kunnskap om EU/EØS-systemets oppbygging og arbeidsformer, og evnen til å mestre EUs møtekultur. Denne kompetansen er vanskelig å skaffe til veie gjennom rekruttering. Den må bygges opp innenfor den enkelte virksomhet. Dette gjøres i betydelig grad, men ikke alle har et systematisk grep om opplæringen. Det hender at nye medarbeidere sendes ut på oppdrag uten å ha fått den nødvendige innføring i hvordan det skal arbeides.

EØS-arbeidet får relativt liten oppmerksomhet fra toppledelsen i de ulike departementene. Arbeidet ivaretas i stor utstrekning av saksbehandlere og ledere på lavere og midlere nivå. Årsaken til dette er sammensatt. De fleste saker er kurante og av teknisk karakter, men på grunn av at norske ministere ikke må bidra i forhold til EUs beslutningsprosess, blir ikke sakene løftet opp på høyere nivå. De behandles dessuten ofte først når EU har fattet sine vedtak og nye regler skal innlemmes i norsk rett. Dette er ofte arbeid av rent prosedyremessig karakter. Den manglende oppmerksomheten fra lederhold oppleves i mange tilfeller som problematisk for de som har ansvar for det EØS-relaterte arbeidet da det fører til mangel på strategisk tilnærming og klare prioriteringer.

På direktoratsnivå er toppledelsen mer engasjert i EØS-arbeidet og gir det høy prioritet. For disse virksomhetene er det imidlertid et problem at de har for lite ressurser til å kunne arbeide så målrettet som de ønsker. Stor saksmengde og tunge prosedyrer i tilknytning til implementering gjør at det bl.a. ikke blir mulig å delta særlig aktivt i utviklingen av nytt regelverk innefor EU-kommisjonens ekspertgrupper, der EFTA-landene har mulighet til å påvirke innholdet i nye rettsakter.

De fleste EU-rettsakter innlemmes i norsk rett i form av forskrifter. Dette forskriftsarbeidet er krevende. EU-reglene er utformet innefor en annen rettstradisjon enn den norske. De kan være vanskelige å fortolke. Språket kan være komplisert og oversettelsene ikke gode nok. Justisdepartementets skriftlige veileder i lovteknikk oppleves som mangelfull. EU-regelverk er, som følge av alt dette, i noen tilfeller blitt feil implementert. Forskrifter har ikke alltid fått en teknisk sett god utforming.

Å være aktive i ekspertgrupper i den innledende fasen av regelverksutviklingen gir bedre forståelse av regelverket, men avhjelper ikke alle vanskeligheter i forbindelse med utarbeidelsen av de nye forskriftene. Det kan ta lang tid fra det første ekspertgruppemøtet til endelige vedtak fattes. Innholdet kan endres i EUs beslutningsorganer der Norge ikke deltar, og nye medarbeidere kan ha overtatt sakene når reglene til slutt skal innlemmes i norsk rett og det konkrete forskriftsarbeidet begynner.

Sammenliknet med andre nordiske land har norsk forvaltning relativt lite kontakt med brukergrupper og publikum i forbindelse med utviklingen av nytt EØS-regelverk. Tradisjonelle høringer blir gjennomført i forbindelse med innlemmingen i norsk rett, men det er foreløpig bare unntaksvis faste rutiner for

---

kontakt på tidligere stadier, mens det ennå er mulig å påvirke EU-kommisjonsens arbeid med utformingen av forslag til nye rettsakter.

Brugergruppene synes de blir konsultert i altfor liten grad. De benytter seg også i stor utstrekning av andre kanaler enn norske myndigheter for å holde seg orientert om det som skjer innenfor EU. Ofte ligger de foran de aktuelle departementene når det gjelder informasjon om hva som er under utvikling. Nye kontaktmønstre er imidlertid under utvikling. Departementer og andre myndighetsorganer gjør forsøk med kontaktmøter, forbrukerpanel, åpne høringer på Internett og bilaterale kontakter med ulike organisasjoner og grupperinger.

Kontakten med de nordiske land er viktig for Norge i EØS-arbeidet. Mye av kontakten er uformell. I offisielle sammenhenger er ikke Norge så interessant for de andre landene. De nordiske kontaktene er viktige både når det gjelder samordning av synspunkter på et tidlig stadium, oppfølging mens sakene er til behandling i EUs beslutningssystem og ved innlemmingen av EU-rettsakter i norsk rett.

Det blir oppfattet som krevende å følge aktuelle saker mens de er til behandling i EU. Departementene synes selv at de ikke i tilstrekkelig grad greier å få dette til. Dette gjør at bestemmelser som får betydning for Norge, kan komme som en overraskelse både på myndigheter og brukere. De mest berørte departementene arbeider med å forbedre seg i forhold til dette.

Norsk forvaltning synes å ha møtt de utfordringene som EØS-avtalen har ført med seg med en betydelig innsats – spesielt blant saksbehandlere, men det finnes fortsatt rom for forbedringer. Statskonsult anbefaler, på bakgrunn av de undersøkelser som denne og tidligere rapporter bygger på, at det EØS-relaterte arbeidet gis større oppmerksomhet fra lederhold, at det tilføres tilstrekkelige ressurser og at det utvikles klarere strategier og prioriteringer både samlet sett og innefor den enkelte sektor, at prosedyrer og rutiner i tilknytning til innlemming av EU-regelverk i norsk rett om mulig forenkles, og at frigjorte ressurser brukes mer aktivt i en tidlig fase av regelverksarbeidet der norske synspunkter kan fremmes overfor EU-kommisjonen.

Det anbefales også at nye medarbeidere gis nødvendig opplæring og at det utvikles bedre støttefunksjoner i form av veiledning i forskriftsarbeid samt bedre og raskere oversetting av EU-regelverk som skal innlemmes i norsk rett. Kontakten med brukergrupper og publikum bør styrkes og det bør utvikles en felles informasjonsstrategi for hele forvaltningen. De enkelte sakene bør følges bedre opp mens de er til behandling i EUs beslutningssystem.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Den foreliggende rapporten om EØS-arbeidet i forvaltningen er utarbeidet på oppdrag fra Utenriksdepartementet som et ledd i departementets innsamling av grunnlagsmateriale til en stortingsmelding om arbeidet med EØS-saker. Meldingen er ment å være den første i en rekke av årlige meldinger. Ettersom det er gått snart åtte år siden EØS-avtalen trådte i kraft, vil denne første meldingen naturlig nok bli mer omfattende enn de påfølgende årlige meldingene. Den skal belyse og oppsummere de erfaringene som er gjort i hele denne forholdsvis lange perioden.

Statskonsult har siden 1999 foretatt flere ulike kartlegginger og analyser av EØS-avtalens innvirkning på forvaltningen, og av den praksis som følger av de rettigheter og plikter avtalen gir i forhold til utvikling, implementering og forvaltning av nytt regelverk. Ulike forskningsmiljøer har også arbeidet med saksfeltet og framskaffet nyttig kunnskap på en rekke punkter. Det er imidlertid ikke tidligere foretatt noen helhetlig beskrivelse og vurdering av EØS-arbeidet i forvaltningen.

Utenriksdepartementet ønsker å gi en slik samlet framstilling av forvaltningens EØS-arbeid i sin stortingsmelding. Statskonsults bidrag i forhold til dette er samlet i denne rapporten, som trekker veksler både på tidligere statskonsultarbeider, forskningsresultater og nyinnsamlet materiale. Når det gjelder forhold som ikke tidligere har vært tilfredsstillende belyst, er det lagt spesiell vekt på å utrede departementers og fagmyndigheters kontakt med brukergrupper og publikum mens nytt regelverk er under forberedelse i EU-kommisjonen. Det vil si på et tidspunkt da det ennå er mulig for EFTA-siden å komme med innspill. Det er videre lagt vekt på å undersøke forholdet mellom høyt aktivitetsnivå i denne perioden og effektiv gjennomføring av det nye EØS-regelverket i norsk rett. Et annet punkt som er viet spesiell oppmerksomhet, er kontakt med de øvrige nordiske land – både når det gjelder utforming av faglige og politiske standpunkter, og innhenting av informasjon i de fasene der EFTA-landene ikke har adgang til å delta i beslutningsprosessen.

## 1.2 Metode og datagrunnlag

Rapporten bygger på tidligere utredning og forskning som har tatt for seg ulike sider ved EØS-avtalens betydning for Norsk forvaltning – supplert med nyinnsamlet materiale. De nye dataene er kommet fram ved hjelp av intervjuer med ledere, fagpersonell og informasjonsmedarbeidere fra utvalgte departementer og direktorater. Utvalget av departementer og direktorater er blitt foretatt på bakgrunn av kartlegginger som viser hvor EØS-avtalen har størst innvirkning på det daglige arbeidet. Dette omfatter bl.a. deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper under EU-kommisjonen, (Statskonsults rapporter 1999:6 og 2001:15) og et stort antall nye rettsaker som skal gjennomføres i norsk rett. De utvalgte virksomhetene er Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Helsedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Justisdepartementet,



---

Samferdselsdepartementet, Statens forurensningstilsyn, Statens næringsmiddel-  
tilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Legemiddelverket og Arbeidstilsynet.

I tillegg til dette er rapporten basert på gjennomgang av de ulike departement-  
enes Internettsider med henblikk på hvordan de bruker Internett til å kommu-  
nisere med sine brukere osv.

På brukersiden er det blitt foretatt intervjuer med Forbrukerrådet, Norges  
naturvernforbund, Teknologibedriftenes landsforening og Prosessindustriens  
landsforening.

---

## 2 EØS-avtalens innvirkning på forvaltningen

### 2.1 Et fjerde forvaltningsnivå

EØS-avtalen er den mest omfattende og forpliktende internasjonale avtalen Norge har inngått, og den berører forvaltningen og dens arbeid på vesentlige punkter. I og med EØS-avtalens ikrafttreden er EU blitt et *fjerde forvaltningsnivå* (Trondal 2001) som både politikere og administrasjon må forholde seg til. Karakteristikken er treffende i den forstand at den peker på en meget sentral konsekvens av avtalen, nemlig at arbeid som forvaltningen tidligere utførte på nasjonalt nivå, nå impliserer et transnasjonalt nivå.

### 2.2 Konsekvenser for oppgaver og arbeidsformer

At arbeid som forvaltningen før utførte på nasjonalt nivå, nå impliserer et nivå som går ut over landets grenser, berører ikke først og fremst hvilke oppgaver det skal arbeides med, men snarere *hvordan* det skal arbeides. Det vi ser er da også at EØS-arbeidet i alt vesentlig utføres som integrert del av forvaltningens daglige arbeid. Men selv om oppgavene i liten grad er endret, er nye aktiviteter og arbeidsformer kommet til. Det faktum at EØS-sakene prosedyremessig behandles som tradisjonelle utenriksaker, gjør i tillegg at rutiner som tidligere ble brukt relativt sjelden, nå benyttes jevnlig.

Både departementer og direktorater er involvert i arbeidet med utvikling og implementering av regelverk, mens de andre typene av oppgaver fordeler seg både på disse nivåene og lenger ned i systemet. Oppgaver i tilknytning til overvåking, kontroll og innhenting av informasjon er i stor utstrekning lagt til tilsynsorganer osv.

EØS-regelverket får innvirkning på mange rutiner og arbeidsoppgaver på ulike nivåer i forvaltningen. Oppgaver som før er blitt løst ut fra nasjonale standarder, underlegges en EØS-standard. Skjema skal utformes på nye måter, kontroller skal følge nye rutiner, statistikk skal utarbeides etter nye prinsipper osv.

### 2.3 Ulik innvirkning på sektorene

Når det gjelder EØS-avtalens innvirkning på oppgavene – og da spesielt på regelverksutviklingen, er det en relativt stor ulikhet sektorene imellom. I perioden 1994–99 var det Nærings- og handelsdepartementet, Sosial- og Helsedepartementet og Justisdepartementet som hadde flest lovendringer som følge av EØS-avtalen – tett fulgt av Landbruksdepartementet, Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet. Forsvarsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet hadde ingen lovendringer av denne typen (Statskonsults rapport 2000:3).

Det finnes ingen fullstendig oversikt over den produksjonen av forskrifter som har sitt utspring i EU-direktiver, men foreløpige undersøkelser viser at det bl.a. innefor områdene *tekniske handelshindringer* og *næringsmidler* er et kontinu-

---

erlig forskriftsarbeid (Statskonsults rapport 2000:15). Tekniske handelshindringer berører mange ulike departementers saksområder og involverer derfor ulike sektorer i forbindelse med utarbeidelsen av forskriftene. Det samme gjelder til en viss grad også næringsmidler, der både Landbruksdepartementet, Helsedepartementet og Fiskeridepartement er involvert. Et annet departement som har et omfattende ansvar for implementering av EØS-basert regelverk (direktiver og forordninger), er Miljøverndepartementet. Både på næringsmiddelområdet og innenfor visse deler av miljøsektoren er det så godt som total harmonisering av regelverket innenfor EØS-området. Det samme gjelder for dyrehelse. Det betyr at alt forskriftsarbeid er "EØS-arbeid".

At et departement ikke har ansvar for EØS-basert regelverk betyr ikke at det ikke berøres av regelverksarbeidet knyttet opp til EØS. Et eksempel er Utdannings- og forskningsdepartementet som har forvaltningsansvar for helseutdanningene, mens Helsedepartementet har godkjenningsansvaret for helsepersonell etter endt utdanning, og derved for EØS-reglene om gjensidig godkjenning av yrkeskompetanse for helsepersonell. Det er derfor et utstrakt samarbeid mellom de to departementene på dette feltet. Et annet eksempel er Justisdepartementet som bare har noen få EU-direktiver på eget forvaltningsområde, men har en viktig rolle som faglig veileder for regelverksarbeidet i fagdepartementene.

