

**RAPPORT # 1**

# **Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU**

Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk

**Morten Egeberg  
Jarle Trondal**



**Europautredningen**

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU



## OM RAPPORTEN

Rapporten er skrevet på oppdrag for Europautredningen. Innholdet i rapporten står for forfatterens ansvar. Rapporten er å betrakte som et innspill til utredningen og reflekterer ikke Europautredningens synspunkter.

## OM FORFATTERNE



### **Morten Egeberg**

Morten Egeberg er professor i statsvitenskap ved Institutt for statsvitenskap og ved ARENA - Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Han var leder for Institutt for statsvitenskap 1990-92 og for ARENA 2003-2007. Han har publisert en rekke artikler i internasjonale tidsskrifter om politisk-administrative emner. Hans to siste bøker er *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe* (Palgrave Macmillan 2006) og *Towards a New Executive Order in Europe?* (med D. Curtin) (Routledge 2009).



### **Jarle Trondal**

Jarle Trondal er professor ved Universitetet i Agder - Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, og ved Universitetet i Oslo - ARENA Senter for europaforskning. Han er også tilknyttet Universitetet i København ved institutt for statskundskab. Forskningsinteressene er rettet mot offentlig administrasjon generelt, og europeisk og internasjonalt byråkrati spesielt. De to siste bøkene er: *An Emergent European Executive Order* (Oxford University Press, 2010) og *Unpacking International Organisations. The dynamics of compound bureaucracies* (Manchester University Press, 2011 - med Martin Marcussen, Torbjörn Larsson og Frode Veggeland).

## Innhold

Kort sammendrag .....	5
Innledning .....	5
Sentraladministrasjonens EU-arbeid: Grad av berørthet og formell organisering.....	6
”Oppstrøms”: Sentraladministrasjonens deltakelse i EUs politikkutforming.....	7
”Nedstrøms”: Fra indirekte til mer direkte iverksetting .....	10
Fremveksten av EU-byråer .....	11
Unionsadministrasjon med nasjonale forgreninger? .....	11
Konkluderende diskusjon .....	13
Litteraturreferanser.....	15
Mandat for delrapporten .....	17
Andre rapporter i serien .....	18
Om Europautredningen .....	19

# Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU

Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk

Morten Egeberg og Jarle Trondal

## Kort sammendrag

Ingen internasjonal samarbeidsordning påvirker norsk sentraladministrasjon i samme grad som EU. Et flertall av de ansatte i norske departementer, direktorater og tilsyn, på tvers av sektorer, rapporterer at de berøres av EU. Siden EU, til forskjell fra internasjonale organisasjoner, også består av institusjoner som ikke kan regnes som medlemsstatenes institusjoner, gis ikke-medlemsland som Norge flere muligheter til å påvirke politikktutformingene i EU enn hva som er tilfelle i internasjonale organisasjoner. Spesielt Europakommisjonens administrasjon gir norske myndigheter adgang til beslutningsprosesser som neppe skiller seg dramatisk fra den adgang medlemsstater har. Også når det gjelder iverksetting og anvendelse av EUs regelverk på det nasjonale plan fører eksistensen av Kommisjonen, i praksis ofte understøttet av et raskt voksende antall EU-byråer, til at det oppstår administrative mønstre som ikke kan gjenfinnes i forholdet til internasjonale organisasjoner. Utøvende organer som Kommisjonen og EU-byråer mangler egne etater på det nasjonale nivået, men synes i stedet å knytte seg sterkt til allerede relativt fristilte nasjonale direktorater (herunder norske), som således får en "flerhattet" rolle i forhold til henholdsvis eget departement, Kommisjonen, EU-byråer og "søsterdirektorater" i andre land. I en viss forstand blir således nasjonale direktorater og tilsyn deler av *to* administrasjoner; en nasjonal så vel som en felles unionsadministrasjon.

## Innledning

Den europeiske union (EU) skiller seg på vesentlige punkter fra alle andre internasjonale samarbeidsordninger Norge deltar i. Den enorme bredden når det gjelder saksområder som involveres er en ting; en annen er den relativt høye aktiviteten som utspiller seg på svært mange av disse feltene. Særegent for EU er videre den institusjonelle arkitekturen: Dennes helt spesielle karakter antas å ha konsekvenser for nasjonal sentraladministrasjon (inkludert den norske) som ikke har noen parallell i forholdet til andre internasjonale samarbeidsordninger. Den institusjonelle egenarten kommer til uttrykk på flere måter, for eksempel ved at det

eksisterer to lovgivende organer (Unionsrådet (Rådet) og Europaparlamentet (EP)). Av særlig relevans for temaet i dette notatet er imidlertid eksistensen av Europakommisjonen (Kommisjonen) og, i økende grad, EU-byråene. Disse organene, og spesielt Kommisjonen, utgjør EUs utøvende makt, en utøvende makt som på enestående vis synes å ha konsolidert sin stilling som en myndighet som er i stand til å handle forholdsvis uavhengig av nasjonale regjeringer og Rådet. Mens strukturen til internasjonale organisasjoner ikke vil inneholde noen åpenbare aksesspunkter for land som ikke er medlemmer, åpner EUs struktur nettopp for dette siden verken EP, Kommisjonen eller EU-byråene er medlemsstatenes organer. Når det gjelder politikktutformingsfasen, det vi også kaller "oppstrømsfasen", skal vi se at Kommisjonen er spesielt viktig for norsk sentraladministrasjon. Kommisjonens omfattende komitesystem, samt de forholdsvis mange ansatte med betydelig faglig kompetanse, innebærer at det finnes en rekke potensielle aksesspunkter for norske tjenestemenn på linje med tjenestemenn fra medlemslandene.

Når det gjelder politikktiverksettingsfasen, det vi også kaller "nedstrømsfasen", skal vi også se at Kommisjonens, og i noen grad EU-byråenes, eksistens skaper særegne forhold. Mens internasjonale organisasjoner, i utgangspunktet også EU, baserer seg på hva vi kan kalle "indirekte iverksetting", dvs. iverksetting av felles politikk gjennom medlemsstatenes egne forvaltningsapparater, kan vi observere en utvikling i retning av mer direkte, i praksis hybride, former for iverksetting innenfor EU. Dette henger mest sannsynlig sammen med at det i EU, på grunn av Kommisjonen og EU-byråene, finnes mer kapasitet for direkte oppfølging av det daglige arbeidet innenfor nasjonal sentraladministrasjon enn det vi finner i internasjonale organisasjoner. Vi ser en tendens til at nasjonale iverksettingsorganer, inkludert norske direktorater og tilsyn, blir "flerhattet" i den forstand at de diskuterer retningslinjer og enkeltsaker ikke bare med eget departement, men også med Kommisjonen, EU-byråer og "søsterdirektorater" i andre land. Siden Kommisjonen kan ha en agenda som ikke nødvendigvis er sammenfallende med de agendaer nasjonale regjeringer til enhver tid har, åpner

dette for helt særegne sentrifugale krefter inn i nasjonale sentraladministrasjoner, inkludert den norske. Spørsmålet kan reises om ikke direktorater og tilsyn i noen grad kan ses som tilhørende to administrasjoner; både en nasjonal og en unionsadministrasjon.

I det følgende skal vi først gi en oversikt over sentraladministrasjonens berørthet av EU, EØS og Schengen (heretter "EU") og også hvordan sentraladministrasjonens daglige arbeid med EU er formelt organisert. I neste avsnitt rettes fokus mot trekk ved norsk sentraladministrasjons deltakelse i EUs politikktutformingsfase ("oppstrømsfasen"). Vi fokuserer på kontaktmønstre, komitedeltakelse, utplassering av nasjonale eksperter i Kommisjonen, samt interne koordineringsprosesser i sentraladministrasjonen. Deretter dreier vi oppmerksomheten mot politikktiverksettingsfasen ("nedstrømsfasen") hvor vi diskuterer EU-byråenes fremvekst og rollen til Kommisjonen og transnasjonale nettverk når det gjelder måten EU-regelverk praktiseres på av norske direktorater og tilsyn. Til slutt følger en oppsummerende konklusjon.

### Sentraladministrasjonens EU-arbeid: Grad av berørthet og formell organisering

I dette avsnittet vil vi se på i hvilken grad ulike saksområder berøres av EU og på hvordan EU-arbeidet er formelt organisert. Dette avsnittet vil også belyse i hvilken grad det er variasjon mellom departementene og underliggende direktorat og tilsyn med hensyn til hvor sterkt de er berørt av EU. Endelig analyseres hvorvidt sentraladministrasjonens berøring med EU har endret seg over tid.

