

Utenforskapets muligheter

Om norsk påvirkning innenfor EØS

Difi-rapport 2016:07

ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Utenriksdepartementet (UD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjort en gjennomgang av norsk forvaltnings påvirkningsarbeid når det gjelder EØS. Vi har i denne rapporten viet mest oppmerksomhet til energi-, mat- og samferdselssektorene.

Vi vil takke alle informanter og bidragsytere til rapporten. Vi vil rette en særlig takk til referansegruppen som har bistått Difi med å kvalitetssikre rapporten og med mange konstruktive innspill og kommentarer til rapportutkast underveis. I referansegruppen satt Tobias Bach (UiO), Geir Bekkevold (UD), Kari Bryhni (Mattilsynet), Agnethe Dahl (KLD), John-Stanley Engstrøm (KMD), Jan Ole Gudmundsen (UD), Ingeborg Kjærnli (SD), Tore Myhre (NHO), Ragnar Semundseth (OED), Cathrine Steinland (LMD) og Fred Olav Sørensen (UD).

Alle vurderinger og anbefalinger i rapporten står for Difis regning. Seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært prosjektansvarlig i Difi. Oppdraget er utført av Trond Kråkenes, Dag Solumsmoen og Mathias W. Johannessen (prosjektleder). Harald Nybøen har vært kvalitetssikrer.



Oslo 20. desember 2016

Steffen Sutorius
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	4
2.1	Relevans	4
2.1.1	Mandat	4
2.2	Mål for prosjektet	5
2.2.1	Om påvirkningsbegrepet.....	5
2.3	Metode: Valg og vurderinger	7
2.3.1	Om valg av case	7
2.3.2	Valg av informanter.....	8
3	Endringer i EU med mulig betydning for norsk innflytelse innenfor EØS.....	10
3.1	Økt antall medlemsland	10
3.2	Økt medbestemmelse for Europaparlamentet	10
3.3	Økt bruk av Policypakker og programmer	11
3.4	Økt framvekst av byråer og overnasjonal myndighetsutøvelse.....	11
3.4.1	Byråenes funksjoner og oppgaver	12
3.4.2	Utfordringer for Norge	12
3.5	Oppsummering: De viktigste endringene i EU	13
4	Tidligere funn og anbefalinger fra Statskonsult og Difi	14
4.1	Deltakelse i komiteer	14
4.2	Forbedringspunkter	14
4.3	Aktiv medvirkning gir resultater	15
4.4	Viktig å komme tidlig på banen	15
4.5	Arbeidsprogram og EØS-strategier	16
4.6	EØS – avtalen påvirker forvaltningsapparatet.....	16
4.7	Viktig å styrke «Europakompetansen».....	16
4.8	Erfaringer med Parlamentets styrkede rolle	17
4.9	Nasjonale eksperter	17
4.10	Viktigste råd gitt i de tidligere arbeidene	17
5	Hovedbilde: En mer profesjonell EØS-håndtering.	17
5.1	Påvirkning av EØS-relevant politikk i EU-systemet.....	18
5.1.1	Utvidet adgang til institusjonene	18
5.1.2	Når Rådet tar føringen	19
5.1.3	«Være tidlig på»	20
5.1.4	Utnyttes EØS-avtalen fullt ut?	21
5.2	Forvaltningens påvirkningsarbeid	22
5.2.1	Komitearbeid: Fallende oppmerksomhet om EØS avtalen i et utvidet EU.....	22
5.2.2	Møtestil.....	22
5.2.3	Komitearbeid: Kontinuerlig deltakelse	23
5.2.4	Identifisering av de vanskelige sakene	24

5.3	Ledelsesforankring og strategisk tenkning	24
5.3.1	En mer strategisk påvirkning? Regjeringens arbeidsprogram	25
5.4	Byråene	26
5.5	Spenn i forvaltningen	28
5.6	Samordningsutfordringer	28
5.6.1	EU i endring - økt behov for samordning?	29
5.6.2	Samordningsfunksjonen	29
5.6.3	Samordningsutfordring vertikalt og horisontalt	31
5.6.4	Samordningen med andre aktører	32
5.7	Bruken av nasjonale eksperter	33
5.8	Oppsummering: Viktige lærdommer	34
6	 Drøfting og vurdering av norsk EU-påvirkning	36
6.1	Hvordan løses EØS-sakene i dag?	36
6.1.1	EØS-arbeidet fungerer i hovedsak godt	36
6.2	Hva er Norges handlingsrom for påvirkning?	37
6.3	Hva har endret seg?	38
6.3.1	OED – mer frempå i tidlig fase	38
6.4	Godt system for påvirkning: Hva kan vi lære?	39
6.4.1	Hva skal til for å løfte EØS-arbeidet?	39
6.5	Nasjonale eksperter – en undervurdert ordning?	40
6.5.1	Utred nasjonal ekspert-ordningen	41
6.6	Strategi og ledelsesforankring	42
6.6.1	Intensiver det gode arbeidet	43
6.7	Samordning	43
6.8	Oppsummerende drøfting	44
7	 Difis Anbefalinger	47
7.1	Oppsummert: Anbefalinger	47
8	 Kilder og litteratur	48
	Vedlegg 1: Kronologisk oversikt over relevante Difi-rapporter	50
	Vedlegg 2: Kronologisk liste over informanter*	51
	Vedlegg 3: Intervjuguide	53
	Referanseark for Difi	56

1 Sammendrag

Norge bruker muligheten til å påvirke EU i EØS-saker på en god og mer systematisk, samordnet og profesjonell måte nå enn i 2001. Regjeringens grep i forbindelse med regjeringens arbeidsprogram for EØS-saker, med tilhørende strategiarbeid på departementsnivå, ser ut til å ha gitt større oppmerksomhet om EØS-saker. Samtidig viser våre undersøkelser at det er rom for forbedringer.

Utenriksdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga Difi i oppdrag å vurdere den norske forvaltningens arbeid med å påvirke EU i EØS-saker. Oppdraget var å:

- 1) vurdere i hvilken grad Difis tidligere råd til forvaltningen er fulgt opp
- 2) gi nye råd basert på ny informasjon

Slik har vi løst oppdraget

I arbeidet med denne rapporten har Difi gjort dypdykk i matsektoren og energisektoren. Mattrygghet er en interessant sektor fordi regelverksharmonisering med EU har gått lengst i denne sektoren. Energi er et område med stor betydning for Norge, og utviklingen i EU går i retning av økt overnasjonal myndighetsutøvelse. Vi har også dekket en rekke andre sektorer, men ikke like grundig. Vi kan derfor ikke gi et komplett bilde av situasjonen og utviklingen.

Et viktig mål har vært å forstå hva endringer i EU-systemet har betydd for norske myndigheters mulighet til å øve innflytelse. Vi gir også eksempler på hvordan enkeltsektorer har håndtert den nye virkeligheten. Vi håper den nye kunnskapen denne rapporten gir kan bidra til bedre samhandling både mellom departementer og direktorater, mellom departementer og mellom direktorater.

Påvirkning tar sikte på å trekke utviklingen i EU i en retning som, sett med norske øyne, er ønskelig. I dette prosjektet har vi prioritert å kartlegge hvordan forvaltningen jobber med å påvirke gjennom deltakelse i ulike EU-initierte prosesser, særlig i den forberedende fasen der komiteer og ekspertgrupper diskuterer utkast til nytt eller revidert regelverk. Mulighetsrommet er størst i de innledende fasene.

Vi har gjennomført totalt 57 intervjuer med 64 personer som kan fordeles på seks kategorier:

- 1) EØS-koordinatorer i departementene
- 2) Ansatte ved EU-delegasjonen i Brussel
- 3) Ansatte i Mattilsynet og i NVE
- 4) Ansatte i Kommisjonen med kjennskap til Norges deltakelse
- 5) Toppledere
- 6) Ansatte i departementene i de mest relevante sektorene

Håndteringen av EØS-saker har blitt mer profesjonell

Difis overordnede vurdering er at forvaltningen håndterer de fleste EØS-saker tilfredsstillende. De fleste sektorene har velfungerende systemer på plass for å håndtere EØS-saker på samme måte som andre saker. Noen sektorer, spesielt Klima- og miljødepartementet (KLD), Mat-departementene¹ og Olje- og energidepartementet (OED), har løftet sitt arbeid sammenlignet med tilstandsbeskrivelsen i Difi-rapporter fra årtusenskiftet. Vår konklusjon er at forvaltningen jobber godt med påvirkningsarbeidet, gitt EØS-avtalens rammer.

Difis vurdering er at forvaltningen særlig har løftet seg på følgende områder:

- Forvaltningen er tidligere inne i regelverksarbeid når det er påkrevet og argumenterer i en europeisk kontekst
- Forvaltningen har redusert implementeringsetterslepet
- Forvaltningen har bedre EØS-kompetanse og større grad av profesjonalitet
- Samordningen mellom departementene ser ut til å fungere bedre enn tidligere
- Forvaltningen lykkes bedre med å forankre påvirkningsarbeidet politisk

Regjeringens arbeidsprogram har hatt effekt

Endringene som er gjort i forbindelse med etableringen av en ministerpost for EØS-saker har hatt effekt. Dette kommer særlig til uttrykk i det årlige arbeidet med regjeringens arbeidsprogram for EØS-saker. Flere av departementene forteller at den økte oppmerksomheten om EØS-saker har gjort det lettere å tvinge frem prioriteringer.

Vår analyse har også avdekket enkelte utfordringer som bør adresseres.

Difi gir følgende nye anbefalinger:

Oppsummert mener vi at følgende grep kan være hensiktsmessige for å styrke forvaltningens arbeid med EØS-saker:

- Utred mulighetene for en å endre ordningen med nasjonale eksperter. Som et minimum bør departementene/direktoratene som sender nasjonale eksperter avklare formålet for hva de ønsker å oppnå og fremvise en plan for forberedelser før avreise, oppfølging av den ansatte under oppholdet i Brussel samt skissere hvordan og på hvilken måte den enkelte nasjonale ekspert vil gi nytte for departementet
- Difi foreslår at en utredning kan ta utgangspunkt i å se på mulighetene for:
 - Å gi UD gi et ansvar for å forvalte en nasjonal pott/styrke koordineringen
 - Å gi et råd/utvalg bestående av representanter fra departementer og direktorater gis et ansvar for å forvalte en nasjonal pott/styrke koordineringen

¹ Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

- Å etablere en nasjonal kvalitetssikringsfunksjon som vurderer og sikrer at det strategiske potensialet i det enkelte forslag om å sende en nasjonal ekspert er godt ivaretatt.
- Bygg videre på det gode arbeidet med regjeringens arbeidsprogram for å styrke:
 - Samordningen, både den generelle og den tematiske
 - Forankringen av EØS-arbeidet, både politisk og i departementenes ledergrupper
- Gjennomgå bruken av spesialutvalgene for å sikre at de er organisert på en slik måte at det er mulig å levere EØS-notater med norske posisjoner tilstrekkelig tidlig. Dette er helt fundamentalt for å få systemet til å fungere og en oppgave som ligger til UD som samordningsdepartement.
- Det er også et sentralt poeng å sørge for klare lederdepartementer i interdepartementale samordningssaker for å unngå at saker stopper opp og at politisk nivå involveres for avklaring når det er nødvendig.
- Tilsvarende bør Utenriksdepartementet sørge for å gi koordineringsutvalget et løft slik at det kan bli en nyttig plattform for utveksling av kunnskap og for å ta opp viktige saker.

2 Innledning

2.1 Relevans

EU har svært stor betydning for forvaltningen, og en stor andel av regelverket i Norge stammer fra EU-systemet. Vi ønsker å bidra til at sentralforvaltningen (i betydningen departementer, direktorater og ytre apparat) får oppdatert kunnskap om hvordan den bør arbeide med EØS-relaterte problemstillinger for å påvirke policy og regelverksproduksjon i EU. Innsikt i suksesshistorier, mindre suksessfulle historier og et innblikk i hvordan forvaltningen arbeider per i dag vil til sammen kunne gi et grunnlag for bedre og mer målrettet EØS-arbeid i fremtiden.

Nye arbeidsmåter i EU-systemet, herunder den økende bruken av sektoroverskridende policy-pakker og den økende betydningen av EU-byråene, fører til at forvaltningen må håndtere stadig flere saker som er sektoroverskridende. Vi er derfor også interessert i å belyse hvordan forvaltningen møter utfordringer knyttet til samordning og oppgaveløsning på tvers av sektorer.

EU-byråene spiller en viktig rolle i regelverksutviklingen gjennom et tett samarbeid med Kommisjonen, særlig når det gjelder saker av mer teknisk karakter, og er også gitt en stor rolle i implementeringsfasen. EU-byråene er speilbilder av direktorater på nasjonalt nivå, med Generaldirektoratet (DG) fra sektoren de jobber for som «moderdepartement». Ettersom EU og nasjonal forvaltning i Europa speiler hverandre er det, organisatorisk sett, naturlig at direktoratene er byråenes foretrukne kontaktpunkt og at direktoratene trekkes aktivt inn i byråstrukturen.

2.1.1 Mandat

Prosjektet er forankret i en henvendelse fra Utenriksdepartementet (UD) (datert 10.6.2015). Difi mottok henvendelsen på bakgrunn av regjeringens mål om å styrke forvaltningens arbeid med EØS-saker², blant annet gjennom tidlig og målrettet påvirkning av politikk- og regelverksutvikling³. Vi ble i et møte hos UD den 14.09.2015 enige om at også Kommunal og Moderniseringsdepartementet (KMD) skulle være med på å legge premisser for prosjektets rammer.

UD ser behov for mer kunnskap om hvordan endringene i EUs beslutningssystem slår ut i ulike deler av forvaltningen, hvordan nye utfordringer håndteres, og hva som kan gjøres for å styrke norsk innflytelse der det er nødvendig. Gjennom denne kartleggingen skal Difi bidra til å løfte oppmerksomheten om EU-arbeidet og gi nyttige råd for forvaltningens arbeid med EØS-saker i tiden fremover.

² Mye av Norges kontakt med EU per i dag går ut over den opprinnelige avtaleteksten i EØS-avtalen og er regulert gjennom bilaterale avtaler som f.eks. Schengen, mv. (se NOU 2012). Vi har dermed EØS i fokus, men ønsker også å åpne for å behandle tematikk utover EØS-avtalens rammer der Norge er direkte med i EU-samarbeidet.

³ Politisk plattform. Sundvollen, 7. oktober 2013

Vi har i all hovedsak gjennomført samtaler i perioden fra oktober 2015 til september 2016. En diskusjon av «Brexit» og de mulige konsekvensene det får for norsk tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen og andre avtaler Norge har med EU, faller dermed utenfor dette prosjektets rammer.

2.2 Mål for prosjektet

Difis mål for prosjektet er først og fremst å øke kunnskapen om hvilke utfordringer endringer i EUs beslutningsstrukturer har medført for norske myndigheters muligheter til å påvirke innenfor EØS-samarbeidet. Vi har kartlagt de viktigste implikasjonene av endringene i EU-systemet slik forvaltningen oppfatter det. For Difi er det et sentralt mål å gi en oversikt over viktige endringer og følgelig et styrket kunnskapsgrunnlag i en ny EU-virkelighet. Vi gir også eksempler på hvordan enkeltsektorer har håndtert denne nye virkeligheten.

Vi mener dessuten arbeidet vil gi nyttige bidrag til gjennomføringen av 'Program for bedre styring og ledelse'⁴ når det gjelder arbeids- og rolledeling mellom departement og underliggende enheter. Vi ser særlig muligheter for å bidra til styrket kunnskap om samordning både vertikalt (departement-direktorat) og horisontalt (departement-departement og direktorat-direktorat).

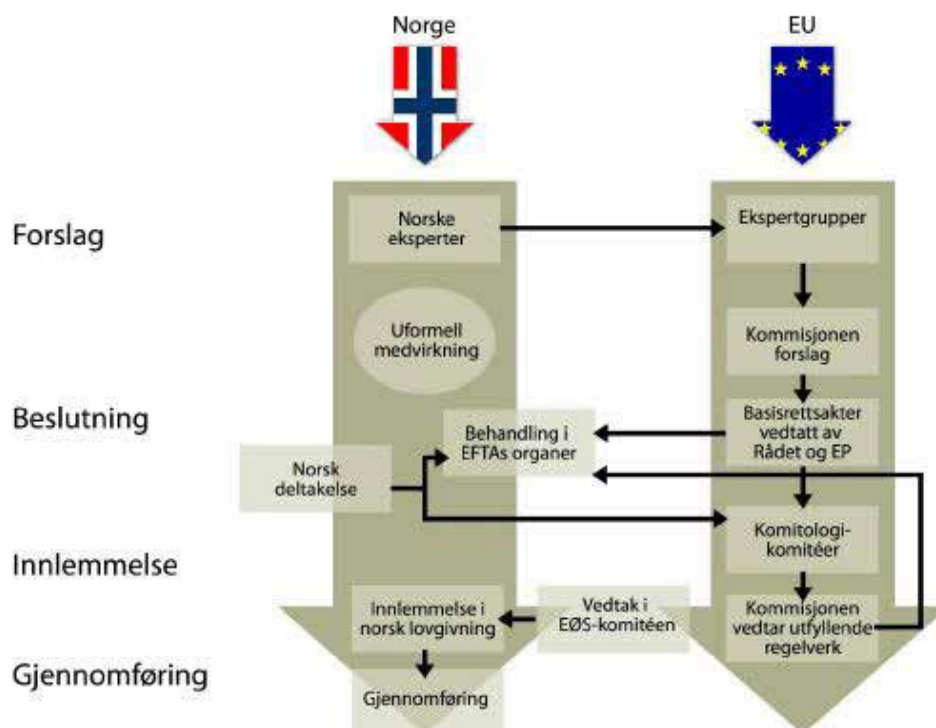
2.2.1 Om påvirkningsbegrepet

Ettersom Difi skal vurdere norsk forvaltnings påvirkning av EØS-relevante rettsakter i EU-systemet, redegjør vi for vår forståelse av påvirkningsbegrepet. For å være tydelige på hva vi legger i påvirkningsbegrepet går vi først raskt gjennom prosessen for utforming og implementering av nye regler i henhold til EØS-avtalen⁵.

Figur 1: Oversikt over EØS-regelverkets prosess

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017* (primært spiller denne rapporten inn i tiltakene i del 2 av programmet).

⁵ Merk at EØS-avtalen ledsages av 74 bilaterale avtaler mellom Norge og EU (NOU 2012: 2).



Figuren over (hentet fra EØS-håndboka 2016) illustrerer at rettsaktene har en lang reise fra de foreslås i Kommissjonen til de er implementert av forvaltningen. Under følger en grovmasket beskrivelse av Norges påvirkningsmuligheter i løpet av prosessen.