Forvaltningen har også arbeidsoppgaver i tilknytning til deltakelse i EUs handlingsprogrammer og rammeprogrammer for eksempel innenfor forskning, IT-politikk, kultur, utdanning, miljø og folkehelse. Deltakelse i programkomiteer og arbeid opp mot norske fagmiljøer som er knyttet til prosjekter innenfor EU-handlingsprogrammer, er også blitt en viktig oppgave for mange departementer og ytre etater.

## **2.4 Arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater**

Når EØS-regelverk implementeres som forskrifter, er det vanlig at direktoratene utarbeider forslag til forskrifter og sender disse på høring, mens departementene vedtar/fastsetter og kunngjør forskriftene. Dette betyr at virksomheter som Statens næringsmiddeltilsyn og Statens forurensningstilsyn osv. har kontinuerlige oppgaver i tilknytning til å utarbeide EØS-baserte forskrifter. Omfanget av dette arbeidet har imidlertid variert over tid. Både i Dyrehelsetilsynet og Næringsmiddeltilsynet omtales for eksempel året 1995 som en eneste stor dugnad der det måtte foretas en hel rekke regelverksendringer på én gang. Det har også hendt senere at det er kommet hele "pakker" som har krevd konsentrert innsats. Den normale situasjonen er imidlertid preget av kontinuerlig arbeid.

Det finnes en arbeidsdeling mellom direktorater og departementer også i forbindelse med utviklingen av nytt EU-regelverk. Fagfolk fra direktoratene deltar i stor utstrekning i ekspertgrupper under EU-kommisjonen i forbindelse med utarbeidelsen av forslag til nye forordninger og direktiver, der de har fagkunnskaper som ikke finnes på departementsnivå. Medarbeidere på departementsnivå deltar på sin side også i ulike typer arbeidsgrupper og komiteer, for

---

eksempel komitologikomiteer. Denne arbeidsdelingen er imidlertid langt fra klar. Departementsfolk deltar fra tid til annen også i ekspertgrupper, og representanter fra direktoratene kan møte i komitologikomiteer.

De ulike formene for representasjon kan dels forklares ut fra ulike kulturer sektorene i mellom når det gjelder fordeling av oppgavene mellom et departement og dets underliggende etater, og dels ut fra hva som er hensiktsmessig i den enkelte sak. Er det snakk om saker der den politiske oppmerksomheten er stor, vil departementene engasjere seg sterkere og være mer aktive enn når det dreiser seg om kurante saker av mer teknisk karakter. De deltar da på de trinn i prosessen de finner nødvendig. Det hender da at både departementer og direktorater er tilstede på de samme møtene i Brussel. Når det gjelder den hjemlige aktiviteten, finner vi at noen departementer delegerer flere oppgaver og mer myndighet til sine underliggende organer enn andre. Det finnes for eksempel direktorater som sitter fast i spesialutvalg, som er et samordningsorgan på departementsnivå.

## 2.5 Et "EØS-segment" i forvaltningen

Påvirkningen av EØS-avtalen er ulikt fordelt sektorene imellom, og forvaltningen berøres av EØS på ulike måter. Det innebærer også at visse grupper av embets- og tjenestemenn og -kvinner utvikler kunnskaper, ferdigheter, kontaktnett og lojalitet i forhold til EU/EØS enn i deler av forvaltningen som er mer uberørt. Dette fenomenet finnes også i de nordiske EU-medlemslandene. I en nordisk studie (Europaveje 2001) vurderes dette utsnittet av de nordiske forvaltninger til å utgjøre om lag 40 prosent. Norge plasserer seg her på et nordisk gjennomsnitt.

Innenfor dette utsnittet er det mulig å snakke om to delsegmenter som utfører ulike oppgaver knyttet til EØS. Disse delsegmentene kan kalles henholdsvis *ekspertsegmentet* og *samordningssegmentet*.

*Ekspertsegmentet* utgjøres av fageksperter som er særlig berørt av regelverksarbeid, og som har de hyppigste og mest intense kontakter med EU-kommisjonen via deltakelse i ekspertkomiteer. Dette er særlig enheter i ytre fagetater, men også i noen grad fagavdelinger i departementer der det arbeides kontinuerlig med faglige spørsmål i tilknytning til regelverksutvikling. I Norge er Dyrehelsetilsynet, Landbruksdepartementets avdeling for matproduksjon og helse, og Miljøverndepartementets seksjon for kjemikalier og avfall eksempler på dette. Ekspertsegmentet er særlig aktivt i den forberedende fasen i utviklingen av regelverk og etter at regelverket er vedtatt innlemmet i EØS-avtalen og skal implementeres i norsk rett i form av lover og forskrifter. (Trondal, 2001).

*Samordningssegmentet* utgjøres av personer eller enheter i departementer som koordinerer EØS-saker internt i departementene mellom ulike fagavdelinger, mot andre berørte fagdepartementer og UD via spesialutvalgene. Innenfor samordningssegmentet har UD en helt sentral rolle i kontakten med Storting og regjering.

---

Det er en viss overlapping med ekspertsegmentet blant annet ved at fagekspertter ofte møter i spesialutvalgene. Kontakten mellom de to segmentene er imidlertid hyppigst når saker kommer opp til behandling i spesialutvalgene og mindre hyppige mens de samme sakene er under forberedelse i EU-kommisjonen. UDs befatning med de saker som ekspertsegmentet har hatt med å gjøre tidligere, er gjerne størst etter vedtak i EU og påfølgende behandling i Stortinget og den felles EØS-komiteen mellom EFTA og EU.

## 2.6 Organisatoriske konsekvenser av EØS-avtalen

Til tross for den relativt store påvirkningen av det daglige arbeid, har ikke EØS-avtalen ført til vesentlige organisatoriske endringer, verken innenfor det enkelte forvaltningsorgan eller de ulike virksomhetene imellom (Lægneid og Wik, 98, Trondal, 2001, Europaveje, 2001). Noen nye stillinger er blitt opprettet, koordinerende enheter er blitt satt opp og noen avdelingsgrenser er blitt flyttet som en tilpasning til den nye måten å jobbe på, men selv ikke dette er blitt gjort med entydig referanse til EØS-sakene. Det blir omtalt som endringer som har vært nødvendige for å få arbeidet unna på en effektiv måte. De som er mest berørt av EØS-sakene, har imidlertid noen klare eksempler på organisatoriske grep som er tatt for å møte de kravene som EØS-sakene medfører. Opprettelse av det nye Statens legemiddelverk kan langt på vei sies å være et eksempel på dette. EØS-avtalen førte med seg en overgang fra beslutninger på generelt grunnlag – ved at den såkalte *behovsparagrafen* ble opphevet – til behandling av enkeltsaker i forbindelse med ulike typer bruk og markedsføring av allerede EU-godkjente legemidler i Norge. Dette krevde en tyngre og mer samordnet organisering av legemiddelområdet. Som eksempel kan også nevnes at reforhandlingen av Vedlegg I til EØS-avtalen – den såkalte Veterinæravtalen – har medført endringer i tilsyns- og kontrollapparatet i tilknytning til import og matvarer og levende dyr. Helsedepartementet har også opprettet en egen enhet for arbeidet med mattrygghet.

Det faktum at EØS-sakene er ordinære saker som i alt vesentlig skal følge vanlig saksgang, gjør at det ikke er noen grunn til å skille dem ut til behandling i egne enheter osv. Dette er en parallell til utviklingen i EU-landene. EU-medlemskap fører ikke til at de nasjonale forvaltningene får en likeartet organisering. Det som på den andre siden skiller Norge ut fra EUs medlemsland, er *bruken av ressurser* i det EU/EØS-relaterte arbeidet. Her ligger Norge klart etter (Europaveje, 2001).

Det har imidlertid skjedd en del uformelle tilpasninger i forvaltningen som resultat av det EØS-relaterte arbeidet. Dette gjelder for eksempel kontakten mellom departementer og direktorater i forbindelse med ekspertenes medvirkning i ekspertgrupper under EU-kommisjonen. Ekspertene skal i prinsippet stille uten politisk mandat, men på grunn av at de representerer en viktig kanal for innflytelse inn mot EU, er det viktig at de formidler standpunkter som faller inn under norsk politikk.

Det klareste uttrykket for at EØS-avtalen har medført behov for nye organer, er opprettelsen av spesialutvalgene og regjeringens koordineringsutvalg for EØS-

---

saker, som skal sørge for samordning av norske standpunkter sektorene i mellom.

---

## 3 Sentrale utfordringer i tilknytning til EØS-avtalen

Selv om de endringene som EØS-avtalen har medført for forvaltningen ikke er store og gjennomgripende i den forstand at den berører alle sektorer og har ført til store organisatoriske endringer eller styring av store ressurser bort fra andre saker, har vi sett at den byr på ikke ubetydelige utfordringer – spesielt innenfor området regelverksutvikling. Utfordringene finnes i tilknytning både til innlemming av EU-rettsakter i EØS avtalen, gjennomføring av EØS-regelverk til norsk rett og etterlevelse av regelverket. At det er blitt opprettet et eget overvåkingsorgan – ESA – som både kan stille krav til gjennomføringen av EØS-regelverk og foreta inspeksjoner for å kontrollere etterlevelsen, representerer også en ny situasjon.

### 3.1 Innflytelse på nytt regelverk

Å øve innflytelse på en internasjonal arena er i seg selv vanskelig – spesielt for et lite land. Som EØS-land uten medlemskap i EU har Norge en ekstra utfordring i tilknytning til det å komme på banen med sine synspunkter. Norge deltar ikke i EUs besluttede organer der regler som senere skal innlemmes i norsk rett, blir endelig utformet og vedtatt. Norge har heller ikke lett tilgang til å følge eller påvirke den interne saksbehandlingen i Kommisjonen i den forberedende fasen etter at ekspertkonsultasjon i arbeidsgrupper og komiteer er avsluttet. Norge har verken kommisærer eller medlemstatenes faglige og politiske nettverk i kabinettene og generaldirektoratene i Kommisjonen.

I tillegg har Kommisjonen allerede i den forberedende fase utstrakt uformell kontakt med Rådet og Parlamentet for å få innspill, sikre støtte og rydde politiske problemer av veien. Norge mangler institusjonelle koblinger til Rådet og Europaparlamentet som gjør det mulig å følge disse uformelle prosessene.

Behandlingen av sakene i EØS-komiteen og senere i det norske beslutningssystemet er i alt vesentlig en ren formalitet som ikke endrer de vedtak som allerede er fattet av EU. For ikke å bli en ren mottaker av regler som andre har vedtatt, blir det derfor viktig for EFTA-landet Norge å utnytte best mulig den anledning som EØS-avtalen (Artikkel 99,100 og 101) gir til å delta i ekspertgrupper og komiteer under EU-kommisjonen. På det forberedende stadiet i regelverksutviklingen blir det viktig i tillegg å utvikle god kontakt med sentrale personer og miljøer i EUs beslutningssystem, de skiftende formannskapsland, hovedstedene og ”kolleger” i EU-landenes forvaltninger. Å mestre denne utfordringen hviler i stor utstrekning på forvaltningen. Politikerne er lite involvert. Dette skyldes både at mange saker er politisk ukontroversielle, men også i høy grad at norske ministere ikke deltar i forhandlinger/beslutninger i Rådet. Det synes også å være manglende forståelse – både blant politikere og ledere i forvaltningen – for at det ikke er Norge som bestemmer framdriften i sakene. Dette gjør at det ofte kommer reaksjoner på sakenes innhold først etter at de har passert alle instanser innenfor EU.

---

Både direktorater og departementene er involvert i arbeidet med å utvikle og fremme norske standpunkter på en effektiv måte. Undersøkelser som tidligere har vært gjort, viser at de mulighetene som faktisk finnes for påvirkning fra forvaltningens side overfor EU ikke kan sies å være fullt utnyttet (Statskonsults rapport 2001:15 og LOS-senterets rapport 9908). Selv om Norge deltar i totalt 326 komiteer og ekspertgrupper av 360 mulige, er norske representanter til dels lite aktive på møtene og føler seg usikre i rollen som deltakere fra et ikke-medlemsland. Det er relativt liten direkte kontakt med tjenestemenn i EU-kommisjonen, det gjøres få forsøk på å øve innflytelse via kontakt med EU-parlamentet, og saker følges i liten grad opp i perioden fra forslag forlater EU-kommisjonen til de skal behandles i EØS-komiteen.

Sammenliknet med andre nordiske land bruker Norge færre ressurser på kontakt med EU, både generelt og i tilknytning til den innledende fasen der det er mulig å legge fram norske synspunkter via deltakelse i ekspertgrupper under EU-kommisjonen (Europaveje, 2001). Hyppig deltakelse i ekspertgrupper blir med andre ord ikke i vesentlig grad brukt som kompensasjon for at Norge ikke har tilgang til EUs beslutningsprosesser. Det samme gjelder opparbeidelse og bruk av uformelle kanaler for påvirkning.

## 3.2 Samordning

Arbeidet med EØS-regelverket krever samordning utover det som ellers er vanlig i forvaltningen. Det systemet for samordning som er etablert gjennom spesialutvalgene og koordineringsutvalget, danner en formell arena for samordning på departementsnivå. Til tross for dette er det en utfordring å få til god og tidlig nok samordning (Statskonsults rapport 2001:15). Forvaltningen har et generelt samordningsproblem i den forstand at den er delt i mange sektorer, og at både politikere og tjenestemenn og -kvinner har en tendens til å være sektororientert (Statskonsults rapport 1999:12). Det finnes også faglige spenninger på områder der det er snakk om delt forvaltningsansvar. Alt dette gjør det vanskelig å få fram samordnede standpunkter på et tidlig stadium. Lederen for et av spesialutvalgene kommenterer dette – med referanse til det stadiet som kalles *pre-pipeline* – på følgende måte:

*Dette er en meget viktig fase og man burde engasjere seg allerede her. Dette har vært tatt opp i spesialutvalget, men det har vært vanskelig å få gjenklang for at utvalget skal engasjere seg på dette tidlige stadiet. De ulike departementene liker ikke at de andre blander seg inn i deres politikkområder.*

Enkelte sektorer sliter også med samordningen mellom departement og direktoratsnivå. Det er fagekspertene fra direktoratene som møter i ekspertgruppen under EU-kommisjonen. Der kan de legge fram faglige synspunkter og skulle for så vidt ikke trenge noe politisk mandat fra sitt departement. Det faktum at faglige spørsmål lett kan bli politiske, gjør at det allikevel kan være nødvendig med en klarering. Dette er en ny type situasjon som ikke alle har funnet like lett å håndtere (Statskonsults rapport 2001).