For det første, Tabell 1 viser i hvilken grad tjenestemenn i departement og underliggende direktorat og tilsyn opplever at de er berørt på eget saksområde. Tallene er hentet fra sentraladministrasjonsundersøkelsene i 1996 og 2006.<sup>1</sup> Tabellen har inndelt departement, direktorat og tilsyn på fem ulike saksområder: Økonomi og næringsliv; velferd; justis, forsvar og sikkerhet; kultur, utdanning og forskning; og annet (administrasjon, utenriks, etc.). I den grad vi kan forvente særlig sektorvis variasjon, er det grunn til å vente at tjenestemenn og instanser som arbeider innenfor økonomi og næringsliv berøres av EØS, mens Schengen-avtalen kan

1 Sentralforvaltningsundersøkelsene omfatter spørreskjemaundersøkelser foretatt blant tjenestemenn i alle norske departementer, direktorat og tilsyn i 1996 og 2006. På begge tidspunkt fikk alle tjenestemenn i departementene og hver tredje tjenestemann i direktorat og tilsyn tilsendt et spørreskjema. Kun tjenestemenn på saksbehandlernivå og i høyere stillingskategorier er inkludert i undersøkelsene. Følgende tabell viser antall svar (N) og svarprosent i de fire spørreskjemaundersøkelsene.

År	Departementsundersøkelsene		Direktoratsundersøkelsene	
	1996	2006	1996	2006
N	1497	1874	1024	1452
Svarprosent	72 %	67 %	64 %	59 %

forventes å påvirke tjenestemenn og instanser innenfor justis- og sikkerhetsområdet.

**TABELL 1** Prosent tjenestemenn i departement, direktorat og tilsyn som rapporterer at de er berørt av EU på eget saksområde, fordelt på saksområde og tid. (Kilde: Sentraladministrasjonsundersøkelsene – se fotnote 1)

Saksområde og tidspunkt:	DEPARTEMENT:			Total
	I nokså eller meget stor grad	I nokså liten grad/ noen grad/ en del	Ikke berørt	
<b>1996</b>				
Økonomi og næringsliv	28	49	22	100 (541)
Velferd	16	47	38	100 (162)
Justis, forsvar, sikkerhet	11	54	35	100 (194)
Kultur, utdanning, forskning	18	51	31	100 (199)
Annet (Utenriks, administrasjon, etc.)	27	51	22	100 (366)
<b>Totalt</b>	<b>23</b>	<b>50</b>	<b>27</b>	<b>100 (1463)</b>

Saksområde og tidspunkt:	DEPARTEMENT:			Total
	I nokså eller meget stor grad	I nokså liten grad/ noen grad/ en del	Ikke berørt	
<b>2006</b>				
Økonomi og næringsliv	35	38	29	100 (441)
Velferd	24	42	34	100 (227)
Justis, forsvar, sikkerhet	16	39	44	100 (261)
Kultur, utdanning, forskning	26	37	37	100 (220)
Annet (Utenriks, administrasjon, etc.)	21	36	43	100 (552)
<b>Totalt</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>100 (1704)</b>

Saksområde og tidspunkt:	DIREKTORAT OG TILSYN:			Total
	I nokså eller meget stor grad	I nokså liten grad/ noen grad/ en del	Ikke berørt	
<b>1996</b>				
Økonomi og næringsliv	23	46	32	100 (586)
Velferd	12	52	37	100 (96)
Justis, forsvar, sikkerhet	42	40	18	100 (82)
Kultur, utdanning, forskning	15	44	41	100 (119)
Annet (Utenriks, administrasjon, etc.)	15	43	43	100 (117)
<b>Totalt</b>	<b>21</b>	<b>45</b>	<b>34</b>	<b>100 (1015)</b>

Saksområde og tidspunkt:	DIREKTORAT OG TILSYN:			Total
	I nokså eller meget stor grad	I nokså liten grad/ noen grad/ en del	Ikke berørt	
<b>2006</b>				
Økonomi og næringsliv	35	31	35	100 (617)
Velferd	14	37	49	100 (243)
Justis, forsvar, sikkerhet	34	34	33	100 (131)
Kultur, utdanning, forskning	28	31	41	100 (164)
Annet (Utenriks, administrasjon, etc.)	36	34	30	100 (133)
<b>Totalt</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>37</b>	<b>100 (1288)</b>

Tabellen viser at EU berører arbeidet i sentraladministrasjon i betydelig grad på de fleste saksområder. Til tross for visse sektorvise variasjoner (for eksempel er departement innenfor økonomiske og næringspolitiske saksområder berørt i noe større grad enn gjennomsnittet), er hovedintrykket relativt lite sektorvis variasjon. Intet politikkområde i sentraladministrasjonen er uberørt av EU-relatert arbeid. Statskonsult har argumentert (2005:2) for at EØS-avtalens påvirkning på sentraladministrasjonen i alt vesentlig foregår sektorvis. Likevel viser tabellen ovenfor relativt liten sektorvariasjon med hensyn til hvor berørt departement, direktorat og tilsyn er av EU. Vi ser heller ingen markerte forskjeller i berørthet mellom departement på den ene siden og direktorat og tilsyn på den andre. En viktig observasjon er at flertallet av tjenestemenn på begge nivåer av sentraladministrasjonen rapporterer å være berørt (i nokså liten grad, eller mer) av EU både i 1996 og 2006. Departementstjenestemenn opplever likevel en samlet nedgang i så måte over tid, mens gruppen som er *mye* berørt av EU er stabil. Blant direktoratsansatte ser vi en økning i grad av berørthet over tid blant de tjenestemenn som er *mye* berørt av EU. Norsk sentraladministrasjon er likevel mindre berørt av EU enn sentraladministrasjonen i de nordiske EU-medlemslandene (Jacobsson, Lægred og Pedersen 2001).

Det andre spørsmålet vi stiller er i hvilken grad EU har berørt norsk sentraladministrasjon organisatorisk. Kan vi spore organisatoriske konsekvenser av EU i sentraladministrasjonen over tid? Engel (2003: 245) har vist at nasjonale myndigheter har en tendens til å behandle EU-saker på samme måte som ordinære fagsaker. Før EØS-avtalen ble iverksatt, fremmet regjeringen St.prp. nr. 100 (1991-92) der målet var at departementenes EU-arbeid skulle gjennomføres uten å endre den eksisterende ansvarsdelingen mellom departementene i nevneverdig grad. Dette skulle "bidra til en hensiktsmessig integrering av EØS-arbeidet i forvaltningens ordinære virksomhet" (St.prp. nr. 100 (1991-92)). I årene etter at EØS-avtalen trådte i kraft har den heller ikke bidratt til vesentlig omorganisering av departementsstrukturen. Blant unntakene er at det er blitt etablert en struktur for koordinering av EU-saker mellom departementene – som omfatter *interdepartementale* koordineringsstrukturer, *intradepartementale* samordningsenheter, og dessuten øremerkede stillinger for EU-arbeid (se nedenfor). Departementenes EU-arbeid er således i hovedsak lagt til allerede eksisterende fagavdelinger, og bare i begrenset grad til egne enheter (Riksrevisjonen 2005). Et tilsvarende mønster er vist for de øvrige nordiske land (Jacobsson, Lægred og Pedersen 2001: 47).

**"Oppstrøms": Sentraladministrasjonens deltakelse i EUs politikktutforming**

Deltakelse i EUs politikktutforming kan antas å være en forutsetning for å påvirke beslutningsutfall. Tidligere studier viser at norske sentraladministrative instanser i mindre grad lykkes i å influere Kommisjonens forslag enn sentraladministrative instanser i Danmark, Sverige og Finland

(Jacobsson, Lægred og Pedersen 2001: 127). Dette kan henge sammen med varierende deltakelse i EUs "oppstrømsprosesser". Dette avsnittet omhandler tre komplementære former for "oppstrømsdeltakelse" for norsk sentraladministrasjon: Deltakelse i EUs komiteer, deltakelse i ordningen med nasjonale eksperter i Kommisjonen, og øvrige kontakter som tjenestemenn har med Kommisjonen gjennom møter, e-post, telefon, osv. Dette avsnittet gir en oversikt over graden av, og formen for, sentraladministrasjonens deltakelse i slike "oppstrømsprosesser". Endelig omfatter avsnittet en analyse av hvorledes og i hvilken grad sentraladministrasjonens deltakelse i EUs politikktutforming er samordnet mellom sentraladministrative instanser – samt i forhold til Stortinget. Analysen er avgrenset til de tjenestemenn som er berørt (i liten grad eller mer) av EU (se Tabell 1).

Tabell 2 gir en oversikt over sentraladministrasjonens kontakter med Kommisjonen over tid, hvilket riktignok både omfatter kontakter knyttet til oppstrøms- og nedstrømsprosesser.

.....  
**TABELL 2** Prosent tjenestemenn som har hatt kontakt\* med Kommisjonen i løpet av det siste året, fordelt på institusjon og tidspunkt\*\* (Kilde: Sentraladministrasjonsundersøkelsene – se fotnote 1)

	1996		2006	
	Departement	Direktorat og tilsyn	Departement	Direktorat og tilsyn
	36	14	41	23
Total	100 (1048)	100 (653)	100 (1063)	100 (797)

\*] Omfatter de som har hatt kontakt "stort sett hver måned", "stort sett hver uke eller oftere" og/eller "noen få ganger". Tabellen kombinerer således verdiene 1, 2 og 3 på følgende firepunktsskala: Stort sett hver uke eller oftere (verdi 1), stort sett hver måned (verdi 2), noen få ganger (verdi 3), aldri (verdi 4).  
 \*\*) Tabellen omfatter de som er berørt av EU i nokså liten grad eller mer (se Tabell 1).  
 .....