- 1) Når kommisjonen gjør sine forarbeider, er det gjennom EØS-avtalens artikkel 100 adgang for Norge til å delta i ekspertgrupper og eventuelt senere komitologikomiteer. Mye politikkutforming (og tilsyn) foregår også i regi av EU-byråene (mer om det i avsnitt 3.2). I de fleste byråer har Norge sikret seg adgang til styrene og/eller er tilstede i viktige komiteer, fora og grupper i regi av byråene.
- 2) Når forslag til nye eller reviderte rettsakter sendes fra kommisjonen og til EU-parlamentet og rådet, er siste mulighet til påvirkning rådets høring, nylig innført gjennom REFIT. Ut over dette har Norge ingen formell adgang til å påvirke politikkutforming. Det bør her bemerkes at EP betegnes som en svært åpen institusjon der Norge – litt sjablonmessig sagt – har minst like god adgang til EU-parlamentet som enhver lobbyist. Bilaterale forhold til naboland eller andre medlemsland med sammenfallende interesser i en konkret sak, kan være en måte å søke å utøve innflytelse i rådet, samt for å orientere seg om status på regelverk som ligger til behandling.
- 3) Etter at råd og parlament har vedtatt rettsakten, avklares EØS-relevans, og rettsakten tas opp til vurdering i EØS-komiteen. Her møtes EFTA-landene (Norge, Island og Liechtenstein). ESA har en konsulterende rolle, mens EUs utenrikstjeneste (EEAS) er EUs formelle representasjon. Under denne dialogen mellom EFTA-landene og EU er det mulighet for å forhandle frem EØS tilpasninger, men dette er ikke nødvendigvis rett frem.

Når rettsakten er vedtatt i EØS-komiteen, skal den tas inn i norsk rett. I denne fasen er det lite rom for å gjennomføre noen endringer. Noe fleksibilitet ved gjennomføringen kan det imidlertid være dersom det er tale om et direktiv, hvor nasjonalstatene gis et visst spillerom i henhold til nasjonal gjennomføring på bakgrunn av de føringene direktivet legger.

Vi forstår påvirkning som en aktivitet som tar sikte på å trekke utviklingen i EU i en retning som, sett med norske øyne, er ønskelig. Dette kan betraktes som summen av aktiviteter knyttet til alle beslutningspunktene i forbindelse med et EU-regelverk. Mulighetsrommet er imidlertid størst i de innledende fasene.

Vi har lagt størst vekt på å vurdere hvordan forvaltningen jobber med å påvirke gjennom deltakelse i ulike EU-initierte prosesser særlig i den forberedende fasen der utkast til nytt eller revidert regelverk diskuteres i komiteer og ekspertgrupper.

Vi har ikke gjort en systematisk vurdering av implementeringsfasen.

2.3 Metode: Valg og vurderinger

I denne undersøkelsen har vi i all hovedsak basert oss på dokumentstudier og semi-strukturerte intervjuer som metode. I oppstarten av prosjektet tenkte vi også at det ville være hensiktsmessig å gjennomføre en survey. Grunnet store forskjeller i arbeidsmetoder, regelverk sektorene forholder seg til og ulik grad av berørthet EU/EØS, slo vi dette fra oss.

Vi har i denne rapporten valgt å bruke sektorer som utgangspunkt for vårt valg av cases. Vi kunne ha valgt en annen fremgangsmåte. I lys av EUs vektlegging av programmer og arbeid på tvers av sektorer kunne vi, eksempelvis, ha fordypet oss i noen av EUs mange rammeprogrammer. Vår oppfatning er imidlertid at variasjonen når det gjelder innholdet i programmene, programmenes varighet og funksjon, er enda mer omfattende enn variasjonen mellom sektorene. Vi mener derfor, gitt prosjektets kapasitet og tidshorisont, at å fordype oss i enkeltsektorer er det beste mulige utgangspunktet for å fremskaffe velfunderte anbefalinger med størst mulig nytte for forvaltningen.

2.3.1 Om valg av case

Vi har hentet inn erfaringer fra følgende sektorer: Samferdsel, miljø, forbrukersektoren, matsektoren og energisektoren. Vi har imidlertid fordypet oss i matsektoren og energisektoren.

Matsektoren er en interessant sektor fordi EUs regelverk på matområdet i stor grad er fullharmonisert. Rettsaktene på matområdet utgjør ca. 40 pst. av alle rettsakter som Norge har implementert gjennom EØS-avtalen. Sektoren har gode og velfungerende systemer for arbeid med EØS-saker. Matsektoren har et stort spenn langs dimensjonen «grad av berørthet». EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles landbrukspolitikk eller EUs felles fiskeripolitikk, mens EUs omfattende regelverk om mattrygghet og veterinære forhold er en del av avtalen. Mattilsynet har dessuten høstet mange godord for målrettet og velorganisert påvirkningsarbeid i EU-saker. Dette området innbefatter tre departementer: HOD, LMD og NFD.

Energi er et område med stor betydning for Norge, og utviklingen går i retning av økt overnasjonal myndighetsutøvelse. Det er også spesielle utfordringer knyttet til at Norge skiller seg betydelig fra medlemslandene i EU når det gjelder energiproduksjon mm. Energisektoren er dessuten i liten grad viet oppmerksomhet i utredninger og evalueringer til tross for at olje og energi er den sektoren som påvirkes av EU/EØS der Norges interesser er tydeligst. Dette gjelder ikke bare for olje og gass, men også vannkraft og elproduksjon (Statkraft m.fl.). Energisektoren har dessuten sett en økt oppmerksomhet fra EU-siden de senere årene. Kombinasjonen av å være understudert, i hurtig utvikling og helt sentral for Norge gjør at vi har funnet det naturlig å gå inn på denne sektoren.

2.3.2 Valg av informanter

Vi har gjennomført totalt 57 intervjuer med 64 personer. Informantene kan grovt fordeles i 5 kategorier:

- 1) EØS-koordinatorer i departementene
- 2) Ansatte ved EU-delegasjonen i Brussel
- 3) Ansatte i Mattilsynet og i NVE
- 4) Ansatte i Kommisjonen med kjennskap til Norges deltakelse
- 5) To topledere

I tillegg har vi gjennomført en del intervjuer med ansatte i departementene i de mest relevante sektorene (se liste over intervjuer i vedlegg 2). Det har vært noe overlapp mellom de ulike fasene i datainnsamlingen slik de er fremstilt under.

Den første runden med intervjuer ble gjennomført med EØS-koordinatorer i departementene. EØS-koordinatorer ble valgt fordi vi oppfattet at de var sentralt plassert, og en fin inngang til tematikken i fasen der vi søkte å opparbeide oss en best mulig oversikt. Tanken bak dette utvalget var å dekke bredden i forvaltningen gjennom intervjuer med flest mulig EØS-koordinatorer i flest mulig departementer.

Den andre runden med intervjuer var med ansatte i EU-delegasjonen. Her ønsket vi å lære mer om hva som gir gjennomslag, men også om hvordan EU-delegasjonen benyttes av forvaltningen.

I den tredje runden med intervjuer gjennomførte vi samtaler med en rekke ansatte i Mattilsynet og i NVE som deltar i komitemøter og andre aktiviteter i EU.

I den fjerde runden gjennomførte vi intervjuer med ansatte i Kommisjonen. For å få kontakt med informanter som har erfaringer med norsk møtedeltakelse, fikk vi hjelp fra EU-delegasjonen samt EØS-koordinatorer. Dette er potensielt sett problematisk da informantene fra Kommisjonen kan tenkes å ikke være nøytrale i sine karakteristikker av norske møtedeltakere som følge av personlige bindinger. Samtidig fikk vi på denne måten tak i informanter som hadde et godt vurderingsgrunnlag.

Den siste runden med intervjuer var med to topledere: Vassdrags- og energidirektøren, og ekspedisjonssjefen ved EØS-senteret.

I etterkant av den siste runden med intervjuer har vi gjort noen oppfølgingsamtaler for å imøtekomme kommentarer fra referansegruppen.

3 Endringer i EU med mulig betydning for norsk innflytelse innenfor EØS

EU har vært gjennom omfattende endringer de siste 15 årene, både når det gjelder størrelse og beslutningsstruktur. Norske myndigheter erfarer at disse endringene påvirker deres mulighet til å øve innflytelse, både på politikutvikling, utforming og anvendelse av regelverk. Under vil vi redegjøre for noen sentrale utviklingstrekk som kan ha relevans for forvaltningens daglige arbeid.

3.1 Økt antall medlemsland

Det er utvilsomt en viktig endring at antallet medlemsland har gått opp fra 15 til 28 (2016) siden 2001. Dette har i seg selv økt antallet relevante aktører og antallet mulige kontaktpunkter når Norge ønsker å øve innflytelse på eller orientere seg om pågående prosesser i EU-systemet. En observasjon er at bevisstheten om Norges tilknytningsform (EØS-avtalen) er lavere nå enn det den var i 2001. Blant kommisjonsansatte fra nye medlemsland kan dette merkes ved at kunnskapen om EØS-avtalen ikke er der, de kjenner ikke historikken, og ansatte i Kommisjonen kan ende opp med å behandle Norge som observatører⁶ fra tredjeland. I praksis er dette et utviklingstrekk som innebærer at EØS-avtalen blir langt strengere fortolket enn praksis tidligere har vært. I «gamle» medlemstater kan dette merkes ved at tidligere gode samarbeidspartnere nå finner det mer nødvendig – og til dels nyttig – å samarbeide med sine nærmeste naboland enn EFTA-landene. For eksempel oppgis det at Østerrike har vendt blikket sitt mot Ungarn og de andre umiddelbare nabolandene snarere enn nordover.

3.2 Økt medbestemmelse for Europaparlamentet

Styrkingen av Europaparlamentets posisjon i EUs beslutningssystem har ført til større sjans for endringer i Kommisjonens utkast til rettsakter enn før, og erfaringer viser at dette ofte skjer. For EFTA-landene betyr det redusert mulighet for å oppnå gjennomslag for sine innspill. Dette er fra norsk side blitt forsøkt møtt med lobbyvirksomhet overfor parlamentsmedlemmer/grupper, men det er delte meninger om hvorvidt dette er en effektiv kanal for påvirkning.

Parlamentets økte medbestemmelse har ikke skapt nye utfordringer bare for EFTA-landene. Det har ført til større uforutsigbarhet når det gjelder utfallet av EUs beslutningsprosess rent generelt. Det har også gjort at beslutningsprosessen har blitt betydelig mer langvarig enn før. For å bøte på dette er det blitt tatt i bruk såkalte «triologier», det vil si møter mellom Kommisjonen, Rådet og Parlamentet hvor de forhandler seg fram til enighet. Framgangsmåten er blitt kritisert for mangel på åpenhet. Om den har noen betydning for norsk innflytelse på den endelige utformingen av rettsaktene er vanskelig å si. Med bakgrunn i at vi vet at muligheten for norsk påvirkning er størst før

⁶ Vi vil senere komme inn på et konkret eksempel i forbindelse med et EU-byrå for elektronisk kommunikasjon (BEREC). Vi har flere eksempler på beretninger om at saksbehandlere har opplevd å bli behandlet som observatører fra tredjeland som vi kommer tilbake til i kapittel 5.

Kommisjonen har gjort ferdig sine utkast, og at Parlamentet er vanskelig å påvirke, er det sannsynlig at mulighetene for norsk innflytelse har blitt svekket. Generelt har Norge liten tilgang til informasjon under trilogiforhandlingene. Avslutningsvis er det viktig å huske på at store deler av regelverket som besluttes i EU fortsatt vedtas gjennom ordinære komitologiprosesser hvor Norge har samme påvirkningsmuligheter som tidligere⁷.

3.3 Økt bruk av Policypakker og programmer

Den økte bruken av policypakker og programmer ser ut til å ha en betydning for de norske muligheter til å utøve innflytelse på EU-prosesser. En policy-pakke er på mange måter som en overbygning for å se flere enkeltrettsakter i sammenheng (se for eksempel EUs tredje energimarkedspakke og initiativet for bedre luftkvalitet). Policy-pakkene kan spenne over flere sektorer og dermed gi større behov for samordning. For oss har EUs energiunion utpekt seg som et godt eksempel på en slik pakke og mulige implikasjoner av slik tenkning rundt regelverksutvikling. EUs tredje energimarkedspakke er et interessant tilfelle der en rekke politikkfelt (miljø, klima og energi) er berørt og må samarbeide når innspill skal gis. Samlet sett er våre informanter delte i synet på implikasjonene av policy-pakker. Noen har gitt uttrykk for at policy-pakker har medført tilløp til økt samarbeid på tvers av sektorgrenser, mens andre påpeker at regelverket i hovedsak er en overbygning der de enkelte rettsaktene/forordningene/direktivene som inngår i pakkene er like mye preget av enkeltsektorer som tidligere.

3.4 Økt framvekst av byråer og overnasjonal myndighetsutøvelse

En viktig forvaltningspolitisk utvikling som har funnet sted i EU siden EØS-avtalen ble inngått er oppretting av stadig flere byråer, som langt på vei kan sammenliknes med norske direktorater, da de har mange av de samme funksjonene, og da spesielt i tilknytning til iverksetting av regelverk. Rent formelt skiller byråene seg imidlertid fra norske forvaltningsorganer ved at de er egne rettssubjekter.

Byråene har i hovedsak bakgrunn i et behov for å styrke forvaltningskapasiteten på EU-nivå, spesielt rettet mot effektiv og likeartet implementering av fellesskapsretten på nasjonalt nivå, men også mot oppbygging av fagkunnskap, som kan være nyttig ikke bare for iverksetting, men også for videre politikk og regelverksutvikling.⁸

Byråene har vokst raskt i antall fra tusenårsskiftet og fram til i dag, (12 i 2001, ca. 40 i dag) og de varierer både når det gjelder bakgrunnen for opprettelsen av byråene og hvilke oppgaver de har blitt delegert. De første byråene ble

⁷ Geir bekkevold referanse

⁸ Egeberg, M., Trondal, J. og Vestlund N. (2015) 'The quest for order: unravelling the relationship between the European Commission and European Union agencies', *Journal of European Public Policy*, 22(5), pp. 609—629.

forankret direkte i EU-traktatens artikkel 308⁹. Artikkel 308 gir i forholdsvis stor utstrekning rådet fullmakter til å be kommisjonen utarbeide forordninger som skal tjene den hensikt å oppnå et fungerende indre marked. Nye byråer er blitt forankret i rettsakter knyttet til det politikkområdet de skal virke innenfor.¹⁰ Noen av byråene har sin bakgrunn i allerede etablerte nettverk mellom nasjonale regulatoriske myndigheter, mens andre er opprettet direkte som byrå uten å ha noen klar «forgjenger».

3.4.1 Byråenes funksjoner og oppgaver

Byråene representerer et mangfold når det gjelder funksjoner og oppgaver, men en fellesnevner er at de har oppgaver knyttet til iverksetting av allerede vedtatte rettsakter. Byråene bidrar på ulikt vis til å nå målene om effektiv og likeartet implementering av fellesskapsretten i medlemslandene, men virkemiddelbruken varierer. Noen byråer arbeider mest med kunnskapsutvikling, mens andre er mer involvert i regelverksarbeid.

Noen av byråene har imidlertid også fått delegert myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning på nasjonalt nivå.¹¹ Overnasjonal myndighetsutøving er noe som synes å tilta innenfor EU, og ofte er det Kommisjonen selv som utøver denne myndigheten, men den delegeres også i også i økende grad til byråer.¹²

3.4.2 utfordringer for Norge

For Norge har etableringen av stadig flere byråer og delegering av vedtaksmyndighet til enkelte av dem skapt to vesentlige utfordringer for myndighetene:

- 1) Norske myndigheter har rent generelt vært interessert i å få tilgang til byråenes arbeid og ønsker så god deltakelse som mulig. Å få slik tilgang har budt på problemer. Da det mangler juridisk grunnlag for norsk tilknytning, har det vært nødvendig med til dels krevende forhandlinger

⁹ Artikkel 308 lyder "Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom."

Enhver forordning som hjemles i artikkel 308 må følgelig være 1) en handling relevant for det felles marked, 2) det finnes ikke hjemmel i eksisterende regelverk, 3) forskriftene må være passende. Britene har kritisert EU ved flere anledninger for ikke å ha klar nok hjemmel for å bruke artikkel 308, jmfør rapport til House of Commons European Scrutiny Committee (2007).

¹⁰ *The operating framework for the European Regulatory Agencies*. COM(202) 718 Final

¹¹ Å gi «independent, regulatory agencies» slik myndighet ble nevnt allerede i Kommisjonens white paper *European Governance*, i 2001, og det nevnes tre eksempel på at det allerede er blitt gjort.

¹² Kilde: *Myndighetsoverføring og EU*. Faktaark fra stortingsbiblioteket. Oppdatert januar 2016

i enkelte tilfeller (i 2016 var Norge tilknyttet 27¹³ av 43¹⁴ byråer). Det som har vært forhandlet fram, er å få være medlem uten stemmerett.

- 2) En annen utfordring er knyttet til deltakelse i byråer med vedtakskompetanse da dette skaper konstitusjonelle problemer knyttet til myndighetsoverføring fra Norge. Det har i de senere år stadig oftere oppstått situasjoner hvor Norge ønsker å knytte seg til byråer som har slik kompetanse, og det har blitt lagt ned betydelig arbeid i å løse slike saker.¹⁵ Flere saker er også i ferd med å komme opp.¹⁶

3.5 Oppsummering: De viktigste endringene i EU

Vi har gjennomgått noen av de viktigste endringene i EU som antas å ha virkning på forvaltningens muligheter for påvirkning av EU-systemet.

De viktigste endringene omfatter oppsummert:

- Flere medlemsland har gitt mindre oppmerksomhet mot EØS og derav redusert kompetanse og kjennskap til EØS- avtalen og dens implikasjoner blant EU-landene og EUs institusjoner
- Økt bruk av byråer, med mange og ulikeartede oppgaver knyttet til policyutvikling, utvikling av utfyllende regelverk, bindende og ikke bindende, vedtakskompetanse i enkeltsaker, rådgiver overfor kommisjonen
- Økt bruk av overnasjonal myndighetsutøvelse (kommisjonen, byråene, ESA)
- Økte samordningsbehov
- EU-parlamentet har fått økt rett til medbestemmelse

¹³ Regjeringen (2016a) 'Byrå og programsamarbeid'

¹⁴ Herunder 34 desentraliserte byråer, tre byråer under den felles forsvars- og sikkerhetspolitikken og seks utøvende (eksekutive) byråer (Europa.eu (2016) 'Agencies and other EU bodies', informasjonsside fra EU).

¹⁵ NOU: 2012:2 Utenfor og innenfor

¹⁶ EØS-nytt fra Stortingsbiblioteket, 13.januar 2016

4 Tidligere funn og anbefalinger fra Statskonsult og Difi

Ifølge UD har de hatt stor nytte av tidligere anbefalinger fra Difi og ønsket å oppdatere anbefalinger som tidligere er ført i pennen av Difi og Statskonsult (Difis forløper) med særlig vekt på rapportene fra rundt årtusenskiftet.

I dette kapitlet trekker vi frem noen av de mest sentrale vurderingene som ble gjort den gangen, samt de anbefalingene som ble gitt.

4.1 Deltakelse i komiteer

Statskonsultrapport 1999:6 *Norsk deltakelse i EU-komiteer* er en bred kartlegging av norsk deltakelse i ekspertgrupper og komitologikomiteer under Europakommisjonen og utfordringer knyttet til å delta på disse arenaene. Artikkel 100 i EØS-avtalen gir Norge adgang til å delta i komitologiarbeidet i Kommisjonen¹⁷.

De viktigste utfordringene som ble avdekket i 1999-2002, var mangel på tid til å forberede seg til møtene i Brussel og det å få den samme oppmerksomhet som medlemslandene i møtesituasjonen. Et annet viktig funn var at det var overvekt av medarbeidere fra direktorater som deltok på møter i Brussel, og at saksbehandlere/fagpersoner deltok mye oftere enn ledere.