---

### 3.3 Gjennomføring i norsk rett

Som vi har sett, berører EØS-avtalen de ulike sektorene i ulik grad. For de som er mest berørt, representerer gjennomføring av EØS-regelverk et betydelig stykke arbeid. På noen områder omtales det første året etter at EØS-avtalen trådte i kraft, som en eneste stor dugnad. Det var mange rettsakter som skulle tas inn i forbindelse med selve ikraftsettingen. Siden har det også strømmet på med nytt EØS-regelverk som skal implementeres. Arbeidet med gjennomføring av EØS-regelverk tar mye tid både prosedyremessig og innholdsmessig, og da de færreste har fått ekstra ressurser til å arbeide med dette, kan det i enkelte tilfeller bli problemer med å overholde fristene for gjennomføring.

Direktiver og forordninger er i hovedsak blitt gjennomført i norsk rett gjennom forskrifter. I tillegg til at arbeidet er tidkrevende, kan det også by på problemer å få gjort det på en korrekt måte. Mange karakteriserer de EU-reglene som det skal tas utgangspunkt i, som vanskelige å tolke. Det finnes heller ingen sentral kvalitetssikring av forskriftene, slik Justisdepartementet utfører i forhold til lovarbeid. EU-retten bygger på en annen rettstradisjon enn den norske og nordiske, og ESAs krav til hvordan gjennomføringen skal foregå, volder derfor noen ganger besvær.

### 3.4 Fordeler og ulemper med harmonisering av regelverk

De som til daglig arbeider med regelverksutvikling opplever i de fleste tilfeller harmoniseringen med EUs regelverk som uproblematisk i den forstand at det er få tilfeller der norsk politikk eller norske synspunkter i enkeltsaker avviker fra EUs standpunkter. De mest berørte politikkområdene har – saklig sett – et stort behov for harmonisering av regler både i forhold til EU og på globalt nivå. Mattrygghet og kjemikalier er igjen sentrale eksempler.

Det anses som en stor fordel å kunne delta direkte i et forpliktende samarbeid om utarbeiding av regler på de aktuelle fagområdene. Det henvises også til det fordelaktige i å ha tilgang til et fagmiljø som er tyngre enn det nasjonale. En rådgiver i et av de berørte direktoratene kommenterer dette på følgende vis:

*Man ville vel ha slitt dersom regelverket skulle ha blitt lagd såpass omfattende uten veldig mye utviklingsarbeid. Samtidig sitter det mange dyktige folk i Brussel, og eksempelvis regelverket for handel med tredjeland ville vi aldri fått til. Med andre ord opplever vi å få noe gratis, stordriftsfordeler.*

Foruten å peke på den effektiviseringsgevinsten som ligger i det harmoniserte regelverksarbeidet, uttrykker flere at det å delta i denne virksomheten, som bl.a. kan innebære å være aktiv i komitéarbeid under EU-kommisjonen, gir kompetanse og er faglig utviklende og dermed fungerer som en viktig motivasjonsfaktor på det individuelle plan.

Det rapporteres imidlertid også om ulemper ved det å være med i et så vidt omfattende samarbeid om regelverksutvikling. Noen av dem er av prinsipiell,

---

andre av mer praktisk karakter. Rådgiveren som er glad for stordriftsfordelene, sier om dette:

*Hele tiden siden EØS-avtalen kom har det vært en utfordring i forhold til måten rettsaktene er skrevet og utformet på, som har vært litt fremmed for oss. Det ligger også en utfordring i forhold til tilgjengelighet. Jeg vil ikke si at lovgivingen er blitt mer tilgjengelig. Både omfang, volum og språkdrakt har gjort at den er blitt mindre tilgjengelig. Det er altså en utfordring knyttet til hvordan man skal oppfatte regelverket og anvende det på en vettug måte. Dette har sammenheng med at regelverket er ment å skulle gjelde for mange andre enn oss. Det bærer dermed preg av å være utformet for andre forhold enn de spesifikt norske.*

Arbeidet med å utforme norske lover og forskrifter på grunnlag av EØS-regelverk blir i alt vesentlig opplevd som mer krevende enn annet regelverksarbeid.

EØS-regelverket er ofte mer detaljert enn norske lover og forskrifter. Problemstillinger som i Norge ville ha blitt regulert i noen få paragrafer, kan i EU være regulert i en rettsakt på flere sider. Regelstrukturen som velges på et felleseuropeisk nivå, vil også ofte bryte med eksisterende norske regelverk. Det kan derfor også være en utfordring å finne en hensiktsmessig plassering av EØS-reglene i det norske regelverket.

Lovavdelingen i Justisdepartementet har ansvaret for å kvalitetssikre alle lover, men har ikke tilsvarende ansvar når det gjelder forskrifter. Veiledningsheftet *Lovteknikk og lovforberedelse* omhandler gjennomføring av EØS-avtalen til norsk rett på et generelt nivå, men den oppleves ikke som utfyllende nok.

Det er stor enighet om at godt forarbeid – bl.a. gjennom deltakelse i ekspertgrupper under Kommisjonen – kan lette arbeidet med utarbeidelsen av det norske regelverket. Det er imidlertid et problem at det kan ta flere år fra en sak er blitt tatt opp for første gang i en ekspertgruppe og til nye regler skal innlemmes i EØS avtalen og gjennomføres som norsk rett. Fordi Norge ikke deltar i EUs besluttede organer – Rådet og Europaparlamentet, blir ikke saken fulgt opp i norsk forvaltning fra det øyeblikk Kommisjonen har utarbeidet sitt forslag og til saken skal behandles i EØS-komiteen. Mye kan ha skjedd i mellomtiden – både når det gjelder utfallet i saken og utskifting av personer i det norske byråkratiet. Oppsummert går det an å si at de EØS-relaterte sakene får en mer fragmentert og oppstykket behandling enn de sakene som behandles innenfor en nasjonal ramme, og at kvaliteten på regelverket derfor kan bli lidende.

### **3.5 Bruk og etterlevelse av regelverket**

Kvantitativt sett synes ikke EØS-reglene å forårsake flere vanskeligheter i Norge enn i EUs medlemsland. Omfanget av klagesaker som ESA har igangsatt overfor Norge, er ikke større enn omfanget av saker igangsatt av EU-kommisjonen overfor det enkelte EU-land, eller av ESA overfor de øvrige EFTA-landene i EØS-samarbeidet. Det finnes allikevel en del opplevde vanskeligheter i forhold etterlevelsen. Når EU-reglene skal tilpasses norsk regelverk, foregår det, som vi har sett, et møte mellom to ulike rettstradisjoner som hver for seg

---

kan ha sterke og svake sider. Den norske/nordiske tradisjonen er preget av at det settes rammer og åpnes for skjønn, mens EU-retten representerer en mer detaljorientert og skriftlig tilnærming. Det finnes også ulike tradisjoner for tolkning.

I Norge legges det vekt på lovens forarbeider, mens det i EU er regelens ordlyd og den påfølgende rettspraksis som tillegges vekt. At EU-reglens fortaler – som forklarer reglens formål – sjelden tas inn i det norske regelverket, gjør i tillegg sitt til at fortolkninger ikke blir satt inn i en adekvat ramme. Det faktum at ESA ikke har ett sentralt organ å henvende seg til når regeltekniske problemer oppstår, men kun har dialog med den etat ev. departement det konkrete spørsmålet angår, gjør ikke saken enklere.

### **3.6 Samspillet mellom politikere og forvaltning i EØS-saker**

Forvaltningen arbeider på oppdrag fra den til enhver tid sittende regjering. Den har ikke som oppgave å skaffe politisk oppmerksomhet rundt EØS-sakene. Det er det regjeringen selv, Stortinget og velgerne som må ta seg av. Forvaltningen har imidlertid et selvstendig ansvar for å holde den politisk ledelsen i departementene informert om innholdet i EØS-sakene, og som i alle andre saker gi en vurdering av om det er behov for politisk behandling eller ikke. På grunn av at Norge ikke er med i EUs besluttede organer er det en stor utfordring å kunne ivareta denne informasjonsplikten på en tilfredstillende måte. I tillegg foregår mye av arbeidet med å gjennomføre EØS-regelverk i direktorater, som er forholdsvis langt borte fra den politisk ledelse i departementene.

Selv om alle saker formelt behandles i Stortingets EØS-utvalg, hevder representanter for forvaltningen at EØS-saker generelt får liten oppmerksomhet. Andre undersøkelser viser også at interessen for de sakene som kommer opp i Stortingets EØS-utvalg, ikke er særlig stor (Christensen 1997, Sejersted 1995 og 1997, Trondal og Veggeland 1999). Unntaket er politisk sensitive saker, som for eksempel saker der det er uenighet mellom ESA og norske myndigheter om fortolkning av EØS-avtalen.

De fleste EØS-rettsakter som forelegges Stortinget, er av teknisk karakter og vedtas ofte som forskrifter. Tilsynelatende tekniske spørsmål kan imidlertid også ha politiske og økonomiske konsekvenser.

Når regjeringen – via EØS-utvalget – konsulterer Stortinget i EØS-saker, er det gjerne utenriksministeren som representerer regjeringen, mens de ulike fagstatsrådene i mindre grad trekkes inn dersom det ikke er saker av særlig politisk interesse som står på dagsorden. Forvaltningens mulighet til å komme fram med viktig informasjon overfor politikerne svekkes nok av at EØS-sakene får en politisk behandling som er tilnærmet lik den som anvendes i øvrige utenriks-saker til tross for at de aller fleste EØS-saker er innenfor tradisjonelt ”innenriks-politiske” områder.

---

## 4 Sentrale trekk ved EØS-arbeidet

### 4.1 Styring og ledelse

EØS-arbeidet er i liten grad blitt gjort til gjenstand for samlet styring. Statsministerens kontor gir i et rundskriv en beskrivelse av regjeringens og departementenes rutiner for behandling av EØS-saker. Rundskrivet understreker at den enkelte statsråd har det politiske og konstitusjonelle ansvar for EØS-sakene på sitt fagområde. Det vises videre til at Utenriksdepartementet har et særlig ansvar for samordning av norske synspunkter som fremmes i internasjonale fora, og at det er utviklet egne organer for å ivareta denne samordningen i EØS-saker, dvs. spesialutvalg og koordineringsutvalg.

Utover den beskrivelsen av prosedyrer og rutiner som finnes i rundskrivet fra statsministerens kontor, eksisterer det ingen klare instruksjoner fra noe hold om hvordan EØS-arbeidet skal drives. Det er også litt uklart hvem det skulle være som skulle kunne gi slike instruksjoner utover det som rundskrivet gir, all den stund det konstitusjonelle ansvar for behandlingen av sakene ligger i det enkelte departement og sakene i alt vesentlig kan sies å være av innenrikspolitisk karakter (Trondal og Veggeland 1999). Det er heller ikke angitt noe sted hvem som har ansvar for å se til at de rutinene og prosedyrene som *er* angitt, faktisk blir fulgt.

Utenriksdepartementet viser i praksis at de opplever det som sitt ansvar å prøve å få de ulike departementene til å følge opp de foreskrevne rutinene, men de når ikke alltid fram da de ulike departementene mener at de selv kan utforme noen av disse rutinene. Det kan eksempelvis nevnes at bruken av rammenotat, som rundskrivet fra Statsministerens kontor sier skal utarbeides straks man får kjennskap til at EU-kommisjonen forbereder et forslag som kan få betydning, ikke har vært så omfattende som Utenriksdepartementet hadde ønsket (Statskonsults rapporter 2000:3 og 2001:15). Utenriksdepartementet kan i den forbindelse ikke gjøre noe annet enn å komme med oppfordringer om å endre praksis i ønsket retning.

Når det gjelder styringsdialogen mellom departementer og direktorater, er det eksempler på at EØS-arbeidet tas opp i tildelingsbrevet, men dette synes ikke å være særlig utbredt. Departementenes styring av direktoratene i forhold til EØS-saker er for øvrig et område som kan by på spesielle vanskeligheter grunnet selve den tilknytningsformen Norge har til EU gjennom EØS-avtalen. Ettersom fagfolkene i direktoratene er de som hyppigst deltar i ekspertgrupper under EU-kommisjonen og dermed de facto kan framføre norske synspunkter på et tidlig stadium i beslutningsprosessen, er det blitt viktig å sikre at de har et politisk mandat. Ikke alle har funnet en god løsning på dette.