Tabell 2 viser to tendenser: For det første har tjenestemenn i departementene relativt sett hyppigere kontakt med Kommisjonen enn tjenestemenn i direktorat og tilsyn. Likevel, målt i *absolutte tall* er langt de fleste kontaktene mellom norsk sentraladministrasjon og Kommisjonen ivaretatt av tjenestemenn i direktorat og tilsyn.<sup>2</sup> Vi kan således slutte at direktoratsnivået er tettere koplet til denne oppstrømsformen enn departementsnivået. Den andre tendensen som observeres er en viss økning over tid fra 1996 til 2006. Økningen er også mest markert blant tjenestemenn i direktorat og tilsyn.

Neste tabell viser i hvilken grad tjenestemenn deltar i EUs

2 Siden kun hver tredje tjenestemann i direktorat og tilsyn er inkludert i utvalget, vil de absolutte tall for direktorat og tilsyn være tre ganger høyere enn de som oppgis i tabellen.



forberedende ekspertkomiteer og komitologikomiteer.<sup>3</sup> Studier viser at komiteestrukturen i EU er stor – omfattende om lag 1200 ekspertkomiteer – og variert med hensyn til grad av stabilitet, formalisering, beslutningsprosedyrer, komiteestørrelse, type deltakere, etc. (Gornitzka og Sverdrup 2008; Larsson 2003). Observasjonene i Tabell 3 er relativt klare: Sammenlignet med kontaktomfanget rapportert i Tabell 2, er sentraladministrasjonens deltakelse i EUs komitesystem langt mindre omfattende. Dette gjelder særlig med hensyn til deltakelse i komitologikomiteer, hvor bare fire prosent rapporterte å delta i 2006. Komitedeltakelsen konsentreres omkring Kommisjonens forberedende ekspertkomiteer, både blant tjenestemenn i departementene og i underliggende direktorat og tilsyn. Vi ser videre liten økning over tid i denne formen for deltakelse i EUs oppstrømsprosesser blant departementsansatte, mens direktoratstjenestemenn rapporterer en dobling fra 1996 til 2006. Dette innebærer at direktoratene har kommet på nivå med departementene relativt sett. I *absolutte tall* er det imidlertid langt flere direktoratstjenestemenn enn departementstjenestemenn som deltar i Kommisjonens ekspertkomiteer (se fotnote 2).

**TABELL 3** Prosent tjenestemenn som rapporterer at de i løpet av det siste året har deltatt i noen av de følgende sammenhengene i forbindelse med EU-arbeidet, fordelt på institusjon og tidspunkt\*\* (Kilde: sentraladministrasjonsundersøkelsene – se fotnote 1)

	1996		2006	
	Departement	Direktorat og tilsyn	Departement	Direktorat og tilsyn
Møtt i forberedende ekspertkomite (og lignende) under Kommisjonen	14	8	15	16
Møtt i komitologikomite	2	1	4	4
Gjennomsnittlig N	100 (1038)	100 (655)	100 (1049)	100 (795)

*\*) Omfatter de som har møtt "en gang" eller "flere ganger" i løpet av det siste året. Tabellen kombinerer således verdiene 1 og 2 på følgende trepunktsskala: Flere ganger (verdi 1), en gang (verdi 2), aldri (verdi 3).*

*\*\*\*) Tabellen omfatter de som er berørt av EU i nokså liten grad eller mer (se Tabell 1).*

Norske tjenestemenn opplever å ha mindre gjennomslag for sine synspunkter overfor EU-institusjoner enn tjenestemenn i nordiske medlemsland (Dyrdal, Lægreid og Rubecksen 2006: 21), men eventuelt gjennomslag betyr ikke nødvendigvis gjennomslag for regjeringens standpunkter. Studier viser nemlig at tjenestemenn som deltar i ulike EU-komiteer

<sup>3</sup> Forberedende ekspertkomiteer ledes av Kommisjonen og omfatter deltakere fra nasjonal sentraladministrasjon, og øvrige eksperter som Kommisjonen inviterer. Disse komiteene bistår Kommisjonen med råd og fagkunnskap i dens forberedelse av ny lovgivning og annen politikk. Komitologikomiteer er etablert av Rådet for å kontrollere Kommisjonens delegerte lovgivningsmyndighet. Disse komiteene ledes av Kommisjonen og består primært av representanter for nasjonale regjeringer.

aktiverer ulike roller og identiteter. Tjenestemenn som deltar i Kommisjonens ekspertkomiteer mobiliserer for det første et mer flerdimensjonalt rollemønster som omfatter både rollen som uavhengig ekspert, rollen som nasjonal representant, og en blanding av disse to (Egeberg, Schäfer og Trondal 2003). Et tilsvarende mønster er vist i en sammenlignende studie av norske og svenske tjenestemenn som deltar i Kommisjonens forberedende ekspertkomiteer (Trondal og Vegge-land 2003). Deltakere i komitologikomiteene synes imidlertid i hovedsak å fremkalle rollen som nasjonal representant. Tjenestemenn som deltar i Kommisjonens ekspertkomiteer mottar i langt mindre grad instruksjoner og mandater fra politisk-administrative ledelse enn tjenestemenn som deltar i komitologikomiteene. Innspill til ekspertkomiteene synes også i mindre grad å være utsatt for koordinering med andre instanser (Egeberg, Schäfer og Trondal 2003). I tillegg kommer at direktoratsansatte, som utgjør flertallet av dem som deltar i ekspertkomiteer, generelt sett er noe mer avsondret fra politiske signaler enn departementstjenestemenn (Egeberg og Trondal 2009a).

Gjennom EØS-avtalen har norske tjenestemenn rett til å arbeide i Kommisjonen som nasjonal ekspert ("seconded national expert – SNE"), omtrent på like vilkår som tjenestemenn fra medlemslandene. Nasjonale eksperter i Kommisjonen er utelukkende underlagt Kommisjonens regler for lojalitet og skal arbeide for Kommisjonen i de år de har kontrakt (maksimum fire år). 'The SNE shall carry out his duties and shall behave solely with the interest of the Commission in mind' (Artikkel 7:1a i Kommisjonens regler for nasjonale eksperter (2004)). Likevel, lønn under kontraktperioden kommer fra den norske stat. Nasjonale eksperter er etterspurt av Kommisjonen av flere grunner: Det gir Kommisjonen relativt rask og fleksibel tilgang på personell og ekspertise på saksområder hvor de selv kan være tynt bemannet; nasjonale eksperter ansettes relativt raskt og fleksibelt etter behov i Kommisjonen; ordningen kan gi Kommisjonen nyttig informasjon og læring fra medlemslandene (og tredjeland), og det kan også gi Kommisjonen en mulighet til å påvirke nasjonal administrasjon innenfor bestemte saksområder. For nasjonal sentraladministrasjon kan ordningen gi en tilsvarende mulighet til å påvirke Kommisjonen innenfor bestemte saksfelt; gi nasjonale tjenestemenn effektiv opplæring i "EU-kunnskap"; og det kan være en effektiv kanal for å skaffe kritisk informasjon, osv (St.meld. nr. 23 (2005-06): 15). Pr. 2010 har Norge omlag 50 nasjonale eksperter i Kommisjonen.

Det ligger latente spenninger i oppdraget for den enkelte nasjonale ekspert; mellom det å være "nasjonal sendemann" og det å være lojal mot Kommisjonen (Trondal, van den Berg og Suvarierol 2008). Spørsmålet blir således: I hvilken grad oppfatter norske nasjonale eksperter at de håndterer denne spenningen i oppdraget? Tabell 4 viser at norske nasjonale eksperter i Kommisjonen i liten grad oppfatter at de selv identifiserer seg med norske departementer og direktorater. Sterkest identitet er knyttet til organisasjonsstrukturen i Kommisjonen, særlig det Generaldirektoratet som er tilknyttet. Sterk er også tilhørigheten til egen profesjon og eget saksområde. Disse tilhørighetene er gjerne gjen-



sidig forsterkende siden nasjonale eksperter ofte inngår i saksavgrensede enheter i Kommisjonen hvor profesjonell kunnskap vektlegges. Ut over denne tabellen rapporterer kun seks prosent av norske nasjonale eksperter i Kommisjonen at nasjonale eksperter fra andre land antar rollen som nasjonal representant (Trondal 2010: 84). Nasjonale eksperter rapporterer således i liten grad at de er nasjonale sendemenn og i langt større grad er å betrakte som kommisjonstjenestemenn.