Statskonsult rapport 2001:15. *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer* følger opp rapport 1999:6 og går dypere inn i utfordringene knyttet til å kunne øve innflytelse gjennom å delta i ekspertgrupper og komitologikomiteer under Europakommisjonen. Rapporten tar opp både forhold knyttet til organisering, ledelse og kompetanseforvaltning knyttet til EØS- arbeidet i et utvalg sektorer, og Kommisjonens behandling og vurdering av norske møtedeltakeres arbeid. Datagrunnlaget var i alt vesentlig innhentet gjennom intervjuer med ledere og sentrale medarbeidere fra de utvalgte sektorene, sektorenes representanter ved den norske delegasjonen til EU i Brussel og komiteledere innenfor de aktuelle sektorene, i Kommisjonen.

4.2 Forbedringspunkter

De viktigste funnene som ble gjort, var at det hjemme i departementer og direktorater fantes en del forbedringspunkter når det gjaldt organisering, ledelse og kompetanseforvaltning. Det manglet strategier for EØS-arbeidet, og arbeidet ble i stor grad driftet av fagfolkene. Man fulgte vanlig forvaltningspraksis og

¹⁷ Det bør her bemerkes at komitologisystemet har endret seg siden 2001. I 2016 kan komitologikomiteer brukes til å vedta såkalte gjennomføringsrettsakter. Dette dreier seg om bestemmelser som videreutvikler basisrettsakter som er vedtatt av rådet og parlamentet. Videre er det slik at Kommisjonen også håndterer delegerte rettsakter. Delegerte rettsakter brukes primært til såkalte ikke-vesentlige rettsakter. I disse tilfellene konsulterer kommisjonen uformelt en ekspertgruppe. Merk at det ikke er et klart skille mellom situasjonene der de to formene for regelverksutforming tas i bruk.

overlot til fagfolkene å melde oppover til ledelsen når en sak ble ansett for å være så viktig at den krevde avklaring fra departementets ledelse.

Betydningen av «internasjonal kompetanse» i form av språkkunnskaper, innsikt i EU-møtekultur, evnen til å knytte kontakter utenfor møtene, og å være aktiv i møtesituasjonen ble også understreket, og de som deltok på møter var svært opptatt av at det måtte gis tid og rom for utvikling av slik kompetanse.

I intervjuene som ble gjennomført med Kommisjonen i arbeidet med Statskonsults rapport (2001:15) kom det fram at nordmennene ble oppfattet som passive deltakere på mange møter. De tok sjelden ordet utenom når de hadde kommentarer knyttet til spesielle norske forhold. De norske møtedeltakerne fortalte, på sin side, at de ofte var usikre på hvordan de skulle opptre, ettersom de ikke kom fra et medlemsland.

4.3 Aktiv medvirkning gir resultater

Bildet var imidlertid ikke entydig. Kommisjonen kunne vise til dyktige norske eksperter som bidro aktivt til å finne gode løsninger som det kunne bli enighet om. I ekspertgruppene som arbeidet med utkast til nytt regelverk var alle deltakere på like fot, og her var det mulig å påvirke utfallet gjennom aktiv deltakelse i møtene, skriftlige innspill og utredninger. Det ble gitt flere eksempler på at nordmenn hadde bidratt til å få fram gode løsninger. Fra norsk side ble det også gitt eksempler på at man hadde vunnet fram i enkelte saker ved å gå aktivt inn og levere beslutningsgrunnlag. Det ble også vist til at det var av stor betydning å bygge allianser med andre land som kunne følge sakene i beslutningsprosessen etter at Kommisjonens utkast var levert.

Rapport 2001:15 kom også med anbefalingene om hvilke forbedringer forvaltningen kunne gjøre innenfor områder som planlegging og strategiarbeid, organisering, ledelse, kompetanseutvikling, møteforberedelser og rapportering for å møte disse utfordringene. Når det gjaldt å øve innflytelse gjennom å delta i arbeidsgrupper og komiteer under Europakommisjonen, var hovedbudskapet at aktiv medvirkning og framvisning av faglig dyktighet var nøkkelfaktorer, og at den enkelte virksomhet måtte legge forholdene til rette for at møtedeltakerne kunne leve opp til dette.

4.4 Viktig å komme tidlig på banen

Statskonsult rapport 2002: 02. *EØS arbeidet i norsk forvaltning* var et innspill til den første stortingsmeldingen om EØS-avtalen, på oppdrag fra UD. Rapporten bygde på de analysene som var gjort i Rapport 2001:15, men kartla i tillegg forvaltningens rutiner for å komme tidligst mulig på banen når nye saker av interesse kom opp, samt de ulike sektorene involverte og varslet interessenter forut for de formelle høringsrundene som ikke er aktuelle før nytt regelverk er ferdig utarbeidet fra EUs side. Behovet for å komme tidlig på banen har for øvrig i ettertid vist seg å være krevende, og er blitt gjentatt av nye regjeringer.

4.5 Arbeidsprogram og EØS-strategier

UD fulgte opp rapporten om EØS arbeidet i norsk forvaltning med et arbeidsprogram for EØS-arbeidet i forvaltningen, hvor mange av de forbedringspunktene som Statskonsult hadde pekt på i sine to rapporter var lagt til grunn. En sentral anbefaling var at hvert enkelt fagdepartement skulle utarbeide en europastrategi og sende den til UD. Det foreligger ingen evaluering av hvordan arbeidsplanen ble fulgt opp i det enkelte departement, men uformell informasjon både fra UD og andre departementer gjør at vi sitter igjen med et inntrykk av at det store flertallet av departementene utarbeidet europastrategier. Noen av departementene gjør dette fortsatt.¹⁸

4.6 EØS – avtalen påvirker forvaltningsapparatet

Statskonsult rapport 2005: 02 *Påvirkning uten politikk? Om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning* undersøkte i hvilken grad EUs interne forvaltningsutvikling hadde påvirket norsk forvaltningspolitikk. Analysen viste at flere generelle utviklingstrekk innenfor norsk forvaltningspolitikk falt sammen med tilsvarende trekk i EUs forvaltningspolitikk, uten at dette kunne tilbakeføres direkte til påvirkning fra EU. En gjennomgang av flere politikkområder med stor EØS-portefølje viste imidlertid at det innenfor flere av disse områdene var blitt foretatt organisatoriske tilpasninger for å møte kravene om effektiv nasjonal implementering og håndheving av EØS-regelverket. Området mattrygghet er et godt eksempel på dette. Her hadde man slått sammen flere direktorater til ett Mattilsyn for å få til en effektiv kontroll med hele verdikjeden for matproduksjon.

Norsk innflytelse på regelverksutforming etc. ble ikke tatt opp i rapporten, men senere kontakt både med Mattilsynet og flere av de andre forvaltningsorganene som hadde gjort organisatoriske endringer for å styrke sin implementering av EØS-regelverket har gitt inntrykk av at de organisatoriske endringene også kan ha skapt et bedre utgangspunkt for effektiv medvirkning i utvikling av nytt regelverk.

4.7 Viktig å styrke «Europakompetansen»

Statskonsult rapport 2008: 02. *Styrking av forvaltningens europakompetanse* I 2008:02 ble det gjort en bred karlegging av hvordan forvaltningen arbeidet med oppbygging av sin europakompetanse. Et viktig funn var at de som har EØS-oppgaver var svært aktive når det gjaldt å styrke sin egen kompetanse, og mange av dem forsøkte også i en del tilfeller å sette i gang tiltak for å høyne allmennkompetansen i egen virksomhet. Å utvikle allmennkompetansen på EØS-området var ikke høyt prioritert fra ledelsen i virksomhetene. EØS – kompetanse ble sett på som fagkompetanse de involverte burde ha, men som ikke var like viktig for resten av organisasjonen. Utvikling av EØS-kompetanse var også i liten grad inkludert i de ulike virksomhetenes ordinære

¹⁸ Departementenes EØS-strategier finnes på Regjeringens hjemmesider, under fanen «Europapolitikk». I forbindelse med regjeringens arbeidsprogram for EØS-saker har dette arbeidet blitt intensivert. Se kapittel 5 og 6 for mer om dette.

kompetanseutviklingsarbeid. I en del virksomheter ble det vist til at det var en økende tendens til å legge vekt på språkkunnskaper og kjennskap til EU/EØS-systemet ved rekruttering til stillinger hvor EØS-arbeid kunne påregnes.

4.8 Erfaringer med Parlamentets styrkede rolle

Difi-rapport 2012: 03 *Norsk medvirkning i visumsamarbeidet innenfor Schengen* inneholder eksempler på hvordan arbeidet med regelverksutvikling på visumområdet er blitt påvirket av Europaparlamentets økte medbestemmelse. Innspill fra Parlamentet har ført både til betydelige endringer i Kommisjonens forslag og vesentlige forlengelser av beslutningsprosessen på dette området.

4.9 Nasjonale eksperter

I Difi-rapport 2012:1 blir nasjonal-ekspert ordningen gjennomgått. Rapporten ser på i hvilken grad retningslinjene for nasjonale eksperter fra 2008 følges opp i forvaltningen. Rapporten viser at retningslinjene ikke førte til store endringer i praksis. Den viser også at forvaltningen mangler en enhetlig tilnærming til nasjonal-ekspert ordningen og at en viktig utfordring ligger i manglende koblinger mellom ordningen og virksomhetenes strategiske prioriteringer. Den gang ble UD bedt om å gjøre virksomhetene i forvaltningen bevisst på fordeler knyttet til å se ordningen i sammenheng med strategiske prioriteringer mens forvaltningen ble oppfordret til å i større grad sørge for en hevet strategisk tenkning rundt bruken av ordningen før, under og etter oppholdet.

4.10 Viktigste råd gitt i de tidligere arbeidene

De viktigste rådene som vi vil vurdere om er fortsatt relevante, og fulgt opp, er listet opp under:

- Nødvendigheten av å bygge EØS-kompetanse, ikke bare blant fagfolkene, men også blant ledere.
- Årvåkenhet når det gjelder å følge med på politikk og regelverksutvikling på et tidlig stadium.
- Aktiv medvirkning i de fora hvor det er tilgang for EFTA-land
- Nettverksbygging og alliansebygging for å kunne få tilgang til informasjon og innflytelse gjennom andre lands medvirkning i beslutningsprosessene.
- Styrking av den nasjonale samordningen – dette er potensielt blitt enda mer aktualisert gjennom Kommisjonens samordning av politikk og regelverksutvikling som spenner over flere sektorer, gjennom bruk av clusterer av DGer. (Kommisjonen fungerer som et kollegialt organ og hemmes ikke i samme grad som Norge av de «siloene» som kan sies å være en effekt av ministerstyret).

5 Hovedbilde: En mer profesjonell EØS-håndtering.

I dette kapitlet gjennomgår vi hovedtrekk fra samtaleene vi har hatt med ansatte i forvaltningen som jobber med EU-spørsmål. Vårt hovedinntrykk er at

forvaltningen blir stadig mer drevne og profesjonelle i håndteringen av EØS-spørsmål.

For å nyansere bildet er det imidlertid viktig å skille mellom departementer som har en stor EØS-portefølje og de som har en relativt liten portefølje. Det er lettere å bygge opp høy kompetanse og profesjonalitet i departementer med stor EØS-portefølje.

Videre kan det være nyttig å skille mellom det formelle EØS-arbeidet som handler om gjennomføring av forpliktelser m.m. og det å drive uformell påvirkning mot EU-institusjonene.

5.1 Påvirkning av EØS-relevant politikk i EU-systemet

I kommisjonen har forvaltningen gjennom EØS-avtalen adgang til å ha eksperter og representanter for forvaltningen til stede i arbeidsgrupper, ekspertkomiteer og i komitologiprosesser. Dette utgjør de formelle rammene for påvirkning i regelverksutformingsfasen. Samtidig er mulighetene til å påvirke og ta del i utformingen og tilblivelsen av nye regelverk begrenset gjennom at det for eksempel ikke gjennomføres konsultasjoner med Norge under lovforberedelsen i kommisjonen. Norge står imidlertid fritt til å gi innspill i de offentlige høringene.

En kommisjonsansatt minner om at Norge aldri blir invitert til å delta i de lovforberedende arbeidene i kommisjonen. Rent praktisk innebærer den begrensede adgangen til kommisjonen at Norge, som en hovedregel, ikke har full innsikt i premissene for regelverket som skal diskuteres (hvor det kommer fra, hvilken argumentasjon som ligger bak). Det samme gjelder vedtaksfasen ettersom Norge mangler formell adgang til EU-parlamentet og rådet. Oppsummert kan det skje mye med et regelverk både før og etter arbeidet i ekspertkomiteene Norge har formell adgang til.

5.1.1 Utvidet adgang til institusjonene

Selv om Norge ikke har formell adgang til rådet, EU-parlamentet og DG'enes (kommisjonen) indre liv på linje med medlemslandene, viser flere informanter til at det er mulig å holde seg orientert om et regelverk fra ideen kommer opp og i den videre behandlingen i parlament og råd. Flere fremhever at mulighetsrommet i møtet med EU kan være større enn antatt. Bruk av kontakter i kommisjonen, egne nasjonale eksperter og nettverk for øvrig er viktige kanaler.

Informanter i kommisjonen påpeker at medlemsland bruker sine nasjonale eksperter mer aktivt enn Norge for å hente hjem informasjon. Det er en kjent sak, også blant de kommisjonsansatte, at medlemslandene bruker de nasjonale ekspertene i stor utstrekning for å hente informasjon om pågående prosesser i kommisjonen. Frankrike blir for eksempel trukket frem som et land med nasjonale eksperter som sender veldig mye informasjon hjem. Det blir også nevnt at Norge kanskje ikke er proaktive nok, for eksempel ved å ta initiativ til møter, invitere til arrangementer i hjemlandet m.m. I tillegg tar forvaltningen i medlemsland i større grad direkte kontakt med kommisjonen. Norges begrensede bruk av sine nasjonale eksperter tolker noen informanter i

kommisjonen som et uttrykk for at kunnskapen om kommisjonen og dens virkemåte kunne vært bedre.

Sammenliknet med arbeidet i kommisjonen, er det enda vanskeligere for Norge å ha god oversikt over hva som skjer i parlamentet og rådet. Flere informanter, både i forvaltningen og i næringslivet, trekker særlig frem parlamentet som en viktig aktør med en stadig viktigere rolle i beslutningssystemet i EU. Enkelte mener det kan være et fortrinn for Norge at forvaltningen er de som primært kontakter parlamentet på vegne av Norge. Forvaltningen blir oppfattet som en nøytral part snarere enn en politisk motpart. Potensielt kan dette gi gode muligheter for innflytelse. Samtidig etterlyses også noe mer tilstedeværelse i parlamentet fra norske politikere. En tettere kontakt mellom politikere i Norge og medlemmer av parlamentet kunne senke terskelen for å luften viktige saker for parlamentet. Noen påpeker også at det er veldig ressurskrevende å jobbe opp mot parlamentet, og parlamentet derfor bør prioriteres i svært viktige saker. Det er også mulig å påvirke Rådet mer aktivt gjennom for eksempel å oppsøke representanter i Rådet fra medlemsland som for eksempel Sverige og Danmark eller via ambassadørene i hovedstedene (mer om kontakten med andre medlemsland senere). Mange av de norske fagrådene i Brussel har også gode kontakter i Parlamentet.

I de neste avsnittene vil vi gå gjennom en rekke cases som vi mener bidrar til å illustrere mulighetsrommet norsk forvaltning etter eget sigende opplever å ha vis a vis EU.

5.1.2 Når Rådet tar føringen

Det finnes noen ytre begrensninger for når norske myndigheter kan oppnå innflytelse. Disse begrensningene er til dels gitt gjennom EØS-avtalens rammeverk. Bankinnskuddsdirektivet kan illustrere en slik ytre begrensning. Direktivet ble utformet og implementert som et hastedirektiv i et ekstraordinært rådsmøte etter at Irland valgte å garantere for alle innskudd i irske banker under finanskrisen. EU foreslo å fastsette en sats for bankgarantier på inntil 100.000 € for innskudd i konti i EUs virkeområde. Norge opererer med 2.000.000 NOK som innskuddsgaranti per bank gjennom bankgarantifondet. Følgelig var det i Norges interesse å jobbe mot dette direktivet, og det ble gjort med alle tilgjengelige midler og opp mot alle institusjoner. Finansministeren (Sigbjørn Johnsen) var i Brussel for å løfte saken på politisk nivå, og det var et betydelig apparat i sving inn mot alle institusjoner og virksomheter rettet mot mange av medlemslandenes hovedsteder. Norge ønsket at 100.000 € skulle fastsettes som en felles minimumssats med rom for å ha nasjonale ordninger med høyere innskuddsgarantier. Norge iverksatte et omfattende påvirkningsapparat og jobbet på alle nivåer, hentet inn sympatierklæringer fra medlemsland og sendte statsråden for å fronte saken, men uten å lykkes.

I denne saken hadde Norge ikke adgang til beslutningsprosessen (ekstraordinært rådsmøte) og det gikk, ifølge enkelte, en prestisje i saken for Kommisjonen. Følgelig hjalp det lite å spille på alle strengene i påvirkningsapparatet. Dette var en sak der Norge uansett ikke ville oppnå gjennomslag som følge av at dette er en beslutning som ble fattet uten at Norge hadde reelle muligheter for å gjøre sin stemme formelt hørt. Som medlemsland

antar informantene imidlertid at Norge med høy sannsynlighet ville oppnådd gjennomslag for sitt syn da ingen av de andre medlemslandene syntes å ha veldig sterke interesser mot en adgang for medlemslandene til å gi utvidede garantier.

5.1.3 «Være tidlig på»

Det hersker en unison oppfatning blant informantene om at det er viktig å være «tidlig på», det vil si aktivt å søke informasjon om regelverk som er på planleggingsstadiet i EU-systemet.

Olje- og energidepartementet (OED) har de senere årene jobbet særlig mye med å påvirke utviklingen av energiunionen. De har vektlagt tidlig koordinering med andre berørte departementer og har sendt en rekke innspill til prosessen i en tidlig fase. I februar 2015 la OED frem et norsk «non-paper» om energiunionen i forbindelse med at ministeren deltok på et høynivåmøte om saken i Riga. I mars 2015 sendte statsminister Erna Solberg et brev til rådspresident Donald Tusk med norske innspill. I prosessen har det også vært lagt betydelig vekt på å spille inn kommentarer til enkeltdirektiver og forordninger i forbindelse med energiunionen og arbeidet med denne. OED har også til dels samkjørt innspillene med andre nordiske land og lagt vekt på å være tidlig ute med sine innspill. Et konkret eksempel er da kommisjonen skulle legge frem forslaget til gassens rolle i Europa medio februar 2016. OED hadde da allerede i oktober 2015 spilt inn norske synspunkter til kommisjonens høring og sendte 29. januar 2016 inn en oppsummering av Norges formelle syn. I energisektoren skjeler EU-systemet i stor grad til Norge og Norden. Den nordiske modellen for organisering av kraftsektoren sammenfaller i stor grad med EU-kommisjonens syn på hvordan kraftsektoren bør organiseres. Her opplever Norge å bli lyttet til og har alle forutsetninger for å påvirke regelverksutformingen.

