

Vedlegg 2. EØS-samarbeidets institusjonelle rammeverk

Dette vedlegget redegjør for den institusjonelle strukturen i EØS-samarbeidet, og arbeidet med å forvalte og håndheve EØS-avtalen.

1. Topilarsystemet
 - 1.1 Bakgrunnen for topilarsystemet
 - 1.2 EØS-organene
 - 1.2.1 EØS-rådet
 - 1.2.2 EØS-komiteen
 - 1.2.3 Rådgivende organ
 - 1.3 EU-pilaren
 - 1.4 EFTA-pilaren
 - 1.4.1 EFTAs faste komité
 - 1.4.2 EFTA-sekretariatet
 - 1.4.3 EFTAs overvåkningsorgan (ESA)
 - 1.4.4 EFTA-domstolen
2. Norge i Brussel
 - 2.1 Norges delegasjon til EU
 - 2.2 Norsk deltakelse i EUs ekspertgrupper
 - 2.3 Nasjonale eksperter
 - 2.4 Norsk deltakelse i administrative nettverk
3. Forvaltning av EØS-avtalen nasjonalt
 - 3.1 Et europeisk administrativt system
 - 3.2 EØS-arbeid i sentralforvaltningen
 - 3.3 Koordinering av norsk EØS-arbeid
 - 3.4 Forvaltningen av EØS lokalt og regionalt
 - 3.4.1 Fylkeskommunalt nivå
 - 3.4.2 Kommunalt nivå