Ikke bare styring, men også ledelse kan sies å være et problem i forhold til EØS-arbeidet. Den daglige virksomheten både i departementer og direktorater ivaretas i stor utstrekning av fagfolk. Mange av dem har etter hvert opparbeidet seg en betydelig kompetanse i forhold til hvordan EØS-sakene skal behandles, men ikke sjelden savner de oppmerksomhet fra ledelsens side i forhold til det de driver med. Mange saksbehandlere som arbeider jevnlig med EØS-saker, er

---

opptatt av at ledelsen ikke helt har fått øynene opp for konsekvensene av EØS-avtalen:

*Innsikten i hva som egentlig foregår samt forståelsen av hvor dypt det stikker, er størst på saksbehandlernivå og ikke så mye på ledernivå.*

Det etterlyses en klarere prioritering av EØS-arbeidet fra lederhold, og da spesielt fra toppledelsens side. Toppledelsens signaler om hva som skal gis høy prioritet, har stor betydning for hva ledere lengre nede i organisasjonen finner nødvendig å ha fokus på. Det etterlyses også mer aktiv dialog med ledelsen i forbindelse med arbeidet. En erfaren medarbeider uttaler det slik:

*Det er tungt å arbeide med EØS-sakene. EØS-avtalen skal driftes og fornyes. Dette er krevende og det er mange som gjør en bra jobb. De får dessverre ikke alltid tilbakemelding om dette fra ledelsens side. EØS-arbeidet har ikke den nødvendige oppmerksomhet fra toppledelsens side i det daglige selv om den fra tid til annen nevnes i festtaler. Dette fører til at arbeidet ikke blir så fokusert som det burde være.*

Den enkelte medarbeider har stor tillit og stor frihet i forhold til sine daglige gjøremål, men dette oppleves ikke alltid udelt positivt. Medarbeidere som involverer seg i arbeidet i ekspertgrupper, sier for eksempel at de ikke alltid er klar over sitt mandat. Her kommer problematikken rundt departementenes styring av direktoratene inn (Statskonsults rapport 2001:15). Spesielt vanskelig kan det være i tilfeller av delt forvaltningsansvar. En seniorrådgiver i et direktorat som skal betjene to departementer, sier det slik:

*Vi vektlegger å forsøke å innhente synspunkter, men departementene har valgt ulike metoder.*

Det beskrives så videre hvordan ett departement har delegert både koordineringsansvar og oppgaver av litt mer politisk karakter, mens et annet koordinerer alt selv og heller ikke lar direktoratet ha noen sentral rolle i utformingen av standpunktene. Disse ulikhetene i praksis oppsummeres som heller slitsomt å forholde seg til, spesielt i tilfeller der det er sannsynlig at de ulike departementene kan ha divergerende synspunkter.

Det finnes også forsøk på å formalisere rutiner rundt EØS-arbeidet som oppleves som direkte kontraproduktive. Et eksempel er at medarbeidere på direktoratsnivå har fått instruks om å måtte gå via sitt departement dersom de ønsker å ta kontakt med medarbeidere i EU-kommisjonen. Å ha gode kontakter med Kommisjonen blir av disse medarbeiderne oppfattet som avgjørende for å få den informasjon som skal til for at norsk regelverk blir i overensstemmelse med EUs regelverk og dermed med EØS-avtalen. I tillegg er kontakt med Kommisjonen viktig for å sikre at regelverket fungerer godt i ettertid.

Oppmerksomheten fra lederhold og rutiner for oppfølging av EØS-arbeidet varierer naturlig nok med omfanget av denne typen aktiviteter i den enkelte enhet. Er innslaget lite, er oppmerksomheten også mindre. I noen virksomheter, både departementer og direktorater, er enkelte avdelinger eller seksjoner mye

---

mer berørt av EØS-avtalen enn andre. Noen av dem har utviklet hensiktsmessige måter å arbeide på og har ledere som engasjerer seg. Disse opplever imidlertid ikke sjelden at resten av virksomheten – og heller ikke toppledelsen – har særlig stor oppmerksomhet rettet mot EØS-arbeidet. En del medarbeidere har gjort seg refleksjoner rundt årsakene til dette. Noen hevder at fordi Norge ikke er medlem i EU og ministrene dermed ikke *tvinges* til å levere noe i forhold til EUs politiske beslutningsprosess, kan oppgavene overlates til fagfolk lenger nede i organisasjonen. Dette er også blitt kommentert på forskerhold (J.P. Olsen 1996), der det å overlate EU-tilpasningen til embetsverk, fagfolk og eksperter, blir tolket som en bevisst strategi.

En mellomleder i et av departementene påpeker også at toppledelsens grad av engasjement alltid vil være avhengig av overordnede politiske signaler. Skiftende regjeringer har hatt ulik oppmerksomhet rettet mot EU/EØS, og toppledernes oppmerksomhet har variert i takt med dette. Det har imidlertid aldri vært særlig stor oppmerksomhet av disse temaene eller av EØS-avtalen rent generelt. Noen sektorer refererer en økende interesse for EØS-sakene på toppledernivå, takket være at deres saksområder i den senere tid har fått større oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt. Et annet eksempel som nevnes fra flere hold er den oppmerksomhet det fikk at Norge i 2001 fikk en særdeles lav plassering på ESAs scoreboard for implementering. Da kom lederne på banen i forhold til EØS-arbeidet.

## 4.2 Strategier

Manglende oppmerksomhet fra lederhold gjør at det i liten grad finnes klare strategier for EØS-arbeidet i forvaltningen. Noen sektorer er mer strategiske enn andre, men med et par klare unntak synes arbeidet å være drevet fram først og fremst av kravene til gjennomføring av EØS-regelverk. På sektorer med stor arbeidsbyrde og som arbeider kontinuerlig med gjennomføring av EØS-regelverk, oppleves det som vanskelig å få til et strategisk grep om arbeidet bl.a. i forhold til det å velge ut områder for mer aktiv innsats mens det ennå er mulig å påvirke utformingen av EU-reglene. Mangelen på strategisk tilnærming skyldes i disse tilfellene ikke nødvendigvis at ledelsen ikke ser behovet for å arbeide mer målrettet. De mangler simpelthen ressurser til mer enn å få unna det som haster mest, og da blir en gjennomarbeidet strategi nokså meningsløs.

Innenfor felter som spenner over mange sektorer, blir det pekt på at det er vanskelig å arbeide strategisk eller foreta langsiktige prioriteringer fordi det ikke finnes noe sentralt organ for hele forvaltningen som stiller krav om at dette skal gjøres, og som selv har en rolle i en slik prosess. Om viktigheten av å ha en kordinert strategi sies det:

*Det er viktig å få utviklet en strategi for hvilke saker som skal opp i Brussel. Det burde være slik at alle saker ble "filtrert" på høyt nivå, slik at prioriteringer kunne gjøres på et tidlig tidspunkt i forhold til saker hvor det er ønskelig med spesielle tilpasninger for Norge. Det eksisterende Koordineringsutvalget synes ikke å fungere i forhold til dette. De ulike departementene tenker for fragmentert til å kunne løse dette problemet. De ser bare det som er viktig*

---

*for deres politikkområde og overskuer ikke helheten. Problemet kan bare løses gjennom politisk vilje til å gå inn og prioritere.*

Det faktum at Norge ikke deltar i EUs besluttede organer, gjør det vanskelig å arbeide strategisk på samme måte som EUs medlemsland. Når forslagene til nytt regelverk forlater Kommisjonen og sendes videre til behandling i Rådet og Parlamentet, mister de aktuelle delene av norsk forvaltning den direkte kontakt med utviklingen i saken. Den videre saksbehandlingen skjer innefor EU, og det finnes ikke lenger noen formelle kanaler for medvirkning verken på politisk eller administrativt nivå. En historie fra en av direktoratene illustrerer dette. Med henvisning til innsatsen på et område som ble oppfattet som strategisk viktig, fortelles det:

*Vi kom i inngrep med arbeidet under Kommisjonen og var aktive med innspill. Men så gikk regelverket til Rådet. Etter det hadde vi liten mulighet til å komme i inngrep – og da er det vanskelig å påvirke det som skjer. Vi mistet en del av det vi hadde oppnådd. Ting kan endre seg når det kommer opp på rådsnivå, særlig på politisk viktige områder.*

På spørsmål om det blir tatt strategiske grep som kompensasjon for manglende tilgang til EUs beslutningsprosess, er svaret gjennomgående at det her er mye som står igjen. Det nevnes at man bruker sin fagråd i Brussel, uformelle kontakter med ”kolleger” fra medlemsland, kontakt med ansatte i Kommisjonen, bilaterale kontakter til hovedstedene og i noen tilfeller til det aktuelle formannskapsland, men de færreste vil si at de har en klart utmeislet strategi for hvordan de skal holde seg à jour i denne perioden eller at aktiviteten er omfattende nok. Andre sier at de *ikke har tradisjon for å drive lobbyvirksomhet*. Noen er i ferd med å bygge seg opp i forhold til dette, men påpeker at det også i høyeste grad er et spørsmål om ressurser og hvor aktiv det lar seg gjøre å være. Bare en slik ting som å følge en sak via den økende mengden dokumenter som etter hvert gjøres tilgjengelig, kan være mer eller mindre uoverkommelig på grunn av de ressursene som kreves.

### **4.3 Prioriteringer**

Mangel på strategi fører generelt sett til mangel på klare prioriteringer. Dette ser vi også i forhold til EØS-arbeidet. På spørsmål til utvalgte medarbeidere – både fagansvarlige og ledere – blir det opplyst at EØS-arbeidet – og i særdeleshet regelverksarbeid – blir gitt høy prioritet i det daglige. Innenfor noen av de enhetene som er blitt undersøkt, ville det strengt tatt ikke være mulig å gi noe annet svar da det EØS-relaterte arbeidet omfatter nesten hundre prosent av det arbeidet som utføres. Prioriteringen av EØS-arbeidet er for enkelte direktoraters vedkommende nedfelt i tildelingsbrevet.

Når det gjelder prioritering av ressursbruk i de ulike fasene av arbeidet, hevdes det – spesielt fra direktoratsnivået – at det etterstrebes å være aktiv i den tidlige fasen av regelverksutviklingen, dvs. gjennom deltaking i ekspertgrupper under EU-kommisjonen. Samtidig er implementeringsarbeidet så tidkrevende at det blir vanskelig å oppfylle disse intensjonene i det daglige. Implementeringsarbeidet må gå foran og kan ikke skyves på.

---

De samme synspunktene finnes på departementsnivå. Her poengteres det at det er viktig å være aktiv fra det øyeblikket Kommisjonen ”åpner” et nytt område med sikte på å vurdere om det finnes et behov for endring av regelverket, dvs. før det er kommet så langt at det er satt ned en ekspertgruppe for å jobbe med konkrete forslag til utforming av regelverk. Departementene er ikke i samme grad som direktoratene tilstede i ekspertgruppene. Det kreves derfor god dialog og gode samarbeidsrutiner for å få til et effektivt arbeid i denne fasen. Noen sektorer har fortsatt en del å gjøre før de vil si seg fornøyd med hvordan de får dette til.

De direktoratene som har mest regelverksarbeid, framhever også viktigheten av å prioritere mellom de ulike EØS-sakene – spesielt i den aller tidligste fasen.

EØS-arbeidet prioriteres lavere etter at EU-kommisjonen har gjort ferdig sitt forslag og sendt det over til behandling i Rådet og Europaparlamentet. Det hevdes at innlemmingen av EØS-regelverket i norsk rett krever så mye ressurser at det blir liten tid til dette. Det er dessuten krevende å finne gode metoder for slikt arbeid. Ett departement har utarbeidet en strategi og håper å få et godt grep om det. På grunn av at Norge ikke er forpliktet til å levere noe til Rådets og Parlamentets beslutningsprosess, finnes det ikke noe ytre press som gjør at forvaltningen må prioritere det.

Selv om det er en voksende erkjennelse både av at det er viktig å prioritere arbeidet i den tidlige fasen og å finne metoder for å holde seg oppdatert og forberedt på hva som vil komme mens sakene behandles i EUs beslutningssystem, er nok situasjonen for de fleste at det er arbeidet med innlemming av EU-regelverk i EØS-avtalen og gjennomføring av EØS-regelverk til norsk regelverk og alle prosedyrene rundt det som må settes høyest på prioriteringslisten. En medarbeider sier det slik:

*Den siste implementeringsbiten prioriterer seg selv. Med begrensede ressurser er det den som seirer og tar mest tid....Problemet med EØS-avtalen er at man har lammet seg selv med prosedyrer, rammenotat opp og ned i spesialutvalg, slik at det skal se ut som Stortinget har vært med på disse tingene. Det er et voldsomt byråkrati som går på notifisering og implementeringssynliggjøring, dobbeltkomiteer, masse papir..... Byråkratiet er opptatt av etterskuddsarbeidet.*

#### **4.4 Rutiner, organisering og ressurser**

Det er en klar sammenheng mellom klare strategier, gode rutiner og hensiktsmessig organisering av EØS-arbeidet. Mangler det ene, har også det øvrige en tendens til å glimre med sitt fravær, og vice versa. De sektorene og virksomhetene som har et relativt lite innslag av EØS-saker, har ingen egen organisering av sitt EØS-arbeid. Rent innholdsmessig er dette løpende saker på lik linje med andre, og blir behandlet på vanlig måte i linjen med det tillegg av aktiviteter som følger av at det her er snakk om EØS-regelverk og at det dermed må tas hensyn til dette *fjerde forvaltningsnivå* som EU er blitt kalt i EØS-sammenheng (Trondal 2001). Der det er stor saksmengde er det behov for egen organisering, men organiseringen må også forholde seg til at dette er løpende saker



---

som ikke skal skilles ut fra de ulike fagområdene og behandles i en egen enhet. Det er dermed bruk for organer som kan yte service i forhold til de ekstra aktivitetene som følger med når en sak faller inn under EØS-avtalen, for eksempel utarbeidelse av rammenotater, deltakelse i ekspertgrupper. Det er dessuten behov for koordinering av de enkelte sakene. Noen virksomheter har funnet gode løsninger på dette, mens andre fortsatt sliter. Der arbeidsmengden er størst, finnes det fortsatt problemer. Der nesten hundre prosent av porteføljen er EØS-relevant og organisasjonen ikke er blitt endret vesentlig som følge av dette – utover for eksempel å opprette en stilling som internasjonal koordinator, kan det virke som organisasjonen i seg selv er til hinder for en effektiv håndtering av arbeidet.

Norsk forvaltning har i liten grad blitt tilført nye ressurser i form av nye stillinger som en følge av EØS-avtalen (LOS-rapport 9908 og Statskonsults rapport 2001:15). Dette gjør at det blir vanskelig å få gjort noe mer enn det som er strengt tatt nødvendig. Flere oppgir at de er nødt til å prioritere arbeid i med implementering av allerede vedtatte EØS-rettsakter og ikke har bemanning og kapasitet til å prioritere deltakelse i arbeidsgrupper som utvikler forslag regelverk, altså den tidlige fasen.