Ved å være tidlig ute har Samferdselsdepartementet (SD) lyktes med å løfte en nasjonal sak til å bli et initiativ til en regelverksprosess i EU. Flyselskapet Norwegians forretningsmodell har de senere år ført til et behov for å se på regelverket knyttet til bruk av personell fra tredjeland (Thailand). I forbindelse med utarbeiding av en rapport om Norges rolle i internasjonal luftfart identifiserte SD et reguleringsvakuum i EU-systemet. Dette vakuumet brukte så SD til sin egen fordel gjennom aktivt å ta eierskap i lovarbeidet. Statsråden sendte et brev til EU-kommissæren for transport der det ble redegjort for det pågående arbeidet i Norge. SD ble deretter invitert til å holde innlegg for medlemsstatene. Innlegget ga faglig anerkjennelse, noe som førte til at SD ble invitert til flere møter. Årlig er SD nå representert i tre til fire møter i relevante fora for denne saken. De regner seg som en av premissleverandørene i dette reguleringsarbeidet. Saken illustrerer hvordan et reguleringsvakuum kan fylles med ønsket innhold.

Selv om det er viktig å være «tidlig på», er det også eksempler på at regelverk kan endres etter at en rettsakt er vedtatt i EU-systemet. Tunneldirektivet er et interessant tilfelle av et vedtatt regelverk der man lyktes i å få en tilpasning etter at regelverket var vedtatt. Tunneldirektivet omhandler – blant mye annet – en øvre ramme for tillatt stigningsgrad i tunneler. For Norges del har denne delen av tunneldirektivet betydelige negative implikasjoner gjennom at en rekke

undersjøiske tunneler ikke ville være i samsvar med dette direktivet. Gjennom et tett samarbeid med Østerrike, som også har en rekke tunneler med ganske høy stigningsgrad, lyktes SD å få på plass en tilleggstekst som sa at tunneldirektivets krav til stigningsgrad måtte overholdes der det er geografisk mulig å få det til. Det er altså mulig å komme sent på banen men likevel oppnå resultater så lenge Norge ikke står alene og kan finne medlemsland med sammenfallende interesser. Eksemplet med tunneldirektivet trekkes imidlertid frem som et av få eksempler der forvaltningen har oppnådd gjennomslag for tilpasningstekster i allerede vedtatte rettsakter. Saken med tunneldirektivet representerer unntaket fra regelen. Det er viktig å være tidlig på.

5.1.4 Utnyttes EØS-avtalen fullt ut?

Enkelte har påpekt at EØS-avtalens artikkel 100 er formulert litt rundt i kantene,¹⁹ og med det gir et rom for å fremforhandle en bredere adgang til beslutningsprosessene. Men det å holde EØS-avtalens bestemmelser foran seg i møtet med EU er ikke nødvendigvis en god strategi.

Det kan være nyttig om forvaltningen minner om EØS-avtalens ordlyd for eksempel når de forhandler om representasjon i styrer i byråer eller betingelser for komitedeltakelse. Basisforordningen om BEREC i telesektoren er et eksempel hvor det har vært svært krevende for Norge å påvirke rammene for deltakelse. Utfordringen her består i at BERECs basisforordning eksplisitt definerer EFTA-landene som tredjeland. Norge ble oppmerksom på forslaget om å gi EFTA-landene observatørstatus i utkastet til BERECs basisforordning. Da tok SD kontakt med kommisjonen som beroliget de norske representantene med å vise til at dette kunne ordnes i en tilpasningstekst. Dette skulle vise seg å bli krevende. BEREC er bygget på et tidligere samordningsnettverk i sektoren der Norge (og EFTA) hadde observatørstatus fra 2002. Statusen Norge som EFTA-land var gitt i BERECs forgjenger tolkes av informantene som noe av bakgrunnen for forslaget i utkastet til forordning. Ordlyden i forordningsteksten vedørende EFTA-landenes observatørstatus skapte formelle vanskeligheter som gjorde at «Legal Service»-funksjonen i Kommisjonen ikke kunne akseptere innrømmelser fra EU-siden.

Forordningsteksten har medført et tidkrevende arbeid for i etterkant å definere Norges rolle i BERECs styrende organer for å sikre norsk medvirkning i et

¹⁹ EF-kommisjonen skal sikre sakkyndige fra EFTA-statene en bredest mulig deltagelse, alt etter hvilket område det gjelder, i det forberedende stadium for å utarbeide utkast til tiltak som senere skal forelegges de komiteer som bistår EF-kommisjonen i utøvelsen av dens myndighet. I denne forbindelse skal EF-kommisjonen når den utarbeider utkast til tiltak, rådspørre sakkyndige fra EFTA-statene på samme måte som den rådspør sakkyndige fra EFs medlemsstater.

Når en sak forelegges Rådet for De europeiske fellesskap i samsvar med den behandlingsmåte som gjelder for vedkommende komité, skal EF-kommisjonen oversende Rådet for De europeiske fellesskap uttalelsene fra EFTA-statenes sakkyndige.

organ som har myndighet til å fatte enkeltvedtak som er bindende for Norge. BEREC tildeles stadig mer myndighet som forsterker behovet for norsk medvirkning. Det går nå mot en ordning der Norge sikres medvirkning i styret i forbindelse med en pågående revisjon av basisforordningen. Medvirkning fra Norge forutsetter at hele regelverkspakken på området fra 2009 tas inn som norsk lov.

5.2 Forvaltningens påvirkningsarbeid

I de kommende avsnittene vil vi gå gjennom hovedtrekk fra vårt materiale om den direkte norske deltakelsen og forsøk på påvirkning av EU. Vi vil legge særlig vekt på arbeid som foregår i regi av EU-institusjonene, men også gi noen betraktninger om ledelsesforankring og implikasjoner fra byråene i EU.

5.2.1 Komitearbeid: Fallende oppmerksomhet om EØS avtalen i et utvidet EU

Enkelte har erfart at EØS-avtalen nå tolkes strengere enn tidligere av lederne (chairmen) i komiteer og i ekspertgrupper. Samtidig opplever de fleste at komitelederen skaper et godt møteklima der norske representanter får bidra når de kommer med relevante innspill. Tendensen til strengere tolkning av EØS-avtalen fremheves særlig i samferdselssektoren og på matområdet. Det er viktig å merke seg at denne tendensen gjelder på ekspertgruppenivå i forarbeider under kommisjonen og komitologikomiteer.

Det er eksempler på at norske møtedeltakere har blitt henvist til gangen. Fra tidligere har forvaltningen vært vant til å få delta på det meste av møtene og være til stede som observatør under avstemninger. Dette er fremdeles vanlig.

Tendensen innenfor matområdet og samferdsel tilskrives et strengere «Legal Service», mindre oppmerksomhet rundt EØS-avtalen blant komitelederne, og til dels vrangvilje. Dette oppfattes å ha sammenheng med et utvidet EU hvor det er mindre rom for å vie EFTA-landene oppmerksomhet. Et annet poeng er at de fleste som var involvert i forbindelse med utforming av EØS-avtalen, både fra norsk side og fra EUs side, nå har gått av med pensjon.

Hovedbildet er imidlertid at faglige relevante innspill fra norske representanter er både ønskelig og velkomment.

5.2.2 Møtestil

Generelt peker mange på at møtestilen i EU-systemet er mer formell enn det den er i Norge, men at dette ikke representerer et problem. Det som skal til for å få sin stemme hørt er å møte godt forberedt, ha faglig velfunderte kommentarer samt evne å bake sine kommentarer inn i en europeisk kontekst. Det er lite formålstjenlig å fremme norske interesser uten å synliggjøre en kobling til en europeisk kontekst.

Kommisjonen opplever norske komitedeltakere som konstruktive bidragsytere. De forteller at Norge nesten alltid er tilstede, gjerne med forholdsvis store delegasjoner (målt opp mot andre medlemsland). Informanter i forvaltningen

mener imidlertid at bildet av store norske delegasjoner er feil og en oppfatning som henger igjen fra tidligere.

Kommisjonen opplever de norske representantene å være litt reserverte i sin deltakelse. Møtedeltakelsen er typisk skandinavisk uten at dette er negativt. Den norske deltakelsesformen plasserer seg på linje med øvrige nordiske medlemsstater. Temperaturen og aktiviteten i deltakelsen blant land lengre sør i Europa typisk sett er høyere, uten at det nødvendigvis sees på som positivt.

Hvordan nordmenn deltar synes å være til dels sektoravhengig og personavhengig. Når det gjelder fiske- og dyrehelse, opplever for eksempel kommisjonen den norske deltakelsen som svært aktiv. Sett med norske øyne er dette imidlertid ikke særlig overraskende ettersom fiske- og dyrehelse representerer prioriterte områder for forvaltningen. Mange legger videre vekt på at møtene bør brukes til å danne allianser og utvikle nettverk.

5.2.3 Komitearbeid: Kontinuerlig deltakelse

Mange av våre informanter har sittet i samme komiteer/arbeidsgrupper i en årrekke. Kontinuitet er viktig fordi det tar tid å få en forståelse for møterekken og en posisjon i gruppen. Møtene er som regel organisert slik at en enkelt sak er gjenstand for diskusjon i en rekke møter. Som ny kan det være utfordrende å få en posisjon i møtene eller for den del å forstå dynamikken i møterekken.

Det fremgår av Matdepartementenes felles dokument "Internasjonalt arbeid på områdene mattrygghet, forbrukerhensyn, innsatsvarer, dyre- og fiskehelse, dyrevelferd, plantehelse og kosmetikk" at "deltakelse på møtene i Brussel ses på som en del av den norske regelverksprosessen. Så langt det er praktisk mulig, er det ønskelig at Mattilsynet deltar i alle møtene på matområdet under Europakommisjonen. Dersom Mattilsynet ikke har mulighet til å delta i alle møtene, skal de i sin prioritering legge størst vekt på regelverksprosesser der det er av særlig betydning å kunne påvirke utformingen av regelverket for å ivareta norske interesser, og mindre vekt på møter der informasjonsinnhenting er hovedformålet med å delta."

På matområdet kan det dreie seg om vel 200 møter i året. Våre informanter frykter at mindre ressurser til å delta vil gi mindre innflytelse. Informanter i SD mener de kanskje kunne deltatt enda mer for å sikre kontinuitet og innflytelse. Samtidig vet vi fra energiområdet at det er mulig å oppnå mye med lite ressurser gjennom å prioritere strengt og strategisk.

En interessant observasjon er at det i senere tid har blitt vanskeligere å møte kolleger uformelt for å bygge nettverk. Dette skyldes at komitedeltakere i mindre grad ankommer Brussel kvelden før eller blir til dagen etterpå. Det er også færre møter som arrangeres over flere dager. Denne endringen av møtevirksomheten i EU-systemet tolkes som et uttrykk for de massive kuttene i offentlige budsjetter som har preget størsteparten av Europa den senere tid.

5.2.4 Identifisering av de vanskelige sakene

Det er viktig å identifisere de vanskelige eller politisk kontroversielle sakene tidlig. Våre informanter erfarer at dette stort sett går greit selv om det ikke alltid er etablert spesifikke rutiner eller prosedyrer for dette. Vi har ikke mange eksempler på at saker med potensielt krevende implikasjoner ikke fanges opp. På matområdet kan dette blant annet forklares med at det har vært prioritert å delta på møter i Brussel for å fange opp potensielle utfordringer på et tidligst mulig stadium.

EUs arbeid med energiunion har fått OED til å være mer proaktive og frampå i EØS-arbeidet. Fra å være litt tilbakelemt og ha et noe avslappet forhold til EUs regelverksarbeid og policyutviklingsarbeid, synes OED nå å være svært opptatt av å være aktive, tidlig. Dette gir seg blant annet utslag i mer aktiv koordinering internt i OED, i tillegg til hyppige møter med andre departementer i saker som berører flere. Saken som trigget en endring i OEDs arbeidsmåte var et forslag i EU om felles innkjøp av gass. Det ville potensielt innskrenke Norges handlingsrom for eksport av gass. Nå synes ikke dette å bli noe av, men saken har uansett vært viktig i å endre OEDs arbeidsmåte med EU/EØS-saker.

En krevende sak som ikke ble fanget opp tidlig, var den såkalte «varmtvannsberedersaken». Nye regler om energieffektivitet i produkter har representert noe helt nytt for NVE og krevd en betydelig omstilling for å jobbe mer aktivt opp mot EU-systemet. I forbindelse med beregningen av store varmtvannsbereders effektivitet regnes en såkalt «primærenergifaktor» (PEF) på 2,5 inn når det skal gjøres en vurdering av hvor mye energi som må til for å varme opp vannet. For Norges del vil dette innebære at store varmtvannsberedere basert på elektrisitet fases ut av markedet og at norske aktører påføres høyere kostnader når eksisterende beredere skal skiftes ut. En viktig grunn til at problematikken i dette lovforslaget ikke ble fanget opp er at primærenergifaktoren var beskrevet i et annet direktiv enn forordningen vedrørende varmtvannsberedere. Uansett ble denne erfaringen starten på et mer aktivt og offensivt påvirkningsarbeid i NVE.

5.3 Ledelsesforankring og strategisk tenkning

Mange informanter sier at det tidvis kan være krevende å få departementets politiske og administrative ledelse til å fatte tilstrekkelig interesse for EØS-feltet.

I EU er det et påtrykk i systemet for å innta posisjoner til regelverk som er på trappene gjennom tidsfrister og andre mekanismer som tvinger medlemslandene til å ta stilling til kommende regelverk. EØS-avtalen har ingen tilsvarende mekanismer som fremtvinger posisjoner til kommende regelverk. Når det ikke er påkrevd å innta posisjoner tidlig, er det lett for at dette ikke blir prioritert av departementsledelsen.

5.3.1 En mer strategisk påvirkning? Regjeringens arbeidsprogram

Utenriksdepartementet har forsøkt å møte denne utfordringen gjennom to stortingsmeldinger²⁰ og gjennom Solberg-regjeringens Europastrategi og Arbeidsprogram for EØS-saker. I UD's arbeid med arbeidsprogrammet må samtlige departementer spille inn forslag til sine prioriterte områder. Erfaringen, sett fra UD's side, er at det er varierende i hvilken grad departementene spiller inn strategiske, tilstrekkelig spissede og velbegrunnede tiltak/prioriteringer til regjeringens arbeidsprogram. Litt for ofte opplever UD etter eget sigende å motta innspill til regjeringens arbeidsprogram som ikke fremstår som noe annet enn en oppsummering av arbeidsoppgaver under det enkelte departement som må løses innenfor rammen av EØS.

Ideelt sett bør innspillene som sendes til regjeringens arbeidsprogram være forankret i departementenes egne strategier og handlingsplaner slik at departementenes prioriteringer og regjeringens prioriteringer er samordnet. Erfaringene så langt er at de som er gode, for eksempel KLD, evner å se regjeringens arbeidsprogram i forbindelse med sitt eget strategiarbeid. Miljøsektoren (med KLD og Miljødirektoratet) fremstår som et eksempel på en sektor som har organisert sitt arbeid med EU- og EØS-saker slik at det sikrer forankring hos ledelsen. Innretningen på deres arbeid gir muligheter for strategisk påvirkning på viktige områder. Ministeren i KLD beskrives som svært interessert i hva som rører seg i EU, som betyr at KLD har gode betingelser for aktivt å følge opp miljøpolitikken i EU-systemet.

UD mener at den viktigste konsekvensen i forbindelse med regjeringens drøfting av arbeidsprogrammet og europastrategier er at statsrådene i større grad involveres. Tidligere ble dette arbeidet i stor grad ivaretatt av statssekretærer. Dette har bidratt til å øke den politiske etterspørselen på områder hvor det tidligere manglet tverrgående strategisk og politisk arbeid. Arbeidet med regjeringens arbeidsprogram har resultert i et helhetlig politisk dokument som går på tvers av sektorområdene. Det er samtidig fortsatt opp til den enkelte statsråd å se til at dette blir fulgt opp i sitt departement. Det er sentralt at departementene har en plan for *hva* som skal jobbes med og ikke bare en strategi for *hvordan* det skal jobbes. Gjennom å ha en slik plan på plass kan de involverte, år for år, identifisere hvilke saker som er viktige og prioritere disse. Først når denne prioriteringen er gjort, kan strategien bli et verktøy. En løsning eller anbefaling kan da være å lage et handlingsprogram som både inneholder konkrete handlingsplaner for det tverrgående og konkrete handlingsplaner for de enkelte fagområdene. En slik helhetlig tilnærming der det enkelte departementsområde sees i sammenheng med regjeringens arbeid kan bidra til å løfte EØS-arbeidet og være forpliktende både for den enkelte statsråd og for regjeringen.

²⁰ St.Meld. nr 23 (2005-2006) om gjennomføring av europapolitikken. Her ble det satt opp en handlingsplan for gjennomføring av politikken, og var det dokumentet som departementene la til grunn for sitt arbeid.

Meld. St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU.

For å sikre at de ulike enhetene på alle nivå blir ansvarliggjort på oppfølging av planer og arbeidsprogram er det også viktig med gode oppfølgings- og rapporteringsrutiner. Dette gjelder både for det enkelte departements planer og for regjeringens arbeidsprogram. På den måten vil både vellykket og god oppfølging eller manglende oppfølging bli løftet frem.

En slik løsning må imidlertid være fleksibel og tilpasset det enkelte departements behov. Departementene har ulike typer strategier og planer for sitt arbeid, hvilket er naturlig ettersom deres EØS-arbeid har ulik karakter og omfang. Det avgjørende er at arbeidet er forankret i strategier og planer som sikrer at sakene blir prioritert og håndtert på en god måte og at den enkelte fagavdeling blir ansvarlig for å følge opp saker innenfor sitt område. Hovedbildet er at de departementene vi har snakket med løser dette godt, særlig matdepartementene, OED og KLD.

5.4 Byråene

I energi, finans- og samferdselssektorene har utfordringer knyttet til etablering av nye byråer med vedtaksmyndighet vært betydelige. Utfordringene med byråene knytter seg til overføring av formell kompetanse til EU-institusjonene og tilhørende demokratiske og juridiske utfordringer med å avgi nasjonal suverenitet (slik avisdebatten om finanstilsynene har tydeliggjort den senere tid). Da EØS-avtalen ble fremforhandlet var det lite som vitnet om den kommende utviklingen i antall byråer og spennet i arbeidsoppgaver som er delegert fra EU (og medlemsstatene) til EU-byråene (se kapittel 3.4 for en beskrivelse av byråene og deres oppgaver).

EØS-avtalen ble inngått i en tid da det var få byråer (tre desentraliserte byråer ved inngåelse, ytterligere fem ble etablert de to påfølgende årene) og byråenes oppgaver var svært avgrenset. Følgelig gir EØS-avtalen ingen gode retningslinjer for hvordan EFTA-landenes deltakelse i byråene skal organiseres. Avhengig av i hvilken grad og på hvilken måte myndighet må overføres til byrået, har det i noen sektorer vist seg utfordrende å finne en «form» på den norske deltakelsen i byråene. I enkelte av byråene vil det å få deltakerrettigheter kunne innebære at norsk forvaltning avgir suverenitet til byrået. En slik løsning er i utgangspunktet ikke i tråd med EØS-avtalens to-pilarsystem, som innebærer at myndighetsutøvelse overfor rettssubjekter i en EFTA-stat som hovedregel skal foretas av et EFTA-organ. I noen tilfeller har det derfor blitt fremforhandlet tilpasningstekster der myndighet som ligger til EU-byrået for Norges del (og de øvrige EFTA-statene) har blitt overført til ESA. EØS-avtalen utelukker imidlertid ikke at to-pilarsystemet kan fravikes ved at det gjøres særskilte tilpasninger. Dette åpner for at man i særskilte tilfeller kan beslutte å la EUs byråer få kompetanse til å fatte vedtak som binder EFTA-statene, eller har direkte virkning overfor rettssubjekter i EFTA-statene.

