

---

## Forord

Tilsyn er på dagsorden i norsk forvaltning. Det er nettopp lagt frem en stortingsmelding som fremhever tilsynsvirksomhetens økte betydning i samfunnet. Dette har etter Regjeringens syn, særlig sin bakgrunn i at samfunnet blir mer mangfoldig og i større grad er basert på desentraliserte og markedsbaserte styringsmodeller. Meldingen foreslår ulike tiltak som skal styrke tilsynene, herunder organisatoriske endringer for å skape en klarere rollefordeling mellom ren tilsynsvirksomhet og andre forvaltningsoppgaver.

Utviklingen i Norge er ikke unik, og reflekterer på mange måter tilsvarende reformtendenser internasjonalt. Norge er også utsatt for direkte påvirkning fra omverdenen, sterkest gjennom vår tilknytning til EU via EØS-avtalen. EU har ingen "forvaltningspolitikk" som gir grunnlag for direkte inngrep i EU-/EØS-landenes interne administrative systemer. Likevel ser vi at harmonisering av regelverk innenfor de ulike politikkområdene påfører landene forpliktelser som i høy grad også berører forvaltningen. Dette gjelder ikke minst statens tilsynsvirksomhet. Det er en økende oppmerksomhet om effektiv og likeartet implementering og håndheving av EU-/EØS-regelverket, og en tilsvarende oppmerksomhet om de nasjonale forvaltningsapparatenes bidrag i så måte.

Statskonsult gjennomgår i denne undersøkelsen hvordan våre EØS-forpliktelser påvirker arbeidsmåter og organisering innenfor noen utvalgte tilsynsområder. Vi drøfter hvordan denne påvirkningen arter seg, og hvilke mekanismer og drivkrefter som ligger til grunn. Funn som er gjort, blir også forsøkt plassert innenfor en pågående faglig debatt om europeiseringen av offentlig forvaltning.

Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært ansvarlig for prosjektet. Rapporten er utarbeidet av Jacob Kringen og Sissel Vemundvik. Sistnevnte har også vært prosjektleder. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, mars 2003

Jon Blaalid  
direktør

---

# Innhold

<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>1</b>
<b>1 INNLEDNING.....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn.....	3
1.2 Mål og metode.....	3
<b>2 GRUNNLAGET FOR PÅVIRKNING FRA EØS-AVTALEN.....</b>	<b>5</b>
2.1 Traktater og kompetansedeling mellom nasjoner og fellesskap .....	5
2.2 Utviklingstrekk, policy og praktiske håndgrep .....	7
2.3 Balansegangen mellom harmonisering og autonomi .....	10
2.4 Nærmere om organisatorisk påvirkning.....	10
<b>3 FORTOLKNINGER AV DEN PÅGÅENDE UTVIKLINGEN.....</b>	<b>12</b>
<b>4 UTVIKLINGEN I UTVALGTE SEKTORER I NORSK FORVALTNING.....</b>	<b>16</b>
4.1 Utvalg av sektorer/tilsynsmyndigheter.....	16
4.2 Generelt om EØS-regelverkets påvirkning innenfor tilsyns-/reguleringsområdene .....	17
4.3 EØS-regelverkets betydning for tilsynets rutiner, arbeidsmåter og prioriteringer.....	20
4.4 EØS-regelverkets betydning for tilsynsorganenes dimensjonering og kompetanse.....	22
4.5 Organisatoriske konsekvenser som kan tilbakeføres til EØS-avtalen.....	24
4.5.1 Konsekvenser knyttet til liberalisering, konkurranse og utviklingen av EUs indre marked.....	24
4.5.2 Avvikende struktur .....	28
4.5.3 Administrative forutsetninger for samlet og effektiv nasjonal håndheving .....	30
<b>5 IMPLEMENTERING OG HÅNDHEVING AV EU-/EØS-REGELVERK, SETT FRA EU-KOMMISSJONENS OG ESAS SIDE.....</b>	<b>33</b>
5.1 Implementering og håndheving av EU-/EØS-regelverk som generell utfordring.....	33
5.2 Utviklingstrekk og utfordringer innenfor ulike sektorer .....	35
5.3 Hvordan utfordringene er blitt møtt .....	37
<b>6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>42</b>

---

## Sammendrag

Statskonsult har i tilknytning til flere prosjekter gitt generelle redegjørelser for EØS-avtalens betydning for tilsynsvirksomheten i Norge, uten at dette forholdet er blitt gjort til gjenstand for mer omfattende utredninger. Denne rapporten tar opp temaet til særskilt behandling og ser spesielt på hvorvidt EØS-avtalen kan sies å stille krav som får betydning for tilsynenes organisering. Påvirkningen av tilsynsvirksomheten fra EUs side settes også inn i en bredere ramme der hovedspørsmålet er om eventuelle krav til tilsynenes organisering og arbeidsformer kan forstås som utslag av en utvikling i retning av en *felles forvaltningspolitikk* innenfor hele EU/EØS området.

EUs traktatgrunnlag, som også forplikter EFTA-landene innenfor rammen av EØS-avtalen, avgrensner seg mot innblanding i nasjonalstatenes organisering av egen forvaltning. Statene plikter imidlertid å implementere og håndheve EU/EØS-regelverket på en effektiv og likeartet måte. Dette krever et velfungerende forvaltningsapparat på nasjonalt nivå og samarbeid over landegrensene.

EU-regelverkets omfang og kompleksitet har økt kraftig som følge av Enhetsakten som trådte i kraft i 1987 og ga støtet til virkeliggjøringen av det indre markedet. Presset på de nasjonale forvaltningene i tilknytning til implementering er blitt tilsvarende større, og svakheter av ulik art får større konsekvenser. Kommisjonen, som overvåker håndheving av regelverket, har i økende grad engasjert seg i uformell påvirkning for å fremme effektiv implementering og håndheving innenfor den enkelte sektoren. Problemet er også løftet opp på generelt nivå både i arbeidet med revisjonen av EUs traktatgrunnlag og i hvitboken om godt styresett som kom i 2001. Den løsningen det legges opp til, er ikke å åpne for retten til innblanding i nasjonalstatenes organisering av egen forvaltning, men en konsolidering og styrking av arbeidsmåter som allerede har utviklet seg over tid gjennom Kommisjonens uformelle arbeid med å støtte opp under effektiv implementering innenfor den enkelte sektoren. Dette kan ses som et forsøk på å balansere nasjonalstatenes motstand mot å avgi mer suverenitet til fellesskapet og Kommisjonens behov for å sikre håndheving av fellesskapsretten.

Hvorvidt den pågående utviklingen, som framfor alt dreier seg om virkeliggjøring av det indre markedet ved hjelp av regelverksharmonisering og lik håndhevingspraksis kan fortolkes som en bevegelse i retning av en felles europeisk forvaltningspolitikk, er et omstridt spørsmål. Forskningen enes om at det i den grad det *faktisk* går i retning av mer lik organisering i de ulike landene, så er det mer på tross av enn i kraft av et legalt grunnlag og en uttalt politikk. Om de endringene som foregår på nasjonalt nivå er så store og så likeartede at det gir mening å snakke om en felleseuropeisk forvaltningsmodell, er både et empirisk og et definisjonsmessig spørsmål som det per i dag ikke er lett å gi noe entydig svar på. Forskerne strides da også om dette. Det som det er enighet om, er at det finnes endringer som har sitt utspring på fellesskapsnivå.

På ett punkt griper kravene om virkeliggjøringen av det indre markedet via like konkurransevilkår direkte inn i organiseringen av statlig virksomhet, og det er på områder som har vært og fortsatt er, dominert av statlige monopoler. Der

---

stilles det krav om tilrettelegging for konkurranse og separering av roller. Dette gir også klare føringer når det gjelder valg av organisatoriske løsninger.

Vår gjennomgang av hvordan EØS-regelverket påvirker regelverksutviklingen, prioriteringene, arbeidsmåtene og valget av organisasjonsformer innenfor et utvalg av norske tilsynsorganer, viser at Norge som EØS-land til fulle er påvirket av de samme forholdene som EU-landene når det gjelder krav til effektiv implementering og håndheving av felles regelverk. Vi ser også at de ulike sektorene bestreber seg på å finne organisatoriske løsninger som på best mulig måte kan møte disse kravene. Flere sektorer har så godt som 100 prosent regelverksharmonisering med EU, og må ta hensyn til dette i mesteparten av sin virksomhet. I følge intervjuer med ledere og medarbeidere i aktuelle generaldirektorater i Kommisjonen, er noen av de løsningene som Norge har lagt seg på, meget vel ansett. Ønskelige endringer er også gjennomført på et tidligere stadium enn i mange EU-land. Organiseringen av overvåkingen av hele matvarekjeden i ett samlet Mattilsyn, og omorganiseringer på liberaliserte eller delvis liberaliserte områder som jernbane og telesektoren, kan nevnes som eksempler på dette.

Kommisjonens selv kommer aldri, offisielt sett, med klare krav til bestemte organisatoriske løsninger overfor EU/EØS-landene. Noe slikt ville være traktatstridig. I uformelle sammenhenger pekes det imidlertid på løsninger som kan anbefales. En rekke direktiver inneholder dessuten uspesifiserte krav for eksempel om at håndheving av regelverket skal overvåkes av et "uavhengig" organ uten at det sies noe klart om dette organets organisering. Ulike løsninger blir akseptert så lenge det ikke oppstår problemer med etterlevelsen av regelverket. I forbindelse med inspeksjoner og klager, vil organiseringen også kunne bli gransket dersom det er grunn til å anta at det er der problemet ligger. I kraft av sin forslagsrett kommer Kommisjonen i ulike tilfeller opp med forslag om at det skal tas med krav til organisering i selve rettsakten, for eksempel at føderale stater skal la ett sentralt forvaltningsorgan stå ansvarlig for oppfølgingen av en rettsakt, men dette blir ofte nedstemt i besluttede organer. Landene hegner om sin frihet til å organisere sin forvaltning som de vil og ser problemet fra et annet ståsted enn Kommisjonen, som opplever manglende organisatorisk tilpasning som et hinder for korrekt etterlevelse av regelverket. En annen type krav som går lettere igjennom i direktiver og forordninger, er detaljerte bestemmelser om hvordan for eksempel tilsynsorganer skal utføre sine oppgaver. Dette er i sin tur med på å gi føringer på hvordan tilsynene velger å organisere seg.

EØS-avtalens betydning for norsk tilsynsvirksomhet, inklusive tilsynenes organisering, må oppsummeres som betydelig. Dette gjøres da også i St. meld. nr.17 (2002–2003) Om statlige tilsyn. Her blir utviklingen også forsøksvis satt inn i en større forvaltningspolitisk ramme. Det vi foreløpig ikke har sett, er en vurdering av EØS-avtalens betydning i mer overordnede forvaltningspolitiske dokumenter.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Statskonsult har i de senere årene gjennomført flere arbeider innenfor tilsynsområdet. I tilknytning til disse arbeidene er det blitt vist til EØS-avtalen som en viktig kilde både for regelverksutvikling og praksis innenfor ulike tilsynsområder. Det er også blitt rettet oppmerksomhet mot mulige organisatoriske endringer som kan tilbakeføres til EØS-avtalen, spesielt innenfor de områdene som tidligere har vært dominert av statlige monopoler, men som nå gjennomgår en liberalisering. Emnet er imidlertid ikke blitt gjort til gjenstand for en bredere og mer systematisk kartlegging og analyse.

Problemstillingen hører også hjemme innenfor et mye bredere temaområde av stor betydning for det forvaltningspolitiske området, nemlig nasjonalstatens *europèisering*, eller EUs påvirkning på landenes forvaltning innenfor EU/EØS-området. Det finnes en ikke ubetydelig forskning rundt dette temaet og den kan sies å springe ut av ett sentralt spørsmål: Fører medlemskapet i EU/EØS til økt likhet mellom landenes administrative systemer, og/eller at det også utvikles en felles forvaltningspolitikk i medlemslandene? Ett av de viktige underspørsmålene blir videre hvilke drivkrefter og prosesser som eventuelt beforder en slik utvikling. Ved å undersøke hvordan EØS-avtalen påvirker organisering og arbeidsformer innenfor tilsynsvirksomheten i Norge, vil det være mulig å bidra til å belyse disse problemstillingene.

## 1.2 Mål og metode

Målsettingen med dette prosjektet er å se på i hvilken grad Norges tilknytning til EU, gjennom EØS-avtalen, påvirker organiseringen av tilsyn i Norge, og om det til og med er slik at EØS-regelverket i noen tilfeller stiller bestemte krav til hvordan tilsyn skal organiseres. Det reises videre spørsmål om hva som måtte ligge bak en slik utvikling. Kan det som eventuelt skjer, tilbakeføres til en bevisst forvaltningspolitisk tilnærming fra EUs side, eller er det snarere et resultat av spredte, og ikke helt entydige bestemmelser innenfor ulike rettsakter kombinert med mer eller mindre uformelle henstillinger overfor nasjonale forvaltningsorganer fra organer som EU-kommisjonen og ESA?

Grunnlagdokumentasjon for undersøkelsen er hentet fra ulike kilder. Deler av forskningen rundt temaene europeisk integrasjon generelt, og forskning om utviklingstrekk når det gjelder europeisk forvaltning og administrasjon spesielt, er gjennomgått. I tillegg bygger undersøkelsen på ulike kommisjonsdokumenter (hvitbøker, veiledninger, retningslinjer og lignende), rettsakter, dommer fra EF-domstolen, samt norske stortingsmeldinger og ESA-rapporter. Det er også blitt innhentet faktadokumentasjon og synspunkter fra utvalgte tilsynsorganer i Norge, fra den norske delegasjonen i Brussel, fra ESA, EFTA, ulike generaldirektorater i EU-kommisjonen og EIPA (European Institute of Public Management). Dette materialet er fremskaffet ved hjelp av intervjuer.

---

Hovedfokuset har vært rettet mot påvirkning av organiseringen av tilsyn. Men for å kunne belyse problemstillingen i en viss bredde, har vi ikke bare sett på om tilsynsoppgavene er blitt organisatorisk avgrenset på nye måter, om tilsynsorganene er blitt større eller mindre, eller om de er flyttet fra ett departementsområde over til et annet. Vi har også sett på hvordan prioriteringer, arbeidsmetoder og rutiner kan ha blitt påvirket av EØS-regelverk og politiske trender innenfor EU, og hvordan dette indirekte kan ha ført til valg av nye organisatoriske løsninger. Vi har dessuten sett på hvordan regelverk og politiske trender mer generelt har påvirket de forskjellige sektorene.

For å et mer helhetlig bilde av hva som foregår i samspillet mellom EU/EØS som *påvirker* og det som *påvirkes*, har vi søkt å belyse de samme problemstillingene sett både fra Norges og EU-kommisjonens-/ESAs ståsted. Det har vært viktig å få tak i mål og begrunnelser for ulike typer tiltak fra Kommisjonens side, både når det gjelder generelle utfordringer på fellesskapsnivå og på de mer sektorspesifikke.

Fremstillingen bygger både på dokumentgjennomgang og oppsummeringer fra de ulike intervjuene. Det som blir gjengitt som de ulike tilsynsorganenes, Kommisjonens eller ESAs syn, refererer seg til informantenes uttalelser dersom ikke annet er nevnt.

---

## 2 Grunnlaget for påvirkning fra EØS-avtalen

### 2.1 Traktater og kompetansedeling mellom nasjoner og fellesskap

Norge er i kraft av EØS-avtalen forpliktet av EFs traktater og rettsavgjøelser truffet av EF-domstolen. Dette fremgår av Artikkel 6 i EØS-avtalen:

*”Ved gjennomføringen og anvendelsen av bestemmelsene i denne avtale, og med forbehold for den fremtidige utvikling av rettspraksis, skal bestemmelsene, så langt de i sitt materielle innhold er identiske med de tilsvarende regler i Traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap og Traktaten om opprettelse av Det europeiske kull – og stålfellesskap og med rettsakter som er vedtatt i henhold til de to traktatene, fortolkes i samsvar med de relevante rettsavgjøelser som Det europeiske fellesskaps domstol har truffet før undertegningen av denne avtale.”*

Traktatene sier ikke noe om *hvordan* den enkelte nasjonalstat skal innrette seg for å sikre etterlevelsen av regelverket som de er forpliktet av. Det finnes for eksempel ingen artikler i traktatgrunnlaget som pålegger EU-/EØS-landene å organisere sin forvaltning på bestemte måter, men det finnes heller ingen artikkel som sier i klartekst at slik ”innblanding” ikke skal forekomme. I EU-traktatens artikkel 6.3 (dansk gjengivelse) står det at:

*”Unionen respekterer medlemsstatenes nasjonale identitet.”*

Men det sies ikke uttrykkelig at denne identiteten også omfatter medlemsstatenes organisering av egen forvaltning. En presisering av denne typen er imidlertid foreslått i utkastet til den nye traktatetsten som *Konventet om Europas fremtid* arbeider med frem imot regjeringskonferansen i 2004. Der står det i artikkel 9.6:

*“The union shall respect the national identities of its Member states, inherent in their fundamental structures and essential State functions, especially their political and constitutional structure, including the organisation of public administration at national, regional and local level.”*

Dersom disse formuleringene tas inn i traktaten vil det bety en mer eksplisitt markering av prinsippet om at det ikke skal stilles bestemte krav til organiseringen av forvaltningen i det enkelte medlemslandet.