1. Topilarsystemet

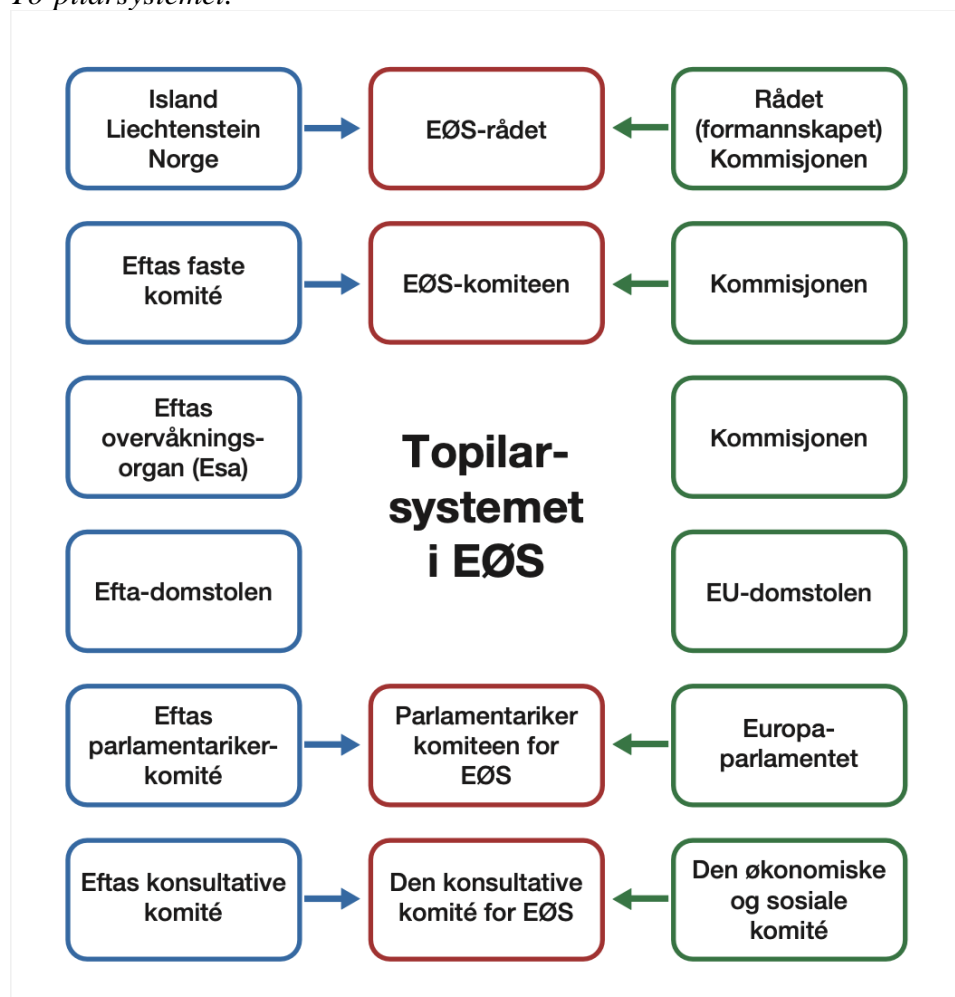
1.1 Bakgrunnen for topilarsystemet

Målet med EØS-avtalen er å gjøre EFTA-statene til en del av EUs indre marked. I avtalen legges det opp til et institusjonelt rammeverk med to pilarer som skal sikre at den oppdateres når EU har vedtatt nytt regelverk på de områdene EØS-avtalen dekker. Formålet er at reglene gjennomføres og håndheves likt i så vel EU som i de deltakende EFTA-statene. EØS-avtalen er en mellomstatlig avtale, og topilarløsningen gjenspeiler dette. Den ene pilaren representerer EU-siden og den andre EFTA-siden. Hensynet til hver enkelt av EUs medlemsstater ivaretas gjennom de eksisterende, interne beslutningsprosessene i EU, mens EØS/EFTA-statene har opprettet et eget organ, EFTA-statenes faste komité, for å kunne opptre samlet overfor EU-siden. Samarbeidet mellom de to pilarene blir ivarettatt av felles EØS-organer, med EØS-komiteen som den klart viktigste. Det er EØS-komiteen som sikrer at EØS-avtalen oppdateres når EU vedtar nytt regelverk på områdene EØS-avtalen dekker.

Under EØS-forhandlingene viste det seg krevende å bli enige om et system for kontroll og håndheving. For EU var det ikke akseptabelt med mindre kontroll innenfor EFTA-pilaren enn i EU. For EFTA-statene var det uaktuelt å avgi suverenitet til EU-institusjonene, og EU-domstolen satte en stopper for planen om en felles EØS-domstol. Løsningen ble at

topilarstrukturen ble fulgt også her, ved at EFTA-statene etablerte egne overnasjonale institusjoner: EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen.

To-pilarsystemet.¹



EU-kommisjonen og Rådet har jevnlig understreket støtten til to-pilarstrukturen i EØS-avtalen.² EU og EØS/EFTA-statene er enige om at avtalen gjennom årene har vært i stand til å tilpasse seg endringer i både EUs traktater og EU-utvidelsene.³ EUs egen evaluering av EØS-avtalen fra desember 2012 slår fast at avtalens to-pilar struktur «sikrer det indre markedets integritet gjennom institusjoner (EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen) som er uavhengig av EU, men hvor EØS/EFTA statene er godt representert».⁴

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/eos-organene/id685028/>.

² «Conclusions of the 52nd meeting of the EEA Council» 19 November 2019. <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/eea-institutions/conclusions-of-the-52nd-meeting-of-the-eea-council.pdf>.

³ «Conclusions of the 43rd meeting of the EEA Council». 18 May 2015. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/18/eea-43rd-meeting/>.

⁴ European Commission (2012).

1.2. EØS-organene

1.2.1 EØS-rådet

Det øverste organet i EØS-samarbeidet er EØS-rådet. Fra norsk side er det vanligvis utenriksministeren som deltar i disse møtene. EØS-rådet legger de strategiske føringene for EØS-samarbeidet og møtes halvårlig. Både EØS-rådet og EØS-komiteen ledes vekselvis av EU- og EØS EFTA-siden. Formannskapet skifter hver sjette måned. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) deltar som observatør.

Etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007 var det et ønske om rasjonalisering og effektivisering av EUs tredjelandsforbindelser. EØS-rådet møter derfor i såkalt «troika-format» med EU-formannskapet, Kommisjonen og EUs utenriksstjeneste på den ene siden av bordet, og EØS EFTA-landenes ministre på den andre. Av praktiske grunner er det altså ikke et møte på ministernivå av alle, de nå 30, EØS-landene. Representanter for EUs medlemsland sitter ikke ved bordet, men kan være til stede som observatører.

EØS-rådet skal drøfte utviklingen i EØS-samarbeidet og bidra til framdrift i gjennomføringen av EØS-forpliktelsene. Rådet vedtar et sett rådskonklusjoner fremforhandlet mellom EU- og EØS EFTA-siden i forkant av møtene. Konklusjonene løfter gjerne frem viktige samarbeidsområder som klima- og energi, indre marked, forskning m.m. og oppfordrer til framdrift på utestående saker. Under pandemien, i 2020 og 2021, da EØS-rådsmøtene ble holdt virtuelt, ble det ikke vedtatt rådskonklusjoner, siden partene ikke var til stede i samme rom. Det ble gitt en felles erklæring, «Joint Statement», av EU og EØS/EFTA-statene etter møtet. Senere har Ungarn blokkert enighet om rådskonklusjonene på EU-siden på grunn av uenighet om forvaltningen av EØS-midlene. EØS/EFTA-statene har i stedet gitt en felles uttalelse etter møtet.

EØS-rådet vedtar en framdriftsrapport, utarbeidet av partene i fellesskap. EØS- framdriftsrapporten gir oversikt over EØS-arbeidet siste halvår. Dokumentet går igjennom antallet EØS-relevante rettsakter innlemmet i EØS-avtalen, antallet EØS-relevante rettsakter vedtatt av EU, men som ennå ikke er innlemmet i EØS-avtalen og vanskelige saker som fortsatt diskuteres mellom partene.

EØS-rådet har vanligvis en orienteringsdebatt hvor en representant fra EU innleder om ny politikktutvikling i EU som kan få betydning for det indre markedet, gjennom EØS-samarbeidet eller utenfor. Det har vært saker som videreutviklingen av det digitale indre markedet, energi og klima, finansmarkedsregulering og forskningssamarbeid mm. Siden 2016 har EØS-rådet dessuten drøftet forholdet til Storbritannia og de etterfølgende brexit-forhandlingene, først om vilkårene for uttrekningen av EU og deretter den senere handelsavtalen. EØS-rådet drøfter også regelmessig, i uformelt format og uten at det blir trukket noe formelle konklusjoner fra denne delen av møtet, aktuelle utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål.

1.2.2 EØS-komiteen

Det er EØS-komiteen, hvor EØS/EFTA-statene er representert ved sine EU-ambassadører, som har dialogen med EU-siden og tar de formelle beslutningene om innlemmelse av nytt regelverk i EØS. Komiteens møter er vanligvis korte og formelle. Dagsorden og vanskelige spørsmål er gjerne avklart i forberedende møter i forkant. EØS-komiteen er først og fremst et formelt beslutningsforum, ikke rigget for langvarige forhandlingsprosesser om vanskelige saker. Det er et politisk organ siden beslutninger i EØS-komiteen ikke kan ankes til en domstol. Ved uenighet mellom partene i EØS er EØS-komiteen også et organ for tvisteløsning.

Det er fast praksis at EØS-komiteen møtes åtte ganger per år, ikke månedlig som det står i EØS-avtalen. Møtene er forberedt av EFTA-sekretariatet i samarbeid med EØS/EFTA-landene og Kommisjonens representanter. Hovedoppgaven er å oppdatere EØS-avtalen med nytt EU-regelverk for å sikre at det indre markedet fungerer med like regler. Mer presist kan man si at nye rettsakter som direktiver, forordninger mv. innlemmes i EØS-avtalens vedlegg eller protokoller ved vedtak i EØS-komiteen og deretter blir del av norsk lov eller forskrift gjennom våre nasjonale prosedyrer.