Enten det vurderes å legge myndighet til et organ på EU-siden eller til et organ på EFTA-siden, må også forholdet til Grunnlovens regler om traktatinnngåelse avklares. Overføring av myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning for norske borgere som anses som «lite inngripende», kan overføres til et internasjonalt organ i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd. Dersom myndighetsoverføringen anses som mer enn «lite inngripende», må imidlertid

Grunnloven § 115 benyttes. Denne bestemmelsen krever at Stortinget samtykker med $\frac{3}{4}$ flertall og myndighet kan kun overføres til et organ som Norge er tilsluttet eller slutter seg til. Ettersom Norge ikke er medlem av EU, kan ikke sanksjonsmyndighet overføres til kommisjonen eller byrået, der denne myndighetsoverføringen anses som mer enn «lite inngripende». En slik formell myndighetsoverdragelse til ESA gir imidlertid grunnlag for deltakelse i byråene på (mer eller mindre) lik linje med medlemslandene.

Det er store forskjeller i byråenes delegerte myndighet. I transportsektoren er det eksempler på byråer som har myndighet til å regulere, gjennomføre inspeksjoner/tilsyn og tildele lisenser i medlemslandene. I luftfartssektoren har eksempelvis det europeiske luftfartsbyrået (EASA) myndighet til å trekke tilbake piloters lisenser samt å utstede disse. Byrået utfører også tilsyn med luftfartstilsynets anvendelse av regelverket fra EU og ICAO samt nasjonalt regelverk. For pilotene og luftfartstilsynet representerer denne overføringen av myndighet et betydelig inngrep i deres hverdag. EASAs foreslåtte adgang til å ilegge sanksjoner for avvik førte for eksempel til at det var vanskelig å ta inn den reviderte basisforordningen for EASA (216/2008). Løsningen ble å sikre at det formelle mandatet til eventuelt å sanksjonere mot private aktører i Norge ble lagt til ESA, noe som er i tråd med to-pilarsystemet i EØS-avtalen.

På matområdet fungerer byrået som leverandør av vitenskapelige uttalelser knyttet til mattryggheten (f.eks. hva som er tålegrensen for enkelte giftstoffer i mat). Dette byrået oppfattes som uproblematisk og sees som et søsterorgan til Vitenskapskomiteen for mattrygghet i Norge. I energisektoren (ACER), finanssektoren (tre byråer) og o sektoren for elektronisk kommunikasjon (BEREC), har det kommet til byråer som over tid har blitt delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak som er bindende for nasjonale myndigheter. I finanssektoren har byråene på visse vilkår også fått kompetanse til å gripe inn ovenfor norske finansforetak. Generelt sett er det en tendens til at byråene blir stadig viktigere institusjoner i EØS-området.

Manglende implementering av byråenes basisforordninger, det vil si at Norge bruker lang tid på å ta inn regelverket knyttet til etableringen av EU-byråer, representerer et problem for forvaltningen. Dette er særlig tydelig beskrevet av informanter i NVE, men også i Samferdselsdepartementet. Når dette problemet oppstår, bunner det i all hovedsak i at basisforordningene delegerer sanksjonsmyndighet til kommisjonen og/eller byråene. Dette krever at det finnes løsninger som er forenlige både med EØS-avtalens topilarsystem og reglene som myndighetsoverføring i Grunnloven – og som samtidig gir gode løsninger sett fra et faglig ståsted. I saken fra finanssektoren, har grunnlovens § 115 (om suverenitetsavståelse) kommet til anvendelse²¹.

Utfordringen for forvaltningen er hovedsakelig av en mer praktisk og mindre prinsipiell karakter: Rettsakter som kommer til i etterkant (i tid) av at en

²¹ Normalt blir grunnlovens § 26 brukt for å overføre myndighet i rammene av EØS-avtalen (enkelt flertall i Stortinget). I dette tilfellet kom § 115 til anvendelse (krav om $\frac{3}{4}$ flertall i Stortinget). Nærmere om paragrafene og formålet med loven er redegjort for i en artikkel på lovdata (Tverberg 2014).

basisforordning er implementert i EU forutsetter at basisforordningen allerede er tatt inn i nasjonalt regelverk. Om basisforordningen ikke er tatt inn i norsk rett, kan rettsaktene som kommer i etterkant heller ikke tas inn. Dette skaper et etterslep som kan være uheldig og som vanskeliggjør påvirkningsarbeidet. Det blir vanskeligere å gi innspill i prosessen og det skaper irritasjon hos motparten at regelverket ikke blir implementert i Norge. Et annet poeng er at den tette kontakten som følger av samarbeid og aktiv deltakelse i byråene svekkes.

Det er likevel flere av våre informanter som oppgir at det går greit å delta i møter om nytt regelverk til tross for at basisforordningene ikke er tatt inn i den norske retten. Det synes å være en forskjell mellom ansatte i departementet og «fotsoldatene» i direktoratene. Ansatte i direktoratene vektlegger i større grad de praktiske konsekvensene for deltakelsen i EU-systemet. De overordnede problemstillingene oppleves ikke like presserende der som i departementene.

5.5 Spenn i forvaltningen

Forvaltningen er påvirket av EU-systemet i ulik grad og på ulike måter. På energiområdet er det for eksempel stor forskjell på den delen av OED som håndterer strøm og nett (herunder også NVE) og de delene som håndterer olje og gass (herunder Oljedirektoratet). I kraftsektoren har det vært utfordrende at et EU-regelverk har tilkommet i stort omfang og i stort tempo. Dette har krevd en omstilling og en omprioritering av aktivitetene i departementet der de har valgt å bruke mye ressurser på å være tilstede i regelverksutformingen om utvikling av energimarkedet. Olje og gass er ikke en del av EØS-regelverket og omhandler følgelig primært bilaterale relasjoner. Innenfor samferdsel er det stor forskjell mellom sjø-, luft- og teleområdene med stor grad av EU-reguleringer og vei- og jernbanetransport som har langt mindre (men økende).

Det er også forskjell mellom lovverket som EU bruker i reguleringen av sektorene. EU bruker i veldig stor grad forordninger i mat- og energisektorene. Matsektoren er kjennetegnet av en stor mengde rettsakter og med mye kompetanse delegert til Kommisjonen. Så mye som 40 pst. av rettsaktene i EØS-avtalen er på matområdet med mye teknisk og detaljert regelverk. Matsektoren har et system for å håndtere et stort antall rettsakter, noe som stort sett fungerer godt. I sektorer som arbeid og velferd brukes «best practice» i stor grad som reguleringsform. Dette dreier seg om mykt formulerte og ikke-bindende retningslinjer (recommendations) og prosesser som ikke griper inn i forvaltningens virkemåte på samme måte som reguleringer. Arbeidsformen i forvaltningen vil variere mye avhengig av hva slags regelverk som håndteres.

5.6 Samordningsutfordringer

I følge informantene er det en rekke områder som krever samordning og vi har blitt gjort kjent med mange eksempler hvor samordningen fungerer godt. Generelt er departementer og direktorater i den norske forvaltningen flinke til å samarbeide om saker som berører flere. Samordning synes å være vanskeligst i saker hvor det er behov for å avklare norsk posisjon i en tidlig fase hvor sakseier ikke er blant dem med stor EØS-portefølje og eget spesialutvalg.

Videre kan det være krevende å få nødvendig politisk avklaring i saker hvor det oppstår uenighet på administrativt nivå som forsinker arbeidet.

5.6.1 EU i endring - økt behov for samordning?

I lys av at kommisjonen har blitt omorganisert har det kommet en del regelverkspakker som stiller nye krav til samordning på områder der det ikke tidligere har vært tilsvarende behov. Mange av disse pakkene går på tvers av departementene og krever samordning mellom departementer, mellom departementer og underliggende direktorater, samt nødvendiggjør avklaringer mot næringene. Noen mener at det må tas grep for å være bedre forberedt til å samordne arbeidet med slike pakker. En av «pakkene» som har vært nevnt flest ganger i samtalen knytter seg til sirkulær økonomi. Det handler om å ta EU vekk fra bruk- og kast samfunnet (lineær økonomi) og over i et samfunn der ressurser som tilføres økonomien i større grad forblir i økonomien. Bruk av gjenvinnbare materialer, gjenvinning og produktreguleringer (økodesign) er sentrale komponenter i pakken. Pakken griper inn i en rekke sektorer, mens KLD har det koordinerende ansvaret. De som på en eller annen måte er involvert i dette arbeidet, eller har kjennskap til det, tegner et bilde av at EUs policy-pakker krever samordning på en ny måte, eksempelvis gjennom koordinering av direktorater. Samtidig har EUs arbeid med pakker pågått så pass lenge at det ikke lenger representerer noe reelt nytt for forvaltningen. Enkelte påpeker dessuten at pakkene ikke representerer stort annet enn en overbygning av forskjellige regler der implementeringsjobben stort sett kan delegeres til den enkelte berørte sektor.

5.6.2 Samordningsfunksjonen

Her redegjør vi for hvordan Utenriksdepartementets koordinerende rolle og EU-delegasjonen oppfattes av våre informanter.

Utenriksdepartementet

Det er delte meninger blant våre informanter om UD er i stand til å spille den koordinerende rollen som behøves i forvaltningen. Noen mener UD er for opptatt av problemstillinger som ikke er relevante for fagdepartementene, mens andre opplever at UD gjør en god jobb som koordinerende enhet i forvaltningen.

Det trekkes frem av flere informanter at EU og EØS først og fremst dreier seg om innenrikspolitikk og at det dermed ikke er hensiktsmessig at Utenriksdepartementet har blitt tillagt det koordinerende ansvaret. Tilbud som EØS-konferansen, kurs og informasjonsflyt oppleves av flere informanter som nyttig, men i sektorer som er kjennetegnet av mange EØS-saker (som mat og klima- og miljø, energi) trekkes det frem at tilbudet fra UD ikke alltid treffer like godt. Opplæringsvirksomheten i forvaltningen trekkes av flere frem som nyttig. Her trekkes det frem at kurstilbudet UD arrangerer, inkludert EØS-konferansene, er gode arenaer for å lære. Flere kunne tenke seg seminarer som var mer tilpasset den enkelte sektoren. KLD har også forsøkt å lage egne frokostseminarer, men dette genererte ikke nok oppslutning til at det var forsvarlig å drive.

I UD ser de ansatte på sin egen organisasjonskultur som en kultur for koordinering, og viser til at de er vant med å koordinere forvaltningen i forbindelse med deres ansvar for samarbeidet med andre internasjonale organisasjoner. De høster også godord for jobben de gjør, og det har blitt påpekt at de har styrket sin samordningsrolle i senere tid. Når det gjelder Europaministeren, mener flere informanter at grepet med å opprette en Europaminister i SMK med ansvar for EØS-saker ikke fungerte fullt ut etter hensikten. Regjeringens europautvalgs føringer er for vage og gir ikke de styringssignalene forvaltningen trenger (ref. ledelsesforankring av EØS-arbeidet). Det at departementene har et utvalg i regjeringen hvor vanskelige og tverrgående saker kan løftes opp, blir imidlertid oppfattet som en positiv utvikling med forbedringspotensial. Samordningen knyttet til utarbeidelse av de årlige arbeidsprogrammene synes å være et grep som har styrket den strategiske samordningen av EØS-arbeidet. Vi vil her legge til at inntrykket er sterkest for de sektorer som allerede har gode prosedyrer og rutiner, og at vårt datamateriale ikke gir rom for å si noe sikkert om andre sektorer.

EU-delegasjonen

Alle ansatte ved EU-delegasjonen er formelt ansatt av Utenriksdepartementet når de er stasjonert i Brussel. De utnevnes til råd for sin sektor/sitt fagfelt og samtlige vi har snakket med, har bakgrunn fra fagdepartementene og/ eller direktoratene. Enkelte har også vært ved EU-delegasjonen ved flere anledninger. Fagrådene ved EU-delegasjonen har litt ulike oppfatninger av hvilken rolle som spilles av EU-delegasjonen. Arbeidsmåtene i delegasjonen varierer betydelig.

Når det gjelder kontakt med myndighetene hjemme, viser noen til at de er i ukentlige telefonmøter med departementet. Fagrådene på matområdet deltar aktivt på Mattilsynets ukentlige fredagsmøter. Andre viser til større innslag av enveiskommunikasjon i betydningen at de primært sender informasjon hjem, eller holder foredrag o.l. ved ulike anledninger i Norge.

Våre informanter fremhever også av enkelte at EU-delegasjonen er som et «landhandleri». De fleste er inne på at den enkelte råd har som sin oppgave å finne informasjon utenom det som er lett tilgjengelig, for på den måten å gjøre seg relevant for departementet. Sammenlignet med forvaltningen har rådene mye kontakt med sentrale mennesker i Parlamentet og Rådet. EU-delegasjonen har sentralt plasserte lokaler som egner seg godt for å avholde møter mellom departementsansatte og ansatte i relevante deler av EU-systemet. Delegasjonen kan gjennom sitt nettverk også være kapabel til å bidra med for eksempel aktøranalyser av posisjonene til viktige aktører i Rådet og Parlamentet i saker som er viktige for norsk forvaltning. En av matrådene har for eksempel jobbet med en forsøksvis aktøranalyse og mener dette er noe de med fordel kunne gjort mer av. Dette fordrer imidlertid et aktivt departement som trekker inn delegasjonen på et tidlig tidspunkt og gjør den til en integrert del av sin påvirkningsstrategi.

Enkelte mener videre at sektorskillelinjer hjemme også til dels preger arbeidet i EU-delegasjonen. Samarbeidet rådene imellom kunne ifølge enkelte vært bedre og tettere. Flere savner klarere retningslinjer for samspillet mellom rådene ved

delegasjonen og departementene. De fleste av rådene peker på at det er svært personavhengig hvordan arbeidsdagen til en råd ser ut og hvordan kontakten med hjemmebanen vil være.

Blant de ansatte i departementene er meningene delte om hva EU-delegasjonen kan bidra med i deres påvirkningsarbeid. Noen oppfatter at delegasjonen er nyttig for informasjonsinnhenting og påvirkningsarbeid, mens andre saksbehandlere går opp stien selv uavhengig av fagråden. På direktoratsnivå er det blandet i hvilken grad de ansatte nyttiggjør seg av EU-delegasjonen, men de fleste vet hvem som er deres «råd» og oppgir at de har vært i kontakt med vedkommende.

Ansatte i EU-systemet kan berette om en forholdsvis tett kontakt med de relevante fagrådene ved EU-delegasjonen. De nasjonale ekspertene synes å ha relativt mye kontakt med delegasjonen, men det er ingen faste rammer for kontakt mellom fagråd og nasjonal ekspert. De vet gjerne hvem fagråden er og har gjerne møtt vedkommende i ulike sammenhenger, men flere kunne ønske seg mer kontakt. Her har også ekspertene selv et ansvar.

5.6.3 Samordningsutfordring vertikalt og horisontalt

I samordningen med direktoratene er det også en del utfordringer å peke på. Først og fremst knytter det seg til manglende interesse hos den politiske og administrative ledelsen i moderdepartementene, men også til ledelsen i direktoratene (som beskrevet i avsnitt 2.2).

Utover utfordringer med forankring hos ledelsen har informantene beskrevet tendenser til manglende informasjonsflyt mellom departement og direktorat. Dette gjelder for eksempel for Vegdirektoratet/Vegtilsynet, Konkurransetilsynet og Luftfartstilsynet. Særlig i de to førstnevnte tilfellene stiller informanter fra SD og NFD seg tvilende til hvorvidt departementene har full kontroll over direktoratenes deltakelse i EU-systemet. Samferdselsdepartementets EØS-strategi beskriver faste møteplasser for Luftfartstilsynet og Vegdirektoratet. Likevel har aktørene utfordringer med oppfølgingen av denne samordningen, noe som kan skyldes manglende systemer og tradisjoner for deling av informasjon slik SDs EØS-strategi legger opp til.

Samordningen i det løpende arbeidet oppleves som god eller mindre god avhengig av hvem vi har snakket med. KLD opplever f.eks. at de på en god måte får med seg berørte parter i diskusjonen av regelverk som de har ansvaret for. Dette skyldes til en viss grad at f.eks. klimaarbeidet, som er sektoroverskridende, er tatt inn i regjeringens arbeidsprogram og EØS-strategien. KLD har også spesialutvalget (SU) på området. SD opplever på sin side at samordningen kan gå mer trått, særlig på IKT-området (Digital Agenda). SU ligger på dette området hos SD mens det er KMD som har samordningsansvaret for IKT-saker. Det synes også å være vanskelig å få på plass avklaringer i SU dersom det oppstår uenigheter mellom departementene. KMD stiller seg imidlertid uforstående til dette og oppfatter at spesialutvalget ikke er kjennetegnet av problemer knyttet til avklaring av saker. Opplevd uenighet i spesialutvalgene kan medføre at saken ikke kommer videre fordi

terskelen blir for høy for å løfte sakene opp på et høyere nivå som kan skjære gjennom.

Mattilsynets EØS-arbeid blir som tidligere nevnt styrt av tre departementer; Landbruks- og matdepartementet, Helse- og Omsorgsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. LMD har etatsstyringsansvaret. Samordning er dermed normalen i Mattilsynets daglige arbeid. Flere fremhever møtene på fredagene som svært nyttige for å få nødvendige avklaringer på posisjoner i det løpende arbeidet, samtidig som møtene tvinger lederne til å involvere seg. Selv om det påpekes av et flertall av informantene at fredagsmøtene gir nyttige avklaringer, oppfatter enkelte at det tidvis er krevende med tre departementer involvert i deres politikktutforming. Det ble også påpekt at det medfører en del (unødvendig) ekstraarbeid å skulle forholde seg til tre departementer preget av ulike handlingslogikker. Regelverkene er stort sett svært tekniske og i det store og det hele uproblematisk å ta inn.

På energiområdet fungerer EØS-koordinatorene (i NVE og i OED) som koordinatorene, pådrivere og «fredsmeklere» når det oppstår uenighet mellom fagseksjoner. NVEs EØS-arbeid synes å være noe mer frikoblet fra departemental styring sammenlignet med Mattilsynet. Det kan ha sammenheng med at deler av NVE har en rolle som uavhengig reguleringsmyndighet, men kan også skyldes mindre involvering fra departementet sammenlignet med andre sektorer. Koordinatorene i NVE er med på enkelte av OEDs koordineringsmøter, om lag en gang i måneden, slik at de får innsikt i hvordan OED tenker og hva som er deres prioriteringer. Det foregår videre noe koordinering mot andre direktorater. Også i denne sammenheng trekker informantene fram sirkulær økonomi. I dette arbeidet må både direktorater og departementer på banen. Sirkulærøkonomien er et arbeid i startfasen som det vil bli interessant å følge og som forvaltningen vil kunne trekke mye lærdom fra.