Sammenlikninger med andre nordiske land viser at Norge er blitt tilført færre ressurser til EØS-arbeid enn Sverige og Finland (Europaveje 2001). Dette er ikke overraskende sett på bakgrunn av at disse landene – som er medlemmer i EU – også har løpende oppgaver i forhold til hele beslutningsprosessen i unionen. Men medarbeidere fra norsk forvaltning som har gode nordiske kontakter og ser hvordan det arbeides i de andre landene, mener at de – manglende medlemskap til tross – kunne ha fått utrettet mye mer dersom de hadde hatt tilnærmet de samme ressursene.

Spørsmålet om ekstra ressurser for å kunne håndtere de ulike fasene i EØS-arbeidet på en raskere og bedre måte, er ikke blitt reist som noe unisont og høylytt krav i forvaltningen, men flere ledere – spesielt på direktoratsnivå – som rapporterer at de i budsjetttrundene jevnlig ber om ekstra stillinger for å komme bedre ut. Det er ingen selvfølge at de får det de ber om.

Når det gjelder ressurser, er det imidlertid ikke bare antall hoder som teller. Kompetanse er også viktig. Det er få eksempler på systematisk oppbygging av EØS-kompetanse, men de finnes. At satsingen er så vidt ujevn kan ha flere grunner, men en av de viktigste synes å være at det her ikke er snakk om en spesialkompetanse som kan utvikles hos en bestemt gruppe som arbeider med en bestemt type saker, men en tilleggskompetanse som må komme ovenpå den faglige kompetansen en medarbeider måtte ha. Tilleggskompetansen består i kunnskaper om EU/EØS-systemet og arbeidsformer i tilknytning til det, språkkunnskaper og evnen til å opptre aktivt i et internasjonalt miljø. Noe av dette kan læres gjennom kursing og studier, men mye av det må læres gjennom erfaring.

Kompetanse kan bringes inn i en virksomhet ved rekruttering eller gjennom opplæring i eller utenfor jobben. EØS-kompetanse har vært et knapt gode som det ikke har vært så lett å få tak i ved rekruttering, og spesielt ikke når den må

---

være i kombinasjon med en bestemt type faglig kompetanse. Lederes innsikt i nødvendigheten av å bygge opp EØS-kompetanse har økt etter hvert, men de færreste har tatt store løft for å sikre slik kompetanse hos flertallet av medarbeiderne. Mange medarbeidere har tatt initiativ på egen hånd for å få anledning til å være med på alt fra halvdagsseminarer til hospiteringer i EU-kommisjonen. Mange er blitt flinke. Noen av dem er også blitt nærmest uunnværlige for sin virksomhet. De følger med på det som skjer på eget område innefor EU, har faglig og politisk teft og kan å te seg på møter i Brussel. Det eneste problemet med dem er at den dagen de eventuelt slutter, er det ingen som kan overta. Slike hendelser synes imidlertid å kunne fungere som en vekker. Det forteller denne historien om:

*... avdelingen var svært aktiv i perioden 1994–95. Så sluttet mange ressurspersoner etter hvert og tok med seg kompetansen. Det er nylig tatt et løft i forholdet til å heve nivået når det gjelder kunnskap om EU/EØS.*

#### **4.5 Nyten av sentrale organer, rutiner og støttefunksjoner**

Systemet med spesialutvalg oppfattes som fornuftig av de fleste involverte, selv om bruken av det har variert noe over tid og departementene i mellom (Statskonsults rapport 2001:15). Det som beklages av mange, men som de også ser som sitt eget ansvar, er at samordning av sakene kommer opp til behandling i spesialutvalgene på et tidspunkt da det ikke lenger er mulig å påvirke innholdet i det nye regelverket særlig mye. Samordningen blir imidlertid allikevel opplevd som ytterst viktig, ikke minst med henblikk på utformingen av det norske regelverket. Det beklages at det ikke finnes noen instans som har et generelt samordningsansvar. Utenriksdepartementets rolle blir oppfattet som for svak i dette henseende. Det hevdes at departementet er nyttig i forhold til uklarheter rundt prosedyrer osv., men når det gjelder den konkrete samordningen, oppleves det ikke å ha noen reell funksjon. Det påpekes også at det hadde vært til stor hjelp dersom Utenriksdepartementet hadde kommet med norske oversettelser av direktiver og forordninger på et tidligere tidspunkt enn det som er vanlig i dag.

#### **4.6 Arbeidet med gjennomføring av EØS-rettsakter i norsk rett**

Gjennomføring av EØS-rettsaktene i norsk rett er utvilsomt den mest omfattende og arbeidskrevende oppgaven forvaltningen har fått som en følge av EØS-avtalen. Arbeidet oppfattes som tyngende både fordi det er innholdsmessig krevende og fordi det hefter mange tidkrevende prosedyrer ved det. Det innholdsmessig krevende springer ut av at regelverket i alt vesentlig utformes uten at de som skal implementere det, deltar i selve utarbeidelsen og at det har en fremmed form og språkdrakt. På prosedyresiden kommer de spesielle kravene til gjennomføringen av EØS-arbeidet som er nedfelt i retningslinjene fra Statsministerens kontor, som – dersom de skal følges til punkt og prikke – representerer et betydelig merarbeid i forhold til prosedyrer i tilknytning til nasjonale saker.

---

#### 4.6.1 utfordringer i gjennomføringsarbeidet

Både når det gjelder direktiver og forordninger, stiller EØS-avtalen Norge fritt til å gjennomføre bestemmelsene i norsk rett som enten lov eller forskrift. Teknisk regelverk implementeres som regel som forskrift, og da hovedtyngden av EØS-reglene er av teknisk karakter, blir de fleste gjennomført som forskrifter.

Forskriftsarbeidet krever både faglig og juridisk kompetanse. Jurister er ikke alltid involvert i arbeidet før rettsakten skal implementeres. Det er fagfolkene i direktoratene som deltar i ekspertgrupper under EU-kommisjonen. De som gang skal gjennomføre EØS-regelverk i norsk rett får ofte problemer med å få dette til på en god og hensiktsmessig måte. I tillegg til at de som skal foreta gjennomføringen har hatt liten kontakt med regelverket mens det ble utarbeidet i EUs organer, og derfor ikke har god nok kjennskap til formålet med det, representerer ESAs krav til hvordan EØS-regelverk skal gjennomføring i norsk rett en ekstra utfordring.

En annen utfordring er at det finnes liten veiledning å få for de som måtte trenge det. Justisdepartementets hefte *Lovteknikk og lovforberedelser* gir kun generelle råd om gjennomføring av EØS-regler til norsk regelverk. Håndbok i EØS-arbeid som er utgitt av Statskonsult gir også kun veiledning på et forholdsvis generelt nivå.

Justisdepartementet foretar i dag ingen kvalitetssikring av forskriftene på samme måte som av lover, men de sier selv at de vurderer å styrke veiledningen i forhold til forskriftsarbeid – inkludert veiledning i forhold til EØS-relaterte forskrifter.

Dette skaper problemer for de som skal gjøre det konkrete gjennomføringsarbeidet. I noen tilfeller er rettsakter blitt gjennomført i strid med EØS-avtalen, eller gjennomført på en måte som ikke alltid passer like godt med eksisterende regelstruktur.

Gjennomføringsarbeidet skjer ofte i stort tempo. I tillegg stilles det strenge krav til hvordan reglene skal utformes. Forordninger som regulerer privates rettigheter og plikter, må gjennomføres i norsk rett ord for ord. EØS-avtalens strenge krav til gjennomføring og behovet for å lage regler som kan fungere innenfor en norsk rettstradisjon er ikke alltid enkelt å forene. Både manglende medvirkning under utviklingen av regelverket og det høye tempoet gjør at det kan bli laget regelverk som teknisk sett er for dårlig. Når det skal fortolkes, kan det oppstå misforståelser. Disse problemene kommenteres slik:

*Vi bruker mye kapasitet på å implementere. Det fungerer også bra etter hvert, fordi vi klarer å utvikle systemer for kontroll og fortolkning. Vi er blitt bedre etter hvert. Det er bedre forståelse for systemet i seg selv. EU-regelverk er veldig detaljert og på den måten annerledes enn det norske, som har tradisjon for å være overordnet.....Det detaljerte EU-regelverket har vært krevende å implementere. Detaljene er ofte enkle å forstå, systemene og prosedyrene er ofte verre. Språklig sett er direktivene ille. De krever høy språklig kompetanse.*

---

#### 4.6.2 Implementeringsarbeidet og ESAs krav og praksis

ESA (EFTA Surveillance Authority) er EØS-avtalens eget overvåkingsorgan. ESA har hovedansvaret for at EFTA-landene overholder sine forpliktelser etter EØS-avtalen. Det innebærer at ESA skal kontrollere at måten gjennomføringen skjer på er i overensstemmelse med EØS avtalen.

Det synes å ha tatt en del tid før forvaltningen har tatt inn over seg hvor omfattende konsekvensene av EØS-avtalen er og hvor strenge krav ESA stiller i den forbindelse. Det har også tatt tid å venne seg til de mer tekniske sidene ved ESAs forventninger, og å lære seg å imøtekomme dem på en måte som gjør at regelverket blir godt og kan fungere i praksis. Den nordiske tradisjonen for teknisk utforming av lover og forskrifter kjennetegnes bl.a. ved at reglene ofte er relativt kortfattede. Å tilpasse dette til EUs mer deltajerte regelverk representerer et problem.

ESA er primært opptatt av å finne igjen EØS-reglene i det norske regelverket noe som ofte gjør implementeringsarbeidet vanskelig. Når direktiver implementeres i allerede eksisterende regelverk, hender det at man får motstridende bestemmelser i samme forskrift. ESA, som er mest opptatt av "sine" bestemmelser, ser ikke alltid dette ved notifiseringen, men først ved kontroll med etterlevelsen. Det har også skjedd at ESA ikke har oppdaget feilen.

Det finnes imidlertid også andre utfordringer i tilknytning til ESAs krav til utforming av regelverket. Norsk regelverk er i mange tilfeller uklart når det gjelder hvem rettigheter og plikter retter seg mot. ESA har derfor på enkelte områder krevd at det må gå klarere fram hvem som er pliktsubjektet.

En annen ulikhet mellom ESAs krav til utforming av regelverk og norsk rettstradisjon som har gitt opphav til vanskeligheter, nevnes også:

*Siden direktiver og forordninger inneholder både bestemmelser om en forskrifts innhold, dvs bestemmelser som angår borgernes rettigheter og plikter, og bestemmelser om instruks, dvs bestemmelser om hvordan tilsynsorganer skal opptre, ønsker ESA at Norge i sine forskrifter også skal ta med begge typer bestemmelser. Det følger imidlertid av norsk rettstradisjon at regelverk av instruks og forskrifts innhold bør skilles fra hverandre. Dette bl.a. på grunn av at forskrifter og instruks kan ha ulikt hjemmelsgrunnlag.*

Det vises videre til at det pågår et arbeid i Norge i dag for å rydde opp i regelverk der dette skillet ikke er opprettholdt, samtidig med at ESA presser på – og i noen tilfeller lykkes – overfor enkeltinstanser med å få regelverk der begge typer bestemmelser er tatt med.

#### 4.6.3 Nytt av deltakelse i EUs forberedelse av nytt regelverk

Problemer i tilknytning til fremmedheten overfor det regelverket som skal gjennomføres i norsk rett, kan et stykke på vei avhjelpest ved at fageksperter deltar i det forberedende arbeidet i EU-kommisjonens ekspertgrupper. Dette styrker kjennskapet til regelverkets formål, oppbygging og forventninger til virkemåte. Det aller beste er å kunne følge en sak helt fra det presenteres

---

innledende dokumenter som hvitbøker og grønnbøker, og i perioden etter at Kommisjonens forslag er sendt over til Rådet og Europaparlamentet. Da vil det kunne oppnås en tilnærmet lik fortrolighet som i nasjonale saker. Viktigheten av å følge opp hele tiden og vanskeligheten ved å kunne greie det, kommenteres på denne måten:

*Effektiv implementering følger litt av godt forarbeid, men ting er veldig dynamiske i EU. EØS-avtalen gjør at vi ikke kan være like dynamiske like raskt. Det foregår en kontinuerlig saksbehandling og utvikling i Rådet og Kommisjonen som det er komplisert for oss her oppe i Norge å følge med.*

Tatt i betraktning de vanskelighetene som hefter ved det å kunne følge en EØS-sak gjennom hele saksgangen, er det en gjennomgående erfaring at dersom muligheten til å være aktiv i ekspertgrupper utnyttes, står man mye bedre rustet i forbindelse med implementering enn når EU-regelverket dukker opp til behandling først etter at det har passert EØS-komiteen. En direktoratsleder sier det slik:

*Det er en klar positiv sammenheng mellom innsats i den tidlige fasen av regelverksarbeidet og effektiv implementering. Dersom man ikke har vært med i utarbeidelsen av regelverket, vil man ikke kjenne intensjonene bak det. Da er det vanskelig å fortolke det.*

#### **4.6.4 Forsinket gjennomføring**

Forvaltningen har hatt visse problemer med for sen gjennomføring. De som selv har hatt dette problemet og forsøkt å gjøre noe med det, hevder at både den store saksmengden og de tungroddede prosedyrene må ta skylda for at det ikke alltid er like enkelt å være à jour. Ellers er det ulike oppfatninger om årsaksforholdene. Noen påpeker at de ikke har hatt gode nok rutiner internt i egen virksomhet. Ett departement sier at de ikke har vært nøye nok med å følge opp sine underliggende etater og sikre at de begynner gjennomføringen i god tid.