**TABELL 4** Prosent norske nasjonale eksperter som føler sterk tilhørighet\* med følgende instanser (Kilde: Spørreundersøkelse blant nasjonale eksperter i Kommisjonen)

Kommisjonens Generaldirektorat	95
Egen profesjon	75
Eget saksområde	75
Norske departement og direktorat	11
Gjennomsnittlig N	20

\*) Tabellen omfatter tjenestemenn som føler "nokså sterk" og "meget sterk" tilhørighet. Tabellen kombinerer således verdiene 1 og 2 på følgende fempunktsskala: meget sterk (verdi 1), nokså sterk (verdi 2), både og (verdi 3), nokså svak (verdi 4), meget svak (verdi 5).

Allerede før EØS-avtalen ble iverksatt ble en interdepartemental samordningsstruktur (se Tabell 5) etablert mellom departementene, hvor spesialutvalgene og koordineringsutvalget var de to sentrale virkemidlene som skulle sørge for at sentraladministrasjonen formulerte felles standpunkter overfor EU-institusjonene generelt, og Kommisjonen spesielt. I tillegg ble det etablert interne koordineringsutvalg i departementene. Tabell 5 viser i hvilken grad denne samordningsstrukturen benyttes i EU-arbeidet, og hvorvidt denne praksisen har endret seg de siste ti årene.

**TABELL 5** Prosent tjenestemenn i departementene som rapporterer at de i løpet av det siste året har deltatt\* i noen av de følgende sammenhengene i forbindelse med EU-arbeidet, fordelt på tidspunkt\*\* (Kilde: sentraladministrasjonsundersøkelsene – se fotnote 1)

	1996	Total	2006	Total
Møtt i internt koordineringsutvalg (intradepartementalt)	25	100 (1037)	24	100 (1061)
Møtt i ett eller flere spesialutvalg (interdepartementalt)	22	100 (1043)	25	100 (1059)
Møtt i koordineringsutvalget (interdepartementalt)	8	100 (1035)	13	100 (1050)
Kontakt med Stortinget i EU-saker	9	100 (1038)	8	100 (1056)

\*) Tabellen omfatter de som har møtt "en gang" eller "flere ganger" i løpet av det siste året. Tabellen kombinerer således verdiene 1 og 2 på følgende trepunktsskala: Flere ganger (verdi 1),

en gang (verdi 2), aldri (verdi 3).

\*\*) Tabellen omfatter de som er berørt av EU i nokså liten grad eller mer (se Tabell 1).

Tallene viser en noe høyere aktivitet i disse samordningsorganene enn den faktiske samordningen som er rapportert i Tabell 6 (se nedenfor). Omtrent hver fjerde tjenestemann oppgir å ha deltatt (en gang eller mer) i internt koordineringsutvalg i departementet og/eller i interdepartementale spesialutvalg. Bare svært få rapporterer å delta i koordineringsutvalget, hvilket delvis kan skyldes at ikke alle saker kommer til dette utvalget (dersom de avklares på nivået under - i spesialutvalgene), samt delvis at kun et begrenset antall tjenestemenn har adgang til koordineringsutvalget. Lav grad av deltakelse i koordineringsorganene kan også skyldes at en del tjenestemenn er relativt lite berørt av og involvert i EU-arbeid (se Tabell 1 ovenfor), og/eller at de arbeider på sektoravgrensede saksområder som i liten grad trenger horisontal samordning.

Dersom vi begrenser analysen i Tabell 5 til kun å omfatte de tjenestemenn som er "mye" berørt av EU-arbeid (i "nokså stor" eller "meget stor" grad – se Tabell 1), finner vi samme mønster som i tabellen ovenfor, hvor møtehyppigheten er størst i interne og interdepartementale koordineringsutvalg, og hvor stabiliteten er betydelig over tid. Den største forskjellen vedrører omfanget av møtehyppigheten. Blant tjenestemenn som er "mye" berørt av EU-arbeid, har om lag halvparten møtt i internt eller interdepartementalt koordineringsutvalg i løpet av det siste året.

En antakelse som ofte fremheves av tjenestemenn og også i forskningslitteraturen, er at jo bedre samordnet sentraladministrasjonen er, desto bedre er forutsetningene for å påvirke EUs beslutninger i "oppstrømsfasen" (Kassim, Peters og Wright 2000: 1; St.meld. nr. 23 (2005-06): 6). Det er også gjerne antatt at Utenriksdepartementet og/eller Statsministerens kontor er særlig viktige i å koordinere sentraladministrasjonens utenriksforbindelser generelt, og EU-arbeidet spesielt. Dette leder oss over til å se på sentraladministrasjonens koordinering av EU-arbeidet. Tabell 6 viser i hvilken grad sentraladministrative instanser endrer eller modifierer egne standpunkter i EU-saker som følge av samordning med Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet, Stortinget, andre departementer (for departementstjenestemenn), og overordnet departement (for tjenestemenn i direktorat og tilsyn).

**TABELL 6** Prosent tjenestemenn som rapporterer at de i løpet av det siste året har endret/modifisert standpunkter\* i EU-saker som følge av samordning eller konsultasjon med følgende instanser, fordelt på institusjon og tidspunkt\*\* (Kilde: sentraladministrasjonsundersøkelsene – se fotnote 1)

DEPARTEMENT:								
	1996				2006			
	Statsministerens kontor	Utenriksdepartementet	Andre departementer	Stortinget	Statsministerens kontor	Utenriksdepartementet	Andre departementer	Stortinget
	6	12	13	3	5	10	13	3
Total	100 (847)	100 (787)	100 (847)	100 (842)	100 (1041)	100 (1008)	100 (1043)	100 (1033)

DIREKTORAT OG TILSYN:				
	1996		2006	
	Utenriksdepartementet	Overordnet departement	Utenriksdepartementet	Overordnet departement
	4	8	3	13
Total	100 (656)	100 (654)	100 (797)	100 (791)

\*) Omfatter de som har endret/modifisert standpunkter "en gang" eller "flere ganger" i løpet av det siste året. Tabellen kombinerer således verdiene 1 og 2 på følgende firepunktsskala: Flere ganger (verdi 1), en gang (verdi 2), aldri (verdi 3), vet ikke (verdi 4).

\*\*) Tabellen omfatter de som er berørt av EU i nokså liten grad eller mer (se Tabell 1).

Tabellen viser noen klare trekk. Blant alle tjenestemenn som er berørt av EU, rapporteres at sentraladministrative instanser i *liten grad* endrer synspunkter i EU-saker som følge av samordning med andre sentraladministrative instanser. For det andre viser Tabell 6 at Utenriksdepartementet og andre departementer er omtrent like (lite) sentrale i interdepartemental samordning. For direktorat og tilsyn fremstår ikke overraskende overordnet departement (og ikke Utenriksdepartementet) som den viktigste instans med hensyn til samordning av EU-arbeidet. Endelig viser tabellen stor grad av stabilitet over tid (1996-2006) med hensyn til samordning mellom sentraladministrative instanser i EU-arbeidet. Lav grad av endring kan skyldes høy grad av ensidig tilpasning (antesipering) av posisjoner innad i sentraladministrasjonen. Lite endring kan imidlertid også skyldes at en del tjenestemenn er relativt lite berørt av og involvert i EU-arbeid (se Tabell 1 ovenfor), og/eller at de arbeider på sektoravgrensede saksområder som i liten grad krever samordning horisontalt eller vertikalt. Studier viser også at norsk sentraladministrasjon samordner sitt EU-arbeid i mindre grad enn dansk, svensk og finsk sentraladministrasjon (Jacobsson, Lægred og Pedersen 2004: 62). Manglende deltakelse i Rådet innebærer at den norske regjering sjeldnere blir avkrevd en holdning.

Dersom vi strammer inn analysen i Tabell 6 til bare å omfatte de tjenestemenn som er "mye" berørt av EU-arbeid (berørt i "nokså stor" eller "meget stor" grad – se Tabell 1), ser vi samme mønster som ovenfor, både over tid og mellom departement og direktorat. Den største variasjonen fra Tabell 6 er at departementstjenestemenn som er "mye" involvert i EU-arbeid i 2006 i noe større utstrekning samordner med Utenriksdepartementet (20 prosent) og andre departementer (26 prosent). Vi ser lite endring blant direktoratsansatte.