5.6.4 Samordningen med andre aktører

Matsektoren praktiserer høringsrunder med næringene så tidlig som mulig når forslag til nytt regelverk eller revisjon av eksisterende regelverk er på trappene. Her beskrives det som viktig å involvere næringene tidlig. Mattilsynet har for eksempel institusjonalisert et system der høringer gjennomføres på deres nettsider for å sikre rask tilbakemelding. I energisektoren er det en oppgavefordeling der nasjonale aktører i energimarkedet (som Statnett) spiller en formell og viktig rolle. Der norske myndigheter er representert i energiregulatornettverk (med NVE), sitter Statnett i nettverket for nettoperatorene (ENTSO-E) der de er med på detaljregulering. Når det gjelder samordningen med interesseorganisasjoner, myndigheter og de øvrige aktørene i energisektoren vises det til et godt samarbeid. Selv om aktørene på hjemmebane kan være rykende uenige, oppleves det at de i stor grad trekker i samme retning på EU-nivå. Arbeidet med utenlandskabler er et eksempel på dette. Selv om aktørene nasjonalt er uenig i hvem som skal bygge og drifte kablene, er de samme aktørene enige i at kablene skal bygges når de jobber innenfor rammene av EU-systemet. Ellers praktiseres det på energiområdet også høringer som beskrevet under Mattilsynet.

Manglende samordning med interesseorganisasjoner og andre berørte parter kan ha uheldige utslag. Interesseorganisasjonene i Norge er ofte slik posisjonert opp

mot EU-systemet at de sitter på mer og bedre informasjon enn departementene. Dette blir fremhevet som en kanal som myndighetene i større grad kunne nyttiggjort seg av. Samtidig vises det til at det er en utbredt oppfatning blant aktørene i næringslivet (innen post og tele) at myndighetene har kontroll og at næringslivet/interesseorganisasjonenes heller ikke ser behovet for eller mulighetsrommet som følger av kontakt med myndighetene. Næringslivet på sin side opplever at det har vært tendens til mindre og dårligere dialog med matsektoren i senere tid.

5.7 Bruken av nasjonale eksperter

Til forskjell fra EUs medlemsland dekker Norge hele lønnen til nasjonale eksperter. Som EFTA-land kan det være viktigere for Norge enn medlemsland å ha en strategisk tilnærming til bruken av nasjonale eksperter. På bakgrunn av samtaler med nasjonale eksperter og øvrige informanter får vi et inntrykk av at det er litt å gå på når det gjelder helhetlig, strategisk bruk av ordningen med nasjonale eksperter. Dette kan i noen grad skyldes problemer både med rekruttering og finansiering.

Informantene oppgir at sosiale kostnader ved å ta med familien til Brussel, den negative virkningen et opphold i Brussel kan ha på karrieren og lønnsutviklingen er noe av grunnene for at det er vanskelig å rekruttere. Det er ikke dermed sagt at det ikke gjøres strategiske avveininger i departementene når de sender folk til Brussel. Departementer velger eksempelvis gjerne prioriterte områder der for eksempel regelverk skal utvikles. Gjennom samtaler i Kommisjonen får vi inntrykk av at ekspertene fra Norge gjør en god jobb. Noen av de nasjonale ekspertene har dessuten fått ansvar som går utover deres formelle rolle som eksperter. Enkelte oppgir at de har tatt direkte del i møter der de f.eks. har representert kommisjonen utad. Selv om de nasjonale ekspertene er av stor nytte for EU, er det ikke dermed sagt at de gir tilsvarende nytte for departementene. I departementene har enkelte stilt spørsmål ved hvor nyttig ordningen er. Det er blandet i hvilken grad de nasjonale ekspertene har opplevd at departementet har hatt klare forventninger til hva de skal oppnå mens de er i Brussel. Flere beskriver følelsen av å være overlatt litt til seg selv.

Nasjonale eksperter utsendt fra departementer opplever etter hjemkomst i liten grad at deres erfaringer nyttiggjøres av departementet, er karrierefremmende eller har positiv innvirkning på deres videre jobbmuligheter. Videre oppgir informanter i departementene at det også kan være vanskelig å holde på ekspertene når de kommer hjem. Departementene påpeker videre at det er hensiktsmessig å sende personer med en viss fartstid i departement eller direktorat. Andre viser til at de nasjonale ekspertene bør være unge og dedikerte («sultne»).

I EU-systemet er det normalt tett kontakt mellom nasjonale eksperter og hjemlandet, og ikke minst med medlemsstatenes delegasjoner til EU. De norske ekspertene er i varierende grad i kontakt med departement og direktorat hjemme. I noen tilfeller er det tett kontakt med tilhørende hjemreiser og foredrag. HOD har for eksempel en «møterekke» der representanter fra nærings, råden, Mattilsynet, nasjonale eksperter og flere andre aktører møter

to til tre ganger i året med det formål å ta opp spesielle temaer og diskuterer EØS-arbeidet.

Andre viser til at det stort sett dreier seg om enveiskommunikasjon med departementet der den nasjonale ekspertene sender hjem informasjon som antas å ha relevans for departementet. Graden av kontakt med departementet hjemme ser ut til å være dels sektoravhengig, men også personavhengig (på begge sider). Kontakt med EU-delegasjonen ser ut til å være enda mer personavhengig enn graden av kontakt med departementet hjemme, og det er ikke noen retningslinjer eller føringer for denne kontakten. I noen grad tar de nasjonale ekspertene på egen kappe at det ikke er mer kontakt, men de viser også til at det ikke alltid er klart hvordan moderdepartementene ser for seg at de skal nyttiggjøre seg EU-delegasjonen og ekspertene.

Oppsummert har de nasjonale ekspertene vi har snakket med gitt oss et inntrykk av å være svært engasjerte. Helse- og omsorgsdepartementet (sett i lys av deres arbeid i matsektoren) virker å ha en noe mer strategisk tilnærming til bruken av nasjonale eksperter enn det som er tilfellet i Olje- og energisektoren. Begge sektorer har imidlertid til felles at oppfølgingen av ekspertene, særlig etter hjemkomst, virker å være svak. I NVE fremstår dessuten ordningen med nasjonale eksperter som ganske lite kjent blant informantene, men med unntak.

5.8 Oppsummering: Viktige lærdommer

- Det er fremdeles slik at forvaltningen har best adgang til kommisjonen av EU-institusjonene, men har mest å gå på når det gjelder aktiviteten rettet mot Parlamentet og rådet.
- Det er alltid mulig å være tidligere på. Eksemplet med regulering av bruken av ansatte i tredjeland i forbindelse med flyselskapet «Norwegian» illustrerer at det er mulig å fylle et reguleringsvakuum ved å integrere EØS-arbeidet som en del av den norske regelverksutformingsprosessen.
- Aktiv koordinering både internt og mellom sektorene er viktig for å kunne identifisere saker og komme i posisjon til å påvirke tidlig.
- I et EU som har vokst i antall medlemsland er det viktig tidlig i prosessen å informere om EØS-avtalen slik at EU minnes på at Norge ikke er et tredjeland.
- Hva som anses som god møtedeltakelse i komiteer er svært person- og saksavhengig. Det hersker imidlertid enighet om at fagkunnskap og evnen til å løfte argumentasjonen opp til et EU-perspektiv er sentralt for å få sin stemme hørt. Det er viktig med kontinuerlig deltakelse over tid, men vi har eksempler på at mye kan løses med begrensede ressurser gjennom strategisk prioritering (energi/NVE).
- Nasjonal ekspert ordningen utnyttes ikke optimalt. Ordningen utnyttes ikke strategisk, og det er lite helhetlig bruk av den.
- Arbeidet med regjeringens arbeidsprogram har bidratt til å redusere problemene med å forankre posisjoner hos ledelsen i departementene samt legge til rette for mer strategisk arbeid. Det er imidlertid betydelig sektorvariasjon.

- Det er et stort sprik i hvordan og i hvilken grad norske interesser er berørt. De ulike regelverkene EU bruker i de ulike sektorene innebærer at arbeidsmåtene er svært forskjellige.

6 Drøfting og vurdering av norsk EU-påvirkning

I dette kapitlet diskuterer vi observasjonene vi har redegjort for i kapittel 5. Vi vurderer nærmere tiltak som har blitt gjort innen enkelte departementer som andre kan lære av. Vi ser også nærmere på suksessfaktorer for de som gjør det bra.

6.1 Hvordan løses EØS-sakene i dag?

Vellykket håndtering av EØS-arbeidet krever kompetanse, ressurser og organisatorisk forankring. Det vil si at, foruten tilgang til nødvendig kompetanse og ressurser, må arbeidet med EØS-saker både bli etterspurt og fulgt opp både på administrativt og politisk nivå.

I tilfellene der departementene har levd med en betydelig EØS-portefølje over tid, håndteres EØS-arbeidet best. I disse tilfellene har departementene utviklet solid kompetanse og funnet en hensiktsmessig intern organisering av EØS-arbeidet.

Det er lettest å sikre en god forankring av det formelle arbeidet med EØS-avtalen. EØS-avtalen må følges opp, og det er etablerte rutiner og prosedyrer for denne oppfølgingen. Implementering i norsk rett etter gjennomføringsvedtak i EØS-komiteen går i dag raskt. Når saker trekker ut i tid, skyldes dette typisk at et EU-regelverk er politisk krevende eller at andre EFTA-land bidrar til at den formelle EØS-prosessen trekker ut i tid.

Når det gjelder påvirkning av EUs policy- og regelverksutvikling, er det ikke like klart og entydig hvordan arbeidet best kan forankres. For eksempel kan saker glippe dersom ansvarlig departement ikke har viet saken tilstrekkelig oppmerksomhet. Uten tilstrekkelig oppmerksomhet kan det være vanskelig å få avklart norske posisjoner og eventuelt løftet saken opp til politisk nivå tidlig nok til å påvirke effektivt.

Vi oppfatter at det er viktig å få på plass systemer som sikrer at norske posisjoner avklares tidlig i alle viktige saker. Det er særlig en del å hente på arbeidet i spesialutvalgene. Videre må det være på plass systemer som sikrer politisk involvering og avklaring der hvor det oppstår uenighet mellom sektorer og dette forsinker arbeidet. Politisk forankrede handlingsprogrammer med faste rapporterings- og oppfølgingsrutiner på regjerings- og departementsnivå er i denne sammenheng helt sentrale bidrag.

6.1.1 EØS-arbeidet fungerer i hovedsak godt

Difi mener saker håndteres tilfredsstillende i de fleste henseende. I de ulike sektorene får vi inntrykk av at de har systemer på plass for å håndtere EØS-sakene slik andre saker håndteres. Standard saksbehandlingsrutiner ligger til grunn – også for behandlingen av EØS-saker. Difi oppfatter at forvaltningens påvirkningsarbeid ivaretas på en god måte, gitt EØS-avtalens rammer.

Kan ikke gis generelle retningslinjer for EU-strategier

Videre sitter vi igjen med et inntrykk av at dette er et område der det finnes få standardløsninger. Sektorene er veldig forskjellige og er på forskjellig måte berørt av EU. Dette er noe av bakgrunnen for spenningen i hvor god ledelsesforankringen blir, hvor god samordningen med andre sektorer er, for møtestil og hvilke behov sektoren har, f.eks. for støtte fra UD. Det blir derfor vanskelig å gi generelle retningslinjer om hvordan strategier bør utarbeides da de kan tjene ulike formål (ref. de ulike behovene for strategier, og derigjennom den ulike formen på strategiene, i SD og KLD).

Bør lære av hverandre

Difi mener forvaltningens behov er så varierende at det ikke borger for forslag til gjennomgripende forandringer og forbedringer. Snarere vil vårt hovedforslag til tiltak være å lære mer av hverandre og spille på hverandres erfaringer i større grad. Betydningen av arenaer for felles utveksling av erfaringer og kunnskap, slik som EØS-konferansen, frokostseminarer m.m. bør ikke undervurderes. Brukt på riktig måte kan også koordineringsutvalget og spesialutvalgene tjene til dette formålet. Vi vil i de følgende avsnittene likevel trekke frem noen momenter som deler av forvaltningen opplever som utfordrende og gi noen vurderinger og forslag til tiltak.

6.2 Hva er Norges handlingsrom for påvirkning?

Vi sitter igjen med et inntrykk av at Norge nyttiggjør seg de muligheter som finnes for påvirkning av regelverk i EU-systemet. Våre informanter gir uttrykk for at det er en del å gå på, særlig opp mot EU-parlamentet. Flere, også i EU, sier at formannskapet og nye kommissærer utgjør nyttige kontaktflater for å sikre seg nettverk. Dette er nedfelt i strategiene til de fleste av departementene vi har sett på (samferdsel har lagt ved oversikt over formannskapene frem til 2020 i sin strategi). I hvilken grad dette følges opp, varierer en del, og forvaltningen har trolig noe å hente gjennom å jobbe mer med parlamentet.

Ikke alltid behov for å påvirke

Et annet spørsmål er i hvilken grad det eventuelt er hensiktsmessig å bruke mer tid og kapasitet på å få større innflytelse på politikktutviklingen i EU. Det er mye av regelverket som beskrives som uproblematisk og ønskelig. Samtidig er det flere bestemmelser som kanskje ikke er relevante i en norsk kontekst eller er av en slik natur at Norge har særinteresser som avviker betydelig fra flertallet av medlemsland. I slike tilfeller er det ikke nødvendigvis formålstjenlig å bruke mye tid og kapasitet på å følge prosessen fra den spedes begynnelse. Men selv om man ikke skal påvirke kan det likevel være viktig å delta blant annet for å sikre god og riktig forståelse av regelverket når dette skal implementeres. Dimensjoneringen av tilstedeværelsen vil imidlertid være annerledes enn tilfeller hvor Norge ønsker å påvirke. Det vil f.eks. ikke være behov for tett dialog med påtroppende formannskap og kommissærer, ref. NVE og reguleringen av energikrav til datamaskiner.

Kritisk bruk av ressurser til å påvirke

Difi mener påvirkningsarbeidet bør handle om å bruke tilgjengelige ressurser på en best mulig måte (jobbe smartere). Da kan det være hensiktsmessig å tenke over hvilke arenaer det enkelte departement og/eller underliggende etat bør delta på, og forsøke å få mest mulig ut av disse arenaene. Det kan handle om å

jobbe mer med det uformelle (knytte kontakter, ta del i lunsjer og middager, sørge for å holde dialog med enkelte kontakter i andre land mellom møtene) og det kan handle om å aktivt bygge allianser med kolleger i andre land f.eks. i forbindelse med enkeltsaker. Behovene i de ulike sektorene og de riktige/viktige aktivitetene vil variere. Difi mener passiv møtedeltakelse både i og utenfor møterommet bør unngås.

6.3 Hva har endret seg?

Difi mener regjeringens grep med å opprette regjeringens arbeidsprogram ser ut til å ha hatt positive virkninger for departementenes EØS-arbeid. Dette har ført til noe bedre lederforankring, og at departementene opplever at det er mer «trykk» på EU-arbeidet enn tidligere. Dette bunner særlig i det årlige arbeidet med regjeringens arbeidsprogram for EØS-saker. Flere av departementene sier at det å oppleve en etterspørsel etter EØS-saker hjelper til med å fremtvinge prioriteringer.

Samtidig blir det fra UD's side påpekt at det er stor variasjon mellom departementene når det gjelder evnen til å løfte frem prioriterte områder. Det blir påpekt av UD at en del departementer spiller inn en oversikt over det arbeid som uansett gjøres/må gjøres uten synlige prioriteringer og avveininger. Andre departementer, med KLD som kroneksempel, evner å spille inn strategiske satsingsområder til regjeringens årlige arbeidsprogram for EØS-saker. Effekten av regjeringens arbeidsprogram er naturlig nok mer uttalt i departementene enn i direktoratene. Vi har eksempler på sektorer der forholdet til arbeidsprogrammet oppgis å ikke ha ført til nevneverdig endring. Den overordnede tendensen synes imidlertid å være en oppfatning av at regjeringen har bidratt til økt trykk på EØS-arbeidet ved å få på plass en ministerpost for EØS-saker, særlig på departementsnivå. Dette gjelder særlig det mer uformelle påvirkningsarbeidet hvor de nye grepene ser ut til å ha bidratt til å få løftet det strategiske arbeidet opp på politisk nivå.

6.3.1 OED – mer frempå i tidlig fase

OED har i størst grad endret sitt arbeid med EØS-saker de siste årene sammenlignet med de andre departementsområdene som vi har undersøkt. Som vist i kapittel 5 har OED jobbet mot en bedre arbeidsform når det gjelder EØS-arbeidet. Den delen av kapittel 5 som omhandler Energiunionen viser med tydelighet at OED på relativt kort tid har greid å bli mer frempå i EU-arbeidets tidlige fase.

OED har gjort en jobb med å løfte seg når det gjelder EØS-arbeid under følgende forutsetninger:

- Ingen økt ressursbruk (kun økt vekt på å jobbe med EØS-saker, samt omdisponering av ressurser internt i departementet samt i underliggende enheter og kompetansehevende tiltak).
- Styrkede rutiner for håndteringen av EØS-arbeidet. Herunder ukentlige møter i departementet for å koordinere og forankre på saker som er i kjømda med fagavdelingene, aktiv bruk av energiråden i Brussel og kvartalsrapporter om fremdrift til ledelsen.
- Hyppige møter med berørte departementer.

- Systematisk og regelmessig dialog med kommisjonen.
- Veldig avhengig av å ha god intern koordinering og tilstrekkelige ressurser.
- En minister som er «på» og ser viktigheten av å være proaktiv når energisaker tas opp i EU og personlig engasjerer seg (f.eks. gjennom å ta del i uformelle ministermøter).
- Departementsrådets prioritering av EØS-saker.

Vi ser at mange av grepene som er tatt i OED (herunder etableringen av faste møtepunkter i departementet og aktiv bruk av energiråden ved EU-delegasjonen) i stor grad samsvarer med systemene i KLD og på matområdet. I tillegg har OED de senere årene hatt en minister og en departementsråd med stor interesse for EØS-saker. Dette ser ut til å være viktige faktorer for å forklare hvordan OED har klart å komme seg opp på et høyere nivå enn tidligere.

6.4 Godt system for påvirkning: Hva kan vi lære?

Vi ser at det er særlig i matsektoren og i KLD at stor saksbyrde sammenfaller med solide rutiner for å påvirke og å gjennomføre rettsaker. Som det fremkommer i kapittel 5 har de organisert arbeidet på litt ulike måter, men felles for begge sektorer er følgende:

- Hyppige og faste møtepunkter der pågående arbeid kan koordineres og avklares.
- Utstrakt bruk av rådene ved EU-delegasjonen.
- Evne til strategisk tenkning, prioritering av viktige saker, og tydelighet i bruken av nasjonale eksperter.
- Stor vekt på å få saker tilstrekkelig raskt inn i EØS-notatbasen.
- Kompetente folk som holder i arbeidet.

Sett sammen med OED har disse tre sektorene en del fellestrekk. Her bør det imidlertid presiseres at både miljø og mat representerer sektorer med stort påtrykk av regelverk og initiativer fra EU-systemet. Det er ikke nødvendigvis slik at noen deler av forvaltningen er tjent med å kopiere det som har blitt gjort i disse sektorene, men eksemplet OED viser at det fungerer å skjele til de som lykkes med EØS-arbeidet når det er behov for å heve seg. Viktige grep er da styring og forankring, koordineringsfunksjon og oppfølging/ansvarliggjøring av fagseksjonene.