Det kreves enstemmighet mellom EU- og EFTA-siden for å ta beslutninger i EØS-komiteen. Island, Liechtenstein og Norge må derfor opptre samstemt. Man sier gjerne at de tre EØS/EFTA-landene må «tale med en stemme». For å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen må altså alle de tre EØS/EFTA-statene og EU være enige. En beslutning om å innlemme nytt EU-regelverk i EØS-avtalen er gjerne resultatet av en lang prosess. I saker som krever spesielt vanskelige vurderinger av politiske og rettslige spørsmål, kan de tre EØS/EFTA-landene ha ulike økonomiske og politiske interesser. Med andre ord kan Norge anse et regelverk som EØS-relevant og akseptabelt, mens ett eller to av de andre EØS/EFTA-landene kan ha et annet syn.

Dersom det ikke finnes en løsning som ivaretar alle hensyn, kan det aktuelle regelverket ikke innlemmes i EØS-avtalen. Konsekvensen vil i så fall være ulikt regelverk på det indre marked. EØS-avtalens artikkel 102 gir avtalepartene, i praksis Kommisjonen, anledning til å reise saken i EØS-komiteen. Hvis det ikke blir enighet, kan de be om at den relevante delen av EØS-avtalen settes til side.

Både EU og EØS/EFTA-landene har anledning til å be om at det innkalles til ekstraordinært møte i EØS-komiteen. Det kan være saker som haster ut over det som normale prosedyrer tillater, og som har stor betydning for det indre markedet eller saker og er særlig viktige for en eller flere av partene i avtalen. Det har skjedd ved flere anledninger og sist da EU i 2020 innførte eksportforbud for smittevernutstyr under covid-19-pandemien. Norge ba om et hastemøte i EØS-komiteen. Saken løste seg, og det ble umiddelbart åpnet opp for eksport.

1.2.3 Rådgivende organer

EØS-parlamentarikerkomiteen

EFTAs parlamentariske komité møter folkevalgte fra Europaparlamentet i to ganger i året i den felles EØS-parlamentarikerkomiteen. Sveitsiske representanter som er medlem av EFTA-parlamentarikerkomite, inviteres til å delta som observatører. I tillegg til dette har Stortinget også et tosidig samarbeid med Europaparlamentet hvor representanter for Stortingets utenrikskomite møter representanter for Europaparlamentets utenrikskomite halvårlig.

Parlamentarikerkomiteen er ikke involvert i EØS-beslutningsprosessen, men drøfter EØS-relevant politikk og utarbeider rapporter og resolusjoner. Parlamentarikerkomiteen vedtar gjerne 1-4 resolusjoner per møte. Møtene finner sted enten i EØS/EFTA-landene eller i Strasbourg og Brussel. Under koronapandemien foregikk møtene digitalt.

Den konsultative komité for EØS⁵

Den konsultative komité for EØS er sammensatt av representanter fra arbeidslivets parter i EØS/EFTA-statene og representanter for Den økonomiske og sosiale komité i EU. Komiteen møtes én gang i året og vedtar felles uttalelser om aktuelle EU- og EØS-saker. Den

⁵ Informasjon hentet fra regjeringens hjemmesider om EØS:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/id115261/>.

konsultative komité for EØS er et rådgivende organ som gir uttrykk for sine synspunkter gjennom rapporter og resolusjoner, på lik linje med parlamentarikerkomiteen.

EFTAs konsultative komité er sammensatt av representanter for partene i arbeidslivet fra EFTA-landene. For Norge møter de samme medlemmene i EFTAs konsultative komité og i Den konsultative komité for EØS. Komiteen gir råd om utviklingen i EFTA-samarbeidet, inkludert EFTAs handelsavtaler. EFTAs konsultative komité møtes flere ganger i året og har også møter med EFTAs faste komité med deltakelse av EØS/EFTA-landenes EU-ambassadører.

I tillegg har både norske arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, LO, Energi Industri, NHO og KS, egne kontorer i Brussel. NHO og LO har også et nært samarbeid med sine europeiske søsterorganisasjoner.