Sammenholder vi observasjonene i Tabellene 5 og 6 ser

at sentraladministrasjonen rapporterer lang høyere grad av deltakelse i koordineringsutvalg enn endring av forslag som følge av samordning. Praktiseringen av rammenotatordningen kan illustrere dette. I forbindelse med deltakelse i spesialutvalgene skal det formelt utformes rammenotater i enkeltsaker. Disse notatene skal oppsummere sakens bakgrunn og status, gjeldende norsk rett på området og behov for endringer i lov og forskrift, norske interesser, forhandlingssituasjonen, andre synspunkter, ulike konsekvenser av forslaget, alternativer til foreslått løsning, og endelig en konklusjon (Statskonsult 2002: 116-117). Studier viser imidlertid at rammenotater i liten grad benyttes for substansiell samordning av felles standpunkter mellom departementene vis-à-vis Kommissjonen (Riksrevisjonen 2005: 3). Rammenotatene synes primært å virke som et slags informasjon-sutvekslingsverktøy mellom departementene og mindre som et virkemiddel for å utforme felles standpunkter (Sætereng 2001). Departementene synes i større grad å håndtere rammenotatene som administrativ prosedyre enn som virkemiddel for å realisere bestemte mål. Sætereng (2001: 138) viser blant annet at "UD er mer opptatt av at det blir skrevet rammenotater, enn hva som står i dem". En annen studie har vist at instruksene som norske tjenestemenn får i EU-relatert arbeid er snarere generelle og muntlige enn presise og skriftlige (Jacobsson, Lægred og Pedersen 2004: 39). I så måte kan funnene i Tabellene 5 og 6 forenes: relativt høy møteaktivitet i interne koordineringsutvalg, spesialutvalg, og koordineringsutvalget på den ene siden, og relativt lav substansiell samordning av enkeltsaker på den andre siden.

### "Nedstrøms": Fra indirekte til mer direkte iverksetting

Internasjonale organisasjoner baserer seg på at regelverket de vedtar skal iverksettes gjennom medlemslandenes myndigheter, såkalt "indirekte iverksetting". Dette er også hovedmodellen i EU: Med noen unntak, som for eksempel på konkurranseområdet, er hovedregelen at felles lovgivning

ing er tenkt anvendt av nasjonale forvaltninger. Dette åpner ofte (delvis intendert) for en viss grad av nasjonal tilpasning av det felles regelverket og dets praktisering. Studier viser da også at innkorporering og anvendelse av EUs regelverk i noen grad varierer på tvers av medlemsland, og at slik variasjon kan tilskrives ulikheter når det gjelder landenes administrative kapasitet og tradisjoner, samt politiske prioriteringer (Sverdrup 2007; Treib 2008). Ikke overraskende er det imidlertid krefter som også arbeider for en mer ensartet praksis. Blant disse kan vi finne Kommisjonen, bedrifter, og interessegrupper innenfor ulike områder. Vi skal nedenfor behandle to institusjonelle utviklingstrekk som begge kan fortolkes som forsøk på å skape mer uniform *anvendelse* av EUs lovgivning i EUs medlemsland, samt i EØS- og Schengen-området. Det ene utviklingstrekket har å gjøre med knoppskytingen av såkalte EU-byråer, det andre med fremveksten av direkte samarbeid mellom Kommisjonen, EU-byråer og nasjonale iverksettelsesmyndigheter (direktorer, tilsyn og lignende), ofte i sektorspesifikke, transnasjonale nettverk.

#### Fremveksten av EU-byråer

Etableringen av direktoratslignende organer på EU-nivået, såkalte EU-byråer, har stort sett funnet sted i løpet av de siste tjue årene. Det finnes nå nærmere 40 slike (Tabell 7). Opprettelsen av EU-byråer kan ses som et kompromiss mellom på den ene side funksjonelle behov for mer reguleringskapasitet på europeisk nivå og, på den annen side, medlemsstaters motvillighet m.h.t. å overføre mer makt til Kommisjonen (Kelemen 2002). Det ser imidlertid ikke ut til at denne tilveksten hva angår administrativ kapasitet på EU-nivået har skjedd på bekostning av Kommisjonen: Kommisjonen har også i samme tidsrom sett en betydelig økning i antall ansatte (Egeberg, Martens og Trondal 2011). Stabens størrelse kan også fortelle noe om kapasiteten i disse instansene: Mens Kommisjonen har om lag 30 000 tjenestemenn (noe avhengig av hvilke kategorier som telles med), har EU-byråene i dag om lag 5000 tjenestemenn.

**TABELL 7** Antall EU-byråer, fordelt på femårsintervaller

Årstall	Antall EU-byråer
1980	2
1985	2
1990	3
1995	10
2000	11
2005	28
2010	37

Trekk ved byråenes organisasjon reflekterer noe av skepsisen mot ytterligere styrking av utøvende makt på det europeiske nivået: For det første er ofte mandatet begrenset til oppgaver knyttet til informasjonsbehandling og dokumentasjon, samt til tilrettelegging for nettverksaktiviteter av den typen som er nevnt ovenfor. For det andre har som regel byråene et styre hvor sammensetningen er dominert av represent-

anter for nasjonale myndigheter. Den faktiske kontrollen medlemslandene har over byråenes aktiviteter skal imidlertid ikke overdrives. Dels er det å fremlegge informasjongrunnlaget for formelle beslutninger ikke uten betydning for utfallet, dels er det påvist en viss oppgaveekspansjon i retning av mer typiske (kvasi-) reguleringsoppgaver (Groenleer 2009). En spørreskjemaundersøkelse i EU-byråenes leder-sjikt tyder på at så mange som halvparten av lederne bruker mye av sin arbeidstid på (kvasi-) reguleringsoppgaver som det å treffe enkeltvedtak, forberede enkeltvedtak for Kommisjonen, utstede retningslinjer for hvorledes EU-regelverk skal anvendes nasjonalt, involvering i nasjonale myndigheters behandling av enkeltsaker samt forberedelse av nytt EU-regelverk (Egeberg og Trondal 2010).

Styrenes reelle kontroll over byråenes virksomhet skal heller ikke overdrives. Studier har pekt på at så vel styrenes betydelige størrelse som forholdsvis lave møtefrekvens begrenser styringsevnen. Det synes også å være en tendens til at de nasjonale representantene i styrene er dårlig forberedt og at de involverer seg forholdsvis lite i diskusjonene (Busuioac og Groenleer 2011). De nasjonale representantene er som regel direktørene for de nasjonale direktoratene som arbeider innenfor de respektive EU-byråenes saksfelt. (Norske direktører er også ofte med, men gjerne uten stemmerett.) Styremedlemskapet kommer derfor på toppen av en ellers krevende rolle. Sammenlignet med departementsansatte er direktoratsansatte, inkludert lederne, mer avskjermet fra signaler fra politisk ledelse (Egeberg og Trondal 2009a). De nasjonale styrerepresentantene er derfor ikke entydige regjeringsrepresentanter. Det er dokumentert at Kommisjonen (som også er representert i styret) er byråenes viktigste partner i det daglige arbeidet. Nasjonale departementer og Rådet styrker sitt grep når saker politiseres eller får en klarere regulativ karakter, men Kommisjonen forblir også under slike betingelser den ledende institusjonen i byråenes verden (Egeberg og Trondal 2010). Samlet sett tolker vi EU-byråenes rolle som langt på vei å utgjøre et supplement til Kommisjonen og dermed byggingen av mer utøvende makt på det europeiske nivået. Som sagt i innledningen er det unikt for EU at slik institusjonsbygging finner sted *utenfor* ministrenes råd. Det åpner for helt særegne sentrifugale spenninger innenfor nasjonale administrasjoner, som vi skal se nedenfor.

#### Unionsadministrasjon med nasjonale forgreninger?

I motsetning til nasjonal sentraladministrasjon mangler Kommisjonen og EU-byråer egne organer på lavere styringsnivåer. Dette henger selvfølgelig sammen med at iverksettelse av felles politikk for det meste må skje indirekte via nasjonale myndigheter. I dette avsnittet skal vi imidlertid se at nasjonale iverksettelsesmyndigheter, som direktorater og tilsyn, arbeider så tett sammen med de nevnte EU-organene at det kan stilles spørsmål ved om det er fruktbart å betrakte dem som rent nasjonale i praksis. Kanskje er det like fruktbart å se dem som i praksis tilhørende både den nasjonale administrasjonen og en fremvoksende unionsadministrasjon (Egeberg 2006)?

Av norske direktoratsansatte som overhodet er berørt av EU oppgir 61 prosent at direktoratet eller tilsynet praktiserer EU-lovgivning innenfor den ansattes eget saksområde. Denne praktiseringen er ikke ukontroversiell: 45 prosent av de departementsansatte som har "EU-praktiserende" direktorater på eget saksområde rapporterer at regjeringen av og til eller oftere har vært uenig i den måten EU-regelverket anvendes på (Egeberg og Trondal 2009b). Tabell 8 viser norske tjenestemenns vurdering av ulike instansers viktighet når det gjelder å påvirke eget direktorat eller tilsyns anvendelse av EU-lovgivning.

**TABELL 8** Prosent av norske tjenestemenn som sier at følgende instanser er viktige når det gjelder å påvirke direktoraters og tilsyns anvendelse av EU-lovgivning\*, \*\* (Kilde: sentraladministrasjonsundersøkelsen 2006 – se fotnote 1)

	Direktorats-ansatte	Departements-ansatte
Eget departement	67	70
Eget direktorat/tilsyn	66	64
Kommisjonen	43	47
EFTA s overvåkningsorgan (ESA)***	36	58
Kommisjonen og ESA kombinert	51	64
"Søsterdirektorater" i andre land	32	19
EU-byråer	23	19
Gjennomsnittlig N	572	538

\*) Tabellen inkluderer de tjenestemenn som rapporterer at direktorater og tilsyn anvender lover og regler som har sin opprinnelse i EU-vedtak ("hard law") innenfor eget saksområde.