De fleste nevner også på dette punktet at det å ha vært aktive i den tidlige fasen i utarbeidelsen av regelverket kan være til god hjelp, men det gir ingen garanti for raskere gjennomføring. Her kan det være også andre forhold som spiller inn

Problemet med sen gjennomføring i Norge må også tilskrives prosedyrene knyttet til den spesielle EØS-prosessen. Vedtak i EU har direkte virkning i medlemslandene og gjennomføring i medlemstatenes lovverk kan starte umiddelbart. Dette gir medlemslandenes forvaltninger et klart "forsprang" i forhold til norsk forvaltning. For EFTA-landens vedkommende kan nasjonal gjennomføring formelt ikke skje før vedtaket har vært igjennom den omfattende EØS-prosessen med godkjenning i Stortinget og påfølgende vedtak i EØS-komiteen.

ESA har ved flere anledninger uformelt påpekt at for å unngå forsinkelser, bør implementeringsarbeidet påbegynnes før formelt vedtak om innlemming av en EU-rettsakt i EØS-avtalen er fattet.

---

## 4.7 Kontakt mellom myndigheter og brukergrupper

### 4.7.1 Tradisjonelle høringer

Ved gjennomføring av EØS-regelverk i norsk rett følges vanlige prosedyrer for høring med mulighet for berørte parter til å uttale seg. (Slike høringsrunder kan være meget omfattende. Som en illustrasjon kan nevnes at Justisdepartementet henvendte seg til hele 200 høringsinstanser i forbindelse med det omstridte *Patentdirektivet*).

I mange andre tilfeller er det blitt hevdet at høringer ikke har vært reelle fordi de har startet på et tidspunkt da det ikke lenger er mulig å påvirke det materielle innholdet i saken. Dette synspunktet får sterk støtte i forvaltningen, men blir likevel til en viss grad imøtegått av fagfolk som arbeider med utformingen av regelverk. De påpeker at det ved gjennomføring av EØS-regelverket i norsk rett finnes visse frihetsgrader, for eksempel når rettsakten kun benytter minimumsstandarder. Det er også kun forordninger som skal gjennomføres ord for ord.

Rent praktisk består utfordringen i å utforme reglene på en slik måte at de ikke bryter med strukturen i det eksisterende regelverket. En høring kan gi nyttige innspill som kan føre til at regelverk blir mer funksjonsdyktig enn det ellers ville ha blitt. Høringene gir i tillegg brukergruppene viktig informasjon.

### 4.7.2 Tidlig brukerkontakt styrker kvalitet og legitimitet

Men til tross for at tradisjonelle høringer blir oppfattet som ikke unyttige, er det stor enighet i de berørte forvaltningsorganer at det er viktig å ha kontakt med brukergrupper og publikum på et mye tidligere stadium enn ved selve gjennomføringen. Dette oppfattes som viktig både i forhold til legitimiteten til det nye regelverk og kvaliteten på det. Økende krav til åpenhet og større forbrukerbevissthet gjør det stadig viktigere å være i kontakt med brukere og publikum for å styrke legitimiteten av de nye reglene. Manglende kunnskap om konsekvenser av nytt regelverk for de som blir berørt, kan bety vanskeligheter i ettertid. En departementsleder sier det slik:

*For departementet er det viktig å ha tilgang til publikums oppfatninger for å kunne ta dem i betraktning ved utformingen av norske standpunkter. Det er viktig at den politiske ledelsen har en korrekt forståelse av den norske opinion. Alle synspunkter kan ikke bli tatt til følge, men har man kjennskap til dem, kommer de med i vurderingen.*

En annen leder i samme departement sier:

*Det finnes mye kompetanse hos brukergruppene. Det at det har vært kontakt med disse gruppene er dessuten med på å styrke legitimiteten til de standpunktene som blir tatt. Dersom det ikke tas kontakt, vil det lett utvikle seg motstand.*

---

### 4.7.3 Lite ressurser til tidlige høringer

Det å gjennomføre høringer utenom de obligatoriske krever ressurser. De forvaltningsorganer som er mest berørt av EØS-avtalen, har en så stor saksmengde at de knapt nok greier å holde seg à jour med de obligatoriske høringene. De kjemper for å kunne avsette ressurser til tidlig brukerkontakt, men enkelte greier i liten grad å få dette til. Fra et direktorat som er tungt belastet med EØS-relatert forskriftsarbeid, rapporteres det følgende:

*Det fremgår av forvaltningsloven at alle alle forskriftsendringer skal ut på høring. På vårt område, som er så stort, skjer det regelendringer annenhver uke på små tekniske områder – og hvor høring i realiteten ikke har noen betydning. Vi bruker derfor mye tid på skinnprosesser.*

Ressursproblemet har sammenheng med at de ulike forvaltningsorganer i liten grad er blitt tilført ekstra stillinger som en følge av EØS-avtalen, selv om den har ført til merarbeid for de ansatte. Behovet for tidlig brukerkontakt og informasjon er blitt tydeligere etter hvert. For å imøtekomme dette, er det ingen annen utvei enn å prøve å presse enda mer ut av de ressursene man har. I de mest berørte virksomhetene er det lite å gå på, og kontakter blir dermed ikke tatt selv om det er klart at dette burde gjøres.

### 4.7.4 Nye metoder for kontakt

Ressursproblemet til tross, arbeider de ulike sektorene aktivt med å finne nye måter å involvere, høre og informere brukergrupper og publikum på. De organiserte gruppene som får henvendelser, er i stor grad de samme som ved de tradisjonelle høringene, dvs. interesseorganisasjoner og næringsliv. Her finnes det faste lister for hvem som bør høres og informeres. I tillegg kommer et økende antall forsøk på å nå forbrukere eller publikum i videre forstand. Mye av denne virksomheten er fortsatt på eksperimentstadiet, og ikke alle synes å ha fått et profesjonelt grep om det. Det prøves og feiles. En direktoratsleder uttaler at

*det foregår en diskusjon om hvordan den tidlige kontakten best skal foregå. Vi har fortsatt et forbedringspunkt her. I beskrivelsen av våre rutiner for arbeid i ekspertgrupper står det at slike kontakter skal tas. Det som står igjen er å finne det rette grepet.*

Samme leder forteller at det som blir vurdert og utprøvd, er *høringsmøter, innledende skriftlig høring og spørsmål utlagt på Internett*. Det er foreløpig gode erfaringer med bruk av møter. Der får man gode og nyttige diskusjoner og behov for tilpasninger oppdages i tide. Det aktuelle direktoratet kontakter også næringslivet direkte etter behov, mens arbeidet i EU-kommisjonens ekspertgrupper pågår. Når det gjelder bruk av Internett, er man fortsatt litt nølende:

*Ved bruk av Internett kan det tenkes at det vil komme en hel del irrelevante svar. Dette kan man bli nødt til å svare på. Her må vi tenke igjennom bruken av ressurser.*

Andre har erfaring for at det å legge ut saker til åpen høring, dvs. be det brede publikum om å komme med innspill, ikke har gitt noen særlig effekt.

---

Et direktorat har også blandede erfaringer med bruk av en ny type kontaktgrupper:

*Vi har gjort gjentatte mer eller mindre vellykkede forsøk på å lage kontaktgrupper knyttet til saksområde med deltakelse fra diverse bransjeorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner osv. Vi har laget oversikter av saker til distribusjon, slik at man kunne melde seg på osv. Det har fungert så ymse. Noen bransjer følger relativt godt med. Forbrukerorganisasjonene følger med, men det har ikke vært noen blendende suksess.*

Enkelte departementer kjører en ekstra aktiv linje når det gjelder å gå ut med tidlig informasjon til grupper som vil kunne bli berørt av nytt regelverk. I tillegg til å holde kontaktmøter med interesseorganisasjoner, prioriterer de å stille opp som diskusjonspartnere og foredragsholdere i ulike fora. Dette gjør de i alle faser av regelverksutviklingen, også i ”pre-pipeline” fasen, dvs. på det stadiet der EU-kommisjonen ennå ikke har begynt å arbeide med utkast til nytt regelverk, men der for eksempel en hvitbok eller grønnbok er blitt presentert. De arbeider også aktivt med å ta initiativ overfor nye inntresseorganisasjoner som de mener de bør ha kontakt med. Erfaringene med dette er positive. Departementet og organisasjonene opplever at de lærer av hverandre og får luftet eventuell uenighet.

Ett departement har satt i gang arbeid med å opprette forbrukerpanel. Disse skal brukes generelt og ikke bare i forhold til EØS-regelverk, men da dette dreier seg om en sektor som er nærmest hundre prosent harmonisert med EU på regelverksiden, vil det kunne få stor betydning for det videre EØS-arbeidet. Opprettelsen av forbrukerpanel representerer et forsøk på å få vanlige folk eller uorganiserte forbrukere i tale. Dette er ofte mye vanskeligere enn å få synspunkter fra organisasjoner.

Uansett skepsis til hvordan det vil fungere med åpne høringer eller delte erfaringer med bruken av det, anvender både departementer og fagmyndigheter i økende grad Internett for å informere så vel allmennheten som sine brukere. I forbindelse med ”tradisjonelle” høringer legges så vel høringsutkast som høringsuttalelser ut på nettet. Noen legger også ut informasjon om saker på et tidligere stadium med lenker til aktuelle dokumenter som hvitbøker, grønnbøker, EU-kommisjonens forslag til nye rettsakter og tidlige utkast til slike forslag, foruten dagsorden for møter i spesialutvalg og møtekalender for statsråden og andre som skal på viktige EØS-relaterte møter. Det lages lister over aktuelle saker og beskrivelser av hvor i EUs beslutningsprosess de befinner seg, også her med lenker til sakens dokumenter. Dokumentene er i stor utstrekning tilgjengelige fra EUs side.

Det er imidlertid stor variasjon mellom de ulike forvaltningsorganene når det gjelder hva og hvordan EØS-stoff legges ut på Internett. Noen legger for eksempel bare ut de ”tradisjonelle” høringene. Det er også store forskjeller når det gjelder hvilke tekniske løsninger som velges og dermed i brukervennlighet.

Ifølge den statlige informasjonspolitikken har hvert enkelt departement ansvar for sin egen informasjonsstrategi. De ulike tilnærmingene til presentasjonen av



---

EØS-relatert stoff må ses i sammenheng med dette. Det er allikevel grunn til å spørre om det ikke kunne være hensiktsmessig med en viss samordning av strategien på dette punktet. Det kunne gjelde både hva som bør legges ut og hvordan det skulle presenteres. Det ville sikre både tidlig informasjon og god tilgjengelighet for brukerne.

#### **4.7.5 Sektorspesifikke kontaktmønstre**

Foruten at det eksperimenteres med nye former for kontakt, finnes det variasjoner i kontaktmønstrene sektorene i mellom som skyldes sektorenes egenart. For mange faktorer er kontakten med eksterne miljøer viktig på grunn av den kunnskap om utviklingen i EU disse har på viktige områder.

Legemiddelverket deltar aktivt i EMEA, EUs fagorgan for evaluering av legemidler. Legemiddelverket har i den forbindelse stort behov for å konsultere spesialister i forbindelse med legemidler som vurderes godkjent i EØS-området og som derved blir lansert på det norske markedet. I forbindelse med utviklingen av EUs regelverk innenfor legemidler der Legemiddelverket er representert i ekspertkomiteer under Kommisjonen, har Legemiddelverket noe kontakt med legemiddelindustriforeningen og fagmiljøet i Norge

Innenfor arbeidet med avvikling av tekniske handelshindringer finnes et velorganisert system for kontakt med inntresseorganisasjoner og næringsliv. På dette området utvikler produsenter og brukere frivillige produktstandarder innenfor rammen av generelle EU-direktiver. Disse standardene nedfelles ikke i rettsakter, men de er allikevel av stor betydning for gjennomføringen av EØS-avtalen. De medvirker til å oppfylle direktivenes intensjoner ved å hindre at handelshindringer oppstår. Fagmiljøer, partene i arbeidslivet, standardiseringsorganisasjoner osv. kalles inn til faste referansegruppemøter flere ganger i året. Møtene er faglig viktige, men har også en vesentlig funksjon når det gjelder å bygge tillit mellom myndigheter og brukere.

#### **4.7.6 Effekten av brukerkontakt – sett fra myndighetenes side**

Når det gjelder nytten av brukerkontakt, er det allerede nevnt at den er med på å styrke både legitimitet og kvalitet ved nytt regelverk. I forhold til utforming av norske standpunkter er den tidlige kontakten spesielt viktig. Den gir ofte kunnskap som myndighetene ellers ikke ville ha fått tilgang til. Interesseorganisasjoner og næringsliv har en ekspertise som ikke finnes andre steder. De mer politiske standpunktene er også viktige å få tak i på et tidlig stadium. Ikke alle synspunkter kan tas til følge, men det at de kommer fram på et tidlig tidspunkt avverger overraskelser i ettertid. Fra departementshold hevdes det at man ofte må ta en del ”pepper” i kontaktmøtene. Dette kan være ubehagelig, men på lang sikt er det med på å bygge tillit. Noen hevder at kontakten er viktig for å avlive myter, for eksempel om at harmonisering med EU betyr svekking av norsk regelverk.

Når det gjelder potensielle uheldige effekter av tidlig brukerkontakt, er den generelle oppfatningen at de er meget beskjedne. Noen ser en fare i at det kan

---

oppstå forventninger som ikke kan innfris eller som skaper problemer dersom de innfris. Fra et av direktoratene rapporteres det i så måte at:

*i noen tilfeller har vi endt opp med ordninger der det i ettertid har oppstått et gap i forhold til ESAs forventninger.*

En departementsleder påpeker at det i enkelte saker er vanskelig å gå ut med informasjon uten å utløse motforestillinger. Dette gjelder spesielt saker som er særlig politisk sensitive langs aksene ja/nei til EU.