1.3 EU pilaren

EUs institusjonelle grunnstruktur ble etablert med Kull- og stålfellesskapet på begynnelsen av 1950-tallet. Kommisjonen, EUs utøvende organ og motoren i EUs politiske system, er etablert for å ivareta fellesskapets interesser. Kommisjonens politiske nivå består av 27 kommissær, utpekt av hvert av medlemslandene. Det administrative nivået består av generaldirektorater (Directorates-General (DG)) som tilsvarer norske departementer. EU har to lovgivende organer. Rådet for Den europeiske union representerer medlemsstatenes interesser, og alle EUs beslutninger behandles her. Hver gang EUs medlemsland har reforhandlet traktatene som EU-samarbeidet bygger på, har imidlertid Europaparlamentet fått større innflytelse over budsjett, lovgivning og utøvende myndighet. Gjennom EUs historie har EUs domstol hatt som oppgave å fortolke EUs traktatverk. Domstolen er regnet for å være en pådriver for økt integrasjon på tvers av landegrensene.⁶

Fram til 2021 var det EUs utenriktjeneste, European External Action Service (EEAS), og før det EU-kommisjonens utenriksdirektorat, DG RELEX, som representerte i EU i EØS-komiteen og hadde koordineringsansvaret for EØS-sakene på EU-siden. Fra 2022 har det vært representanter for EU-kommisjonens Generalsekretariatet som koordinerer EØS-sakene i Kommisjonen. EUs medlemsland, og spesielt det landet som har formannskapet i EU, følger opp EØS-sakene fra Rådets side. En representant for EU-formannskapet leder Rådets arbeidsgruppe, EFTA-gruppen, som både har ansvaret for EØS og bl.a. forholdet til Sveits. Når representanter for EUs medlemsland er til stede i EØS-komiteen og EØS-rådet som observatører, er det stort sett medlemmene i Rådets EFTA-gruppe.

Selv om Kommisjonens Generalsekretariat har koordineringsansvaret for EØS, er det Kommisjonens generaldirektorater, DGene, som har ansvaret for EU- og EØS-regulering på sitt politikkområde. Det betyr bl.a. at EØS-sakene også må klareres i de øvrige deler av Kommisjonen i forkant av EØS-komiteens beslutninger om innlemming av nytt regelverk EØS-avtalen. Kommisjonen må i tillegg få tilslutning fra Rådet dersom det gjøres innholdsmessige endringer gjennom så kalte tilpasningstekster, i EØS-rettsakten. Det kan være vanskelig å få medlemslandene med på tilpasninger og unntak i spørsmål hvor det i utgangspunktet var krevende å komme til enighet i forhandlingene mellom Kommisjonen, Rådet, det vil si EUs medlemsland, og Europaparlamentet om ny EU-lovgivning. Det er liten vilje til å gjenåpne spørsmål som allerede er vedtatt. EU-statenes representanter er ferdig med

⁶ Olsen m.fl., 2020.

forhandlingene når Rådet, Kommisjonen og Parlamentet er enig. EØS-prosessen kommer i etterkant av det formelle vedtaket om ny lovgivning i EU.

Kunnskapen om EØS/EFTA-landenes deltakerrettigheter forstås og praktiseres ulikt i Kommisjonen. Det er i enkelte deler av organisasjonen en tendens til å begrense formater og antallet deltakere når det er mulig. Det gjelder både i arbeids- og ekspertgrupper og i programsamarbeidet. Det er svært uheldig når det rammer EØS/EFTA-landenes deltakelse i møter og formater hvor vi har rett til å delta etter EØS-avtalen og kan bidra til å rokke ved balansen mellom rettigheter og plikter i EØS-avtalen.

1.4. EFTA-pilaren

1.4.1 EFTAs faste komité

Møtene i EØS-komiteen forberedes dagen før i et internt EFTA-møte av EØS/EFTA-landenes EU-ambassadører, i EFTA-statenes faste komité. I tillegg til å godkjenne de beslutninger som skal tas neste dag, diskuteres status og fremdrift på EØS-saker som er under behandling i EFTA-systemet.