\*\*) Variablene for enkeltinstansers viktighet kombinerer verdi 1 og 2 på den følgende sekspunkt skalaen: meget viktig (verdi 1), nokså viktig (verdi 2), både og (verdi 3), nokså uviktig (verdi 4), meget uviktig (verdi 5), vet ikke/ikke relevant (verdi 6).

\*\*\*) ESA har som oppgave å overvåke iverksettingen av EU-lovgivning i EØS-landene Island, Norge og Liechtenstein.

Norske departements- og direktoratsansatte er forholdsvis samstemte når det gjelder å vurdere hvilke instanser som er viktige, noe som styrker dataenes troverdighet. Begge gruppene av tjenestemenn tillegger direktorater og tilsyn stor egenvekt m.h.t. hvordan EU-lovgivning praktiseres. Bare overordnet departement anses som noe viktigere. Over halvparten anser også Kommisjonen og ESA (kombinert) som viktig når det gjelder å øve innflytelse på direktoraters og tilsyns anvendelse av EU-regelverk. En større andel av de departementsansatte oppfatter ESA som viktig, noe som kan henge sammen med at ESA først og fremst henvender seg til departementet ved mistanke om manglende oppfølging. "Søsterdirektorater" i andre land og EU-byråer scorer betydelig lavere, men er ikke uten betydning. Videre er det en tendens til at de samme personene vurderer ulike instanser som viktige *samtidig*, for eksempel er det slik at de som vurderer departementet som viktig også vurderer Kommisjonen som viktig (Egeberg og Trondal 2009b). Dermed kan det oppstå kryssende forventninger til de direktoratsansattes handlemåte.

Det er likevel slik at dersom et saksfelt i stor grad er preget av strid, eller dersom vedkommende departement har organisasjonsenheter som overlapper direktoratets saksfelt ("duplikasjon"), så øker andelen som betegner departementet som viktig m.h.t. å påvirke direktoratets praktisering (jf. Tabell 9). Mens 62 prosent av de direktoratsansatte som opplever lite offentlig debatt og lite duplikasjon anser departementet som viktig, gjelder dette for hele 90 prosent av dem som opplever både strid og duplikasjon.

**TABELL 9** Direktoratansatte: Sammenheng mellom organisasjonsmessig "duplikasjon"\* og departementets viktighet når det gjelder på å påvirke direktoratets anvendelse av EU-lovgivning\*\*, kontrollert for omfanget av offentlig debatt på eget saksfelt\*\*\* (prosent) (Kilde: sentraladministrasjonsundersøkelsen 2006 – se fotnote 1)

	Stor grad av offentlig debatt		Både og/ liten grad av offentlig debatt	
	Mye duplikasjon	Lite duplikasjon	Mye duplikasjon	Lite duplikasjon
Departementet viktig	90	84	77	62
Gjennomsnittlig N	(87)	(19)	(168)	(55)

\*) Variablen kombinerer verdiene 1 og 2 på den følgende firepunkt skalaen: ja, (overlappende) avdeling i departement (verdi 1), ja, (overlappende) kontor, seksjon i departement (verdi 2) ("Mye duplikasjon"). Variablen kombinerer videre verdiene 3 og 4: ja, ømerket(e) stilling(er) i departement (verdi 3); nei, ingen (overlappende) enheter/stillinger i departement (verdi 4) ("Lite duplikasjon").

\*\*) Variablen kombinerer verdiene 1 og 2 på den følgende fempunkt skalaen: meget viktig (verdi 1), nokså viktig (verdi 2), både og (verdi 3), nokså uviktig (verdi 4), meget uviktig (verdi 5).

\*\*\*) Variablen kombinerer verdiene 1 og 2 på den følgende fempunkt skalaen: i meget stor grad (verdi 1), i nokså stor grad (verdi 2) ("stor grad av offentlig debatt"). Variablen kombinerer videre verdiene 3, 4 og 5: både og (verdi 3), i nokså liten grad (verdi 4), i meget liten grad (verdi 5) ("både og/liten grad av offentlig debatt").

Tabell 10 viser hvordan norske direktorats- og tilsynsledere oppfatter innholdet i de relasjonene deres virksomheter har til EUs utøvende organer (Kommisjonen og EU-byråer) samt nettverk av "søsterdirektorater". Nesten alle mener at informasjonsutveksling, for eksempel om "best practice", finner sted. Men et stort flertall av direktørene mener også at alle tre relasjoner dreier seg om utforming og diskusjon av retningslinjer og standarder for anvendelse av EU-regelverk, samt utforming og diskusjon av enkeltsaker i forbindelse med praktisering av EU-lovgivning og programmer. At dette synes å være tilfelle også i forholdet til EU-byråer bekrefter det vi rapporterte i forrige avsnitt om oppgaveekspansjon i retning av (kvasi-) reguleringsoppgaver i disse byråene. I tillegg utgjør formulering av nye regler og tiltak en del av innholdet i kontaktene, dog i noe mindre omfang i forholdet til EU-byråene.



**TABELL 10** Prosent direktorats- og tilsynsledere som rapporterer at de relasjoner eget direktorat/tilsyn har med EU-byråer, Kommisjonen, og 'søsterdirektorater' i andre land omfatter følgende:\* (Kilde: Spørreundersøkelse blant direktorats- og tilsynsledere, 2008\*\*)

	EU-byrå	Kommisjonen	Nettverk av 'søsterdirektorat'
Formulering/diskusjon av retningslinjer, standarder etc. når EU-lovgivning/programmer iverksettes	77	93	89
Formulering/diskusjon av enkeltsaker når EU-lovgivning/programmer iverksettes	69	71	82
Formulering av ny EU-lovgivning/programmer	50	82	67
Informasjonsutveksling, 'best practice'	94	97	100
Gjennomsnittlig N	17	38	28

\* Prosent som rapporterer 'ja'.

\*\*) Undersøkelsen ble gjennomført blant alle toppledere for direktorat og tilsyn i 2008 i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Populasjonen utgjorde 48 ledere, hvorav 40 besvarte undersøkelsen (svarprosent = 83 prosent).

En rekke casestudier som inkluderer norske direktorater og tilsyn bekrefter at det eksisterer forholdsvis tette, direkte forbindelser mellom disse og Kommisjonen, EU-byråer og "søsterdirektorater" i andre land, ofte gjennom transnasjonale nettverk knyttet til det enkelte saksområdet. De områdene som er studert så langt er post- og tele (Myhre 2005), konkurranseområdet (Solstad 2009; Stenby 2009; Støle 2006), matsikkerhet (Ugland og Veggeland 2006), miljøområdet (Martens 2006; 2008a; 2008b), statistikkområdet (Sverdrup 2006), legemiddelområdet (Vestlund 2009), jernbane (Stene 2010) og sjøfart (Gulbrandsen 2011). Det faktum at direktorater og tilsyn ikke bare forholder seg til eget departement når det gjelder måten EU-regelverk anvendes på, men også til Kommisjonen, EU-byråer og "søsterdirektorater" i andre land, øker sannsynligheten for at nasjonale direktorater kan komme til å måtte forsvare avgjørelser som er i strid med egen regjerings ønsker. For eksempel, mens den svenske regjeringen drev aktiv lobbyvirksomhet i Brussel til støtte for en sammenslåing av Scania og Volvo, gikk det svenske konkurransetilsynet mot en slik fusjon, i nært samarbeid med Kommisjonen (Støle 2006: 98-99). Casestudiene viser at de respektive departementene vanligvis er informert om de underliggende etatens nettverksaktiviteter, inkludert deres forhold til Kommisjonen. Departementene avstår gjerne fra forsøk på å styre nettverksaktivitetene, for eksempel gjennom å utforme instruksjoner, noe som kan forstås på bakgrunn av at det synes i allminnelighet å eksistere et gjensidig tillitsforhold mellom norske departementer og direktorater. Selv om norske tjenestemenn som deltar i slike nettverk først og fremst oppfatter seg selv

som representanter for sitt direktorat og som fagekspert, ser vi også en tendens til at de i tillegg uttrykker en viss lojalitet til en felles europeisk administrasjon på sitt saksfelt (Myhre 2005; Vestlund 2009).