Når det gjelder andre artikler i traktatgrunnlaget som omhandler forhold som får betydning for forvaltningen i medlemslandene, er det grunn til å merke seg EF-traktatens artikkel 10 og artikkel 249. Artikkel 10 sier:

*”Medlemslandene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelser som følger av denne traktaten eller av rettsakter vedtatt*

---

*av fellesskapets organer. De skal lette oppgavene for fellesskapet. De skal avholde seg fra alle tiltak som setter virkeliggjøringen av denne traktat i fare.”*

I artikkel 249 står det om de vedtakene som Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen fatter at:

*”En forordning skal være allmenngyldig. Den skal være bindende i alle deler og komme direkte til anvendelse i alle medlemsstater. Et direktiv skal være bindende med hensyn til sin målsetting for alle de medlemsstater det er rettet til, men overlater til myndighetene i medlemsstatene å bestemme formen og midlene for gjennomføring.”*

Kort oppsummert handler disse artiklene om medlemsstatenes plikter når det gjelder implementering av fellesskapets rettsakter, sekundærlovgivningen, i nasjonal rett og om iverksettingen av de politiske målsettingene som rettsaktene er uttrykk for. Det sies ikke noe om hvilke institusjonelle rammer dette skal foregå innefor. I artikkel 249 kommer det for øvrig klart til uttrykk at når det gjelder direktiver, stilles medlemslandene fritt både når det gjelder form og midler for gjennomføring. Slik formuleringen står, er det nærliggende å tolke den i retning av at her stilles det ingen bestemte krav til hvilke organisasjonsformer som skal velges ved den nasjonale iverksettingen. Artikkel 7 i EØS-avtalen gjentar formuleringen i tilpasset form:

*”b) en rettsakt som tilsvarer et EØF-direktiv skal overlate til avtalepartenes myndigheter å bestemme formen og midlene for gjennomføringen.”*

Det kan spekuleres over hvorfor traktatene ikke har noen bestemmelser som stiller krav til nasjonalstatenes organisering av egen forvaltning. Sannsynligvis skyldes det at de statene som opprinnelig dannet fellesskapet, hadde en forvaltning som oppfylte rettsstatens grunnleggende prinsipper og var effektive nok til å oppfylle traktatenes bestemmelser om implementering av sekundærlovgivningen på en tilfredsstillende måte. At Unionen skal bygge på menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper, uttales først eksplisitt i Traktaten om den europeiske unionen (TEU). I den før nevnte artikkel 6, står det i første og andre ledd:

1. *”Unionen bygger på prinsippene om frihet, demokrati og respekt for menneskerettighetene og de grunnleggende frihedsrettigheter samt retsstatsprinsippet, der alle er prinsipper som medlemsstatene har til felles.*
2. *Unionen skal respektere de grunnleggende rettigheter, slik de er sikret i konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, undertenert i Roma 4.november 1950, og slik de følger av de forfatningstradisjoner som er felles for medlemsstatene, som generelle prinsipper i Fellesskapets rett.”*

Det hevdes at denne tydeliggjøringen av et verdigrunnlag som i de opprinnelige traktatene synes å ha vært implisitt, men uutalt til stede, har å gjøre med utvidelsen av fellesskapet til også å omfatte land som har hatt et mer anstrengt forhold til menneskerettighetene i sin nære fortid (Sverdrup, 2002). Vi gjenkjenner da også disse verdiene i kravs form i de såkalte ”Københavnkriteriene”



---

som Det europeiske råd stilte opp for nye søkerland i 1993: Kriteriene sier at land som opptas i unionen skal kjennetegnes av:

*”..stabile institusjoner som garanterer demokrati, at loven hersker, menneskerettigheter og respekt for beskyttelse av minoriteter; ...en fungerende markedsøkonomi, så vel som evnen til å klare det konkurransepregede presset og markedskreftene innen EU; og evnen til å påta seg de forpliktelser et medlemskap fører med seg, deriblant fastholdelse av målene til politisk, økonomisk og monetær union.”*

Det store spørsmålet er om dette felles verdigrunnlaget og det minimumet av likhet i forvaltningsmessige institusjoner det fører med seg, er tilstrekkelig til å sikre etterlevelsen av traktatens målsettinger og gjennomføring av sekundærlovgivningen i det enkelte medlemslandet. Slik var det kanskje da Kull-og stålunionen ble inngått, men kravene har økt betraktelig siden den gang. Virkeliggjøringen av det indre markedet har ført til at både Kommisjonen og medlemsstatene stilles overfor stadig nye utfordringer når det gjelder effektiv implementering og håndheving av et sterkt økende antall rettsaker.

Det spørsmålet som etter hvert har fått mye oppmerksomhet både fra forskere og andre, er om det *til tross for* manglende rettslig grunnlag, foregår et påtrykk fra EUs side overfor medlemslandene på det forvaltningspolitiske området. Det vil si et påtrykk som ikke bare omhandler innholdet i rettsaktene, men også *hvordan* de blir implementert og håndhevet. Dette kan omfatte nokså spesifikke krav til prosedyrer og arbeidsformer knyttet til håndheving av regler, men også krav til etablering av nasjonale myndighetsorganer.

Dersom det faktisk forholder seg slik at nasjonale forvaltninger utsettes for en slik påvirkning, kan det tolkes på to måter: Enten som et uttrykk for en traktatstridig innblanding i nasjonalstatenes interne anliggender, eller som et forsøk på å møte utfordringer som har vokst over tid og som bare kan løses gjennom en kreativ håndtering innenfor de begrensningene som traktatgrunnlaget gir.

Det virker imidlertid lite sannsynlig at det primærrettslige grunnlaget vil bli vesentlig endret i retning av å gi større åpning for krav til nasjonale forvaltninger om arbeidsmåter og organisasjonsformer. Som vi har sett av forarbeidene til Konventets utkast til ny traktat, går det snarere i motsatt retning. Problemene i tilknytning til Unionens rett til å kreve spesielle arbeids- og organisasjonsformer av nasjonale forvaltninger, berører politisk sensitive spørsmål som delegering av myndighet fra nasjonalstatene til Unionen og prinsippet om subsidiaritet. Problemet med effektivisering av implementeringen blir derfor i hovedsak forsøkt møtt med andre virkemidler.

## **2.2 Utviklingstrekk, policy og praktiske håndgrep**

Selv om vi ikke ser tegn til noen prinsipiell eller gjennomgripende endring i kompetansefordelingen mellom EU og medlemslandene, skjer det likevel et påtrykk mot og en voksende oppmerksomhet om administrative forutsetninger for realiseringen av fellesskapsmål. En effektiv implementering av sekundær-

---

lovgivingen er avgjørende for å få til det, og nasjonalstatenes autonomi på det forvaltningspolitiske området kan her representere et ”styringsproblem”. Når utvidelsen av retten til å instruere nasjonalstatens apparat for implementering og håndheving av EU-rettsaktene ikke er en politisk farbar vei, blir det påkrevet å ta i bruk ”mykere” metoder, som for eksempel ”co-regulation” hvor Kommisjonen legger til rette for samarbeid mellom aktuelle myndigheter i EU-/EØS-landene, om utvikling av felles standarder, ikke-rettslige regler og håndhevingspraksis. Denne formen for samarbeid, som foregår ved hjelp av ulike typer komiteer og nettverk, innvirker uten tvil over tid på forvaltningsorganenes oppbygging og arbeidsmåter.

Det foreligger endog forslag om å gi denne typen virkemidler en klarere primærrettslig forankring. Konventets arbeidsgruppe V foreslår i sin slutt-rapport blant annet at:

*”A clause should be introduced in a future Treaty underlining the common interest in the efficiency of national implementation of EU legislation and give the Union powers to adopt supporting measures to facilitate exchange of information and persons related to national administration of Union law and to provide Union support for training and development programmes.*

I praksis har bruken av “supporting measures” eksistert lenge, og noe av den tilnærmingen i arbeidsmåter og organisasjonsformer som finner sted innefor ulike sektorer i EU-/EØS-landenes forvaltning, skriver seg fra dette. En viktig drivkraft her er knyttet til bestrebelsene med å få det indre markedet til å fungere.

Den økte produksjonen av nye rettsakter som utviklingen av det indre markedet fører med seg, representerer store utfordringer for EUs organer når det gjelder å få saker raskt nok gjennom beslutningssystemet og å sikre høy kvalitet på regelverket. Implementering og håndheving på nasjonalt nivå blir en tilsvarende utfordring for EU-/EØS-landene. Arbeidet med dette har økt betraktelig i omfang siden Enhetsakten trådte i kraft i 1987. Kommisjonen, som både forbereder nytt regelverk og følger opp at reglene blir implementert og etterlevd på en korrekt måte, har fått en tilsvarende tyngre oppgave. Kommisjonen er derfor opptatt av å utvikle og effektivisere hele prosessen gjennom forbedrede arbeidsmetoder og lignende. Problematikken tas opp i Kommisjonens hvitbok om styresett (European Governance, 2001), men også i flere andre, mer sektororienterte, policydokumenter. Hvitboka sier både at

*”The European Union`s legislation are getting increasingly complex”*

og at Unionen

*“needs to improve the quality of legislation, improving better implementation and enforcement”.*

Som underliggende faktor i forhold til problemene med å få vedtatt regelverk innenfor rimelige tidsrammer, pekes det på tilbakeholdenhet fra Rådets og Europaparlamentets side når det gjelder å delegerer myndighet til Kommisjonen,

---

selv om det virker åpenbart uhensiktsmessig at de vedtar detaljerte regler som innenfor en nasjonalstat ville ha blitt overlatt til fagorganer å fastsette. Det pekes også på manglende tilgang på uavhengig faglig ekspertise på fellesskapsnivå, samt manglende implementeringskapasitet og forståelse av EU-regelverket i det enkelte medlemslandet.

Hvitboken foreslår ulike tiltak for å bøte på problemene. Rådets og Europaparlamentets motstand mot å delegerer mer myndighet til å fastsette utfyllende regler til Kommisjonen, er et politisk brennbart tema som ikke kommenteres nærmere utover en oppfordring om å fatte vedtak så snart det viser seg mulig når nye regler er til behandling. Det vil si når sonderinger viser at en avstemning vil kunne gi positivt resultat. Det som for øvrig foreslås for å få et regelverk som både er mindre omfangsrikt og lettere å implementere på nasjonalt nivå, er et regelforenklingsprogram, mer inngående vurderinger av behovet for å innføre nye regler på fellesskapsnivå når et nytt område skal reguleres, mer rammeloavgivning og økt bruk av ”co-regulation”. Behovet for mer ekspertise på fellesskapsnivået, som både er et behov for å ha et stabilt miljø med uavhengige fagfolk, og et behov for arbeidskapasitet som kan overta en del av Kommisjonens oppgaver, foreslås møtt med opprettelse av flere nye ”agencies”. Disse byråene skal ikke bare kunne drive med faglig overvåking og kunnskapsproduksjon, men vil også i enkelte tilfeller få regulerings- og kontrolloppgaver på nasjonalt nivå. Generelt sett sies det om dem at de:

*”Will improve the way rules are applied and enforced across the Union.”*

Det tilføyes også at:

*”They can be granted decision making power in areas where a single public interest predominates and the task to be carried out require particular expertise (e.g. air safety).”*

Det vises også til at matskandaler og lignende, har tydeliggjort behovet for uavhengig faglig ekspertise som kan opplyse så vel politikere som allmennheten. Etablering av flere uavhengige byråer kan avhjelpe dette behovet.

Når det gjelder implementering på nasjonalt nivå, sier hvitboka at medlemslandene må anstrenge seg for å få til en raskere og bedre implementering av rettsaktene som vedtas på fellesskapsnivået. Samtidig signaliseres det at Kommisjonen *“will continue to pursue an active dialogue with the Member States on enforcement”*.

“Co-regulation” blir fremhevet som et nyttig redskap ikke bare i forbindelse med effektiv håndheving av regelverk, men også som en supplerende måte å nå politiske målsettinger på. Det poengteres også at ”co-regulation”, som involverer ansvarlige myndigheter i EU-/EØS-landene på en direkte måte, fører til høyere grad av nasjonalt eierskap til løsningene, og også til bedre måloppnåelse enn det detaljregulering gjennom regelverk vil kunne gi.

---

## 2.3 Balansegangen mellom harmonisering og autonomi

Foretar vi en samlet vurdering av de punktene vi har vært innom av arbeidet med ny EU-traktat og hvitboka om godt styresett, ser vi at det i begge tilfeller dreier seg om å få til en effektiv, men også politisk akseptabel arbeidsdeling mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå. Konventet arbeider med prinsippene. Hvitboka går lenger inn i løsningen av de praktiske problemene, selv om den også berører grunnleggende politiske spørsmål. De to prosjektene har en felles utfordring: Hvordan få det økonomiske fellesskapet, og da i særdeleshet det indre markedet, til å fungere etter intensjonene innenfor en omforent politisk ramme.

Et velfungerende indre marked er avhengig av at sekundærlovgivingen blir implementert og håndhevet mest mulig likt i de ulike landene, likeledes at de primærrettslige målene som finnes i traktatgrunnlaget blir tatt tilstrekkelig hensyn til når det tas avgjørelser i enkeltsaker. Det er Kommisjonens oppgave å sørge for at dette skjer, både gjennom overvåking og tilrettelegging og rådgiving overfor nasjonale forvaltninger. Det er ikke vanskelig å forstå at det i en slik situasjon kan oppstå et ønske om mer harmoniserte modeller for god forvaltning.

Motstanden mot inngripen i den enkelte nasjonalstats indre anliggender, og dermed også organisering av egen forvaltning er imidlertid betydelig på politisk nivå. Den nødvendige harmoniseringen må derfor foregå på andre måter enn via overføring av kompetanse fra nasjonalstatene til Unionen. Vi har sett at mange aktiviteter er på gang når det gjelder "frivillig" harmonisering via nettverk og lignende, og vi skal også se at det i nye rettsakter tas inn bestemmelser om *hva slags* myndighet som skal håndheve og overvåke etterlevelsen av de aktuelle bestemmelsene. Disse bestemmelsene retter seg avgjort mot *organisering* av overvåkningsorganer på nasjonalt nivå. Men de formuleringene som brukes går normalt ikke ut over det å kreve at de aktuelle organene skal være "offentlige" og/eller "uavhengige". Imidlertid går enkelte rettsakter etter hvert ganske langt når det gjelder å beskrive rutiner og arbeidsmåter, blant annet for kontroll og tilsynsvirksomhet. Dette er også forhold som kan få betydning for valg av organisasjonsform, men det er neppe en bevisst strategi for å "påtvinge" bestemte former. I realiteten er det resultatene man er ute etter å sikre. Dersom de er gode, er det mindre viktig hvilke organisasjonsformer de er blitt frembrakt under. Er de dårlige, settes også administrativ utforming under lupen.

## 2.4 Nærmere om organisatorisk påvirkning

Selv om nasjonalstatenes rett til å organisere sine forvaltninger som de selv vil i prinsippet respekteres, ser vi altså en utvikling i retning av økt oppmerksomhet rundt landenes forvaltningsapparater. En effektiv og velorganisert offentlig forvaltning, blir i økende grad ansett som en kritisk faktor i arbeidet med å realisere politiske mål innenfor fellesskapet. Det settes skarpere søkelys på landenes plikt til rask og fullgod implementering, også gjennom en aktiv oppfølging av etterlevelseshet og effektive reaksjonsmidler overfor regelbrudd. Landene responderer forskjellig, også med å foreta organisatoriske endringer av ulik art.

---

Rent konkret synes organisatoriske påvirkninger og tilpasninger å kunne tilbakeføres til flere forhold. For de ulike generaldirektoratene i Kommisjonen er det blant annet et viktig anliggende å ha en ansvarlig myndighet på nasjonalt nivå å forholde seg til når det gjelder oppfølging av ulike rettsakter. De største problemene i tilknytning til dette ønsket, finnes i forhold til føderale stater som Tyskland og Spania, som ofte mangler forvaltningsorganer på føderalt nivå.

En annen og beslektet utfordring består i at forvaltningsansvaret for et saksområdet er annerledes inndelt i et medlemsland enn i EU-kommisjonen. Da kan det for eksempel oppstå en situasjon hvor flere myndigheter har forvaltningsansvar for deler av ett og samme direktiv, eller for ett og samme politikk-område. Dette skaper vanskeligheter for Kommisjonen/ESA i forbindelse med oppfølging og regelverket og nasjonalstatene blir bedt om å *koordinere* sine organer på bedre måter. Også her vil det oppstå et ønske om å kunne forholde seg til én nasjonal myndighet. I den grad det lykkes for Kommisjonen å få det som den vil, skjer det gjennom uformelle forhandlinger, eventuelt ved at landene selv velger å organisere seg på en måte som er bedre tilpasset oppfølgingen av EU-regelverket.