EFTAs faste komité er organet for politiske drøftelser innad i EFTA-pilaren mellom Island, Norge og Liechtenstein. EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) og Sveits er observatører. EFTAs faste komite og skal sammen med underkomiteene bidra til at det er framdrift i klareringen av EØS-rettsaker i hhv Norge, Island og Liechtenstein før vedtak i EØS-komiteen. I samsvar med EØS-avtalen er det opprettet fem underkomiteer, men i mer enn 20 år har det vært praksis å arbeide i to, ikke fem, møteformater av effektiviseringshensyn. Fire av underkomiteene er strukturert etter det indre markedes fire friheter. Den femte underkomiteen drøfter juridiske og institusjonelle saker av prinsipiell karakter:

EFTAs underkomiteer:

- Underkomité I – Free Movement of Goods
- Underkomité II – Free Movement of Capital and Services
- Underkomité III – Free Movement of Persons
- Underkomité IV – Flanking and Horizontal Policies
- Underkomité V – Legal and Institutional Matters

I underkomiteene, som både møtes i EØS/EFTA-format og sammen med EU i EØS-format, går man igjennom status for aktuelle saker og drøfter spørsmål som er viktige for gjennomføringen av EØS-avtalen. Underkomité I-IV møter samlet for å forberede innlemmelse av EU-regelverk i EØS-avtalen. Da møtes representanter fra de respektive utenriksdepartementene og representanter fra Kommisjonens Generalsekretariat. Dette formatet gir en anledning til å diskutere for eksempel manglende innlemmelse, dersom det oppstår uenigheter mellom EØS/EFTA-landene og EU.

I 2014 og 2016 ble det enighet i EFTAs faste komité om to nye prosedyrer for raskere saksbehandling av noen grupper av uproblematiske rettsaker som ennå ikke er innlemmet i EØS.

Det ble etablert en såkalt forenklet prosedyre (simplified procedure) for rettsaker på veterinærområdet. Det er rettsaker som gjennomføres i norsk rett uten forutgående beslutning i EØS-komiteen. Det gjelder forordninger som ikke krever tilpasninger eller samtykke fra Stortinget eller tilpasningsrettsaker, og hvor det er avgjørende at de kommer på plass samtidig som bestemmelsene blir gjeldende i EU.

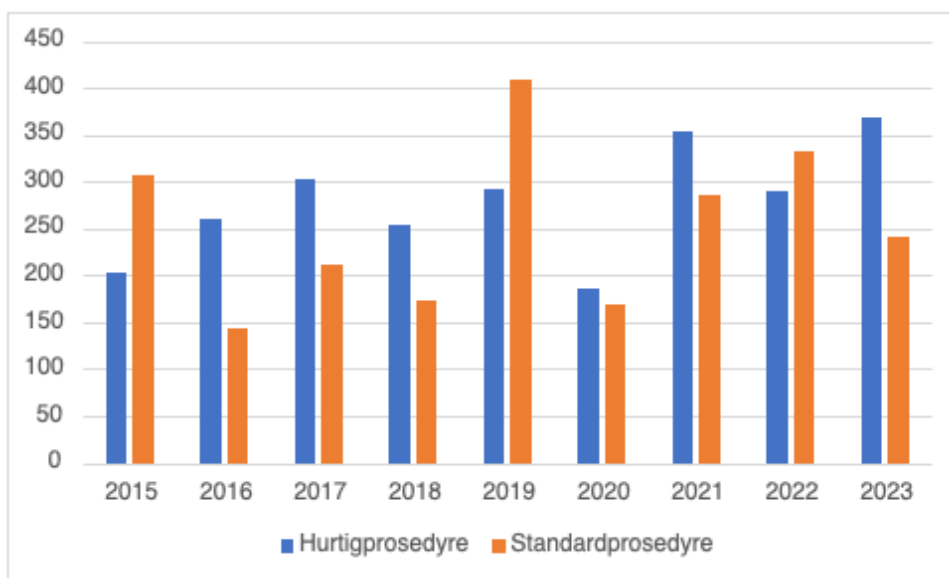
Forenklet prosedyre omfatter følgende rettsakter⁷:

- import fra tredjestater angående levende dyr, kjøledyr og animalske produkter,
- lister over virksomheter i tredjestater som er godkjent for eksport av levende dyr, kjøledyr og animalske produkter til Fellesskapet,
- sikkerhetsvedtak angående import fra tredjestater av levende dyr, kjøledyr, animalske produkter, næringsmidler eller fôr
- sikkerhetsvedtak mot EUs medlemsstater angående levende dyr, kjøledyr, animalske produkter, næringsmidler og fôr

EØS/EFTA-landene kan motsette seg bruken av forenklet prosedyre. Det må da begrunnes hvorfor hurtigprosedyren ikke kan brukes i det spesielle tilfellet. Fra 2012–2023 har 843 rettsakter blitt behandlet ved forenklet prosedyre. Disse rettsaktene er formelt sett ikke en del av EØS-avtalen, men EØS-komiteen tar regelmessig til etterretning en oppdatert liste med rettsakter som er behandlet etter denne prosedyren.

For å ta tak i etterslepet av rettsakter på andre områder ble det i 2016 etablert en ny hurtigprosedyre (fast track procedure) for rettsakter på flere andre sektorer. Det gjelder kun EU-regler som omhandler rent tekniske spørsmål, ikke krever tilpasningstekster og ikke skal forelegges Stortinget. De kan behandles etter denne hurtigprosedyren dersom de tre EØS EFTA-landene er enige om det. Prosedyren setter strammere tidsfrister for godkjenning slik at rettsaktene kan gå videre til beslutning i EØS-komiteen raskere enn det som er vanlig. Prosedyren kan når som helst avbrytes dersom nasjonale myndigheter ber om mer tid til å behandle saken.⁸

Rettsakter behandlet etter hurtigprosedyren, 2015–2023. Antall rettsakter. Kilde: EFTA-sekretariatet.



1.4.2 EFTA-sekretariatet

Selv om forvaltningen av EØS er et felles ansvar for EU og EFTA-landene, er EØS-maskineriet i Brussel helt avhengig av et sekretariat som holder orden på prosessen, og som

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/om-eos-notatbasen/id524179/>.

⁸ For en oversikt over hvilke rettsakter hurtigprosedyren omfatter, se *Handbook on EEA EFTA procedures* (2016).

kan bistå EØS/EFTA-landene i arbeidet. I Kommisjonens Generalsekretariat er det 4-5 årsverk som arbeider med EØS-oppgaver mens EFTA-sekretariatet, med 90 ansatte, på mange måter er navet i EØS-arbeidet i Brussel. Selv om EFTA også har andre oppgaver, og kontorer både i Brussel og Genève, anslås at 2/3 av de ansatte arbeider med EØS-sakene. Det er i utgangspunktet kun statsborgere fra EFTA-landene som er ansatt i EFTA-sekretariatet.

Oversikt over ansatte i EFTA-sekretariatet. Kilde: EFTA-sekretariatet.