### Konkluderende diskusjon

EU skiller seg klart fra internasjonale organisasjoner både m.h.t. hvor bredt unionen berører nasjonal forvaltning og m.h.t. hvor dypt aktiviteten rekker. Dette kommer til uttrykk ved at flertallet av norske tjenestemenn i departementene så vel som i direktoratene rapporterer at de er berørt av EU på eget saksområde. Dette synes å gjelde innenfor alle sektorer og over tid. En betydelig andel er i *stor* grad berørt av EU, nemlig 25 prosent av de departementsansatte og 30 prosent i direktorater og tilsyn (2006). Det kan i tillegg tenkes at det foreligger en viss underrapportering av berørthet. Dette kan skyldes at relativt nytilsatte ikke kjenner til at for eksempel det regelverket de praktiserer har sin opprinnelse i EU-lovgivning. Det er betydelig stabilitet hva angår berørthet av EU, men det er en svak tendens til at andelen som ikke er berørt vokser samtidig som andelen som er berørt i *stor* grad vokser svakt, spesielt i direktoratene. Berørtheten er likevel mindre i norsk sentraladministrasjon enn den er i de nordiske medlemslandene. Dette henger antakelig dels sammen med at noen saksfelter er holdt utenfor EØS, dels sammen med at norsk sentraladministrasjon, med unntak for Schengen-saker, ikke deltar i Rådet. Med unntak for en komitestruktur etablert for koordineringsformål (se nedenfor), kan det påvises forholdsvis få direkte organisatoriske konsekvenser av EU-berørtheten i sentraladministrasjonen. EU-relevante saker synes i hovedsak å bli tatt hånd om av allerede etablerte organisasjonsenheter; bare et svært beskjedent antall enheter har blitt etablert utelukkende for EU-saker.

Rådet åpner for en viss norsk deltakelse i Schengen-saker. I tillegg hender det at ulike norske statsråder inviteres til å delta på EUs ministermøter. Vi kjenner imidlertid ikke til noen studier av disse to deltakelsesformene. Vi vet mer om norsk sentraladministrasjons forhold til Kommisjonen, som antas å utgjøre den viktigste og mest brukte inngangsporten når det gjelder mesteparten av "oppstrømsvirksomheten". Som nevnt i innledningen er det spesielt for EU at det finnes institusjoner som ikke kan betegnes som medlemsstatenes institusjoner. Disse gir således aksesspunkter også for ikke-medlemmer i en grad som er ukjent i internasjonale organisasjoner. Vi har sett at ulike former for kontakt med Kommisjonen er økende over tid blant så vel norske departements- som direktoratsansatte. Andelen med slik kontakt er størst i departementene, men i absolutte tall rager direktorater og tilsyn over. Norske tjenestemenns deltakelse i Kommisjonens ekspertkomiteer er naturlig nok betydelig mindre enn det generelle kontaktomfanget med Kommisjonen. Andelen departementsansatte i slike komiteer er stabil over tid, mens direktoratsansatte øker sin andel over tid og når samme andel som departementsansatte. Regnet i absolutte tall utgjør således direktoratsansatte en betydelig større gruppe komitedeltakere enn departementsansatte. Norsk komitologideltakelse er svært beskjeden, men

i absolutte tall utgjør også her direktoratsansatte en klart større gruppe. Norske tjenestemenn er ikke uten innflytelse i EUs komitesystem, men de oppfatter sin innflytelse som mindre enn det tjenestemenn i de nordiske medlemslandene gjør. Likevel er ikke slik innflytelse ensbetydende med gjennomslag for den norske regjeringens synspunkter, i den grad slike foreligger. Spesielt i ekspertkomiteer synes det å være slik at flesteparten av deltakerne bare delvis oppfater sine komitekolleger som regjeringsrepresentanter: De spiller like ofte rollen som uavhengige eksperter. I enda mindre grad kan såkalte nasjonale eksperter ansatt for en kortere periode i Kommissjonen, men betalt av den norske stat, anses som nasjonale talspersoner: Disse synes i helt overveiende grad å rette sin lojalitet mot det generaldirektoratet i Kommissjonen som de arbeider i.

Komitestrukturen som ble etablert i norske departementer i den hensikt å koordinere EU-rettet politikk er absolutt oppgående, spesielt gjelder dette departementsinterne utvalg samt spesialutvalgene. Bruken av koordineringsstrukturen er enda større blant dem som er berørt i *stor* grad av EU på eget saksområde, og bruken er stabil over tid. Andelen tjenestemenn som rapporterer at de har endret standpunkt etter konsultasjon med Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor eller andre departementer er i midlertid langt mer beskjeden. Mulige årsaker kan være antesipering av de andres holdning, eller det faktum at behovet for koordinering er mindre som følge av at den norske regjering relativt sjelden blir avkrevd en holdning. Det siste henger først og fremst sammen med utelukkelse fra Rådet hva angår de fleste saker.

Som nevnt i innledningen er det ikke bare "oppstrømsprosessen" som påvirkes av EUs særegne institusjonelle arkitektur. Også "nedstrømsprosessen" synes å bli preget på en måte som skiller seg fra hva vi kjenner fra internasjonale organisasjoner. Eksistensen av en forholdsvis uavhengig utøvende myndighet, Kommissjonen, synes å skape et trykk på iverksettingsprosessen som går langt utover en overvåkningsrolle. Vi har sett at Kommissjonen i økende grad i praksis synes å bli understøttet av et økende antall EU-byråer, som i tillegg til oppgaver knyttet til informasjonsbehandling og nettverkstilrettelegging, også beveger seg inn på mer typiske reguleringsoppgaver. Til sammen synes denne økte administrative kapasiteten på EU-nivå, i nært samspill med nasjonale direktorater og tilsyn (herunder norske), å bevege implementeringsstrukturen fra den klassiske "indirekte" typen (dvs. anvendelse av EU-regelverk via nasjonale administrasjoner) i retning av større innslag av "direkte" iverksetting. Vi har dokumentert at norske direktorater og tilsyn, som anvender regelverk som stammer fra EU-lovgivning, ikke bare mottar styringssignaler fra eget departement når det gjelder hvordan regelverket skal anvendes (som i den indirekte modellen), men at de også utsettes for påtrykk direkte fra Kommissjonen, ESA, søsterdirektorater i andre land og EU-byråer. Forholdet dreier seg ikke bare om informasjonsutveksling, men også om retningslinjer for praksis og om behandling av enkeltsaker. Anvendelsen av EU-regelverk i norsk forvaltning er ikke ukontroversiell: Nesten halvparten

av de departementsansatte som har direktorater som praktiserer EU-regelverk på eget saksområde rapporterer at regjeringen av og til eller oftere er uenig i den måten EU-regelverket anvendes på. Departementet ser imidlertid ut til å kunne styrke sitt grep i situasjoner der saksfelt politiseres og der departementet selv disponerer organisasjonsressurser på direktoratets saksfelt.

Vi ser altså konturene av en ny form for administrativ integrasjon i Europa som adskiller seg fra den vi kjenner fra internasjonale organisasjoner, og også til dels fra den som var utgangspunktet i EU. EUs særegne institusjonelle arkitektur i forhold til internasjonale organisasjoner, men ikke nødvendigvis i forhold til føderalstater, åpner opp for at stater integreres stykkevis og delt og ikke som enhetlige størrelser. På "oppstrømssiden" har medlemsregjeringene sitt eget organ, Rådet, men posisjons- så vel som opposisjonspartier har Europaparlamentet, og direktorater og tilsyn har, som vi har sett, sine egne aksesspunkter i Kommissjonen. Også på "nedstrømssiden" har vi observert at direktorater og tilsyn koples direkte til Kommissjonen, EU-byråer og søsterdirektorater i andre land uten nødvendigvis å gå veien om eget departement. Til en viss grad kan vi derfor si at nasjonale direktorater og tilsyn, herunder norske, blir del av *to* administrasjoner; både en nasjonal og en felles unionsadministrasjon som strekker seg over flere nivåer. Forekomsten av slike sentrifugale krefter innenfor nasjonale administrasjoner forutsetter tilstedeværelsen av to institusjonelle trekk: på den ene siden en forholdsvis uavhengig utøvende makt på det europeiske nivået som har sin egen agenda; på den andre siden forholdsvis fristilte direktorater og tilsyn nasjonalt som nettopp gjennom sin relative dekopling nasjonalt kan bli gjenstand for rekopling til det overnasjonale nivået. Direktoraters og tilsyns "tohattethet", eller "flerhattethet", kan antas å virke i retning av mer ensartet anvendelse av EU-regelverk på tvers av land, men gjør samtidig ansvarskjedene i forvaltningen mer komplekse og uoversiktelige.

Det er for tidlig å si noe sikkert om Lisboa-traktatens konsekvenser for norsk forvaltning. Flyttingen av utøvende funksjoner innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk fra Rådet til den nye utenrikssetaten (European External Action Service – EEAS) kan tolkes som en videreføring av en utvikling som går ut på å samle de utøvende funksjoner i og rundt Kommissjonen. Mens overføring til Kommissjonen har skjedd på justisområdet (tidligere "Pilar III"), innebærer overføring til EEAS av tidligere "Pilar II-saker" riktignok ingen fullstendig overføring til Kommissjonen. Men det kan argumenteres for at utøvende funksjoner også på dette området med dette har kommet *nærmere* Kommissjonen ved at lederen for virksomheten ikke lenger samtidig er generalsekretæren i medlemsstatenes organ, Rådet, men snarere er visepresident i Kommissjonen. Som argumentert ovenfor vil ikke-medlemsland som Norge kunne få lettere tilgang til prosesser som finner sted i institusjoner som ikke kan regnes som medlemsstatenes institusjoner. Vi har pr. i dag ikke grunnlag for å si noe om mulige konsekvenser av at EØS-avtalens organisatoriske forankring følger med på flyttelasset til Kommissjonens utenriksdirektorat over til EEAS.