En viktig form for organisatorisk påvirkning er relatert til liberaliseringsprosesser og bestrebelsene på å realisere et fungerende indre marked også på områder som er dominert av statlige monopoler. Her har EU klare interesser i å fremme bestemte organisatoriske løsninger, samt å unngå andre. Det sentrale hensynet i disse tilfellene er knyttet til at fungerende markeder forutsetter at myndighetsfunksjonene er atskilt fra statens rolle som markedsaktør.

Hensynet til rolleklarhet er også bakgrunnen for den økende oppmerksomheten om behovet for at forbrukerinteresser ivaretas atskilt fra sektorforvaltning som også involverer produsentinteresser. Dette har særlig vært en relevant problemstilling innenfor matsikkerhetsområdet.

Påvirkningen i retning av å velge bestemte organisatoriske løsninger kommer imidlertid ikke bare ”top down” fra fellesskapsnivået til det nasjonale nivået. En ikke ubetydelig påvirkning skjer også horisontalt, landene imellom, gjennom faglige nettverk. Hvordan saker best kan løses, både faglig og organisatorisk, diskuteres med søsterorganisasjoner, for Norges vedkommende spesielt i nordiske land. Det blir også søkt aktivt etter gode organisasjonsmodeller. Denne påvirkningen gjennom mer uformelle kanaler er altså ikke alltid like lett å spore, og den løper dessuten høyst sannsynlig sammen med påvirkning som måtte finne sted innenfor det økende antallet faglige nettverk og komiteer som brukes for å utarbeide utfyllende regelverk, standarder, arbeidsmåter og prosedyrer.

---

### 3 Fortolkninger av den pågående utviklingen

Det finnes en god del forskning om hvordan tilknytning til EU, først og fremst gjennom fullt medlemskap, påvirker nasjonalstatenes administrative institusjoner. Ikke desto mindre etterlyser mange forfattere mer forskning på feltet, og det pekes ofte på ubesvarte spørsmål, manglende empiri og en tilsynelatende tvetydighet eller endog direkte motstrid i den dokumentasjonen som foreligger.<sup>1</sup>

To ytterpunkter kan identifiseres. Noen mener å observere en radikal transformasjon av europeiske forvaltningssystemer i retning av en felles europeisk ”konvergent” modell. EU betegnes som en sentral drivkraft i denne prosessen.<sup>2</sup> På den andre siden finner vi også et inntrykk av at landene synes å vise en markert motstandskraft mot administrativ endring, og at den påvirkningen som skjer gjennom formelle forpliktelser med hensyn til regelverksimplementering og lignende, håndteres innenfor eksisterende administrative tradisjoner og systemer.

Til dels kan begge perspektivene gjenfinnes hos én og samme forfatter. Sverdrup oppsummerer at ”*the literature paints a patchy and complex picture of both convergence and divergence in the domestic administrations leaving us with few shared understandings*” (s. 5).

Nyanser fremkommer først når spørsmålene stilles mer spesifikt. For det første vil det alltid være snakk om grader av påvirkning, som med ulik styrke kan foranledige nasjonale, administrative endringer. Et hovedskille kan trekkes mellom fremtunget endring på grunnlag av regulatoriske krav, og endring som skyldes frivillig tilpasning på grunnlag av normative forbilder formidlet av og gjennom EU-systemet. Mellom disse kan det være mange mellomformer, eksempelvis ved mer pragmatisk og instrumentelt motiverte endringer, som kan bidra til å gjøre landet bedre posisjonert i forhold til ivaretagelse av egne interesser overfor EU. For det andre vil både påvirkningsgrad og -form variere mellom ulike politikkområder. Områder som befinner seg nærmere randsonen av EUs rettslige kompetanseområde vil være mindre utsatt for press enn områder som befinner seg nærmere kjernen, særlig områder knyttet til realisering av sentrale fellesskapsmål, som et effektivt og fungerende indre marked.<sup>3</sup>

I tillegg stilles det også spørsmål som er knyttet til de viktigste drivkreftene bak endringsprosesser, og om de endringene som har skjedd har gått i samme retning, det vil si om det har vært en bevegelse mot en mer felleseuropeisk administrativ modell. Begrepet ”konvergens” står her sentralt. Dette er en forholdsvis ”sterk” hypotese i den forstand at den skisserer en nokså gjennomgripende endring i retning av større likhet (konvergens) mellom de ulike

---

<sup>1</sup> Jf. blant annet J.P. Olsen 2002: *Towards a European Administrative Space?* ARENA Working Papers, WP 02/26, og U.I. Sverdrup 2002 *Ambiguity and Adaption. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*. ARENA Report No 8/2000. Oslo.

<sup>2</sup> Jf. Majone 1996.

<sup>3</sup> Jf. blant annet Demke (2002): *Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services*. Eipascope 2002/2. Jf. også intervju med samme.

---

landenes administrative systemer. Enkeltstående funn som viser partielle eller sektorvise endringer vil ikke uten videre bekrefte hypotesen.

Teoretiske utgangspunkter for analysene er gjerne knyttet til betydningen av eksterne faktorer og eksternt press i analysen administrativ endring (environmental determinism), kontra betydningen av aktørers evne eller tilbøyelighet til strategisk tilpasning.

Mye av forskningen drøfter generelt spørsmålet om administrativ påvirkning, ikke bare påvirkning relatert til organisering av myndighetsoppgaver, herunder tilsyn. Herunder drøftes også påvirkning som er knyttet til tjenesteyting (public service, jf. blant annet Demke).

Et sentralt empirisk utgangspunkt for forskningen på området, er det faktum at EU mangler en felles politikk for offentlig forvaltning. Prinsippet om landenes institusjonelle autonomi bidrar til en generell tilbakeholdenhet fra EU på dette politikkområdet, som kombinert med en viss motstand fra enkeltland, gjør det vanskelig å spore noen påvirkning i retning av generelle eller mer gjennomgripende nasjonale reformer som følge av press fra EU. Samtidig påpekes det av flere at et fokus utelukkende på fraværet av en europeisk forvaltningspolitikk overser den administrative påvirkningen som skjer innenfor *andre* politikkområder. For å sikre implementering av EUs politikk innenfor de ulike sektorområdene, gis det svært ofte bestemmelser med administrative implikasjoner. Politikkenes innhold og administrative forutsetninger for dens iverksetting kan ikke ses atskilt.<sup>4</sup>

Noen mener å påvise at en økt oppmerksomhet om nasjonale administrative institusjoner særlig kommer til uttrykk i forbindelse med det forberedende arbeidet som skjer i forhold til kandidatlandene som har fått grønt lys for å tilslutte seg fellesskapet i 2004.<sup>5</sup> Det har helt siden arbeidet med utvidelsen startet, vært en økende oppmerksomhet om landenes evne til å *implementere* fellesskapsregler (*acquis communautaire*). Fokuset er også dreid fra ”teknisk” inkorporering av regelverk i nasjonal lovgivning, til landenes administrative evne til å påse at regelverket faktisk etterlevs. En betydelig del av støtten til søkerlandene er rettet mot administrativ utvikling og institusjonsbygging. De årlige rapportene om status for søkerlandene når det gjelder gjennomføring av fellesskapsreglene, inneholder egne kapitler om ”administrativ kapasitet”. Kommisjonen gjennomgår både lovgivning, administrative ressurser og dokumentasjon vedrørende relevante myndighetsorganer. Dette har endog utløst kritikk fra søkerland som føler at de utsettes for strengere vurderinger enn medlemslandene selv, og at det generelt ikke er etablert klare kriterier for tilfredsstillende administrative systemer for medlemsland. Det er lett å finne grunner til at EU/Kommisjonen går strengere frem overfor søkerlandene enn overfor med-

---

<sup>4</sup> C. Knill: *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge University Press, 2001.

<sup>5</sup> P. Nicolaidis 2002a: ”From Graphite to Diamond. The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules”. European Institute of Public Administration (EIPA). P. Nicolaidis et al 2002: ”Improving Policy Implementation in an Enlarged European Union: The case of National Regulatory Authorities”. European Institute of Public Administration (EIPA).

---

lemmer. Først og fremst knyttet til den asymmetriske forhandlings situasjonen. Det er også liten tvil om at behovet for institusjonsbygging har vært av særlig kritisk betydning i søkerlandene, med stivbente og uhensiktsmessige byråkratier tilpasset en rigid planleggingskultur. Det som først og fremst interesserer i denne sammenhengen, er at denne oppmerksomheten uttrykker et stigende behov for å styrke de enkelte landenes administrative evne til å påse at EU-regelverket implementeres – det vil si at det også realiseres i praksis. Når medlemsland ikke overvåkes og vurderes i samme omfang og grad, må dette derfor delvis forstås i lys av at det hevdvunne prinsippet om institusjonell autonomi, i større grad beskytter allerede etablerte medlemsland, en beskyttelse som søkerlandene ikke i samme grad kan forvente å nyte godt av. Denne tilbakeholdenheten kan derfor ikke bare forstås som et uttrykk for at behovet for ”administrativ overvåkning” ikke er til stede.

Olsen peker samtidig på at endring likevel først og fremst må forventes å være/bli utløst av frivillig tilpasning, snarere enn av ytre press eller tvang. Økt administrativ konvergens må også først og fremst antas å komme som et resultat av substansielle politiske føringer, snarere enn som et resultat av en felleseuropeisk administrativ politikk. Som en følge av dette, vil nasjonale administrative reformer måtte forstås som en tilpasning til overordnede rammer innenfor enkeltområder, uten at dette nødvendigvis resulterer i noen gjennomgripende administrativ modell innenfor EU. Det er også dokumentert vesentlige ulikheter i landenes forvaltningstradisjoner og administrative systemer. Han peker på at mange av de endringene som kan observeres, også kan tilbakeføres til en mer global påvirkning, blant annet ut fra de normative løsningene som formidles gjennom ”New Public Management”-inspirerte modeller.

Ut fra den forskningen som foreligger er det uklart om hvilke faktiske administrative endringer som kan observeres og som i tillegg kan spores tilbake til påvirkning fra EU. Det synes empirisk å være større belegg for hypotesen om ”institusjonell robusthet”. Landene tilpasser seg i stor grad påvirkningen fra EU innenfor eksisterende institusjonelle og administrative rammer. Påvist påvirkning synes å være mer fremtredende innenfor rettslig/juridisk orientert forskning, enn innenfor empirisk samfunnsvitenskapelig forskning. Noen observatører påpeker fremveksten av en uformalisert ”acquis”, eller fellesskapsrettslig orden, med utvikling av felles forståelser og prinsipper for administrativ lovgivning, standarder for god rettspraksis og krav til riktig implementering og håndheving av EU-regelverket. Administrative prinsipper, prosedyrer og strukturer er modifisert og tilpasset en mer felleseuropeisk modell for offentlig sektor. Samfunnsvitenskapelige analyser dokumenterer samtidig i liten grad at det har foregått noen strukturell konvergens. Man kan observere betydelige endringer i oppmerksomhet, samarbeidsmønstre, allokering av administrative ressurser knyttet til EU-relaterte saker og institusjoner, men ingen gjennomgripende administrativ konvergens. Også når det gjelder søkerlandene, synes den empiriske forskningen å vise en betydelig institusjonell robusthet. De administrative strukturene har vært motstandsdyktige mot radikal endring, men fleksible nok til å håndtere utfordringene som er knyttet til tilpassningsprosessen (Olsen *ibid*).



---

Sverdrup anvender begrepet om ”løst koplede prosesser” som grunnlag for å forstå europeiseringsprosessen. Nasjonale institusjoner omtales som ”terrain vehicles”, i stand til å utføre sine oppgaver og EU-relaterte forpliktelser med et stort repertoar av virkemidler innenfor eksisterende strukturer. At prosessene er ”løst koplede” innebærer at det er få endringsimperativer, men at det likevel kan observeres tilpasningsstrategier. Disse kan likevel være av ulik karakter, og tenderer ikke nødvendigvis i retning av standardiserte responser på ekstern påvirkning. EUs påvirkning på nasjonale administrative institusjoner har vært moderat. Tilpasninger og integrering av nye oppgaver har i stor grad skjedd innenfor eksisterende institusjonelle rammer. Samtidig påpekes det at EU i stadig sterkere grad er avhengig av effektive og fungerende nasjonale forvaltningsapparater for å realisere fellesskapets politiske mål og ikke minst implementere regelverket fullt ut.

Sverdrup peker samtidig på at tendensen i retning av økt oppmerksomhet om nasjonal forvaltning, kan bety at systemet beveger seg fra å være løst koplede til å bli tettere koplede. Han påpeker også den dobbeltheten som er knyttet til hvordan dette kan påvirke integrasjonsprosessen i EU. En klarere styring og enhetlighet i administrativ politikk kan bidra til økt legitimitet og effektivitet, og kan ses som et viktig bidrag til å redusere ”implementeringsgapet”. Integreringsprosessen kan forsterkes og gjøres mer forutsigbar. På den andre siden kan omfattende administrative reformer også bidra til ressurskrevende og konfliktfylte prosesser. Det at fellesskapsforpliktelser i stor grad håndteres innenfor eksisterende institusjonelle rammer, gir større fleksibilitet og bidrar til at saker kan løses raskt innenfor et veletablert system (ibid).<sup>6</sup>

Som en oppsummering kan det synes som om det er liten støtte for det mer radikale synet at Europa beveger seg mot en felles administrativ modell. EUs legitime grunnlag for å påvirke, enn si diktere landene i forhold til innretning av nasjonal forvaltning, vil være knyttet til målet om en effektiv implementering av felles regelverk. Det betyr at påvirkningen også i stor grad vil skje innenfor de enkelte politikkområdene, og det er tilsvarende vanskelig å påvise noen generelle mønstre, enn si utvikle en teori om administrativ endring isolert fra øvrig påvirkning. Påvirkning skjer i større grad ved at tilknytningen til EU i noen grad begrenser repertoaret av administrative løsninger, enn gjennom et press i retning av felleseuropeiske modeller.

---

<sup>6</sup> Merk: Finner ingen vesentlig eller dramatisk ulikhet i tilpasningsgrad som skiller EU-medlemmer fra EØS-land.

---

## 4 Utviklingen i utvalgte sektorer i norsk forvaltning

Ideelt sett burde en undersøkelse som tar mål av seg til å uttale noe om hvorvidt EØS-landet Norge utsettes for en eventuell påvirkning fra EU av samme art som EU-landene måtte oppleve, analysere hele den norske forvaltningen. Vårt utgangspunkt er imidlertid tidligere arbeider på tilsynsområdet og vi har derfor valgt å begrense oss til problemstillinger i tilknytning til tilsynsorganers organisering og praksis. Dette kan på den ene siden kritiseres for å være et noe for tilfeldig utgangspunkt og et ikke helt velbegrunnet utvalg. På den andre siden kan det sies at vi befinner oss midt i kjerneområdet av det som kan føre til økt påvirkning av nasjonal forvaltning. Virkeliggjøringen av sentrale politiske målsettinger som realiseringen av det indre markedet via konkurransepolitikken og styrkingen av fellesskapets legitimitet gjennom økt trygghet for forbrukerne, blir i stor grad fulgt opp gjennom nasjonale tilsynsorganers virksomhet. Det er derfor ytterst interessant å undersøke hvilken oppmerksomhet disse organene får fra fellesskapets side og hvilke krav som stilles til dem for at målene skal kunne nås.

### 4.1 Utvalg av sektorer/tilsynsmyndigheter

Det finnes et stort antall tilsynsorganer i norsk forvaltning. De er på mange måter svært ulike både når det gjelder størrelse, oppgaveportefølje, arbeidsformer og metoder (Statskonsultrapport 2002:12 ) Innefor rammen av vår utredning har det vært nødvendig å konsentrere seg om et mindre utvalg organisasjoner. Begrunnelsen for utvalget er først og fremst knyttet til omfanget av regelverksharmonisering med EU, via EØS-avtalen innenfor de aktuelle reguleringsområdene. Men vi har også sett mer spesifikt på forekomsten av bestemmelser med antatte organisatoriske konsekvenser. De tilsynsmyndighetene som er valgt ut på bakgrunn av dette er:

- Direktoratet for brann- og elsikkerhet
- Oljedirektoratet
- Statens forurensningstilsyn
- Datatilsynet
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Fiskeridirektoratet
- Statens landbrukstilsyn
- Statens dyrehelsetilsyn
- Statens næringsmiddeltilsyn
- Statens jernbanetilsyn
- Post- og teletilsynet
- Statens legemiddelverk

---

Det er blitt gjennomført intervjuer med én eller flere ledere/medarbeidere i samtige av disse virksomhetene, unntatt Statens legemiddelverk. I tillegg er det blitt undersøkt hvilke EU-/EØS-rettsakter som kan ha relevans for vår problemstilling. Grovt kategorisert, sorterer disse tilsynsorganene i hovedsak under sentrale politikkområder som mattrygghet, konkurranse- og markedsregulering, samferdsel og kommunikasjon, samt miljø- og sikkerhetsreguleringer.