#### **4.7.7 Kontakten sett fra brukernes ståsted**

Organisasjoner som representerer forbrukere, bransjer innefor næringslivet og frivillige organisasjoner, har en gjennomgående kritisk holdning til myndighetenes kontakt med dem. Kritikken omfatter alt fra at det etterspørres mer aktivitet fra departementers og direktorater side til at myndighetene ikke blir oppfattet som viktige, verken når det gjelder informasjon eller innflytelse på utformingen av nye regler. De store organisasjonene har egne informasjons- og påvirkningskanaler gjennom europeiske søsterorganisasjoner eller paraplyorganisasjoner som de er medlemmer av. De aktuelle organisasjonene oppfatter seg som de som har noe viktig å bringe inn i møter med myndighetene, og ikke omvendt. At dette er en situasjon som er kjent også på myndighetssiden, illustreres av følgende sitat:

*Situasjonen er blitt slik at partene i arbeidslivet vet stadig mer om hva som foregår i EU enn det vi gjør, fordi de er medlemmer i de europeiske organisasjonene. Dermed vet de mer enn det vi gjør. Det er viktig for oss å ha kontakt med dem, men kontakten er blitt snudd på hodet fordi vi ikke har noe å tilby dem. De vet mer.*

En bransjeorganisasjon sier at den i liten grad har vært brukt som høringsinstans i Norge. I EU-systemet blir de til gjengjeld invitert til høringsmøter. De opplever at EU har et helt annet system for *knowledge production* enn det vi har i Norge. Området offentlige innkjøp blir nevnt som et unntak fra den mer passive holdningen fra norske myndigheters side. Her hører man mye fra departementene. Det generelle inntrykket er at det er lite systematikk i myndighetenes kontakt med organisasjonen. Det er som oftest organisasjonen selv som tar initiativ, men det er blitt registrert vesentlige forskjeller mellom departementene:

*Næringsdepartementet har mer tradisjon for å integrere berørte parter, mens Finansdepartementet vel heller har en tradisjon for ikke å kontakte berørte parter. Utenriksdepartementet kontakter på Utenriksdepartementets premisser. Ansvaret er spredt utover på mange departementer. Det hadde vært fint å fått et kontor å ringe til. Handelsdepartementet, Næringsdepartementet og Utenriksdepartementet er i stadig omorganisering.*

Den aktuelle bransjeorganisasjonen har flere eksempler på at det har vært mulig å påvirke beslutninger innefor EU via de europeiske paraplyorganisasjonene i

---

tilfeller der først veien om norske myndigheter og EFTA har vært prøvd, men strandet. Det kommenteres slik:

*Hvem som fremmer saker, og hva slags suksessrate de har, har en sammenheng. EFTAs rate er dårlig.*

En sak angående diskriminering av norske produkter som følge av EUs tredjelandspolitikk, nevnes som en sak som har vært tatt opp med Utenriksdepartementet, men der man ikke har fått hjelp til å bringe saken videre. På den andre siden nevnes godt samarbeid med tollmyndighetene i saker som angår eksport av norske varer.

Som en oppsummering, sier organisasjonens representant følgende om norsk forvaltning:

*Det kunne kanskje ha vært behov for et koordinerende, ansvarliggjørende organ, og at det var mer klart hvilke personer som hadde hvilke fagområder i hvilke seksjoner, og at saksbehandlerne ble sendt mer ut i den norske virkeligheten. Også byråkrater bør være mer konfrontert med den norske virkeligheten. De er lite brukerorientert. Kommisjonen har en mye mer inkluderende arbeidsmetode overfor næringslivets interesser. Det savner vi litt i norsk forvaltning. Enkeltpersoner er positive og ok, men det er systematikken som er mangelfull. Det er ingen automatikk i å starte en dialog med sentrale instanser, noe som kan være en god strategi. I flommen av saker må det være viktig for dem å vite hva man skal ta tak i. Dette ville bli enklere dersom de var mer brukerorienterte.*

Også frivillige organisasjoner har gjort seg den erfaring at det er forskjell på departementene når det gjelder deres åpenhet overfor organisasjoner og brukergrupper og deres villighet til å trekke dem med i sine beslutningsprosesser i forhold til EØS-regelverk.

Når det gjelder høringer i forbindelse med nytt EØS-regelverk, rapporterer organisasjonen at den blir brukt som høringsinstans, dvs. i gjennomføringen i norsk rett. Den blir imidlertid – informert via sitt eget kontaktnett – om sakene lenge før dette. På spørsmål om den noen gang blir kontaktet av byråkrater som skal på ekspertgruppemøte i Brussel, svarer den at dette aldri har skjedd, men at slike henvendelser ville bli hilst velkommen. Det er ønskelig å bli trukket inn så tidlig som mulig for eventuelt å kunne bidra til en idédugnad når det gjelder utviklingen av norske standpunkter.

I et intervju med Forbrukerrådet hevdes det at forvaltningen – generelt sett – ikke bruker organisasjon godt nok i den tidlige fasen av EØS-arbeidet. Som oftest har den fått informasjon fra annet hold før det kommer henvendelse fra det aktuelle departementet i en sak. Dette kan føre til at det utarbeides standpunkt i saken før det har vært anledning til å samordne seg med myndighetene. Noen departementer nevnes imidlertid som gode samarbeidspartnere. Med Landbruksdepartementet er det kommet i stand en form for samarbeidsavtale som synes å fungere bra.

---

Bevisstheten om hvor viktig det er å være tidlig ute, har ikke vært så klar innefor Forbrukerrådet heller. Forståelsen av dette er kommet etter hvert. Den europeiske forbrukerorganisasjonen, BEUC, gir tidlig informasjon, og den fungerer som Forbrukerrådets talerør inn mot EU-kommisjonen. Det blir derfor svært viktig å forsyne BEUC med argumenter i den tidlige fasen. Sett ut fra hensynet til påvirkning av nye regler, er dette vel så effektivt som å gå til den norske forvaltningen. Forbrukerrådet henvender seg også selv direkte til Kommisjonen og Parlamentet.

#### **4.7.8 Norsk kontakt med brukergrupper sett i nordisk perspektiv**

I et nordisk perspektiv skiller norske myndigheter seg ut ved at de i større grad enn de andre nordiske landene legger vekt på å ha kontakt med fagekspertes framfor med frivillige organisasjoner og næringsliv. Bruken av offentlige utvalg og nasjonale referansegrupper er også mindre utbredt i Norge. Det EU/EØS-relaterte arbeidet i Norge har i mindre grad enn i de "nye" EU-medlemslandene, Sverige og Finland, ført til økt samhandling mellom forvaltningen og interesseorganisasjonene. I Danmark, som har en lengre historie innefor EU, har det utviklet seg noe som kan kalles en *nasjonal samordning* med direkte integrering av brukergrupper i utformingen av EU-politikken. Danske interesseorganisasjoner er for eksempel formelt trukket inn i samordningsprosessen gjennom deltakelse i 13 av i alt 32 spesialutvalg (Europaveje 2001). Hvorvidt disse forskjellene skyldes at Norge ikke er medlem av EU, er vanskelig å si. Men i konsekvens betyr det at *sannsynligheten* for at det kan komme overraskelser i forbindelse med implementering som følge av manglende kontakt, er større i Norge enn i de andre nordiske landene.

#### **4.7.9 Oppsummering**

Konklusjonen synes å måtte bli at det er økende oppmerksomhet rundt nødvendigheten av god og tidlig kontakt med publikum og brukergrupper i forbindelse med utviklingen og implementering av nytt EØS-regelverk. De mer tradisjonelle høringer i brev form kan sies å ha en viss nytteverdi, men de kommer i alt vesentlig på et stadium der lite kan endres. Det eksperimenteres med nye former for bruker- og publikumskontakt, men det er vanskelig å finne de gode grepene. Oppsummert ser det ut som bruken av det som innenfor informasjonsfaget kalles *aktive kanaler*, fungerer bedre enn passive. Det vil si bruk av høringsmøter der departement eller direktorat aktivt innkaller, sender høringsbrev osv., til forskjell fra det å legge en hørings sak ut på Internett uten annen henvendelse, sende ut lister over grupper der det går an å melde seg på, med mer. De aktive kanalene krever ikke at brukerne selv må ta initiativ for å kunne bli hørt, og det blir derfor enklere for dem å bli trukket inn og komme til orde.

Det er også en betydelig mangel på ressurser til å drive dette arbeidet. De tradisjonelle høringsene stjeler mye av den tiden. Det finnes ingen bindende instruks av samme type som den som pålegger de tradisjonelle høringsrundene når det gjelder tidlige "høringer". Det finnes heller ingen felles strategi for hvordan EØS-informasjonen skal drives. Brukerorganisasjonene er ikke fornøyd med myndighetenes samhandling med dem i forhold til påvirkning av EUs beslut-

---

ninger. De bruker isteden egne kanaler. Sammenliknet med de øvrige nordiske land har norske myndigheter mindre kontakt med brukergrupper i EØS-saker.

#### **4.8 Kontakt med nordiske land i EØS-arbeidet**

Flere oppgir at nordiske kontakter er viktig for å få informasjon om både det som skjer i den forberedende fasen i EU-kommisjonen og når sakene kommer til behandling i Rådet og Parlamentet. De oppgir også at nordiske kontakter gir verdifull tilgang på kompetanse for norske myndigheter. Når sakene behandles i Rådet, er det noen som oppgir at de har etablert lytteposter hos nabodepartementer i Sverige og Danmark. I tillegg er det noen departementer som oppgir at statsråden eller embetsverket deltar i frokostmøter med nordiske kolleger før møter i Rådet. I en viss utstrekning brukes nordiske kontakter til å ”selge inn” norske synspunkter. På høyt nivå foregår dette for eksempel i de nevnte frokostmøtene. På lavere nivå er det faglige kontakter som tas i bruk. For Norges del er de nordiske kontaktene ad hoc-pregede og foregår i liten grad via de nordiske institusjonene.

Mange gir uttrykk for at denne type kontakt er avhengig av enkeltpersoner. Den forekommer oftest på saksbehandlernivå og springer ut av den enkeltes initiativ. Samarbeidet er hyppigst og glir lettest på områder der det er et nordisk interessefelleskap.

Studier viser (Europaveje 2001) at svenske og danske forvaltningsenheter er de viktigste samarbeidspartene for norske myndigheter. Kontakten med den finske forvaltningen er mye mindre. Det er videre interessant at samarbeidet med islandske myndigheter er på samme beskjedne nivå.

Ifølge samme undersøkelse har den svenske forvaltningen overtatt Danmarks rolle som nordisk brobygger. De nordiske forbindelsene er på vei bort fra de fellesnordiske institusjonene og går i retning av mer bilaterale relasjoner mellom forvaltningsorganer. Undersøkelsen konkluderer videre med at EU-integrasjonen utgjør en drivkraft i det nordiske samarbeidet, men dette gjelder først og fremst de nordiske landene som er medlemmer av EU. Jo mer intenst det EU-relaterte arbeidet er i de nasjonale forvaltningene, jo viktigere blir kontakten mellom de nordiske EU-landene, og desto mindre viktig blir Norge for de andre. I tillegg til å søke mer kontakt med hverandre enn med Norge, gjør de andre nordiske landene også større bruk av kontakter med land utenfor Norden i sitt EU-arbeid enn det Norge gjør.

For Norge er de nordiske kontaktene viktige for å få informasjon både om det som skjer når saker forberedes i EU-kommisjonen og om den videre utviklingen når sakene kommer til behandling i Rådet og Europaparlamentet. De er i tillegg viktige i forbindelse med gjennomføring i norsk rett. De nordiske landene har samme rettstradisjon og har på visse områder samme standarder osv. Å kunne samrå seg med nordiske kolleger om tolkninger og grep ved gjennomføringen oppleves derfor som særdeles nyttig for norske fagfolk som har vært lite involvert i beslutningsprosessene. Dette blir av enkelte framhevet som nærmest uunnværlig.

---

Mange av de nordiske kontaktene er sårbare på grunn av personavhengighet. Det nevnes eksempler på at viktige kontakter er blitt brutt ved at enkeltpersoner har skiftet jobb, gått av med pensjon osv. I slike tilfeller må nye kontakter bygges opp.

---

## 5 Fortsatte utfordringer

Oppsummert gir forvaltningen inntrykk av å mestre utfordringene med EØS-avtalen på en tilfredsstillende måte ut fra de ressurser som er stilt til rådighet og de politiske prioriteringer som ligger til grunn. Mange dyktige fagfolk står for en jevn og kvalitetsmessig god produksjon. Samtidig er det klare utfordringer og forbedringspunkter som det er viktig å ta tak i.

### 5.1 Styring og ledelse

EØS-arbeidet må forankres sterkere i fagdepartementenes toppledelse. I dag driftes EØS-avtalen i stor utstrekning av mellomledere og fagfolk lengre nede i hierarkiet i samarbeid med underliggende etater, uten at de får særlig mye oppmerksomhet fra toppledelsens side. Den manglende forankringen i toppen kan føre både til at saker ikke blir løftet opp på politisk nivå i tide og at EØS-arbeidet ikke blir tilført de nødvendige ressurser.

### 5.2 Samordning

Samordningen av norske standpunkter må forbedres både når det gjelder tidspunkt og kvalitet. Spesialutvalgene foretar i alt vesentlig samordning i forbindelse med gjennomføring av EØS-rettsaker til norsk rett. Dette er for sent i forhold til påvirkning. Det er fullt mulig å bruke spesialutvalgene til samordning på et tidligere stadium. Noen har problemer med samordning som skyldes den vidtrekkende sektoriseringen av norsk forvaltning. Dette svekker utviklingen av klare norske standpunkter og bør overvinnnes enten ved omorganiseringer eller gjennom et tettere samarbeid.

### 5.3 Forenkling av prosedyrer og rutiner

Prosedyrene i tilknytning til EØS-arbeidet er tidkrevende og innslaget av ren formalia er betydelig. Opplevelsen av å drive med rituelle og meningsløse operasjoner svekker viljen til å bruke formålstjenlige rutiner, for eksempel skriving av rammenotater. Prosedyrene bør gjennomgås med tanke på mulige forenklinger.