6.4.1 Hva skal til for å løfte EØS-arbeidet?

Selv om departementsområdene har ulike behov, trer det frem noen fellestrekk for måten Matdepartementene, KLD og OED har organisert arbeidet med EØS-saker. Difi mener det viktigste fellestrekket er å ha en ledelse i departementet, politisk så vel som administrativ, som har stor interesse for EØS-arbeidet, og som evner å etterspørre det som bør gjøres. Ledelsesoppmerksomheten skyldes tilsynelatende i noen grad ytre forhold (stor mengde EØS-saker og/eller EØS har berøringspunkter mot sentrale nasjonale interesser), men vi har også fått høre at ministerens interesse kan ha en del å si. Dernest er det viktig med faste møter for avklaring og samordning av saker. I alle sektorene vi har gått særskilt inn i er det dessuten utstrakt bruk av rådene ved EU-delegasjonen og det er

etablert rapporteringsrutiner i organisasjonen som er viktig for ansvarliggjøringen.

De dedikerte medarbeiderne som koordinerer og utvikler EØS-arbeidet i departementet er helt uunnværlige. At denne funksjonen har en adekvat forankring og plassering i organisasjonen er tilsvarende viktig. Den mest effektive framgangsmåten for å øke oppmerksomheten om EØS-arbeidet – dersom noen andre departementer ønsker å gjøre en tilsvarende snuoperasjon som den OED har vært gjennom – kan dermed være nettopp å avsette ressurser internt til å jobbe med koordinering og utvikling EØS-arbeidet.

For øvrig bør det understrekes at økt vektlegging av EØS-arbeidet ikke oppstår av seg selv. I noen grad er nok EØS-arbeidet i olje- og energisektoren hjulpet av regjeringens nye initiativer. Når alt kommer til alt, ville neppe den økte vekten kommet dersom det ikke var for den økte betydningen av EU for energisektoren. Den økte betydningen sammenfalt i OEDs tilfelle med en ny minister som er opptatt av å være til stede i EU, synlig gjennom f.eks. hans deltakelse i uformelle ministermøter.

6.5 Nasjonale eksperter – en undervurdert ordning?

Difi mener ordningen med nasjonale eksperter er en ordning forvaltningen kan utnytte strategisk i større grad. Helse- og omsorgsdepartementets arbeid med nasjonale eksperter er et eksempel til etterfølgelse. Selv om det er et visst element av heldige valg tatt på 1990-tallet som er bakteppet for at Helse- og omsorgsdepartementet i dag har så mange som tre til fire eksperter i Brussel til enhver tid, bruker de nasjonal ekspert-ordningen helt klart mest strategisk av dem vi har snakket med.

Det er vanskelig å identifisere raske løsninger når det gjelder gjenbruk og strategisk bruk av ekspertene. Departementenes behov for utbytte av den nasjonale ekspertordningen vil også variere (påvirkning, kompetanseheving, informasjon). På EU-nivå vil det tilsvarende variere hva slags kompetanse de har behov for, mens det nasjonalt vil variere i hvilken grad Norge kan tilby etterspurt kompetanse. Å ha god kontroll på politikkutviklingen i EU-systemet og vite hvilke ressurser sektorene har tilgjengelig i eget departement og underliggende virksomheter kan være et godt utgangspunkt for å gjøre strategisk nytte av den nasjonale ekspertordningen. Selv om de ulike sektorene vil ha ulik interesse og behov for gjennomslag for sine syn i EØS-saker, kan det være nyttig å tenke gjennom om forvaltningen av ordningen kan gjøres smartere.

Sist vil vi minne om at den nasjonale ekspertordningen innebærer at Norge avgir arbeidskraft til kommisjonen. Lojaliteten til de nasjonale ekspertene skal ligge hos kommisjonen når de tjenestegjør der. Den potensielle nytteverdien for norske myndigheter av ordningen må derfor ikke overdrives. Det synes å være et forbedringspotensial for bruken av ordningen sett i lys av at kommisjonen gir uttrykk for at de norske nasjonale ekspertene er meget lojale mot kommisjonen sammenlignet med andre medlemsstaters nasjonale eksperter. Vår vurdering er at ekspertene kan gi mye tilbake til hjemlandet i form av informasjon og innspill uten å være illojal mot kommisjonen som arbeidsgiver.

6.5.1 Utred nasjonal ekspert-ordningen²²

Det vil variere mellom departementsområdene hva de søker å oppnå gjennom å ha nasjonale eksperter i kommisjonen eller andre steder i EU-systemet.

Samtidig er ordningen så kostbar at det bør utarbeides en plan for de nasjonale ekspertene som følges opp av det enkelte departement. Difi mener departementer som sender bilaterale nasjonale eksperter som et minimum bør:

- 1) Avklare formålet for hva de ønsker å oppnå. I hvilken grad skal vedkommende være en kilde til informasjon, settes inn på prioriterte områder i norsk forvaltning²³, eller være et ledd i kompetanseutvikling for den enkelte ansatte eller departementet?
- 2) Ut fra formålet: Legge en plan for forberedelser før avreise, oppfølging av den ansatte under oppholdet i Brussel samt skissere hvordan og på hvilken måte nasjonal ekspert skal sikre departementet nytte.

Den opplevde nytten er såpass varierende at slike avklaringer bør bli en bindende øvelse for de departementer og direktorater som sender bilaterale nasjonale eksperter.

Videre oppfatter Difi at det ville være hensiktsmessig for en fremtidig utredningen å vurdere om det kan være nyttig å 1) utrede mulighetene for å omfordele ressursene som departementene råder over i forbindelse med nasjonal ekspert-ordningen til en sentral pott, eller 2) i det minste se på mulighetene for å styrke koordineringen av bruken av nasjonale eksperter i større grad for å finne frem til beste praksis og legge til rette for erfaringsutveksling mellom departementene. En utredning bør også se på bruken av ordningen i sammenheng med regjeringens arbeidsprogram og strategiarbeidet i departementene.

Vårt materiale gir i seg selv ikke et robust nok grunnlag å gi klare anbefalinger da vi ikke har dekket hele forvaltningen. Situasjonen kan være bedre i departementsområder vi ikke har sett på. Følgende tre alternativer bør belyses i utredningen:

- Delegerer myndighet til å forvalte ordningen til UD. UD er det koordinerende departementet for forvaltningens EØS-arbeid, og således et naturlig valg for en sentralisert ordning. UD kan da gis myndighet til å enten styrke koordineringen av bruken av ordningen, eller behandle søknader om midler dersom en nasjonal pott etableres.

I vårt materiale er det uenighet om UD's evne til å se fagdepartementenes behov, samt noe usikkerhet knyttet til behovet for å la departementsområdene ha eierskap til ordningen. Derfor bør alternativene under også være mulige utgangspunkt i en utredning

²² Når vi her omtaler nasjonal-ekspert ordningen vil vi presisere at dette avsnittet dreier seg om bilaterale nasjonale eksperter, og ikke eksperter Norge har i kommisjonen som følge av programdeltakelse mv.

²³ Slik vi ser det bør dette sees i sammenheng med regjeringens arbeidsprogram for EØS-saker.

- Sett ned et utvalg/råd bestående av representanter fra utvalgte departementer og direktorater som skal fordele vurdere behovet for nasjonale eksperter basert på søknader til en nasjonal ordning. Dette utvalget/rådet kan tillegges samme funksjon som beskrevet for UD ovenfor.
- Etabler klare og bindende retningslinjer for nasjonal-ekspert ordningen, i tråd med den skisserte minimumsløsningen over, og opprett en kvalitetssikringsfunksjon. Kvalitetssikringsfunksjonen bør gå gjennom forslag til utstasjonering av nasjonale eksperter fra departementer og direktorater. Dette for å sikre at departementenes prioriteringer så langt som mulig er i tråd med nasjonale prioriteringer.

Dette er ikke en uttømmende og ferdig tenkt liste over mulige måter å organisere en slik sentralisert ordning, men vi mener forslagene samlet kan tjene som et utgangspunkt når mulighetene for å endre ordningen eventuelt skal utredes.

6.6 Strategi og ledelsesforankring

Det er fortsatt behov for strategier, planer og god ledelse av EØS-arbeidet i departementer og direktorater. Samtidig observerer vi at det ikke holder å utarbeide strategier dersom disse ikke etterleves/brukes i det daglige arbeidet. Konkrete planer for hvilke saker som skal prioriteres og som følges opp er helt avgjørende.

Det er mange veier å gå for å ha en strategisk tilnærming til EØS-arbeidet. EØS-arbeidet håndteres i stor grad avdelingsvis i det daglige. LMD har ingen egen strategi, men har inkorporert EØS avdelingsvis i sitt overordnede strategiarbeid. Dette er blant annet begrunnet i at det er svært store ulikheter mellom i hvor stor grad avdelingene i LMD er berørt av EØS-avtalen. Det viktige og riktige ved grepene som UD har gjort de senere årene er at departementenes EØS-strategier sees i sammenheng når de innsendte bidragene fra fagdepartementene til regjeringens arbeidsprogram siles ut og velges for å bli med i arbeidsprogrammet.

Ledelsesoppmerksomhet er en utfordring innenfor alle politikkområder. Det er vanskelig å se noen god løsning på dette, all den tid EØS konkurrerer med oppmerksomheten rundt andre saker som kanskje kan gi bedre politisk avkastning på hjemmebane. I denne forbindelsen er det nærliggende å anbefale en intensivering av arbeidet med regjeringens arbeidsprogram og koordineringen av regjeringens arbeid i regjeringens europautvalg for å heve oppmerksomheten om EØS-saker på ledelsesnivå og å fremme avklaringer av vanskelige saker tidnok. På denne måten kan saksbehandlere oppleve å ha med seg et klarere mandat i møte med EU.

Det bør også tydeliggjøres for departementenes ledelse, der det er relevant, at en departementsråd skal sørge for god etterlevelse av EØS-avtalen og således bidra til å sikre norsk påvirkning på prosesser i EU-systemet.

Oppsummert fremstår det som viktig å fortsatt sikre og styrke det gode og strategiske arbeidet med EØS-saker. I dette ligger utarbeiding av strategier inkludert konkrete handlingsplaner og trykk ovenfra for å følge disse opp. Ledelsen må være «på», men det har i praksis altså vist seg vanskelig å oppnå en ledelse som er på – i 2001 så vel som i 2016 – selv om situasjonen ser ut til å være bedre nå enn den var tidligere. Regjeringen kan imidlertid forplikte og ansvarliggjøre den enkelte statsråd gjennom sine handlingsprogram og krav om oppfølging og rapportering.

6.6.1 Intensiver det gode arbeidet

Difi mener at det har vært positive utviklingstrekk i forbindelse med å få løftet oppmerksomheten om EØS-arbeidet blant ledelsen i det enkelte departement. Difi mener det vil være hensiktsmessig å jobbe videre med regjeringens arbeidsprogram sett i sammenheng med strategiarbeidet i det enkelte fagdepartement. Det er mulig å strømlinjeformepåvirkningsarbeidet ytterligere, men en økt strømlinjeforming vil potensielt gå ut over departementenes mulighet til å gjøre prioriteringer som er tilpasset den enkelte sektor. Ordningen med arbeidsprogram og Europaminister er forholdsvis ny, men fagdepartementene har sammen med UD etter hvert arbeidet frem en arbeidsform som begynner å gi resultater.

Når vi her peker på at vi mener å observere en bedring av ledelsesforankringen, er det primært for de avdelinger og departementer som er klart berørt av EØS-avtalen. Uten en etterspørsel ovenfra er det vanskelig å tenke seg at det skal komme et godt tilbud av EØS-arbeid fra lavere nivåer.

Det sentrale for å lykkes med påvirkningsarbeidet er at EØS-arbeidet fungerer i alle ledd. Alt fra det tekniske grunnarbeidet i spesialutvalgene med tilhørende utarbeidelse av EØS-notater til politisk-strategiske beslutninger på regjeringnivå må det være kontroll på. Utviklingen de senere år må institusjonaliseres og videreutvikles.

6.7 Samordning

Vi har ikke så mange eksempler på at samordning betegnes som en stor utfordring. I den grad samordning er en betydelig utfordring, er det knyttet til det strategiske påvirkningsarbeidet for saker som berører flere departementer. Det kan bety at i det løpende EØS-arbeidet med implementering av regelverk, fungerer samordningen og at departementene finner sammen når det er behov for avklaringer. Men når mange erfarer at samordningen er uproblematisk, kan det også være et uttrykk for at de ikke har tatt inn over seg den senere tids utvikling i EU-systemet i retning av at stadig flere sektorer sees i sammenheng i pakkene som utvikles, som for eksempel det som dreier seg om det digitale indre marked. Flere påpeker at en del av «pakkene» fra EU representerer lite annet enn en overbygning som rommer flere ulike regelverk som må tas av den enkelte sektor. Pakkene kan dermed være en begrenset utfordring i seg selv. Vi vil likevel bemerke at det etterlyses mer retning og forankring, som vi vil diskutere nedenfor.

Spesialutvalgene²⁴ og koordineringsutvalget for EØS-saker representerer den kanskje viktigste inngangen til god samordning mellom departementer. Koordineringsutvalget har en tendens til å oppleves som «til informasjon», ettersom det ikke alltid er slik at alle departementer har interesse av det som tas opp. Samtidig blir spesialutvalgene litt ofte vinklet mot gjennomføringen av EØS-rettsaker, og er lite egnet til å løfte og avklare EØS-saker i forkant av at forvaltningen skal utøve sitt forsøk på å påvirke et EU-regelverk. Videre har vi eksempler på koordineringsfora som settes sammen mer ad hoc (som i tilfellet med DSM). Slike fora mangler imidlertid ofte et politisk mandat som kan bidra til å få løftet saker for avklaring når uenighet mellom departementer er til hinder for fremdrift.

Det fremstår i et påvirkningsperspektiv som uheldig at det er lite rom for samordning mellom direktorater uten å gå veien om departementene. Det meste av koordineringen direktorater imellom ser ut til å løftes via departementene. Vi er gjort kjent med eksempler på samarbeid direkte mellom direktorater, for eksempel mellom miljødirektoratet og NVE, men dette knytter seg til svært avgrensede områder. Demokratisk sett kan det selvsagt argumenteres for at samordning mellom direktoratene skal gå via departementene hvis det innebærer politiske avveininger. Samtidig vil faglige avklaringer på tvers av sektorer både være mulig og viktig mht. læring og utvikling – før det løftes opp til politisk behandling på departementsnivå. Faglig samordning på direktoratsnivå kan gjøre den politiske samordningen på departementsnivå lettere og mer effektiv ved at faglige uklarheter er løst på forhånd. Det har fremkommet i samtalene at det er særlig vanskelig å sikre god samordning der SU er plassert «feil» sted, eller i tilfeller der det jobbes i ad hoc grupper satt sammen av departementer som deler en sak (DSM-nettverket). Det kan være at departementet som «eier» en sak som berører flere sektorer, ikke har ansvar for spesialutvalget som skal behandle saken. Videre kan det være interdepartementale arbeidsgrupper som mangler politisk mandat og ikke evner å løfte saker for politisk avklaring når uenighet mellom departementer gjør at saken stopper opp. En slik uklarhet når det gjelder hvilket departement som leder arbeidet er uheldig.

Difi mener det er avgjørende for god samordning både når det gjelder den formelle oppfølgingen av EØS-avtalen og det uformelle strategiske påvirkningsarbeidet, er at prosessene fungerer godt i alle ledd. For å sikre dette må det være god koordinering og styring internt i departementene, på tvers av sektorene og politisk nivå slik at alle ansvarlige aktører i de ulike leddene blir ansvarliggjort og at læring og kunnskapsutvikling skjer kontinuerlig.

6.8 Oppsummerende drøfting

Sammenlignet med situasjonen for 15 år siden, fremstår forvaltningen som mer profesjonell og erfaren. Oppsummert virker det som forvaltningen i 2016 er bedre enn hva forvaltningen var i 2001, særlig når det gjelder å være

- Tidlig på.

²⁴ Regjeringen (2016b) 'Spesialutvalg'

- Høyere kompetanse og profesjonalitet
- Bedre samordning
- Mer vekt på strategisk politisk forankring av påvirkningsarbeidet
- Bedre møtedeltakere

UD er satt bedre i stand til å håndtere sin rolle som koordinerende departement. Dette har medført et løft for det strategiske arbeidet på tvers av sektorer. Initiativer fra den sittende ser ut til å være viktige bidrag for å lykkes med å løfte påvirkningsarbeidet.

I det store bildet observerer vi i dag departementer og direktorater som håndterer EØS-relaterte saker godt på linje med andre typer saker. Saker blir stort sett løst, og når det oppstår vanskelige spørsmål, blir det lagt inn en ekstra innsats for å løse disse. Det er stor læringsevne, og saksbehandlere har etter hvert høy kompetanse og god kjennskap til EØS som system.

Vi ser klare tegn til at saksbehandlere som deltar i møter i EU-systemet evner å argumentere i en europeisk kontekst. Dette representerer et positivt utviklingstrekk fra tidligere undersøkelser, selv om det fortsatt er et forbedringspotensial i mange tilfeller. Det er videre en viktig observasjon at det å være proaktiv og til stede er svært ressurskrevende. Det er derfor viktig å mane til realisme og nøkternhet. Det er ikke mulig å være til stede over alt og være proaktive og flinke på alle arenaer til enhver tid.

Vi har i denne rapporten også vist at saker av og til glipper eller stopper opp. Det kan skje at viktige saker det arbeides med i Brussel ikke fanges opp tidlig nok. Videre kan det skje at behandlingen av en sak i spesialutvalgene ikke håndteres godt nok slik at posisjon ikke kommer på plass tilstrekkelig tidlig. Det skjer også at saker stopper opp eller tar for lang tid pga. uenighet mellom departementer.

For å løse de utfordringene forvaltningen fremdeles har i EØS-arbeidet, kan det være nyttig å skille mellom departementsnivå, interdepartementalt nivå og regjeringsnivå. Departementsnivå er saker som kun omfatter en sektor. Interdepartementalt nivå er saker som berører flere sektorer men hvor ett departement er saksansvarlig. Regjeringsnivå er saker som er av en slik karakter at det berører hele regjeringen mer eller mindre og hvor UD er saksansvarlig.

Vi mener det er helt sentralt å videreutvikle de gode erfaringene som mange har med regjeringens arbeidsprogram. Det bør være et system som sikrer prioritering av saker både i det enkelte departement, på tvers av departementer og på regjeringsnivå forankret i politiske handlingsplaner. Vår oppfatning er at oppmerksomheten om EØS-saker må komme både nedenfra og ovenfra. Uten nødvendig etterspørsel fra politisk nivå er det en risiko for at godt departementsvis EØS-arbeid ikke vil bli levert. Tilsvarende uten etterspørsel nedenfra er det en risiko for at politisk nivå i det enkelte departement, på tvers av departementer eller på regjeringsnivå ikke blir trukket inn i sakene i tilstrekkelig grad og til riktig tid. For å lykkes er det sentralt at:

- Det politiske nivået ansvarliggjøres gjennom at strategier og planer behandles i regjeringen. Det enkelte departements handlingsplan/strategi og regjeringens arbeidsprogram bør sees i sammenheng og henge sammen. Systemet eller planene må rutinemessig følges opp gjennom rapporteringsrutiner og annen oppfølging. Dette vil sikre ansvarliggjøring av både politisk og administrativt nivå ved at begge parter har instruks og mandat til å få saker løst og vil bli stilt til ansvar for det.
- UD som lederdepartement revitaliserer bruken av tilgjengelige koordineringsfora. Dette er sentralt både for generell samordning, men også for mer avgrenset tematisk samordning. Koordineringsutvalget har et iboende potensial for å brukes mer aktivt i forbindelse med å ta opp temaer eller saker samt å spre gode erfaringer og bidra til læring på tvers. Spesialutvalgene er også særs viktige.
- Det må sikres klare lederdepartementer for å håndtere saker som berører flere departementer. Lederdepartementet som «eier» saken bør også ha ansvar for spesialutvalget. Alternativt er det en risiko for ansvarspulverisering og at saken ikke håndteres tilfredsstillende (kommunikasjoner).