## 4.2 Generelt om EØS-regelverkets påvirkning innenfor tilsyns-/reguleringsområdene

Ettersom et av utvalgskriteriene for å komme med i undersøkelsen har vært stor grad av regelverksharmonisering med EU gjennom EØS-avtalen, sier det seg selv at vi her står overfor en gruppe av tilsynsorganer som opplever stor påvirkning via EØS-regelverk. Noen hevder at regelverksharmoniseringen er tilnærmet total. Mengden regelverk har også økt for manges vedkommende. Nye områder er blitt underlagt regelstyring og det er kommet et større antall regler på områder som også tidligere har vært regulert. Regelverket oppfattes på de fleste områder å ha blitt bedre innholdsmessig sett, men selve den tekniske utformingen oppleves ofte som et problem, både i forbindelse med innlemmingen i norsk rett og i forbindelse med håndheving og tilsyn. Det har vært en overgang fra et formålsbasert til et mer detaljert regelverk på de fleste områder. ("Forskriftsdugnaden". Vedlegg 5.)

Handlingsrommet for utforming av nasjonalt regelverk, eller regelverk hvor sektoren selv står for utviklingsarbeidet, er blitt sterkt redusert. Her er deltakelse i ekspertgrupper under EU-kommisjonen blitt den eneste formelle innflytelseskanalen. Økt bruk av *forordninger* som skal innlemmes i nasjonal rett ord for ord, svekker i tillegg den muligheten til nasjonal tilpasning som direktivene gir.

Konsekvensene av regelverksharmoniseringen kommer klart til uttrykk på mattrygghetsområdet. Næringsmiddeltilsynet har i dag ansvaret for svært få regelverk som kan sies å være av særnorsk opprinnelse. Det er imidlertid blitt mange flere regler. Nye felter er blitt regulert og flere regler er kommet til der det også tidligere har vært regulering. Sett fra tilsynets synsvinkel har vi i dag et regelverk som beskytter forbrukerne bedre enn før, men som også krever mer av virksomheten. Statens dyrehelsetilsyns reguleringsområde er også blitt sterkt endret og dette er etter alt å dømme det forvaltningsorganet i Norge som har gjennomført flest EØS-regler. Hele 30 prosent av EØS-avtalen faller inn under dette området. Før hadde man et generelt importforbud og behandlet søknader om dispensasjon. Nå finnes det et sett av detaljerte handelsvilkår som hele tiden er i endring. I tillegg til den løpende virksomheten har det vært to store omganger med implementering av EU-/EØS-regler: Den første da EØS-avtalen trådte i kraft, og den andre etter reforhandlingen av avtalens Vedlegg 1 – "Veterinæravtalen".

På Landbrukstilsynets reguleringsområde, som blant annet omfatter gjødsel, fôrvarer, økologisk landbruk og plantevern, har det vært en betydelig utvikling av regelverket siden avtalen trådte i kraft. Det vurderes imidlertid som sann-

---

synlig at den utviklingen som har funnet sted for en stor del ville ha kommet uavhengig av EØS. På noen områder er norsk regelverk, som ikke faller inn under avtalen blitt tilpasset EUs regelverk, blant annet for å lette handelen med tredjeland. På området plantehelse gir informantene uttrykk for at dette også har ført til et bedre tilsyn.

For Fiskeridirektoratet har den mest omfattende konsekvensen av EØS-avtalen vært opprettelsen av de veterinære grensestasjonene. Dette kom som en følge av Vetrinæravtalen. Fiskeridirektoratet har ansvaret for 16 av i alt 20 stasjoner. De resterende fire sorterer under Statens næringsmiddeltilsyn og Statens dyrehelse-tilsyn. Når det gjelder regelverket innenfor tilsynsområdet, mener direktoratet at Norge har ligget foran EU. Den helkjedeteningen som nå anbefales fra EUs side har lenge vært til stede når det gjelder sjømat, og kan avledes av fiskekontrolllovgivingen.

Virkningene av EØS-avtalen har vært betydelig også innenfor andre områder. Dette gjelder blant annet for sektorer som har vært dominert av statsmonopoler, og hvor liberaliseringsreformer i EU har medført store organisatoriske endringer i landene. Jernbanen er ett av de områdene som har vært, og fortsatt er, dominert av statsmonopol og hvor det arbeides med å få til en åpning for konkurranse. Statsmonopolene fungerer som lukkede systemer som hindrer effektiv drift og gjør jernbanen lite konkurransedyktig i forhold til andre transportmidler. Tilretteleggingen for konkurranse har ført til krav om regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og drift. Det arbeides for øvrig med å utvikle et felles regelverk, blant annet med vekt på standardisering av utstyr for å lette transporten over landegrensene. Det skal tas hensyn til funksjonalitet, sikkerhet og miljø. Jernbanetilsynet hevder at hele den utviklingen som har foregått innenfor sektoren de seks siste årene kan tilbakeføres til regelverk og politikkutforming innenfor EU.

Innenfor teleområdet har tilretteleggingen for overgangen fra monopol til konkurranse kommet mye lengre enn på jernbanesektoren. Det finnes EØS-regler for en hel rekke forhold som før ikke var regulert. Blant annet som et ledd i arbeidet med å utvikle reell konkurranse på området, stilles det krav om at det skal finnes et eget nasjonalt reguleringsorgan. Det er også gitt regler for hvordan dette organet skal arbeide. Det finnes regler for prosedyrer, arbeidsmåter og rutiner, for eksempel for samarbeid med EU-kommisjonen og ESA. Konesjonsvilkårene er også regulert gjennom EØS-avtalen. Nye regler er på trappene ("telepakken") som vil skjerpe kravene til tilsynsorganene ytterligere. Postsektoren ligger et godt stykke etter telesektoren når det gjelder liberaliseringsreformer. Men EUs ambisjon er klart at det også innenfor denne sektoren, skal utviklingen skje i retning av økt reell konkurranse.

Når det gjelder konkurranseområdet mer generelt er det slik at den norske konkurranseloven og EU-regelverket på mange områder løper parallelt. Et utvalg arbeider for øyeblikket med en ytterligere harmonisering. I norske saker er det norsk rett som gjelder, men det må alltid vurderes om dette er en sak hvor EØS-reglene kan komme til anvendelse. Det er ofte svært lite som skal til for at så skjer. I de tilfellene hvor det da er konflikt mellom norsk rett og EØS-retten,

---

skal EØS-retten gå foran. EØS-avtalen får på denne måten stor betydning for den daglige saksbehandlingen i Konkurransetilsynet.

Finansmarkedet i EU-landene har vært regulert helt siden 1970-tallet, men det har ikke vært kontinuerlig aktivitet når det gjelder nye regler og tiltak. Området ”lå stille” frem til utviklingen av Det indre markedet. I dag er aktiviteten stor. Finansmarkedet har utpekt seg som svært viktig i forhold til Lisboaprosessen, som har som målsettingen at EU skal bli verdens ledende økonomiske enhet innen 2010. Skal målet kunne nås, må hindringene for grensekryssende investeringer og finansielle tjenester fjernes. Det blir viktig å sikre tillit til markedet hos forbrukere og investorer. Dette krever høy kvalitet på regulering og tilsyn. Det er satt opp en handlingsplan på 43 punkter. De fleste er rettslige. De aller fleste punktene omfattes av EØS-avtalen. Dette påvirker i stor grad Kreditttilsynets virksomhet.

Produktsikkerhet reguleres i stor grad av EØS-avtalen, men det finnes en rekke produkter som ikke er regulert gjennom direktiver. På disse områdene samarbeides det om utvikling av standarder. Direktoratet for brann- og elsikkerhet retter mye av sin virksomhet mot dette standardiseringsarbeidet og Oljedirektoratets virksomhet berøres også når det gjelder produktkontroll for virksomheten off-shore.

Store deler av EUs miljøregelverk er i dag integrert i norsk rett. På enkelte områder var det i utgangspunktet betydelige forskjeller mellom EUs regler og det norske miljøregelverket. Norge hadde for eksempel et høyere beskyttelsesnivå innenfor kjemikalieområdet og det ble fremforhandlet overgangsordninger. Enkelte av dem gjelder ennå. For øvrig har EU kommet opp på norsk nivå. Norge hadde også et strengere regelverk når det gjelder genmodifiserte organismer. Her har det også skjedd en tilnærming. Tilnærmingene er i stor grad resultat av aktiv medvirkning i utformingen av nytt EU-/EØS-regelverk fra norsk side (Statskonsultrapport 2001:15).

Legemiddelområdet er meget sterkt berørt av EØS-avtalen. Beslutninger om godkjenning av legemidler ble tidligere gjort på generelt grunnlag innenfor rammen av den såkalte *behovsparagrafen*, hvor Norge kunne vurdere godkjenning på bakgrunn av nasjonale behov. I dag er det et system med felles kriterier og en gjensidig godkjenningsordning, og det behandles et stort antall enkeltsaker som gjelder markedsføring og bruk av allerede EU-godkjente legemidler i Norge. Dette krever en tyngre og mer samordnet organisering av legemiddelområdet enn tidligere. Opprettelsen av Statens legemiddelverk 1. januar 2001, kan blant annet ses på som et svar på denne utfordringen. Norge deltar for øvrig i Det europeiske kontoret for vurdering av legemidler (EMEA) hvor legemidlene vurderes for godkjenning. Norge deltar her på tilnærmet like fot med EUs medlemsland.

---

### 4.3 EØS-regelverkets betydning for tilsynets rutiner, arbeidsmåter og prioriteringer

Alle tilsynsorganene rapporterer om at deres prioriteringer, rutiner og arbeidsmåter er blitt påvirket av EØS-regelverket. De fleste ser også økt påvirkning komme i kjølvannet av nytt regelverk som er på trappene. Hovedtendensen er at implementering og oppfølging av EØS-regelverket blir høyt prioritert og at det i noen grad oppleves å være mindre rom for å ta fatt i saker som det ut fra egen erfaring kunne være ønskelig å bruke mer tid på. Kommisjonens og ESAs økte oppmerksomhet rundt overholdelsen av implementeringsfrister gjør at departementene øver påtrykk om at implementeringsarbeidet skal gis høy prioritet.

Flere tilsyn som har lokale enheter under seg, rapporterer at det er nødvendig for dem å bruke en del tid på å informere de lokale leddene om EØS-regelverket og anvendelsen av det. Det er ikke uvanlig at de underliggende enhetene i sterkere grad enn de sentrale, har en opplevelse av at de tilsynsoppgavene som pålegges dem gjennom EØS-regelverket fører til nedprioritering av oppgaver de selv ser som viktige. De anser heller ikke alltid de risikovurderingene som ligger til grunn for regelverket som relevante for norske forhold. Opplæring og informasjon fra sentralt hold er derfor nødvendig for å få til en effektiv iverksetting.

En annen hovedtendens er at EØS-regelverket etter hvert inneholder flere krav til arbeidsmåter og rutiner, for eksempel for tilsynspraksis. Økt bruk av forordninger gjør også at muligheten for nasjonal tilpasning blir mindre. Dette griper direkte inn i tilsynenes måte å arbeide på. På enkelte sektorer harmoniseres ikke arbeidsmåter og rutiner gjennom rettsakter, men gjennom et stadig tettere samarbeid i nettverk og komiteer. I begge tilfellene er det snakk om en påvirkning av arbeidsmetodene via EØS-regelverket.

Mattrygghetsområdet synes å være den sektoren hvor utviklingen i retning av detaljert fastsetting av rutiner og arbeidsmetoder har gått lengst. Detaljert beskrivelse av hvordan tilsynet skal gjennomføres blir nå gitt i egne kontrollforordninger. Den ene gjelder offentlig kontroll av animalske produkter og inneholder blant annet krav om årlige kontrollplaner. Det legges opp til et svært detaljstyrt internkontrollsystem som det blir tilsynets oppgave å påse at produsentene følger opp.

Den andre forordningen retter seg mot offentlig kontroll av mat- og fôrvarer, rent generelt. Den vil få betydning både for tilsynsvirksomhetens struktur, finansiering og arbeidsformer. Internkontrolltankegangen blir også her lagt til grunn, men det betyr ikke at tilsynsmyndighetenes rolle blir mindre viktig. De skal bare bruke sine ressurser på andre måter enn før. Forordningen gir klare regler for hvordan dette skal gjøres. Fiskeridirektoratet ser kontrollforordning som et stort fremskritt når det gjelder å skape bedre konkurranseforhold. Her blir alle EU-/EØS-landene pålagt de samme pliktene. Forordningen sier også at kostnadene skal overføres til produsentene. Likhet på dette punktet er også med på å skape like konkurranseforhold. EØS-reglene stiller også uttrykkelige krav til hva som skal gjøres ved de veterinære grensekontrollstasjonene, samt krav til stasjonenes beliggenhet, utrustning og bemanning.

---

På dyrehelseområdet er det minimumskrav til frekvenser for kontroll på mange områder. Det er også detaljerte bestemmelser når det gjelder hvilke sanksjoner som skal tas i bruk ved brudd på reglene. ESA skal ha årlige rapporter om antallet inspeksjoner, brudd på regelverket og sanksjoner.

Innenfor transport- og kommunikasjonssektorene går det også i retning av mer detaljerte bestemmelser om hvordan ting skal gjøres og hvilke organer som skal ha de spesifikke oppgavene. Da Jernbanetilsynet ble opprettet var det fordi Samferdselsdepartementet ønsket å ha et myndighetsorgan som skulle ha ansvaret for sikkerhet, utarbeidelse av forskrifter og lignende. Gjennom nytt EU-direktiv blir det nå fastsatt at *én myndighet* skal tillegges slike oppgaver. Det dreier seg blant annet om godkjenning av materiell og infrastruktur, og tildeling av lisenser og sertifikater. Det nye direktivet åpner imidlertid også for bruk av ikke-offentlige kontrollorganer. Jernbanetilsynet vil, dersom Norge går inn på en slik ordning, kunne få som oppgave å kontrollere at disse organene tilfredsstiller regelverkskrav. For EU er poenget at jernbaneselskapene *ikke selv* skal ha slike reguleringsoppgaver.

I den nye reguleringsreformen på teleområdet kommer det krav og regler som berører prosedyrer og arbeidsmåter i Post- og teletilsynet. Det kommer for eksempel krav til hvordan ”aktører med sterk markedsposisjon” skal utpekes. Det kommer også økte krav til samarbeid med tilsvarende myndigheter i de øvrige EU-/EØS-landene. Kravene om økt samarbeid kan ses som et alternativ til å opprette et overnasjonalt tilsynsorgan. Et slikt forslag har vært oppe, men er blitt avvist. Det finnes for øvrig en rekke krav til hvordan tilsynet skal behandle ulike saker. Vedtak av betydning kan bli overprøvd av ESA/EU-Kommisjonen. Den melder det videre til de andre landene. Post- og teletilsynet skal tilse at Telenor og Posten oppfyller sine konsesjonskrav. Kommisjonen ber om rapporter for å se om forpliktelsene er blitt oppfylt.

Både Oljedirektoratet, Kredittilsynet og Konkurransetilsynet viser til påvirkning av arbeidsmetoder og prioriteringer. Kredittilsynet nevner blant annet utførlige krav til oppfølging av kapitaldekningsreglene som eksempler på regler som styrer arbeidsprosessen nøye. Innsatsen på verdipapiriområdet er for øvrig mer omfattende enn det vi finner innenfor mange av de andre reguleringsområdene. En uavhengig komité på høyt nivå har utarbeidet en rapport (*Lamfalussy-rapporten*) som stiller meget konkrete forslag til effektivisering av beslutningsprosessen for utvikling av nytt regelverk og til styrking av samarbeidet mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene gjennom en ny komitéstruktur. Komitéarbeidet blir en viktig del av den nasjonale gjennomføringen av regelverket. Økt deltakelse i komitéarbeid fører til tilsvarende økt ressursbehov i Kredittilsynet.

Komitéarbeidet prioriteres også av Konkurransetilsynet. Det anses som viktig å følge enkeltsaker i Brussel, både for å holde seg orientert om utviklingen generelt sett, men også for å være til stede i forhold til saker hvor norske bedrifter kan vise seg å bli involvert. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har gitt sterke føringer om å prioritere alt EØS-arbeid. Når det gjelder arbeidsmetoder foregår det mye erfaringsutveksling og spredning av ideer i komiteer og arbeidsgrupper. Det faktum at markedene blir mer internasjonale skaper behov

---

for like arbeidsmetoder og det foregår diskusjoner blant annet om standardisering av saksbehandlingstider landene imellom.

På forurensningstilsynets område foreligger det en rekommandasjon om fastsettelse av minstekrav til miljøinspeksjoner i EU-/EØS-landene. Den bygger på et direktiv om *Integrated pollution prevention and control* og angir hvordan tilsyn skal planlegges, gjennomføres og rapporteres. Rekommandasjonen springer for øvrig ut fra en rapport fra det mellomstatlige nettverket IMPEL, hvor ”best practices” ble beskrevet. Norsk praksis ligger i store trekk innenfor anbefalingen.