### 5.4 Styrking av komitédeltakelsen

Det er nødvendig med mer aktiv deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper – spesielt på tidlige stadier. Det bør utvikles bedre og mer enhetlige rutiner for kontakt mellom fagdepartementer og underliggende etater, slik at norske interesser kan bli ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Nødvendig kompetanse og kontinuitet i tilknytning til deltakelsen må også ivaretas på en systematisk måte.

---

## **5.5 Tilføring av ressurser og styrking av kompetanse**

Det merarbeidet EØS-avtalen medfører for norsk forvaltning er i liten grad blitt møtt med tilføring av økte ressurser. Øking av ressursene er nødvendig. Det er også viktig at forvaltningen tilføres, eller får ressurser til å utvikle den tilleggs-kompetansen som EØS-arbeidet krever i form av språkkunnskaper, kunnskaper om EU/EØS-systemenes oppbygging og funksjon og evne til å beherske EUs møtekultur.

## **5.6 Mer effektiv gjennomføring**

Det er behov for effektivisering av arbeidet med å gjennomføre EØS-rettsaker til norske bestemmelser i lov eller forskrift.. Tidlig medvirkning i ekspertgrupper vil øke kunnskapen om EU-regelverket, styrke muligheten for å trekke inn berørte interesser mens det enda er rom for påvirkning, og lette arbeidet med å utarbeide regler som er i overensstemmelse med de krav som EØS-avtalen stiller og som kan fungere godt i ettertid. Sammen med økte ressurser og mindre rigide prosedyrer vil dette være viktige forutsetninger for mer effektiv gjennomføring

## **5.7 Utvikling av støttefunksjoner**

Det er behov for mer veiledning i forskriftsarbeid. Oversettelser av regelverk som skal gjennomføres i norsk rett, bør komme på et tidligere stadium enn i dag. De bør også være bedre og mer gjennomarbeidet.

## **5.8 Styrking av kontakten med brukere og publikum**

Bruerkontakten og informasjon til det brede publikum bør styrkes. Brukerne bør konsulteres og informeres både tidligere og mer systematisk enn i dag. Informasjon om hva som skjer innefor EØS og hvilket regelverksarbeid som er på gang, bør gjøres tilgjengelig for publikum på en enkel måte.

## **5.9 Felles informasjonsstrategi for hele forvaltningen**

De ulike sektorene eksperimenterer i dag – uavhengig av hverandre – med brukerkontakt og informasjon til publikum. Dette gir ulik kvalitet på tjenestene, og de som søker etter informasjon på Internett, må for eksempel søke på ulike nettsteder. Det bør utvikles en felles informasjonsstrategi som gjør det lettere å orientere seg.



---

## 6 Konklusjoner og anbefalinger

De ulike utfordringene bør møtes med konkrete tiltak. Ansvar for igangsetting av tiltakene vil i noen grad ligge hos det enkelte fagdepartement, men de fleste av dem krever en sentral aktør. Den mest nærliggende synes å være Utenriksdepartementet, men det er heller ikke utenkelig å nevne andre instanser med samordningsansvar i forhold til forvaltningen, slik som Statsministerens kontor eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I tillegg bør det vurderes at Justisdepartementet får en mer sentral rolle når det gjelder overordnede spørsmål knyttet til arbeidet med gjennomføring av EØS-rettsaker til norsk rett.

### 6.1 Anbefalinger

#### *Styring og ledelse*

- Det bør utarbeides klare strategier for det EØS-relaterte arbeidet. Strategiene må forankres i departementenes toppledelse, politisk og administrativt.
- Ledere bør engasjere seg mer aktivt i EØS-arbeidet gjennom klare prioriteringer, styring av ressurser og direkte medvirkning for eksempel i komitéarbeid
- Det bør utvikles en ryddig arbeidsdeling mellom departementer og deres underliggende etater
- Ledere bør prioritere arbeidet med å følge EØS – sakene i EUs vedtaksfase
- Det bør arbeides aktivt med å tilføre departementer flere ressurser og mer kompetanse på EØS-området.

#### *Påvirkningsarbeid*

- Anledningen til å delta i ekspertgrupper og komiteer under EU-kommisjonen bør utnyttes enda bedre enn i dag. Det bør arbeides systematisk med å finne gode rutiner slik at norske deltakere møter godt forberedt og med klart mandat
- Arbeidet med å følge opp sakene i EUs vedtaksfase bør styrkes og utvides. Det bør utvikles mer systematisk kontakt med EU-kommisjonen, Europaparlamentet, embetsverket i andre land osv.
- Påvirkningsarbeidet bør prioriteres opp i forhold til implementeringsarbeidet og tilføres de nødvendige ressurser

#### *Gjennomføring*

- Prosedyrer bør forenkles der det er mulig

- 
- Kommunikasjonen med ESA bør styrkes for å skape gjensidig forståelse for korrekt gjennomføring av EØS- rettsakter i norsk rett
  - Gjennomføringen til norsk rett bør igangsettes så tidlig som mulig. Forberedelsene kan begynne før EØS-komiteen har fattet vedtak
  - Gjennomføringen til norsk rett bør forberedes og styrkes ved aktiv deltakelse i ekspertgrupper under EU-kommisjonen i tidlig fase av arbeidet med nytt regelverk
  - Gjennomføringen til norsk rett bør styrkes ved god brukerkontakt i tidlig fase

#### *Støttefunksjoner*

- Det bør utvikles mer veiledning i forskriftsarbeid. Justisdepartementet bør styrkes som veiledende instans som det i større grad går an å henvende seg til for å få råd
- Oversettingsarbeidet bør styrkes, og oversettelser av EU-regelverk som skal gjennomføres i norsk rett må utarbeides på et tidlig stadium. Kontakten mellom oversettere, fageksperter og personer med juridisk kompetanse bør styrkes for å få et best mulig resultat

#### *Bruerkontakt*

- Det bør foretas en systematisk gjennomgang av rutiner for brukerkontakt i forvaltningen
- Det bør igangsettes flere pilotprosjekter for å opparbeide erfaring for gode metoder for kontakt med brukergrupper. Det bør legges til rette for erfaringsutveksling sektorene imellom
- Det bør utarbeides en felles overordnet strategi for brukerkontakt med sikte på å trekke berørte interesser inn på et tidligst mulig stadium
- Som et ledd i oppbyggingen av en sektorovergripende informasjonsstrategi bør det utvikles brukervennlige databaser og effektive søkermotorer på Internett
- Tilgang til Lovdata er i dag begrenset til abonnenter og bør gjøres åpent tilgjengelig for berørte parter

#### *Publikumskontakt*

- Det bør utvikles en felles informasjonsstrategi for hele forvaltningen når det gjelder det brede publikum
- Det bør vurderes å opprette ett sentralt nettsted med samlet og enkelt tilgjengelig informasjon om EØS-relaterte saker

- 
- Publikum bør gis anledning til å komme med synspunkter i forhold til utvikling av EØS-regler mens det ennå er muligheter for påvirkning

## Litteratur og kilder

- Statskonsult: *EØS-forvaltningen i Norge*  
Rapport 1998:20
- Statskonsult: *På kryss og tvers – Om departementenes Samordningsmekanismer*  
Rapport 1999:12
- Statskonsult: *Norsk deltakelse i EU-komiteer*  
Rapport 1999:6
- Statskonsult: *Folkerettens innflytelse på norsk lovgiving*  
Rapport 2000:3
- Statskonsult: *Norsk innflytelse i EU-komiteer*  
Rapport 2001:15
- LOS-senteret: *EU i Norge. Larsen, Læg Reid, Wik*  
Rapport R 9908
- Statskontoret: *Fem år i EU*  
Stockholm 2000
- Olsen, J.P.: *Lessons from Experience.*  
Oslo: Scandinavian University Press 1996
- Bengt Jacobsen, Per Læg Reid og  
Ove K. Pedersen: *Europaveie. EU i de nordiske  
Centralforvaltninger. Jurist – og  
Økonomforbundets forlag 2001*
- Trondal, J. Og Veggeland, F.: *Norske myndigheter og EØS. Mellom  
utenrikspolitikk og innenrikspolitikk,*  
Oslo: ARENA, paper 10/1999
- Trondal, J.: *Administrative Integration Across Levels of  
Governance. Integration through Participation  
in EU Committees. Doktorgrad, UiO februar  
2001*
- Mats Andenæs and Alexander Türk: *Delegated Legislation and the role of  
Committees in the EC, Centre of European  
Law*  
Kings Kollege, London, Kluwer Law  
Intenational, 2000
- Fiona Hayes-renshaw  
and Helen Wallace: *The Council of Ministers,*  
St Martin Press, 1997
- Maria Martens: *Europeisering gjennom overvåking: En studie  
av ESAs opprinnelse og virkemåte*

- Christine Neuhold: *Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy-making and Policy*  
Research Paper 00/GHA, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2000
- Christine Neuhold: *The “Legislative Backbone”, keeping the Institution upright? The role of European Parliament Committees in the EU Policy-making process*  
European Integration online Papers (EloP) Vol. 5, 2001
- Michel Petite: *The Treaty of Amsterdam*,  
Harvard Law School, The Jean Monnet Chair, 1998
- Ben Hall: *European Governance and the future of the Commission*, Centre for European Reform, London. [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)
- Dag Harald Claes og  
Bent Sofus Tranøy, (red.): *Utenfor, Annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*  
ARENA 99
- Georg Haibach: *Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21<sup>st</sup> Century?*  
European Institute of Public Administration, Maastricht.

---

## Offisielle Dokumenter

- Utenriksdepartementet: *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*  
Stortingsmelding nr. 12 (2000–2001)
- Utenriksdepartementet: *Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform, utfordringer, målsetninger og virkemidler.*  
Oslo, 21. februar 20002
- Justis- og politidepartementet: *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov – og forskriftsarbeid., 2000*
- European Commission: *European governance: A White Paper*  
European Commission, 2001
- Conseil Européen: *Conclusions de la Présidence,*  
Counseil Européen de Laeken 14 et 15 décembre 2001
- European Parliament: *Conciliation under Maastricht Treaty: History and evaluation. Delegations to the Conciliations Committee, Activity report 1 November 1993 – 30 April 1999. From entry into force of the Treaty of Maastricht to the entry into force of the Treaty of Amsterdam. Codecision Procedure under article 189b of the Treaty of Maastricht.*  
European Parliament. Presented by Vice-presidents Nicole Fontaine, Renzo Imbeni and Joseph Verde I Aldea.
- European Union: *Co-decision guide: Joint Declaration on the practical arrangements for the new Co-decision procedure (article 251 of the Treaty establishing the European Community.*  
OJ. 28.5 1999 c  
148/1 <http://ue.eu.int/codec/en/index.htm>
- European Commission: *Adapting the Institutions to make a success of enlargement.* European Commission, Com (2000) 34 final
- European Commission: *Reforming the Commission – A White Paper.*  
Communication from Mr Kinnock in agreement with the President and Ms Schreyer. 1 March 2000.

---

## **Kilder**

Intervju med ledere og medarbeider fra:

Landbruksdepartementet  
Miljøverndepartementet  
Sosial - og helsedepartementet  
Justisdepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Nærings – og handelsdepartementet  
Statens forurensningstilsyn  
Statens næringsmiddeltilsyn  
Statens dyrehelsetilsynet  
Arbeidstilsynet  
Legemiddelverket  
Forbrukerrådet  
Norges naturvernforbund  
Teknologibedriftenes landsforening  
Prosessindustriens landsforening

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	EØS-arbeidet i norsk forvaltning
<b>Forfatter(e):</b>	Jan Ole Gudmundsen og Sissel Vemundvik
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2002:5
<b>Prosjektnummer:</b>	705
<b>Prosjektnavn:</b>	EØS-arbeidet i norsk forvaltning
<b>Prosjektleder:</b>	Sissel Vemundvik
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Utenriksdepartementet

### Resymé:

EØS-avtalen har virket i åtte år. Virkningene for Norge drøftes i en stortingsmelding som nå legges fram av Utenriksdepartementet. Rapporten er en del av underlagsmaterialet for meldingen. Den ser på avtalens virkning på forvaltningen. De sektorene som har størst innslag av regelharmonisering med EU er mest berørt. Her er de fleste løpende saker EØS-saker. EØS-avtalen har i liten grad ført med seg organisatoriske endringer i forvaltningen, men ny prosedyrer og arbeidsformer er kommet til. De oppleves både som faglig utfordrende og ressurskrevende. I departementene drives EØS-arbeidet i stor grad av saksbehandlere og ledere på lavere nivå. Bare kontroversielle saker får oppmerksomhet på toppledernivå og hos politikere. De fleste EØS-reglene gjennomføres i som forskrifter i norsk rett. Dette gjør at mye av EØS-arbeidet faller på direktorater og andre fagmyndigheter. Samspillet mellom departementene og fagmyndighetene blir viktig for å kunne oppnå gode resultater, spesielt i innledende faser hvor fagfolkene deltar i EU-kommisjonens ekspertgrupper og kan påvirke forslag til nye rettsakter. Det samme gjelder kontakt med brukergrupper og publikum. Norsk forvaltning har møtt EØS-avtalen med en betydelig innsats, men det finnes fortsatt forbedringspunkter når det gjelder oppmerksomhet fra ledere, strategier og prioriteringer, så vel av saker som av ressursbruk, brukerkontakt og intern kompetanseutvikling. Det er også behov for en felles informasjonsstrategi for hele forvaltningen.

**Arbeidsområde:**  Internasjonalisering

### Emneord:

EØS-avtalen, harmonisering av regelverk, påvirkning, direktiver og forordninger, gjennomføring i norsk rett, brukerkontakt, høringer, informasjonsstrategi

**Dato:** 23.04.02  
**Sider:** 41  
**Utgiver:** Statskonsult  
Postboks 8115 Dep  
0032 OSLO