Forholdsvist sikkert er det imidlertid at de forbindelser norsk sentraladministrasjon har til Kommisjonen innenfor ulike sektorområder ikke vil bli påvirket av denne flyttingen.

### Litteraturreferanser

Busuioc, M. og M. Groenleer (2011) 'Wielders of Supranational Power? The Administrative Behaviour of the Heads of European Union Agencies', i M. Busuioc, M. Groenleer og J. Trondal (red.) *The Agency Phenomenon in the European Union*. Manchester: Manchester University Press (kommer).

Dyrdal, M., P. Lægred og K. Rubecksen (2006) *EU i norsk sentralforvaltning*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Rapport nr. 2.

Egeberg, M. (red.) (2006) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Egeberg, M., M. Martens og J. Trondal (2011) 'Building Executive Power at the European Level: On the role of EU-level agencies', i M. Busuioc, M. Groenleer og J. Trondal (red.) *The Agency Phenomenon in the European Union*. Manchester: Manchester University Press (kommer).

Egeberg, M., G.F. Schäfer og J. Trondal (2003) 'The Many Faces of EU Committee Governance', *West European Politics*, vol. 26, nr. 3: 19-40.

Egeberg, M. og J. Trondal (2009a) 'Political Leadership and Bureaucratic Autonomy. Effects of Agencification', *Governance*, vol. 22, nr. 4: 673-688.

Egeberg, M. og J. Trondal (2009b) 'National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven, or networked?', *Public Administration*, vol. 87, nr. 4: 779-790.

Egeberg, M. og J. Trondal (2010) 'EU-level agencies: New executive centre formation or vehicles for national control?', ARENA working paper, nr. 12.

Engel, C. (2003) 'The European Dimension of Public Administration', I C. Demmke og C. Engel (red.) *Continuity and Change in the European Integration Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Gornitzka, Å. og U. Sverdrup (2008) "Who consults? The configuration of expert groups in the European union", *West European Politics*, Vol. 31, nr. 4: 725-50.

Groenleer, M. (2009) *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*. Proefschrift. Delft: Eburon.

Gulbrandsen, C. (2011) 'Europeanization of sea-level bureaucrats. The case of ship inspectors training', *Journal of*

*European Public Policy*, vol. 18(7) (kommer).

Jacobsson, B., P. Lægred og O. K. Pedersen (red.) (2001) *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jacobsson, B., P. Lægred og O. K. Pedersen (2004) *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments*. London: Routledge.

Kassim, H., B. G. Peters og V. Wright (red.) (2000) *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.

Kelemen, R.D. (2002) 'The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies', *West European Politics*, vol. 25, nr. 4: 93-118.

Larsson, T. (2003) *Precooking in the European Union. The World of Expert Groups*. Ds 2003: 16, Stockholm: Finansministeriet.

Martens, M. (2006) 'National Regulators between Union and Governments: A Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Martens, M. (2008a) 'Administrative Integration through the Back Door? The Role and Influence of the European Commission in Transgovernmental Networks within the Environmental Policy Field', *Journal of European Integration*, vol. 30, nr. 5: 635 — 651

Martens, M. (2008b) 'Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union', *Scandinavian Political Studies*, vol. 31, nr. 1: 27-43.

Myhre, C. (2005) *Nettverksadministrative systemer i EU? En studie av det norske Post- og teletilsynet*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ARENA rapport, nr. 09, Oslo: ARENA

Riksrevisjonen (2005:2) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk*. Oslo.

Solstad, S. G. (2009) *Konkurransetilsynet - et sted mellom Norge og EU? Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ARENA rapport, nr. 05, Oslo: ARENA.*

Statskonsult (2002) *I komiteer og korridorer. Håndbok i EØS-arbeid*. Oslo.

Statskonsult (2005:2) *Påvirkning uten politikk? Om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning*. Oslo.

St.meld. nr. 23 (2005-06) *Om gjennomføringen av europapolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.



St. prp. nr. 100 (1991-92) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS)*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Stenby, O. C. (2009) *Europeisering av Konkurransetilsynet. En studie av Konkurransetilsynets deltakelse i transnasjonale nettverk*. Masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Stene, J. (2010) *Mot en europeisk fellesadministrasjon? En studie av Statens jernbanetilsyns arbeid med EUs politikk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Støle, Ø. (2006) 'Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Sverdrup, U. (2006) 'Administering Information: Eurostat and Statistical Integration', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Sverdrup, U. (2007) 'Implementation', i P. Graziano og M. P. Vink (red.) *Europeanization. New Research Agendas*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Sætereng, T. R. (2001) *Et felles nasjonalt standpunkt? En studie av rammenotatordningens effekter på koordineringen av EU/EØS-saker i norsk sentralforvaltning*. Hovedfagsoppgave ved institutt for organisasjon og administrasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, LOS rapport, nr. 04.

Treib, O. (2008) 'Implementing and complying with EU governance outputs', *Living Reviews in European Governance*, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-5/>

Trondal, J. (2010) *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.

Trondal, J., C. van den Berg og S. Suvarierol (2008) 'The Compound Machinery of Government. The Case of Seconded Officials in the European Commission', *Governance*, vol. 21, nr. 2: 253-274.

Trondal, J. og F. Veggeland (2003) 'Access, Voice and Loyalty. The representation of domestic civil servants in EU committees', *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, nr. 1: 59-77.

Ugland, T. og F. Veggeland (2006) 'The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Vestlund, N. (2009) *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ARENA rapport, nr. 04, Oslo: ARENA.



## MANDAT FOR DELRAPPORTEN

### «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk»

«Studien bør innledningsvis gi en helhetlig og samlet oversikt over forvaltningsmessige utviklingstrekk i EU og EØS. Hvilken forvaltningsmodell er i ferd med å utvikle seg i EU, herunder utviklingen av byråer og nye styringsmodeller? Er utviklingstrekke annerledes for EØS-landene enn i EU, eller er de like?

Deretter bør studien særlig konsentrere seg om en analyse av forvaltningsmessige konsekvenser av Norges avtaler med EU i norsk sentraladministrasjon. Hvilke deler av forvaltningen er berørt? Hvilke kontaktmønster har utviklet seg? Er det noen fellestrekk og vesentlige ulikheter mellom «oppstrøms-» og «nedstrøms»-aktivitetene?

Utvalget ønsker også en analyse av direktorater og ytre etaters berøring og involvering med europasaker. Knytt gjerne disse diskusjonene opp til EUs utvikling av byråer og Norges deltakelse i disse.

Utvalget finner det ønskelig, i den grad det er mulig, at dere sier noe systematisk om utviklingen

- a) over tid,
- b) mellom ulike politikkområder ("leaders and laggards"), og
- c) hvordan utviklingstrekke i norsk forvaltning kan sammenlignes med utviklingen i andre nordiske eller europeiske land.

Utover dette står forfatteren faglig fritt innenfor rammene av denne prosjektbeskrivelsen til å trekke frem de momenter som ut fra en vitenskaplig tilnærming fremstår som relevante.

Vi vil gjerne at dere presenterer data og tabeller i deres beskrivelser og analyser. Dersom dere ønsker å legge med ytterligere bakgrunnsdata og tabellverk i vedlegg er dette ikke noe problem.»

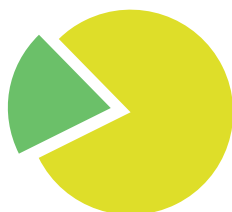
## ANDRE RAPPORTER I SERIEN

**RAPPORT # 1: «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk.»**

Av Morten Egeberg og Jarle Trondal

**RAPPORT # 2: «Norsk identitet og Europa»**

Av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann



# Europautredningen

## Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

Den 7. januar 2010 besluttet Regjeringen å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

### Utvalgets mandat er som følger:

«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

### Utvalgsmedlemmer:

Fredrik Sejersted (leder), Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), Frank Aarebrot, Lise Rye, Dag Seierstad, Helene Sjursen, Fredrik Bøckman Finstad, Kate Hansen Bundt, Karen Helene Ulltveit-Moe, Jonas Tallberg, Jon Erik Dølvik, Peter Arbo. Sekretariatet ledes av Ulf Sverdrup, og er lokalisert ved Senter for europarett (UiO). For mer informasjon se: [www.europautredningen.no](http://www.europautredningen.no)



# Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

ISBN 978-82-93145-00-4 (trykt) • ISBN 978-82-93145-01-1 (nett)