#### **4.4 EØS-regelverkets betydning for tilsynsorganenes dimensjonering og kompetanse**

Det er flere eksempler på at tilsynsorganene har måttet øke sin bemanning, ansette eller utvikle ny kompetanse og/eller omprioritere bruken av sine medarbeidere slik at flere er blitt beskjeftiget med EØS-relaterte oppgaver. Det finnes også enkelte eksempler på at EØS-regelverket og det EØS-relaterte arbeidet har ført til at tilsynene har vokst i størrelse.

For Kredittilsynets vedkommende representerer deltakelsen i den nye komitéstrukturen på verdipapirområdet, som vi har sett, en ressursmessig utfordring. Det foreligger forslag fra EU-kommisjonens side om å utvikle samme type komitéstruktur også innenfor områdene bank og forsikring, det vil si utvidet bruk av komitologikomiteer til fastsetting av utfyllende regelverk og oppretting av frittstående komiteer som utvikler samarbeidet landene imellom, ved hjelp av ”codes of conduct” og andre regler som ikke er juridisk bindende, men som det oppnås enighet om å rette seg etter. Dersom dette går igjennom, vil det representere en fordel for Norge når det gjelder innflytelsesmuligheter, men det vil også kreve ekstra ressurser eller omdisponering av de ressursene som tilsynet har til rådighet. Kredittilsynet ser også at ny og spesialisert kompetanse må bygges opp både som følge av mer detaljerte krav til hvordan tilsyn skal gjennomføres, og andre oppgaver som kommer i kjølvannet av EØS-regelverket. Det foreligger for eksempel et forslag om at tilsynsmyndighetene skal gis adgang til å fastsette høyere individuelle minstekrav til kapitaldekning etter en grundig vurdering av virksomheten i hver enkelt finansinstitusjon. Dette vil kreve ny kompetanse og økt kapasitet.

Direktoratet for brann- og elsikkerhet rapporterer også om økt bruk av ressurser. Mye av direktoratets virksomhet retter seg mot det standardiseringsarbeidet som utføres av internasjonale standardiseringsorganer og ressursene må derfor styres dit. Økte krav til tilsyn med storulykkebedrifter er under utvikling. Dette vil også medføre betydelige oppgaver som må følges opp. Direktoratet merker at Kommisjonen og ESA er mer opptatt enn før av myndighetsorganenes evne til måloppnåelse. Dette får også betydning for ressurser og kompetanse.

Fiskeridirektoratet har etter at Veterinæravtalen ble inngått hatt en økning av tilsynsvirksomheten, spesielt i tilknytning til overvåking av fremmedstoffer i



---

norsk fisk. Rent bemanningsmessig har økningen vært på ca 20 prosent. Dimensjonering og ressursbruk er også sterkt påvirket innenfor Statens dyrehelsetilsyn, og da først og fremst på direktoratsnivå hvor ti av tjue årverk på fagsiden brukes til gjennomføring av EØS-regelverk. Mye av arbeidet består i utarbeidelse av forskrifter på grunnlag av direktiver. På distriktsnivå er ikke dimensjoneringen blitt påvirket i samme grad, men resurser er blitt omdisponert. På kompetansesiden åpner EØS-reglene for at andre enn offentlig godkjente veterinærer på visse områder kan skrive ut resepter, sertifikater og lignende, dersom den aktuelle personen er gitt slik myndighet gjennom en "ubrutt kommandolinje". I prinsippet betyr det at en del oppgaver som i dag utføres av veterinærer, med unntak av kjøttkontroll, kan utføres av personell med annen faglig bakgrunn. På direktoratsnivå har implementeringsarbeidet skapt behov for mer juridisk kompetanse og kompetanse i internasjonalt arbeid. Det siste er spesielt viktig i forhold til medvirkning i arbeidsgrupper under Kommisjonen.

Statens næringsmiddeltilsyn har også vokst i kjølvannet av EØS. Veksten skyldes både at flere forhold er blitt regulert og at det er kommet økte krav til tilsyn og oppfølging av regelverket. I noen grad kan det være særlige ressursmessige utfordringer knyttet til at regelverket ikke alltid er tilpasset norske forhold. Det oppleves for eksempel som et problem at EØS-reglene også gjelder for produksjon som bare retter seg mot det norske markedet, noe blant annet småskalaprodusentene ser som urimelig. Det må derfor også brukes ekstra ressurser på å skape forståelse for regelverket som kommer fra Brüssel. Samtidig gir informantene i SNT også uttrykk for at vi har ressursmessige fordeler av EU/EØS-samarbeidet. Norge er for lite til å kunne utvikle høy nok kompetanse på alle nødvendige områder og det ville derfor vært vanskelig å få til gode nok regler og tilstrekkelig harmonisering med andre land uten EØS-avtalen. Det ville i så fall ha krevd svært stor ressursinnsats.

Jernbanetilsynet opplever foreløpig ikke at dimensjonering og faglig kompetanse påvirkes direkte av EØS-regelverket. Disse faktorene påvirkes først og fremst av Samferdselsdepartementets forventninger og krav til hva tilsynet skal drive med. En samling nye EU-direktiver som inngår i det som populært kalles "Jernbanepakke I og II" anses imidlertid å ville føre til en slik påvirkning. Disse direktivene, som omhandler sikkerhet, letting av grenseoverskridende transport, samt konkurranseforhold, skaper behov for ny kompetanse i tilsynet, blant annet for flere jurister. Det vil også kunne bli behov for økt bemanning, men mest sannsynlig vil det bli foretatt en endring av kompetansen over tid, uten at det samlede antallet stillinger blir særlig høyere enn i dag. Post- og teletilsynet har allerede vært gjennom en slik utvikling. De kravene EØS-avtalen har ført med seg, har der resultert i en høyning av kompetansenivået og en spredning på flere typer høyere utdanning. Tidligere hadde tilsynet nesten bare teknisk personale. I dag er det ansatt flere jurister og økonomer. Det kreves også mer av de som har teknisk kompetanse. Analysekunnskap er blitt viktig innenfor alle faggrupper og det stilles økt krav til tverrfaglighet. Det ansettes i dag ingen med utdanning under høyere grads nivå. Virksomheten skal ikke vokse så det må derfor arbeides systematisk med endring av kompetansen over tid.

---

Et flertall av tilsynene rapporterer om behov for økt ”internasjonal kompetanse”, spesielt i tilknytning til deltakelse i arbeidsgrupper og komiteer under EU-kommisjonen. Det det her refereres til er behov for kunnskaper om hvordan EU-/EØS-systemet er bygd opp og virker, språkkunnskaper og evne til å forstå og beherske EUs møtekultur. Flere tilsyn har satset på systematisk oppbygging av slik kompetanse gjennom kursing, interne nettverk for erfaringsoverføring, hospiteringer i EU-kommisjonen og andre kompetanseutviklingstiltak.

## **4.5 Organisatoriske konsekvenser som kan tilbakeføres til EØS-avtalen**

### **4.5.1 Konsekvenser knyttet til liberalisering, konkurranse og utviklingen av EUs indre marked**

Enhetsakten i 1986 og arbeidet med utviklingen av det indre markedet, innebar et fornyet fokus på avvikling av konkurransehennende nasjonale særordninger som hindret handel og fri flyt over landegrensene. Aktiv bruk av EF-traktatens konkurransebestemmelser, og en serie harmoniserings- og liberaliseringsdirektiver, har vært og er viktige virkemidler i prosessen.

Generelt fastslår traktaten at landene skal sørge for at monopoler av kommersiell karakter ikke forhindrer handelen mellom landene (jf. artikkel 31), samt at det skal sikres fri og ikke-diskriminerende etableringsrett for virksomheter innenfor fellesskapet (jf. artikkel 43). Traktatens konkurranseregler forbyr konkurransehennende tiltak og misbruk av markedsrett, og har strenge regler om statsstøtte. Traktatens artikkel 86 fastslår at virksomheter – offentlige eller andre – som yter tjenester av allmennøkonomisk betydning, også omfattes av konkurransereglene, med mindre disse reglene er til hinder for at de kan utføre de oppgavene som er tillagt dem. Artikkelen har stått sentralt når det gjelder offentlige monopolvirksomheter og grensene for konkurranseregelverkets anvendelsesområde. Den har fått anvendelse som grunnlag for de ulike liberaliseringsreformene, og kan endog benyttes av EU-kommisjonen direkte for dette formålet (kommisjonsdirektiver).

Der hvor staten griper inn gjennom regulering av for eksempel markedsadgang, håndheving av regelverk og tildeling av oppdrag mot betaling, er det et grunnleggende prinsipp at ulike markedsaktører skal behandles på en ikke-diskriminerende måte, uavhengig av om de er offentlige eller private. Offentlig intervensjon blir i større grad enn tidligere en kombinasjon av og en balansegang mellom konkurransehensyn og de mer tradisjonelle samfunns- og sektorpolitiske hensynene. Virkemidler som skal bidra til bedre fungerende markeder, kan innebære strukturelle endringer for å skape konkurranse, teknisk harmonisering, og tiltak for ikke-diskriminerende markedsadgang for nye aktører – eksempelvis ved å legge til rette for at flere operatører kan benytte utbygd infrastruktur. Inngrep for å kompensere for rester av monopol og markedsdominans, kan være av særlig betydning.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Dette kan medføre strukturelle endringer som utskilling av ansvar for jernbaneinfrastruktur og kraftnett, såkalt vertikal separasjon. Videre må aktører som skal konkurrere om tjenestelevering

---

Liberalisering og økt konkurranse utløser derfor et behov for klargjøring av statens ulike roller, med krav om at myndighetene opptrer uavhengig og nøytralt, og at transparente og legitime hensyn ligger til grunn for myndighetsbeslutninger. Landene skal ikke velge løsninger som kan hindre utviklingen av det indre markedet eller konkurransereglens gjennomslagskraft.

#### 4.5.1.1 Organisatorisk utskilling av tilsynsoppgaver

Når det åpnes for økt konkurranse, bidrar dette til å presse frem nye tilknytnings- og organisasjonsformer som er bedre egnet til å operere i et konkurransemarked. Direkte eller indirekte krav om separasjon av infrastruktur og tjenesteyting, i den hensikt å legge til rette for økt konkurranse, er i en del tilfeller også konkretisert gjennom sektorspesifikk regulering.<sup>8</sup>

Organisatorisk utskilling av myndighetsroller er en konsekvens av denne utviklingen. De tydeligste eksemplene i vårt utvalg er etableringen av egne tilsyn innen jernbaneområdet og post- og teleområdet.

For å skape tillit og like konkurransevilkår i markedet, har det vært behov for uavhengige myndigheter som ikke hadde for nære koblinger mot de nasjonale, statlige operatørene innenfor de respektive sektorene. Samorganisering av myndighetsoppgaver og tjenesteproduksjon har ellers vært vanlig praksis, og heller ikke så problematisk i en monopolsituasjon. Det er konkrete krav om uavhengige myndighetsorganer innenfor tele- og postsektorene. Også innenfor jernbanesektoren er det krav om en uavhengig klageinstans i saker som gjelder tilgang til infrastruktur.

Innenfor post- og teleområdene stilles det endog eksplisitt krav om etablering av nasjonale reguleringsorganer, såkalte National Regulatory Authorities (NRA), som skal være juridisk, organisatorisk og funksjonelt uavhengige av forvaltningen av tjenesteproduksjon og eierinteresser. Kravet om etablering av nasjonale reguleringsorganer kom for første gang gjennom Direktiv 88/301/EØF om liberalisering av omsetning av terminalutstyr innenfor telesektoren.

NRA-krav er som nevnt gitt i bestemmelser i form av direktiver om åpen tilgang til telenettverk (såkalte *ONP-provisions*).<sup>9</sup> Sentralt i disse bestemmelsene er at:

---

få tilgang til infrastrukturer og nettverk som eies eller forvaltes av "naturlige monopolister", eller dominerende markedsaktører. Dette reguleres i stort omfang, eksempelvis gjennom EUs direktiver om såkalt "Open Network Provision" (tilgang til åpne telenett).

<sup>8</sup> Dette gjelder blant annet regler om tilgang til infrastruktur innenfor sektorer som for eksempel tele, post, jernbane og elektrisitet, samt regler om lisensiering/godkjenning av foretak (jernbane med mer).

<sup>9</sup> En definisjon av NRA er gitt i Direktiv 95/62/EF.

*"National regulatory authority means the body or bodies in each Member State, legally distinct and functionally independent of the telecommunications organizations, entrusted by the Member State, inter alia, with the regulatory functions addressed in this Directive"*

- 
- Myndigheten skal være rettslig atskilt og funksjonelt uavhengig av alle teleoperatører når det gjelder nett, utstyr og tjenester.
  - Der staten eier eller har betydelig kontroll over teleoperatører, skal reguleringsfunksjoner være effektivt strukturelt atskilt fra aktiviteter som er knyttet til eierskap og kontroll.
  - En part skal ha mulighet til å klage inn en avgjørelse til et uavhengig organ.

Disse kravene vil ha betydning for hvordan landene organiserer sine myndighetsroller, og er for Norges del også prøvd i praksis gjennom den såkalte ”Teletopia-saken”. Teleoperatørselskapet Teletopia sendte i 1996 en klage til ESA om at Norge ikke innfridde NRA-kravet. Utgangspunktet for klagen var knyttet til vilkår for tilgang til Telenors telenett. Daværende Statens teleforvaltning ga støtte til Teletopia, med krav til Telenor om endring av vilkårene, men en påfølgende behandling i Samferdselsdepartementet ga deler av vedtaket ”oppsettende virkning”. Samferdselsdepartementets overordnede myndighet i klageprosessen var grunnlaget for påstanden om at Norge ikke tilfredsstilte kravet om en uavhengig reguleringsmyndighet.

ESAs samlede vurdering fremkom i en grunnlagt uttalelse fra 1999, hvor det ble fastslått at NRA-kravet ikke var oppfylt.<sup>10</sup> Det påpekes her at selv om Post- og teletilsynet er et frittstående kontrollorgan, og ikke er underlagt generell instruksjon fra Samferdselsdepartementet, så tilfredsstilles ikke kravet om strukturell atskillelse; dette skillet må gjelde hele myndighetshierarkiet, også klagesystemet. Det er heller ikke tilstrekkelig at for eksempel regelfastsetting, lisenser og konsesjoner skjer etter faste prosedyrer med krav om blant annet åpenhet, begrunnelse og nøytralitet, eller i samsvar med forvaltningslovens krav.

Fra ESAs side ble det vist til at uavhengighetskravet fravikes alene ved at departementet har eierinteresser i et selskap som opererer innenfor det regulerte området.

ESAs uttalelse er basert på dommer i lignende saker i EU-domstolen, og gir uttrykk for det mer prinsipielle synet om at rolleblanding er svært uheldig for konkurransen på telemarkedet. Den senere gjennomførte overføringen av eieransvaret for Telenor til Nærings- og handelsdepartementet, må antas å tilfredsstille kravene fra ESA. Det er verdt å merke seg her at ESA ikke gikk lenger enn til å kreve atskillelse mellom departementsansvaret for eier- og myndighetsoppgaver.

Tilsvarende direktivkrav innenfor postsektoren har så langt ikke fått noen konsekvenser i Norge.

#### **4.5.1.2 Sektorpolitikk versus konkurransepolitikk**

Utviklingen er uttrykk for det synet at det langt på vei er sammenfall og ikke motstrid mellom konkurransemessige og andre samfunns- og sektorpolitiske mål. Velfungerende markeder oppfattes som virkemidler i realiseringen av øvrige politiske mål. Begrunnelsen for liberaliseringsreformer hviler jo på for-

---

<sup>10</sup> Jf. EFTA Surveillance Authority 1999.

---

utsetningen om at økt konkurranse skal bidra til bedre og rimeligere tjenester til befolkningen. Behovet for sektorregulering vil blant annet avhenge av hvordan markedet anses egnet til å frembringe de ønskede tjenestene, og hva de politiske myndighetene til enhver tid vil oppfatte som ønskede tjenester. Dette får konsekvenser for forholdet mellom sektorpolitikk og generell konkurransepolitikk, og dermed for arbeidsdelingen mellom konkurransemyndigheter og sektormyndigheter.<sup>11</sup>

Arbeidsdelingen mellom disse har vært under debatt, likeledes spørsmålet om å gi konkurransemyndighetene en friere stilling. I praksis vil sektormyndighetene ha ansvaret for spørsmål med vesentlige konkurransemessige implikasjoner, så som konsesjonstildeling, forhold mellom konkurrerende tilbydere, tilgang til offentlig infrastruktur, krav til offentlige tjenester, priser, leveringsvilkår med mer.<sup>12</sup> Det kan derfor oppstå overlapping med hensyn til oppgaver og kompetanse (juridisk-faglig), og det foreligger enkelte avtaler mellom sektormyndigheter og Konkurransetilsynet om innbyrdes arbeidsdeling.<sup>13</sup>

#### **4.5.1.3 Handelshindringer og utviklingen av et fungerende indre marked**

Viktige virkemidler for utviklingen av et indre marked har vært å fjerne eller redusere ulike (tekniske) handelshindringer. Fra 1980-tallet ble det utviklet et nytt konsept for standardisering av produktkrav og lignende, slik at varehandel kunne foregå mest mulig uhindret og med like vilkår for ulike produsenter. Det ble innført et system med såkalt ”ny metode” for regelverksutforming, der selve regelverket i størst mulig grad skulle angi funksjonelle krav til produkter, mens de mer konkrete løsningene for utforming av produkter skulle angis i frivillige standarder. Markedskontroll av samsvar med slike standarder skulle ikke fore-

---

<sup>11</sup> Vi har også andre eksempler der endringer i vilkår for markedsdeltakelse kan påvirke arbeidsdelingen mellom myndighetsorganer, og i realiteten at reguleringsområder forskyves mellom sektorområder. Et eksempel er den nye ”telepakken” fra EU, som vil komme til å påvirke hvem som kan ta ulike typer beslutninger og hvilke begrunnelser som vil kunne brukes i forbindelse med tildeling av kringkastingsfrekvenser. Vi vil få en overgang fra bruk av ”innholdsmessige” begrunnelser til rent samfunnsøkonomiske. I Norge er det for eksempel slik at operatører (TV, kringkasting og lignende), får tildelt kapasitet i nettet ut fra kulturpolitiske hensyn. Området sorterer under Kultur- og kirke departementet. Dette kan bli problematisk med det nye regelverket. Det krever at effektiv utnyttelse skal være det avgjørende hensynet og ikke kulturpolitikken, og telemyndighetene kan komme til å få en mer sentral rolle.