På departementsnivå er følgende forutsetninger for at arbeidet med EØS-saker skal gå bra:

- God politisk forankring av EØS-arbeidet. Dette kan sikres gjennom at departementene f.eks. avholder halvårlige EØS-møter eller på annet vis fremmer rapportering til politisk ledelse i departementet.
- Det er tilsvarende viktig at EØS-arbeidet har god forankring i toppledelsen i departementet (eller direktoratet) og at EØS-arbeidet prioriteres.
- Strategier og planer som oppdateres jevnlig.
- Opprettholde og styrke EØS-kompetansen i departementet. Det er veldig viktig å opprettholde en breddekompetanse slik at ikke for mye står og faller på engasjerte og kompetente enkeltpersoner i departementene (reduert sårbarhet).

Et best mulig samspill mellom det administrative og det politiske nivået hvor både den enkelte fagavdeling, ledere og politisk nivå gjøres ansvarlig, er sentralt kanskje særlig for det strategiske påvirkningsarbeidet. Arbeidet med implementering av regelverk fungerer tilsynelatende godt med de systemer som det jobbes etter per i dag. Med stadig mer press på ressurser vil også behovet for å jobbe smartere, gjøre mer for mindre, bli stadig viktigere. Et system som legger til rette for et best mulig samspill mellom de ulike leddene blir enda viktigere.

7 Difis Anbefalinger

Anbefalingene bygger på vurderingene i avsnittene 6.4.1, 6.5.1, 6.6.1, 6.7.1. og 6.8.

7.1 Oppsummert: Anbefalinger

Oppsummert mener vi at følgende grep kan være hensiktsmessige for å styrke forvaltningens arbeid med EØS-saker:

- Utrede mulighetene for en å endre ordningen med nasjonale eksperter. Som et minimum bør departementene/direktoratene som sender nasjonale eksperter avklare formålet for hva de ønsker å oppnå og fremvise en plan for forberedelser før avreise, oppfølging av den ansatte under oppholdet i Brussel samt skissere hvordan og på hvilken måte den enkelte nasjonale ekspert vil gi nytte for departementet
- Difi foreslår at en utredning kan ta utgangspunkt i å se på mulighetene for:
 - Å gi UD gi et ansvar for å forvalte en nasjonal pott/styrke koordineringen
 - Å gi et råd/utvalg bestående av representanter fra departementer og direktorater gis et ansvar for å forvalte en nasjonal pott/styrke koordineringen
 - Å etablere en nasjonal kvalitetssikringsfunksjon som vurderer og sikrer at det strategiske potensialet i det enkelte forslag om å sende en nasjonal ekspert er godt ivaretatt.
- Bygg videre på det gode arbeidet med regjeringens arbeidsprogram for å styrke:
 - Samordningen, både den generelle og den tematiske
 - Forankringen av EØS-arbeidet, både politisk og i departementenes ledergrupper
- Gjennomgå bruken av spesialutvalgene for å sikre at de er organisert på en slik måte at det er mulig å levere EØS-notater med norske posisjoner tilstrekkelig tidlig. Dette er helt fundamentalt for å få systemet til å fungere og en oppgave som ligger til UD som samordningsdepartement.
- Det er også et sentralt poeng å sørge for klare lederdepartementer i interdepartementale samordningssaker for å unngå at saker stopper opp og at politisk nivå involveres for avklaring når det er nødvendig.
- Tilsvarende bør Utenriksdepartementet sørge for å gi koordineringsutvalget et løft slik at det kan bli en nyttig plattform for utveksling av kunnskap og for å ta opp viktige saker.

8 Kilder og litteratur

- BEREC (2016) 'What is BEREC', Tilgjengelig online:
http://berec.europa.eu/eng/about_berec/what_is_berec/, lesedato 23.9.2016
- Egeberg, M. (red.) (2006) *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. og Trondal, J. (2016) 'Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet?', i Eriksen, E.O. og Fossum, J.E. (red.), *Det norske paradoks – om Norges forhold til den Europeiske Union*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M., Trondal, J., & Vestlund, N. M. (2015). The quest for order: unravelling the relationship between the European Commission and European Union agencies. *Journal of European Public Policy*, 22(5), 609-629.
- Europautredningen (2012) 'Eksterne utredninger', hjemmeside:
<http://www.europautredningen.no/eksterne-utredninger/index.html> , lesedato 23.9.2016.
- European Commission (2001) *White paper on European governance*, (COM(2001) 428 Final).
- European Commission (2016) 'Better regulation', Tilgjengelig online:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm
lesedato 23.9.2016
- Europa.eu (2016) 'Agencies and other EU bodies', informasjonsside fra EU. Tilgjengelig online: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_en
- Europalov.no (2016) 'EØS-avtalen artikkel 100 (beslutningsprosessen: deltakelse av og uttalelser fra EFTA-statenes sakkyndige). Tilgjengelig online: <http://europalov.no/eos-artikkel/eos-avtalen-artikkel-100-beslutningsprosessen-deltakelse-av-og-uttalelser-fra-efta-statenes/id-6965> Lesedato: 23.9.2016
- Gulbrandsen, C. (2011). The EU and the implementation of international law: the case of 'sea-level bureaucrats'. *Journal of European Public Policy*, 18(7), 1034-1051.
- House of Commons European Scrutiny Committee (2007) 'Article 308 of the EC Treaty', Twenty-ninth Report of Session 2006-07. London: The Stationery Office Limited
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2014) *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)*. Tilgjengelig online:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/fb9f8af4b54844f2821589b3d73b821e/utredningsinstruksen.pdf> , lesedato 23.09.2016
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter
- Regjeringen (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (Sundvolden-plattformen)*. Hole: Sundvolden
- Regjeringen (2015). *Departementenes EØS-strategier*. Hentet online:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/eos-strategier/id2465672/>. Sist oppdatert 3.12.2015. Lesedato 23.9.2016.

- Regjeringen (2016a) 'Byrå og programsamarbeid', Tilgjengelig online:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/byra-program-samarbeid/id685100/> Sist oppdatert 20.9.2016, lesedato 23.9.2016.
- Regjeringen (2016b) 'Spesialutvalg', tilgjengelig online:
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/om-eos-notatbasen/sakstrinn-2/id524226/>. Sist oppdatert 29.8.2016, lesedato 23.9.2016.
- Stortinget (2016) 'Myndighetsoverføring og EU', *Faktaark fra stortingsbiblioteket*. Tilgjengelig online:
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/faktaark_myndighetsoverforing.pdf . Lesedato 23.09.2016
- Tverberg, A. (2014) 'Staten – herre i eget hus? Grunnloven og verden rundt oss', *Lovdata*. Tilgjengelig online:
https://lovdata.no/artikkel/staten_herre_i_eget_hus_grunnloven_og_verden_rundt_oss/1505, Publisert 9.12.2014, lesedato 23.9.2016.
- Utenriksdepartementet (2016). *EU/EØS-håndboken*. Lest online:
https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/eur-opapolitikk/eu_eos_handbok2016.pdf . Lesedato: 23.9.2016.

Vedlegg 1: Kronologisk oversikt over relevante Difi-rapporter²⁵

- 2001: 15 Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer
- 2002: 5 EØS-arbeidet i norsk forvaltning
- 2003: 3 EØS og tilsyn
- 2005: 2 Påvirkning uten politikk? Om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning
- 2005: 5 EØS-utvidelsen og endringer i EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området
- 2005: 8 Europeisering av regionalpolitikken?
- 2006: 13 EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom
- 2008: 2 Styrking av forvaltningens europakompetanse
- 2010: 2 Europakommisjonens hospitantordning
- 2012: 1 Noregs nasjonale ekspertar i Kommisjonen - Ein ressurs for Noreg, eller berre for EU?
- 2012: 3 Norsk medvirkning i visumsamarbeidet innenfor Schengen

²⁵ Fram til 2008 henviser «Difi-rapporter» til rapporter som ble utarbeidet av Difis forløper når det gjelder utredning og analyse; Statskonsult. Alle rapportene foreligger elektronisk tilgjengelig på Difis hjemmesider (<https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/rapporter>).

Vedlegg 2: Kronologisk liste over informanter*

Informantens navn	Organisasjon	Dato
Olav Grimsbo	SD	29.10.2015
Tore Malterud	NTNU	5.11.2015
Atle Leikvoll	UD	5.11.2015
Ingeborg Kjernli	SD	6.11.2015
Carsten Horn-Hanssen	SD	13.11.2015
Tor Simonnæs	SD	13.11.2015
Morten Foss	SD	13.11.2015
Elisabeth Carlsson	SD	13.11.2015
Karin Skyllingstad	SD	18.11.2015
Christina Christensen	SD	18.11.2015
Halvor Hvideberg	FIN	24.11.2015
Agnethe Dahl	KLD	25.11.2015
Stine Svarva	KLD	25.11.2015
Bendik Solum Whist	KLD	25.11.2015
Eva Tverberg	BLD	10.12.2015
Cathrine Steinland	LMD	16.12.2015
Ragnar Semundseth	OED	9.12.2015
Johan Vetlesen	OED	4.1.2016
Ingrid Vigerust	EU-delegasjonen	12.1.2016
Gaute Erichsen	EU-delegasjonen	12.1.2016
Ulla Hegg	EU-delegasjonen	12.1.2016
Jonas Landstad Fjeldheim	EU-delegasjonen	12.1.2016
Tor Eigil Hodne	Statnett	12.1.2016
Camilla Ongre	EU-delegasjonen	13.1.2016
Finn Olav Gjølstad	EU-delegasjonen	13.1.2016
Oda Sletnes	EU-delegasjonen	13.1.2016
Bjarne Stakkestad	EU-delegasjonen	14.1.2016
Bente Odlo	EU-delegasjonen	14.1.2016
Gjermund Mathisen	ESA	14.1.2016
Knut Hermansen	EU-delegasjonen	14.1.2016
Snorre Lamark	Energi Norge	14.1.2016
Kari Bryhni	Mattilsynet	1.2.2016
Gisken Thoen	Mattilsynet	1.2.2016
Keren Bar-Yaacov	Mattilsynet	1.2.2016
An-Katrin Eikefjord	Mattilsynet	1.2.2016
Lennart Johansson	NFD	30.3.2016
Anne Dønnem	NVE	1.4.2016
Jorunn Vormeland	NHO	1.4.2016
Cecilie Svenning	Mattilsynet	15.4.2016

Lars Stralsberg	NVE	19.4.2016
Solbjørg Hogstad	Mattilsynet	21.4.2016
Kirsti Hild Fagerlund	NVE	22.4.2016
Erik Olsen	DG Energy	26.4.2016
Isabella de la Mata	DG Sante	26.4.2016
Bernhard Van Goethem	DG Sante	26.4.2016
Line Bøystad	EFTA-sekretariatet	27.4.2016
Niels Brekkhus	EFTA-sekretariatet	27.4.2016
Brit Helle	EFTA-sekretariatet	27.4.2016
Patrizio Grillo	DG Move	27.4.2016
Massimo Lombardini	DG Energy	27.4.2016
Halvard Kvamsdal	HOD	28.4.2016
Knut Rønningen	DG Sante	12.5.2016
Andreas Eriksen	OED	12.5.2016
Per Sjaastad	UD	6.6.2016
Katarina de Brisis	KMD	10.6.2016
Maren Ringstad Widme	HOD	15.6.2016
Ole T. Andersen	HOD	15.6.2016
Per Sanderud	NVE	16.6.2016
Hege Hoff	UD	16.6.2016
Inge Thygesen	UD	31.8.2016

Vedlegg 3: Intervjuguide

Størstedelen av intervjuene har blitt gjennomført i henhold til intervjuguiden under. Denne har først en bolk med felles spørsmål til alle informanter. Deretter opererte vi med noen spørsmål som ble gitt til ansatte i direktoratene og ansatte i departementene ut fra stillingssted. Spørsmålene i den delen av intervjuet som retter seg mot henholdsvis direktoratsansatte og departementsansatte dreier seg primært om samordning med andre forvaltningsorganer. Merk at de innledende intervjuene med EØS-koordinatorene var mer ustrukturerte.

Felles spørsmål til alle

Tema	Forslag til konkret spørsmål
Innledning	Fortell kort om din bakgrunn, utdanning og arbeidssteder
	Fortell om hva som kjennetegner ditt arbeid med EØS-relaterte saker.
Formell organisering	Hvem rapporterer du til? Hvor kommer arbeidsoppgavene fra? Hvor klart definerte er arbeidsoppgavene?
	Dersom du trenger avklaringer av noe i ditt arbeid med EØS-saker: Hvor henvender du deg da? (Her tenker jeg både nasjonalt, og evt EU-institusjoner og andre land dersom det er relevant)
Fellessystemer/horisonal samordning	I hvilken grad oppleves fellessystemene (EØS-notatbasen, UD's koordinering, spesialutvalg, oversettelsesregimet) som nyttige for koordinering mellom relevante departementer og etater?
	Har du noen forslag til hva som kan gjøres for å få disse fellessystemene mer nyttige i ditt arbeid?
Fellessystemer/kompetansemiljø	I hvilken grad opplever du at du har tilgang til nyttig og oppdatert kunnskap om sider ved EØS-avtalen og EUs utvikling som er relevant for deg i ditt arbeid?
	Hvor går du for å innhente nyttig og oppdatert kunnskap?
Fellessystemer/EU-delegasjonen	I hvilken grad oppleves EU-delegasjonen som nyttig i ditt arbeid med EU-relaterte oppgaver?
	Fortell om hvordan du har nyttiggjort deg av EU-delegasjonen. Gi gjerne eksempler.
Bruk av nasjonale eksperter	Har dere, i din sektor, ansatte i kommisjonens tjeneste som nasjonale eksperter?
	Hvis ja: Hvilken nytte ser du av den ordningen?
	Kunne du tenkt deg å være nasjonal ekspert en periode dersom det varanledning til det?

	Kommisjonen har også en hospitantordning/traineeordning. I hvilken grad er den 1) et reelt tilbud i din sektor og 2) hvordan har man benyttet seg av den?
Koordinering med andre land	I hvilken grad samarbeider du med ansatte i andre lands departementer/direktorater/andre forvaltningsorganer? Hvordan er dette samarbeidet organisert?
Endringer i EU	I de senere årene har bruk av byråer blitt viktigere i EUs arbeid. I hvilken grad og evt. på hvilken måte opplever du dette påvirker Norges muligheter til å delta og påvirke beslutningsprosessene i EU?
Atferdskodeks/stil	Hva kjennetegner arbeidsmåten og møtekulturen i EU-systemet sammenlignet med norsk forvaltning?
	Hvordan har du over tid tilpasset deg møtekulturen på EU-nivå?

Bolk for direktoratene

Vertikal samordning	I hvilken grad vil du si at ditt moderdepartement er direkte involvert i ditt arbeid med EØS-saker (f.eks. med på møter i Brussel, gir klare mandater, ber om rapporter mv.)?
	I hvilken grad er det klart for deg/hva som er forventet av deg i ditt EØS-arbeid?
	I hvilken grad rapporteres det opp til departementet fra møter du deltar i i EU-systemet?
	I hvilken grad oppleves det som om grenseflaten mellom departementets og direktoratets arbeidsoppgaver er klar?
Forankring i ledelse	I hvilken grad opplever du at direktoratsledelsen er «på» og interessert i det arbeidet du gjør?
Direkte kontakt mellom direktorater	I hvilken grad tas det direkte kontakt mellom deg og noen i andre direktorater i forbindelse med EU-arbeidet ditt, dersom det er relevant? Er dette forventet fra direktoratsledelsens side?
Kontakt med søsterdirektorater/EU-institusjoner	Hender det at du tar kontakt med ansatte i søsterdirektorater i andre land eller EU-institusjonene du er involvert i? Fortell gjerne litt om en eventuell slik kontakt og hvordan
Horisontal samordning	I hvilken grad må ditt EØS-arbeid koordineres med andre etater/departementer/annen virksomhet?
	Hvilke etater er det snakk om i ditt arbeid, og hvorfor?
	De nye formannskapet legger mer vekt på horisontalsamordning i politikktutforming. I

	hvilken grad og evt. på hvilken måte opplever de dette har betydning for Norges måte å jobbe på i EØS-arbeidet?
--	---

Bolk for departementene

Vertikal samordning	Hvordan er rollefordelingen mellom departementet du jobber i og det direktoratet som er mest relevant for ditt arbeidsområde.
	I hvilken grad er oppgavene klart fordelt? Gi gjerne eksempler på hva departementet gjør selv og hva som delegeres videre til direktoratene.
	I hvilken grad opplever du at departementet har oversikt over hvilke synspunkter som underliggende direktorater fremmer i i EU-systemet?
Politisk forankring	I hvilken grad opplever du at politisk ledelse er «på» og har interesse for det EU-arbeidet som gjøres i departementet?
	I hvilken grad oppleves det for øvrig som om det er interesse i linja for ditt arbeid med EU-saker?
Rollefordeling	I hvilken grad opplever du at det er klar rollefordeling mellom ditt depområde og andre depområder?
	Dersom du får en sak med sektoroverskridende karakter på ditt bord: Hva gjør du for å håndtere saken?
Horisontal samordning	I hvilken grad må ditt EØS-arbeid koordineres med andre etater/departementer/annen virksomhet?
	Hvilke etater er det snakk om i ditt arbeid, og hvorfor?
	De nye formannskapet legger mer vekt på horisontal samordning i politikktutforming. I hvilken grad og evt. på hvilken måte opplever de dette har betydning for Norges måte å jobbe på i EØS-arbeidet?

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Utenforskapets muligheter Om norsk påvirkning innenfor EØS
Difis rapportnummer:	Difi-rapport 2016:07
Forfatter(e):	Trond Kråkenes, Dag Solumsmoen og Mathias W. Johannessen (prosjektleder)
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	15/00753-13
Prosjektnummer:	15-83
Prosjektnavn:	Håndteringen av nye utfordringer for norske myndigheters innflytelse innenfor EØS
Prosjektleder:	Mathias W. Johannessen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
Oppdragsgiver(e):	Utenriksdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag fra Utenriksdepartementet (UD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjort en gjennomgang av norsk forvaltnings påvirkningsarbeid når det gjelder EØS.</p> <p>Difis overordnede vurdering er at forvaltningen håndterer de fleste EØS-saker tilfredsstillende. De fleste sektorene har velfungerende systemer på plass for å håndtere EØS-saker på samme måte som andre saker. Noen sektorer, spesielt Klima- og miljødepartementet (KLD), Mat-departementene og Olje- og energidepartementet (OED), har løftet sitt arbeid sammenlignet med tilstandsbeskrivelsen i Difi-rapporter fra årtusensskiftet. Vår konklusjon er at forvaltningen jobber godt med påvirkningsarbeidet, gitt EØS-avtalens rammer, men at det er rom for forbedringer.</p>
Emneord:	EU, EØS, påvirkning, samordning, direktorat, departement, organisering, EU-delegasjonen, mat, energi, miljø
Totalt antall sider til trykking:	60
Dato for utgivelse:	20.12.2016
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no