<sup>12</sup> Samtidig vil nasjonale konkurransemyndigheter overvåke etterlevelse av konkurranse-reguleringer (nasjonale- og EU-regler). Det kan være ulik arbeidsdeling mellom sektor- og konkurransemyndigheter, for eksempel når det gjelder hvem som kontrollerer ulovlig kryss-subsidiering fra eneretts(monopol)-områdene til de konkurranseeksponerte områdene. Et eksempel er teleområdet. Post- og teletilsynet har som oppgave å legge til rette for konkurranse. Konkurransetilsynet har som oppgave å se til at ingen aktører har en dominerende stilling i markedet. Når ingen lenger har en dominerende stilling, vil situasjonen endre seg. Da trenger man ikke lenger den typen virkemiddelbruk som er relatert til overgangen fra monopol til marked.

<sup>13</sup> Det er i de senere årene tatt til orde for å samle flere av de konkurranserelaterte oppgavene hos konkurransemyndighetene. Som begrunnelse for dette, pekes det blant annet på faren for at sektormyndighetene i for stor grad vil kunne nedprioritere konkurransehensyn til fordel for andre allmenne og/eller sektorpolitiske hensyn Mørch von der Fehr med flere (1998). Den nylig fremlagte stortingsmeldingen om statlige tilsyn St. meld. nr. 17 (2002–2003), foreslår flere endringer i kompetanseforholdet mellom sektormyndigheter og konkurransemyndigheter.

---

tas av myndighetene, men overlates til egne kontrollorganer og lignende (jf. blant annet system med CE-merking).

Dette har hatt som konsekvens at tilsynets oppmerksomhet løftes opp. Tilsynsorganene skal ikke lenger gjennomføre førmarkedskontroll. Dette skal gjøres av egne kontrollorganer, innenfor et system der landene gjensidig må akseptere disse organenes godkjenninger og samsvarsvurderinger. Denne endringen har medført et press i retning av å skille ut deler av virksomheten som driver førmarkedskontroll. Et eksempel er ”kjelkontrollen” eller tilsyn og kontroll med trykkpåkjent utstyr (TKT), som tidligere har vært en integrert del av tilsynsapparatet, senest organisert under Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Det ble ansett som hensiktsmessig at denne ikke lenger var en del av myndighetsapparatet, og ordningen er derfor ikke lenger del av Direktoratet for brann- og elsikkerhet.<sup>14</sup>

Også innenfor matsikkerhetsområdet er det et sentralt hensyn at kravene er like og håndheves likt innenfor hele EU-/EØS-området. En entydig organisatorisk konsekvens av dette er kravet om opprettelse av grensestasjoner. Det kom etter reforhandlingen av Vedlegg 1 til EØS-avtalen (Veterinæravtalen). Norge ble da EØS-områdets yttergrense for import. Det stilles spesielle krav til bemanning og praksis ved grensestasjonene.

Generelt overvåkes landenes tilsyn innenfor matsikkerhetsområdet svært tett av EU gjennom det særskilte kontrollorganet FVO, samt ESA for EØS-landenes vedkommende. Det stilles ikke spesifikke organisatoriske krav (utover etablering av grensestasjoner), men FVO og ESA overvåker gjennom sine kontroller også i hvilken grad landenes organisatoriske løsninger fremmer eller hemmer gjennomføringen av regelverket. Gjennom revisjoner går man gjennom kritiske områder, som kan omfatte alt fra graden av blanding mellom forvaltning av sektor/næringsinteresser og matsikkerhetsinteresser på departementsnivå, til vertikale styringslinjer mellom sentrale og lokale tilsynsorganer (se også nedenfor).

#### **4.5.2 Avvikende struktur**

Regelstrukturen som blir valgt på et felleseuropeisk nivå, vil ofte bryte med strukturen i eksisterende nasjonale regelverk. Det kan derfor være en utfordring å finne en hensiktsmessig plassering av EØS-reglene i det norske regelverket, samt hvordan forvaltningsoppgavene skal fordeles mellom de ulike myndighetsorganer.

Det er eksempelvis store variasjoner når det gjelder organisering av *miljøforvaltningen* i de ulike landene. Dette skyldes for det første at reguleringsområdet omfatter mange ulike aspekter ved miljøforhold, knyttet til vann, luft, kjemikalier og lignende. Ulike myndigheter kan ha ansvar for ulike deler av området, og prinsipper for inndeling vil variere. Dette kan skyldes mer tilfeldige variasjoner i organisatorisk arbeidsdeling, og det kan også skyldes for-

---

skjeller når det gjelder miljømessige utfordringer i de ulike landene. Det synes å være stor aksept for at landene organiserer seg ulikt, og det foreligger ingen krav til hvordan den nasjonale miljøforvaltning skal organiseres. Det kan imidlertid oppstå spesielle utfordringer ved at EU-regelverkets struktur bidrar til at nasjonalt ansvar for implementering og oppfølging splittes opp på mange organer. Dette er blant annet tilfellet når det gjelder kjemikalieforvaltningen (jf. Statskonsultrapport 2001:1). Også når det gjelder vannforvaltning står vi nå overfor store utfordringer i forbindelse med implementering av det nye vandedirektivet.<sup>15</sup> Her behandles vannforvaltningen under ett, mens den i Norge er delt mellom ansvaret for vannkvalitetsforvaltningen under Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning, vannmengdeforvaltningen under Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat, drikkevannsforvaltningen under Helsedepartementet og Helsetilsynet og Statens næringsmiddeltilsyn, og kystvann under Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. I tillegg er kommunene delegert oppgaver på området. Direktivet forutsetter at det utpekes koordinerende myndigheter for forvaltningen av reglene. I tillegg krever direktivet at det foretas en geografisk inndeling av nedbørsfelt med tilhørende kystsoner. Dette vil avvike fra dagens administrative inndelinger, og kan få organisatoriske følger for forvaltningen. Det er ennå ikke avklart hvordan disse utfordringene skal møtes, og hvilke organisatoriske løsninger som skal velges. Det vil under alle omstendigheter stilles store krav til organisatorisk samordning mellom både departementer, direktorater og regionale/lokale myndigheter.

Et annet eksempel er *SEVESO-direktivet* som er implementert gjennom storulykkesforskriften. Dette stiller betydelige krav til samordning mellom de mange myndighetene som er tillagt tilsynsoppgaver. Det er etablert en egen "SEVESO-gruppe", og Direktoratet for brann- og elsikkerhet er gjennom kongelig resolusjon gitt koordineringsansvar for oppfølging av forskriften. Det skal rapporteres til ESA hvert tredje år om tilsynsvirksomheten.

Også innen personvernområdet finner vi spesielle arronderingsproblemer mellom reguleringsområder og tilsynsorganer. Forholdet mellom telemyndighetene og Datatilsynet utfordres i forbindelse med teledirektivene som nå implementeres i ny telelov. Her finnes bestemmelser som er knyttet til personvern. Datatilsynet er kritisk til at personvern hensyn skal ivaretas av andre enn dem selv, og arbeider for at de skal være myndighet etter denne lovgivningen. Argumentet er at en ikke kan la et annet tilsyn (en annen sektor) ivareta personvernet.

Antakelig er det innenfor veterinær- og matsikkerhetsområdet vi finner de tydeligste eksemplene på avvikende regel- og forvaltningsstrukturer. EØS-avtalen har ført til større behov for samordning mellom departementene og tilsynene innenfor området. Statens dyrehelsetilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn har for eksempel gjennomført hver sin del av Europaparlaments og rådsforordningens (EF) nr. 1760/2000 av 17. juli 2000 om opprettelsen av et system for identifikasjon og registrering av storfe og om merking av storfe- og kjøttprodukter til norsk rett. Det finnes blant annet et overvåkningsprogram der

---

<sup>15</sup> Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk.

---

Landbruksdepartementet, Helsedepartementet og Fiskeridepartementet, samt ulike direktorater, slik som Statens næringsmiddeltilsyn, Landbrukstilsynet og Statens dyrehelsetilsyn er med.

ESA har påpekt svakheter i det norske systemet, og har vist til at det er for dårlig koordinering mellom departementene og mellom departementene og tilsynene, og for liten styring med de kommunale tilsynene. Samordningsbehovet har ført til at det holdes mange kontaktmøter, både horisontalt og vertikalt.

Det er ikke blitt satt frem krav om spesielle typer organisering, men den statliggjøringen av tilsynet som nå foregår, kan sies å være en indirekte EØS-tilpasning. Kjøttkontrollen ble i sin tid statliggjort som en følge av EØS-avtalen. Mange av våre informanter fra de ulike mattilsynene påpeker at den foreslåtte lovreformen, samt organiseringen av det nye Mattilsynet, må ses i sammenheng med EUs nye ”helkjedelov” eller ”Food Law”.<sup>16</sup> Denne har vært en viktig referanse i prosessen med å etablere et samlet mattilsyn som ivaretar hele kjeden fra innsatsvarer via primærproduksjon til ferdig produkt, noe som blant annet fremgår av de bakgrunnsdokumentene som har ligget til grunn for reformen.<sup>17</sup> Helkjedetekningen har riktignok vært utviklet i fagmiljøene over lengre tid, og mange av EU-landene har foretatt omorganiseringer som går i samme retning. Reformene kunne derfor ha kommet uansett, men det er ikke usannsynlig at den er blitt fremskyndet av EU-regelverket.

Uansett oppfattes samlingen til ett mattilsyn som hensiktsmessig i forhold til ivaretagelse av EØS-forpliktelsene. Evnen til påvirkning av nytt regelverk i Brussel har vært svekket av den organisatoriske oppdelingen, både på direktorats- og departementsnivå. Tilsynsapparatet vil etter opprettelsen av det nye mattilsynet ”speile” EUs organisering på en bedre måte.

#### **4.5.3 Administrative forutsetninger for samlet og effektiv nasjonal håndheving**

Det er flere eksempler på organisatorisk påvirkning som best kan samles under denne overskriften.

Vi har allerede pekt på at reformene innenfor veterinær- og matsikkerhetsområdet har en klar referanse til EØS-avtalens forpliktelser. Dette gjelder ikke bare forhold som er knyttet til en harmonisering av regel- og forvaltningsstruktur. Et sentralt hensyn er at tilsynsapparatet er underlagt tilstrekkelig samlet styring slik at regelverket håndheves etter forutsetningene. I Norge og i flere andre land har derfor myndighetene på EU-/EØS-nivå påpekt at desentraliserte tilsyn har svekket vilkårene for en harmonisert og effektiv håndheving.

---

<sup>16</sup> Forordning EC nr. 178/2002.

<sup>17</sup> Jf. høringsnotater om organisering av nytt statlig mattilsyn (Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet).



---

De ansvarlige myndighetene på nasjonalt nivå har ikke hatt tilstrekkelig styring med det samlede tilsynsapparatet.<sup>18</sup>

Betydningen av *uavhengighet* i forhold til næringsinteresser er også en sentral problemstilling innenfor dette forvaltningsområdet. Kommisjonen har selv foretatt omorganiseringer for å skille rollene bedre ved å legge ansvaret for mattrygghet til generaldirektoratet for helse og forbrukervern. Når det gjelder organisatorisk uavhengighet, er EU dessuten opptatt av at det skal være et klart skille mellom de som foretar faglige risikovurderinger og de som tar beslutninger om hvordan de aktuelle risikosituasjonene skal håndteres. Forslaget om å opprette en egen vitenskapskomité i Norge som skal forestå uavhengige risikovurderinger kan ses på denne bakgrunnen. Ved å gi komiteen faglig tilknytning til Helsedepartementet og ikke til Landbruksdepartementet, blir det organisatoriske skillet mellom næringsinteresser og forbrukerinteresser som EU-Kommisjonen ser som ønskelig, fulgt opp. At Mattilsynet i Norge fortsatt skal ligge under Landbruksdepartementet kan ses som en beslutning som går i motsatt retning.

Det finnes også andre eksempler på organisatoriske endringer som i stor grad kan tilbakeføres til påvirkning via EØS-avtalen, innenfor samme forvaltningsområde, og da først og fremst innenfor det enkelte tilsynsorgan. Blant annet har både Statens dyrehelsetilsyn og Landbrukstilsynet foretatt omorganiseringer på direktoratsnivå. Det tidligere skillet mellom forvaltning av innenlandske forhold og oppgaver i tilknytning til import/eksport er avvirket, da dette ikke fungerer hensiktsmessig innenfor rammen av EØS-avtalen.

På personvernområdet finner vi klare anvisninger i EØS-reglene om etablering av nasjonal tilsynsmyndighet, og hvilken rolle denne skal ha. Direktiv 95/46/EF, personverndirektivet, fastslår også at tilsynsmyndigheten skal utøve sine funksjoner i ”full uavhengighet”. Dette ble av personvernutvalget forstått som faglig uavhengighet, og at departementet derfor ikke skulle ha anledning til å instruere Datatilsynet verket generelt eller i enkeltsaker. Det ble også pekt på behovet for at Datatilsynet skulle kunne planlegge og prioritere sin virksomhet selv, og at departementets etatsstyring måtte ta hensyn til tilsynsmyndighetens faglige uavhengighet. Direktivet var en sentral begrunnelse for disse vurderingene, og ble senere lagt til grunn for utformingen av lovteksten (NOU1997:19). Vi har ikke sett nærmere på rettspraksis eller -forståelse innenfor EU, eller om Norge har gått lenger enn nødvendig i å gi Datatilsynet så stor uavhengighet som det faktisk har. Utvalget ga heller ingen drøfting av dette, men tok utgangspunkt i uavhengighet som premiss, og de ulike virkemidler som forelå for å oppnå dette. Påvirkningen fra EU-regelverket må under alle omstendigheter sies å ha hatt en vesentlig betydning for den løsningen som ble valgt.

Kredittilsynet oppgir at EØS-avtalen har betydning også for de organisatoriske løsningene som velges nasjonalt. Det er en faktisk tendens i mange land, at de slår sammen bank-, forsikrings- og verdipapirtilsyn til ett organ. Fra EU-

---

<sup>18</sup> Statskontoret har tilsvarende påpekt for Sveriges del at det som følge av kommunal organisering har kommet kritikk fra FVO av at matsikkerhetsforvaltningen er uensartet og underdimensjonert (SOU 2002:14).

---

kommisjonens side er det ønskelig at tilsynet med én sektor samles i ett organ og ikke forblir spredt på flere instanser, slik vi finner det i enkelte land. For Norges vedkommende er begge disse hensynene allerede ivaretatt gjennom Kredittilsynets organisering.

---

## 5 Implementering og håndheving av EU-/EØS-regelverk, sett fra EU-kommisjonens og ESAs side

For å ”speile” informasjon og oppfatninger hos de utvalgte norske tilsynsmyndighetene, ble det foretatt intervjuer i fem ulike generaldirektorater i EU-Kommisjonen, samt i Kommisjonens generalsekretariat. De generaldirektoratene som ble besøkt var:

- DG Helse- og forbrukerbeskyttelse
- DG Transport
- DG Miljøvern
- DG Indre marked
- DG Konkurransen

I Generalsekretariatet ble det gjort intervju med prosjektansvarlig for oppfølgingen av hvitboken om godt styresett.

Det ble også foretatt intervjuer i ESA og EFTA-sekretariatet.

### 5.1 Implementering og håndheving av EU-/EØS-regelverk som generell utfordring

Formelt sett har ikke EU-kommisjonen og ESA ansvar for implementeringen av EU-/EØS-regelverk på nasjonalt nivå. Dette er en forpliktelse som påhviler den enkelte nasjonalstaten. Kommisjonen og ESA skal på sin side holde øye med at nasjonale myndigheter faktisk overvåker felles regelverk på en harmonisert måte.<sup>19</sup>

Selve implementeringen er imidlertid ingen automatisk og smertefri prosess, verken når det gjelder innhold eller tid. Mange regelbrudd kan skyldes feilaktige tolkninger innenfor nasjonal rett, og for sen implementering kan på sin side føre til at de som får sine rettigheter regulert gjennom det aktuelle regelverket blir påført tap. Dette gjør at Kommisjonen og ESA også må forholde seg til implementeringsproblematikken og prøve å ”facilitere” den på ulike vis, alt fra offentlige oversikter over for sen implementering og uformell veiledning overfor myndighetsorganer på nasjonalt nivå, til tilrettelegging av samarbeid mellom søsterorganisasjoner i de ulike landene. Som vi har sett, er problemet også hevet opp på policynivå i hvitboken om godt styresett. Her legges det opp til mer gjennomgripende tiltak som skal sikre rask implementering og likeartet håndheving.

---

<sup>19</sup> I prinsippet skal det ikke være noen forskjeller mellom Kommisjonens behandling av medlemslandene og hvordan ESA behandler EØS-land. I praksis må ESA blant annet av kapasitetsårsaker, støtte seg på Kommisjonens faglige vurderinger ( ARENA Report 2/2001).

---

Som vi allerede har vært inne på, kan Kommisjonens arbeid med å legge forholdene til rette for effektiv implementering og likeartet håndheving av EU-/EØS-regelverket på nasjonalt nivå, betraktes som en hovedkilde til utvikling av en mer likeartet forvaltningspraksis i de ulike landene og kanskje også til en mer likeartet organisering av deres forvaltning. Denne påvirkningen skjer hovedsakelig gjennom kontakt mellom det enkelte generaldirektoratet og de myndighetsorganene på nasjonalt nivå som har ansvaret for implementering og håndheving av regelverk på det aktuelle generaldirektoratets område.

Alle generaldirektoratene som inngår i undersøkelsen fremhevet viktigheten av at EU-/EØS-regelverket blir raskt og korrekt implementert på nasjonalt nivå og at den nasjonale håndhevingen er effektiv og mest mulig lik. Alle var opptatt av å understreke at Kommisjonen under ingen omstendighet kan stille krav om hvordan den enkelte staten skal organisere sin egen forvaltning.<sup>20</sup> Dette ville være å gå ut over Kommisjonens kompetanse og det ville, i tillegg til å vekke motstand, også kunne forfølges rettslig. På den andre siden kunne de alle referere til uformell aktivitet for å påvirke til gode løsninger på nasjonalt nivå og for å fremme samarbeid landene imellom. Det problemet som oftest ble nevnt når det gjelder organisatoriske forhold som kan skape vanskeligheter i forbindelse med implementering, er at føderale stater ofte ikke har én sentral myndighet som er ansvarlig for oppfølgingen av de ulike rettsaktene. Et annet var at ansvaret for oppfølgingen av deler av én og samme rettsakt kan være spredd på ulike organer. Ellers ble det poengtert at det ikke er viktig for Kommisjonen hvordan nasjonale forvaltninger er organisert bare resultatene er gode og målene blir nådd. Det ville for eksempel vært uaktuelt å kritisere en stat, prinsipielt sett, for å la flere departementer dele forvaltningsansvaret for et sett av regler så lenge håndhevingen er tilfredsstillende. Skulle det oppstå problemer som kan tilbakeføres til manglende koordinering, vil det kunne bli tatt fatt i det, men uten at det blir krevd en spesiell form for organisering.

Det påpekes av informanter i både ESA og i Kommisjonen at myndighetene i de ulike landene ofte er flinkere til å implementere forpliktelser som retter seg mot regulert pliktsubjekt enn mot landene og myndighetene selv.<sup>21</sup> Mens reguleringer som gjelder for eksempel næringsdrivende, implementeres via lov eller forskrift, implementeres reglene som retter seg mot myndighetene ofte på lavere nivåer, for eksempel som instruks eller rundskriv.

Både de nevnte problemene og Kommisjonens strategier for å møte dem, varierer fra sektor til sektor avhengig av sektorens spesifikke faglige og politiske utfordringer.

---

<sup>20</sup> Det er her verdt å merke seg at post- og telesektorene ikke var representert i vårt utvalg av informanter fra Kommisjonen.

<sup>21</sup> Jf. forskriftsdugnaden – prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket (Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, G-0335, 2002)

---

## 5.2 Utviklingstrekk og utfordringer innenfor ulike sektorer

På *mattrygghetsområdet* referer Kommissjonen om store utfordringer i tilknytning til det å gjenvinne forbrukernes tillit etter de store matskandalene. Maksimal mattrygghet er ikke enkelt å få til. Det er både dyrt og vanskelig. Trygghet for forbrukerne skal dessuten hele tiden balanseres mot handelsmessige hensyn. Ulike standarder landene imellom når det gjelder importregler og sikkerhetsnivå fungerer som handelsbarrierer og skaper hindringer i markedet. Felles standarder må derfor utvikles og overholdes. EU er verdens største importør og eksportør av matvarer. En del av de kravene som settes til mat som importeres, oppfattes som handelshindringer og utslag av proteksjonisme av andre eksportører, og noen av dem, særlig fra den tredje verden, har vanskeligheter med å møte krav på et slikt nivå..

Når det gjelder de indre forholdene i EU-/EØS-området er det heller ikke enkelt å få det enkelte landet til å overholde de til dels strenge reglene. Dette skaper både helsemessige og handelsmessige problemer. Regler som ble vedtatt for ti år siden, ville eksempelvis ha ført til mange færre tilfeller av salmonella i denne perioden, dersom de var blitt godt nok etterlevd.

Utfordringene på mattrygghetsområdet er knyttet direkte opp mot organisatoriske forhold på nasjonalt nivå. Et sentralt problem er at reguleringsområdet er oppsplittet. Ulike myndigheter har ansvar for overvåking av hver sin del av matkjeden. I noen tilfeller er det også uklart hvem som har ansvaret for hva. Mange av de aktuelle matvarekrisene skyldes dette forholdet. Det blir derfor viktig å få finne organisatoriske løsninger som gjør at hele kjeden kan bli overvåket på en sammenhengende og effektiv måte.

En annen sentral problemstilling er at faglige vurderinger av risiko og vedtak om håndtering av risikosituasjoner, ofte utføres av de samme instansene. Dette kan hindre åpenhet rundt alle sider ved de aktuelle problemstillingene. De som fatter vedtak, vil kunne fremheve de argumentene som støtter deres beslutning overfor offentligheten, mens motargumentene ikke kommer tilstrekkelig frem i lyset. Løsningen anses å være opprettelsen av uavhengige fagorganer som kan arbeide fritt og blant annet gå ut med informasjon til forbrukerne uten å måtte ta politiske hensyn. En annen hovedutfordring er at ansvaret for landbruksforvaltning og mattrygghet i mange land ligger i samme departementet. Dette kan lett føre til sammenblanding av produsentenes og forbrukernes interesser.

Innenfor området *finansielle tjenester*, som har fått status som ett av de viktigste områdene i forhold til det å kunne virkeliggjøre Lisboa-prosessens målsetting om å gjøre EU til verdens mest fremgangsrike økonomiske enhet innen 2010, blir bedre mekanismer for implementering og håndheving av regelverk på nasjonalt nivå fremhevet som helt avgjørende. Skal markedet fungere, må like rettigheter for aktørene sikres på en effektiv måte. Dette krever vel-fungerende myndighetsorganer. Mange land har ansvaret for tilsyn på dette området fordelt på et mangfold organisasjoner som ikke alltid er godt nok koordinert.

---

Kommisjonen påpeker at god koordinering på nasjonalt nivå er helt nødvendig for at de nye reglene, som skal sikre grenseoverskridende finansielle tjenester, skal kunne håndheves. Håndheving av reglene forutsetter i tillegg samarbeid landene imellom. For at dette samarbeidet skal fungere, er det viktig med nasjonal koordinering. Kommisjonen ser det som nødvendig at den kan forholde seg til én enkelt ansvarlig myndighet fra hvert enkelt land. Skandaler også på dette området, har gjort det klart at det er viktig for et land å ha én sterk regulerende instans. Fragmentert ansvar skaper større muligheter for svindel. Foreløpig er direktiver som *krever* at det skal være bare én offentlig tilsynsmyndighet, uavhengig av markedskreftene, blitt stoppet på politisk nivå. (Irland godtok ikke dette kravet i utkastet til *Prospectusdirektivt*.)

Kommisjonen bekymrer seg over at EUs *konkurranseregler* ikke håndheves strengt nok av nasjonale myndigheter og at håndhevingen varierer fra land til land. Det er håp om at den moderniseringsprosessen som nå settes i gang vil endre disse forholdene til det bedre. Systemet med obligatoriske notifikasjoner til Kommisjonen skal avvikles. Saker som omfatter inntil tre ulike land skal behandles av medlemslandene selv. Kommisjonen vil på den måten få frigjort ressurser til mer aktiv kontroll av at regelverket blir iverksatt og den forventer også å få ”allierte” i de enkelte landenes tilsynsorganer. Det at disse organene som nå selv får ansvaret for behandlingen av saker, og det forventes at det vil skape mer egeninteresse for etterlevelse, samt en styrket opplevelse av at dette ikke er regler som bare påtvinges dem utenfra.

Innenfor *jernbanesektoren* refereres det ikke til spesielle problemer med implementering og håndheving av felles regelverk. Problemene knytter seg i mye større grad til hele tilstanden på området. Sektoren domineres fortsatt av selvregulerende statsmonopoler innenfor nasjonale grenser der det hevdes at kostnadene ved teknisk dyre løsninger, lempes over på brukerne som på sin side i økende grad velger billigere transportmidler. Det oppfattes som en stor og tung oppgave å få endret på disse forholdene. De statlige jernbaneselskapene er i mange land ”en stat i staten”, og har stor frihet til å sette egne regler og finne egne løsninger. EU har per i dag ikke oversikt over det enkelte landets regelverk, og regner med å måtte legge ned mye arbeid for å skaffe seg slik kunnskap. De nasjonale forskjellene når det gjelder standarder og tekniske løsninger hemmer trafikken over landegrensene – en trafikk som øker dobbelt så fort som den nasjonale. Kommisjonen ser det som en langsiktig og krevende oppgave å utvikle felles regler og standarder innenfor jernbanesektoren, slik at togtransporten kan bli konkurransedyktig spesielt når det gjelder varer og gods.

På *miljøområdet* opplever Kommisjonen store problemer med effektiv implementering og håndheving av regelverket. Miljøområdet har mange målsettinger som er vanskelige å oppfylle, men få lover som beskytter miljøet på en effektiv måte. Det finnes ulike typer regler som ikke alle er like enkle å følge opp. De som inneholder for eksempel klare minimumsstandarder er lette å sjekke (badevann, drikkevann med videre). Rammedirektiver skaper større problemer. EUs forurensningslov er én av de som er vanskeligst å håndheve. Reglene er i mange tilfeller upresise i sine formuleringer og dertil svært ressurskrevende å følge opp. Dette fører til at Kommisjonen får inn et utall saker som gjelder regel-

---

brudd. Der det forekommer tvil om hva som er en korrekt fortolkning er det vanlig at man stoler mer på nasjonale myndigheter enn på Kommisjonen.

Generalsekretariatets *Task-Force* for oppfølging av hvitboka om godt styresett, arbeidet nå med ”*A second Package of good governance*”. Her skal en særlig ta opp problemene med bedre sikring av implementeringen av regelverket på nasjonalt nivå. Kommisjonen har hittil hatt lite å hjelpe seg med på dette området, og det har vært opp til hvert enkelt generaldirektorat å finne egne arbeidsmåter. Et annet problem er at det i de ulike landene ikke finnes noe sentralt organ som kvalitetssikrer implementeringen. Dette fører ofte til feilaktig innlemming av EU-regelverket i nasjonal rett. Et ikke ukjent problem er at det legges inn ekstra krav i lover og forskrifter ut over det EU-rettsaktene forlanger. Denne formen for ”goldplating”, gjør at strenge regler urettmessig blir forstått som EU-regler. Dette er med på å svekke fellesskapets legitimitet.

Et annet problem som svekker legitimiteten er at EU-reglene oppleves som komplekse og detaljerte. Dette er, som vi har sett, et problem som Kommisjonen selv er opptatt av å løse, men det påpekes også at den høye detaljeringsgraden i mange tilfeller er nødvendig for å kunne få til en effektiv harmonisering av regelverket over landegrensene. Et annet forhold er at Europaparlamentet ofte ønsker å detaljere reglene.

### **5.3 Hvordan utfordringene er blitt møtt**

Hvitboka om godt styresett og oppfølgingen av den ved hjelp av den omtalte *Task-Force*, representerer en samlet og systematisk tilnærming blant annet til problemene med utviklingen av bedre og mer funksjonelt regelverk og implementeringen på nasjonalt nivå. Selv om det i praksis fortsatt synes å være slik at det enkelte generaldirektoratet, ut fra sin historie og faglige egenart, prøver å løse problemene på egen hånd, er det nå en felles offisiell politikk på området, blant annet forankret i Lisboaprosessen. Det er dermed ikke sagt at alle fagområder ser seg like tjent med den samme utviklingen og de samme tiltakene. Det er også, som alltid i et politisk styrt system, motstridende interesser som skal ivaretas.

Rask og effektiv beslutningsprosess, med økt bruk av rammelovgivning (direktiver), kan både gi dårligere politisk kontroll med beslutningene og økte problemer i forhold til likeartet implementering. Videre vil overgang fra utstrakt bruk av ekspertgrupper sammensatt av eksperter fra EU-/EØS-landene, til utvikling av ekspertmiljøer på fellesskapsnivå innenfor nyopprettede ”agencies”, kunne gi bedre faglige utredninger, men svekke landenes deltakelse i forberedelsen av nytt regelverk og dermed øke fremmedgjøringen i forhold til det som skal implementeres. Disse og andre dilemmaer blir forsøkt balansert både på generelt nivå innenfor arbeidet med oppfølgingen av hvitboken, og i det enkelte generaldirektoratet. En viktig del av Kommisjonens arbeid på dette feltet består i holde kontakt med departementer og underliggende organer i medlemslandene for å fremme effektiv implementering på uformelt vis. Problemet med ulik implementering blir forsøkt løst på to ulike måter: Enten ved økt bruk av forordninger, som krever ordrett innlemming i

---

nasjonal rett, eller ved oppretting og styrking av nettverk mellom regulerende myndigheter i medlemslandene.

På mattrygghetsområdet er det stort behov for lik implementering, og fordi det har vist seg vanskelig å få dette til er det i den senere tiden vedtatt en rekke forordninger som til dels gir svært detaljerte anvisninger, blant annet om hvordan tilsyn og overvåking skal foregå (Hygieneforordningen, Kontrollforordningen med mer). Fordi mattrygghet er så avhengig av effektiv forvaltning og overvåking av hele produksjonskjeden, samt av tilstrekkelig forvaltningsmessig skille mellom produsentinteresser og forbrukerinteresser, har Kommisjonen også rettet oppmerksomheten mot hvordan matforvaltningen organiseres. Den kan ikke foreskrive løsninger, men ser med tilfredshet på at det i flere land foretas organisatoriske endringer for å samle ansvaret for overvåking av hele *matkjeden* i ett organ (slik som det nye Mattilsynet i Norge), samt at ansvaret for mattrygghet flyttes ut av departementer med sektoransvar for primærnæringene.

Kommisjonen har selv valgt å ta området ut av generaldirektoratet for landbruk og har tatt det inn i direktoratet for helse- og forbrukerbeskyttelse. Medlemslandene kan ikke instrueres til å gjøre det samme, men Kommisjonen henviser til seg selv som forbilde. Der hvor det bare finnes myndigheter på regionalt nivå (delstatsnivå), anbefales det koordinering, både for å styrke lik håndheving av regelverket innenfor det aktuelle landet som helhet, og for å imøtekomme Kommisjonens behov for å ha kun én myndighet fra hvert enkelt land å forholde seg til.

De omorganiseringene som foregår i landene, skjer imidlertid ikke bare som resultat av påvirkning fra nytt EU-regelverk og kontakt med Kommisjonen, men også ut fra egne behov og erfaringer. Tyskland omorganiserte for eksempel etter at det, mot formodning, ble oppdaget flere tilfeller av kugalskap hos dem.

Mattrygghet er for øvrig ett av de områdene hvor Kommisjonen og ESA har utvidet myndighet til å gå inn i medlemslandene og foreta kontroller av de nasjonale kontrollørens systemer og praksis. Food and Veterinary Office (FVO), som organisatorisk er tilknyttet Kommisjonens Generaldirektorat for helse- og forbrukerbeskyttelse, kontrollerer både EU-land, kandidatland og tredjeland. ESA samarbeider også med kontoret i sin kontrollvirksomhet i EFTA-landene. EUs medlemsland har plikt til å stille ressurser til disposisjon og samarbeide med Kommisjonens kontrollører, men det har ikke alltid skjedd at disse pliktene er blitt oppfylt. Det å føre kontroll på nasjonalt nivå er alltid en utakknemmelig oppgave og det må utøves mye uformelt diplomati for å få til godt samarbeid i kontrollsituasjonene.

Kommisjonen omtaler denne kontrollvirksomheten som en ”godkjenning” av de nasjonale tilsynsorganenes praksis. Dersom det aktuelle tilsynet godtar forhold som ikke er akseptable, blir det bemerket og det kreves tiltak som fører til endret praksis. Food and Veterinary Office undersøker også hvordan skillet mellom næringsinteresser og mattrygghet er håndtert. Dersom forvaltningen av de to hensynene ligger innenfor det samme organet (for eksempel ett og samme departement), vurderes det ut fra for eksempel hvor uavhengig de ulike



---

enhetene er av hverandre og hvor åpne beslutningene er. Uheldige forhold påpekes og bes rettet opp.

For å styrke den faglige ekspertisen på området og å overvåke den generelle utviklingen er det nå blitt opprettet et eget ”agency” for mattrygghet. Det skal ikke ha kontrolloppgaver av samme type som Food and Veterinary Office, men være et ekspertmiljø som skal ha en rådgivende funksjon overfor Kommisjonen og stå i dialog med forbrukerne, (St. meld. nr. 27, 2001–2002 Om EØS-samarbeidet 1994–2001 og ”Food Law”).

I forbindelse med den såkalte moderniseringen av forvaltningen innenfor *konkurransområdet* flyttes forvaltningsansvaret over fra Kommisjonen til EUs medlemsland. Dette vil frigjøre ressurser i Kommisjonene. Disse ressursene vil bli brukt til mer aktiv kontroll av implementeringen av konkurransereglene. Det vil bli kapasitet til å gjøre mer enn bare å ta imot henvendelser. Når forvaltningsansvaret overføres fra Kommisjonen til en nasjonal myndighet, mener Kommisjonen dessuten at den vil få en nasjonal ”alliert” når det gjelder håndheving av regelverket. Landenes egen behandling av sakene vil også bidra til at de får en selvstendig rolle i utviklingen av ”case law”. Kommisjonen vil ikke gå ut med retningslinjer om hvordan sakene bør løses. Det vil imidlertid bli opprettet et nettverk mellom de nasjonale konkurransemyndighetene for samarbeid om saker som involverer flere land, og Kommisjonen vil fortsatt gå inn i saker som involverer mer enn to–tre land. For å lette saksbehandlingen og bidra til lik behandling av sakene, vil det bli opprettet et ”virtuelt nettverk” der sakene legges inn. Målet er likeartet anvendelse av regelverket, men når Kommisjonen ikke selv går inn i sakene, må dette utvikles gjennom felles praksis landene imellom. Kommisjonen forutser at den for fremtiden vil ha mer kommunikasjon med medlemslandene om faglige spørsmål. Det foregår hele tiden en tematisk utvidelse av konkurranserettsområdet.<sup>22</sup>

Kommisjonen er opptatt av at landenes regulerende myndigheter på konkurranseområdet er tilstrekkelig uavhengige. Det bør ikke være for stor nærhet til de ulike sektormyndighetene og det bør være sikkerhet for at informasjon som mottas gjennom nettverket ikke forlater det. Kommisjonen kan ikke påtvinge landene en bestemt form for organisering av konkurransemyndigheten, men det anses at reglene om håndtering av informasjon i seg selv vil fremme uavhengighet. Ellers må nasjonale variasjoner tolereres. Det som er viktig er at målene nås og at reglene overholdes. Kommisjonen kan gripe inn ved regelbrudd.

På *området finansielle tjenester* er problemene i forhold til effektivisering av lovgivningen, effektiv implementering og håndheving, samt koordinering av regulerende myndigheter i det enkelte landet, tatt opp i den før omtalte Lamfalussy-rapporten. Rapportens forslag settes nå ut i livet på verdipapir-

---

<sup>22</sup> Én årsak til dette er blant annet at det ikke er klart opptrukket skille mellom ”tjenester av allmenn interesse” og ”tjenester av allmenn økonomisk interesse”. Sistnevnte er regulert gjennom traktatens artikkel 86, og skal i prinsippet omfattes av de generelle konkurransebestemmelsene. Her vil ”case law” komme til å bestemme hva som til enhver tid skal underlegges konkurransereglene, og hvilke vilkår som skal gjelde for konkurransen.

---

området, men Kommisjonen har kommet med forslag om at de samme ordningene skal innføres også innenfor områdene bank og forsikring. Man ser også for seg at det som skjer på denne sektoren kan bli retningsgivende for andre sektorer, slik som telekommunikasjon og transport. Reformene går i korthet ut på at flere beslutninger når det gjelder utfyllende regelverk er blitt delegert fra Rådet og Europaparlamentet til Kommisjonene og at samarbeidet mellom medlemslandene er blitt styrket gjennom opprettelsen av en ny komité: Committee of European Securities Regulators. Denne komiteen er mer uavhengig av Kommisjonen enn andre komiteer som samarbeider om implementering på et reguleringsområde. (Komiteen har for eksempel eget sekretariat som lønnes direkte av medlemslandene og ikke av Kommisjonen, og Kommisjonen har bare observatørstatus på møtene.)

Økt delegering av besluttede myndighet til Kommisjonen betyr raskere beslutninger. Større selvstendighet til komiteen for samarbeid om implementering, gir større faglig uavhengighet for de nasjonale myndighetsorganene. Kommisjonen er meget tilfreds med ordningen, men spesielt Europaparlamentet er bekymret for at økt delegering vil føre til svekket demokratisk kontroll med beslutningene. Det er derfor satt som betingelse for overføringen av den nye ordningen til områdene bank og forsikring, at det innføres en ny beslutningsprosedyre hvor Europaparlamentet kan bli involvert. Det er tvilsomt om Rådet vil komme til å vedta dette. I så fall vil reformprosessen stoppe opp.

På *jernbaneområdet* har vi sett at utfordringene for Kommisjonen i mindre grad handler om implementering enn om utviklingen av felles regelverk innenfor en sektor preget av statlige monopoler og egne regler innenfor den enkelte statens grenser. Det arbeides nå med å få til regler som vil fremme standardisering av materiell og utstyr, sikkerhet og økt konkurranse (Jernbanepakke II). Det arbeides også med å få til et europeisk fagorgan ("agency") på området. Dette skal i første omgang arbeide med kartlegging av eksisterende regelverk i medlemslandene og vurdering av behovet for nye eller harmoniserte regler. Det vil også kunne komme på besøk til nasjonale tilsynsorganer, men det legges ikke opp til at det skal kunne gjøre egne inspeksjoner, slik som det tilsvarende organet for sjøsikkerhet. I forbindelse med ulykker kan byrået få i oppgave å undersøke om det har vært mangler på regelverksiden som kan ha vært med på å forårsake dem. Ellers legges det opp til at ulykker skal granskes av en uavhengig granskningskommisjon i det enkelte landet.

På *miljøområdet* blir de til dels store utfordringen når det gjelder implementering møtt med ulike tiltak. Og det arbeides med å få til flere. Det gis for eksempel ad-hoc-bistand til utarbeidelse av nasjonale regler, men målet er å få til et system med systematisk gjennomgang av alle utkastene, enten i Kommisjonen eller på nasjonalt nivå. I Spania er det med godt resultat blitt opprettet en enhet som kvalitetssikrer miljøvernregelverket.

Kommisjonen har mange uformelle møter med medlemslandene. Der blir alle typer problemer tatt opp. Det kan også være snakk om å påpeke svake sider ved organiseringen av det enkelte landets miljøforvaltning, selv om dette egentlig faller utenfor fellesskapets kompetanseområde. Det at det gjøres svært uformelt og uten noen form for pålegg, gjør at Kommisjonens råd kan bli tatt til følge.

---

Det største problemet knytter seg her igjen til føderale stater som på enkelte områder har delegert miljøforvaltningen til regionalt nivå og ikke har sentrale myndigheter som følger opp regelverket. Her er det i noen tilfeller oppnådd at det er blitt foretatt en nasjonal koordinering i forhold til Kommisjonene, for eksempel når det gjelder å delta i nettverksarbeid.

Det finnes planer om å lage offentlige oversikter for implementering og håndheving av regler på miljøområdet. Det bli imidlertid viktig å finne frem til en avgrensning av problemstillinger som gjør at bare det som kan sammenliknes på en fornuftig måte tas med. I motsatt fall vil en slik offentlig ”uthenging” kunne gjøre mer skade enn gagn.

Når det gjelder mer generelle og sektoruavhengige løsninger på problemer i tilknytning til implementering og håndheving av regelverk på nasjonalt nivå, var det stor enighet i Kommisjonen om at det ville ha vært en fordel om hvert enkelt land hadde hatt en enhet for *kvalitetssikring* av disse prosessene i sin forvaltning.

---

## 6 Konklusjon og anbefalinger

Vår undersøkelse viser at EØS-regelverket påvirker norske tilsynsorganers prioriteringer, arbeidsmetoder, dimensjonering og valg av organisasjonsformer i betydelig grad. Påvirkningen skyldes at de aktuelle reguleringsområdene har et regelverk som i stor grad er harmonisert med EU, og som tilsynsorganene får som oppgave å implementere og håndheve. Implementering og håndheving foregår også i økende grad ved hjelp av komité- og nettverkssamarbeid med de andre EU-/EØS-landene. Dette er i seg selv en vesentlig påvirkningskanal når det gjelder valg av arbeids- og organisasjonsformer. Det finnes få uttrykkelige krav til bestemte typer organisering, og i den grad slike krav forekommer, gis det nesten alltid rom for valg av ulike løsninger.

Utviklingen i norsk forvaltning faller i store trekk sammen med den vi finner i EUs medlemsland. Den har sitt utspring i EUs uttalte politikk for å sikre mer lik implementering og håndhevingspraksis i hele EU-/EØS-området, slik vi ser det uttrykt i flere av EUs policydokumenter. Norge ligger til og med på enkelte områder, slik som innenfor jernbane og telesektoren, foran de fleste medlemsland når det gjelder å iverksette endringer som fremstår som ønskelige sett fra fellesskapets side. På andre områder blir det holdt mer igjen.

Om den utviklingen vi her har sett kan forstås som en bevegelse i retning av en *felles europeisk forvaltningspolitikk* er langt på vei et rent definisjonsspørsmål. Hvor mye likhet skal til før det går an å hevde at noe tilhører én og samme kategori, og hvilke egenskaper skal betraktes som avgjørende for at noe kan sies å tilhøre denne kategorien? Dette drøftes på ulikt vis av den forskningen vi refererer til, og synene er delte. Uten å gå inn i selve den teoretiske diskusjonen, kan vi konstatere at den utviklingen vi ser innenfor de norske tilsynsorganene utvilsomt er en del av denne ikke klart definerte bevegelsen. Det som blir viktig å huske på, er imidlertid at de likeartede endringene som *faktisk* oppstår som en effekt av anstrengelsene for å få til lik implementering av regelverk, ikke er forankret i en felles forvaltningspolitikk fra EUs side der målet er ”harmonisering” av landenes administrative strukturer. Noe slikt finnes ikke og vil etter all sannsynlighet heller ikke komme med det første, hvis det i det hele tatt noen gang vil bli sett på som en fornuftig målsetting. Arbeidet med fornyelsen av traktatgrunnlaget går i denne omgang ikke i en slik retning.

Utviklingen er preget av at det på flere reguleringsområder blir mer og mer detaljregulering, både når det gjelder reglens materielle innhold og tilsynsmetodene. Kravet om like konkurranseforhold på områder som før har vært dominert av statlige monopoler, gir også sterke føringer på valg av organisatoriske løsninger. De tilpasningene om skjer og løsningene som velges når det gjelder organisasjonsformer, har som vi har sett, ikke sitt utspring i klare legale krav, men skapes gjennom tolkninger av regler og anbefalinger og vurderinger av forbilder og oppfatninger om hva som vil være kloke trekk i forhold til en fremtidig utvikling.

De ulike typene påvirkning og tilpasning skjer innenfor den enkelte sektoren og er i liten grad blitt løftet opp som et tema innenfor generell norsk forvaltnings-

---

politikk. EØS-arbeidet i forvaltningen adresseres i St. meld. nr. 27 (2001–2002) Om EØS-samarbeidet 1994–2001, i St. meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn og sporadisk i andre dokumenter av forvaltningspolitisk betydning. Enkelttemaer som komitédeltakelse, omfanget av EØS-relaterte oppgaver og EØS -avtalens betydning for norsk lovgivning, har vært tatt opp i ulike Statskonsultrapporter, men emnet drøftes ikke i mer allmenne forvaltningspolitiske dokumenter. Det er grunn til å reise spørsmål om dette ikke burde ha vært gjort. Temaet bør fortrinnsvis utredes og drøftes med henblikk på å analysere om den samlede effekten av det som skjer innenfor den enkelte sektoren som følge av EØS-avtalen faller sammen med overordnede forvaltningspolitiske målsettinger i vår eget land. Det bør også vurderes om de tolkningene som gjøres av EØS-regelverkets forvaltningspolitiske implikasjoner er de eneste mulige, og om de organisatoriske grepene som blir tatt for å i møtekomme mer eller mindre klart uttalte krav er hensiktsmessige, sett i en større og mer langsiktig sammenheng.

---

## Litteratur og referanser

### Forskningsrapporter, vitenskapelige artikler med mer

- Demke, C. Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction EU and national Public services. Eipascope 2002/2
- Egeberg, M. The European Commission – the evolving EU executive. ARENA WP 02/30
- Graver, H.P. National Implementation of EU law and the Shaping of European Administrative Policy. ARENA WP 02/17
- Graver, H.P., Sverdrup, U.I. ESA – mer katolsk enn paven? NHO 2002
- Indset, Marthe Subsidiaritetsprinsippet i EU etter IGC – 1996. ARENA Report 6/2001
- Knill, C. The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence, Cambridge University Press, 2001
- Martens, Maria Europeisering gjennom overvåkning. En studie av ESAs opprinnelse og virkemåte. ARENA Report 2/2001
- Mørch von der Fehr med flere *Ikke for å vinne? Analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk.* Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Konkurransetilsynet. SNF-rapport 8/98. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (1998)
- Nicolades, P. From Graphite to Diamond. The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU rules. EIPA 2002
- Nicolades, P., With Geveke, A. og Teuling, A.M. Improving Policy Implementation in an Enlarged European Union: The Case of National Regulatory Authorities. EIPA. 2002
- Olsen, J.P. Towards a European Administrative Space? ARENA WP 02/26
- Sverdrup, U.I. Ambiguity and adaption. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes. ARENA Report 00/8



---

### **Stortingsmeldinger**

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

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

### **Forvaltningpolitiske redegjørelser**

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Offentlig sektor – et spørsmål om tillit. (Minister Laila Dåvøy 1999)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. (Minister Victor D. Normann 2002)

### **Andre dokumenter**

Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet.  
Organisering av nytt statlig mattilsyn. Tilsynets rammer og innhold. Høringsnotat 4, 2002

Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (G–0335)  
Forskriftsdugnaden: Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket. Vedlegg 5: EØS-avtalens betydning for målet om et enklere regelverk. 2002.

### **Statskonsultrapporter/publikasjoner**

Rapport 1998:20 EØS-forvaltningen i Norge

Rapport 2001:15 Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer

Rapport 2002:5 EØS-arbeidet i norsk forvaltning

Rapport 2002:12 (Be)Grep om tilsyn

I komiteer og korridorer. EØS-håndboka. 2002,

### **Svenske utredninger**

Statskontoret: Statlig tilsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag. (SOU 2002:14 )



---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	EØS og tilsyn. En studie av EØS-avtalens forvaltningspolitiske konsekvenser på tilsynsområdet
<b>Forfatter(e):</b>	Jacob Kringen og Sissel Vemundvik
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2003:3
<b>Prosjektnummer:</b>	819
<b>Prosjektnavn:</b>	EØS-avtalens betydning for organisering av tilsyn
<b>Prosjektleder:</b>	Sissel Vemundvik
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Eget prosjekt. Statskonsult
<b>Resymé:</b>	<p>Tilsyn er et tema med økende aktualitet innenfor forvaltningspolitikken. Økt desentralisering av beslutninger og mer bruk av styring via markedet ligger bak. Organisering og arbeidsmetoder er i endring. Valg av modeller og fremgangsmåter er betydelig påvirket av økt fokus på effektiv implementering og håndheving av EU-/EØS-regelverket, fra EU-kommisjonens og ESAs side. En tilsvarende utvikling foregår i hele EU-/EØS-området til tross for at det formelt sett, ikke finnes noen felles europeisk forvaltningspolitikk. EØS-avtalens virkning på forvaltningsutviklingen i Norge bør i større grad enn hittil tas med i betraktningen innenfor norsk forvaltningspolitikk.</p>
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	EØS-avtalen, EU-/EØS-regelverk, regelverksharmonisering, implementering, håndheving, organisering av tilsyn, felles europeisk forvaltningspolitikk, det indre marked, konkurransepolitikk
<b>Dato:</b>	04.03.03
<b>Sider:</b>	46
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