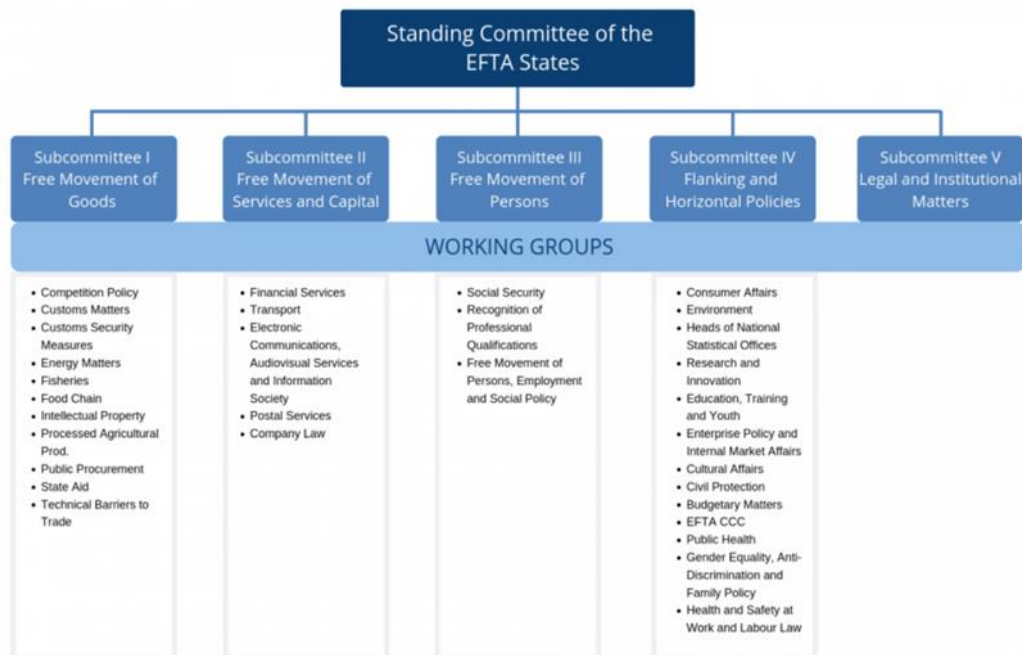
År	Island	Liechtenstein	Norge	Sveits	Andre	Totalt
2022	19	2	26	15	16	78
2021	20	2	25	15	19	81
2020	19	2	26	12	19	78
2019	21	2	21	13	22	79
2018	16	2	20	12	19	69
2017	18	2	22	11	20	73
2016	14	1	21	11	17	64
2015	15	1	24	13	17	70
2014	15	1	22	15	18	71
2013	17	2	24	15	16	74
2012	11	2	23	15	18	69

Det er nasjonale myndigheter i Island, Liechtenstein og Norge som har ansvaret for å vurdere og ta stilling til om nytt EU-regelverk eller nye programmer skal innlemmes i EØS-avtalen. I EFTAs arbeidsgrupper drøfter myndighetsrepresentanter fra de tre EØS/EFTA-landene og EFTA-sekretariatet spørsmål knyttet til innlemmelse av nytt regelverk. Et trettitalls arbeidsgrupper følger politikktutviklingen på sine fagområder og skal så tidlig som mulig identifisere særskilte problemstillinger av betydning for EØS. De inviterer også representanter fra Kommisjonen og Rådet til å gi orienteringer om aktuelle saker. Det opprettes nye arbeidsgrupper etter behov avhengig av politikktutviklingen i EU.

Sommeren 2023 besluttet EFTAs faste komité å opprette en arbeidsgruppe som skal se på hvilke konsekvenser rettsakter med særegne horisontale dimensjoner har for det indre marked og EØS/EFTA-statene. Arbeidsgruppen skal gi en vurdering av hvordan en kan sikre en mest mulig helhetlig tilnærming til slike rettsakter, for å ivareta EØS/EFTA-statenes interesser.

Oversikt over EFTAs arbeidsgrupper.⁹

⁹ <https://www.efta.int/eea/eea-institutions/standing-committee>.



EFTA-sekretariatet betjener også EFTAs parlamentariske komite som består av representanter fra medlemslandenes nasjonalforsamlinger og EFTAs konsultative komite som er sammensatt av representanter av representanter fra arbeidslivets parter.

Financial Mechanism Office (FMO) ble etablert i 2004 for å administrere finansieringsordningene (EØS-midlene). Formelt er FMO en del av EFTA-sekretariatet, men det opererer med en viss grad av selvstendighet. Antall ansatte i FMO er 70, opp fra over 50 i 2012. FMO er lokalisert i Brussel.

1.4.3 EFTAs overvåkningsorgan (ESA)

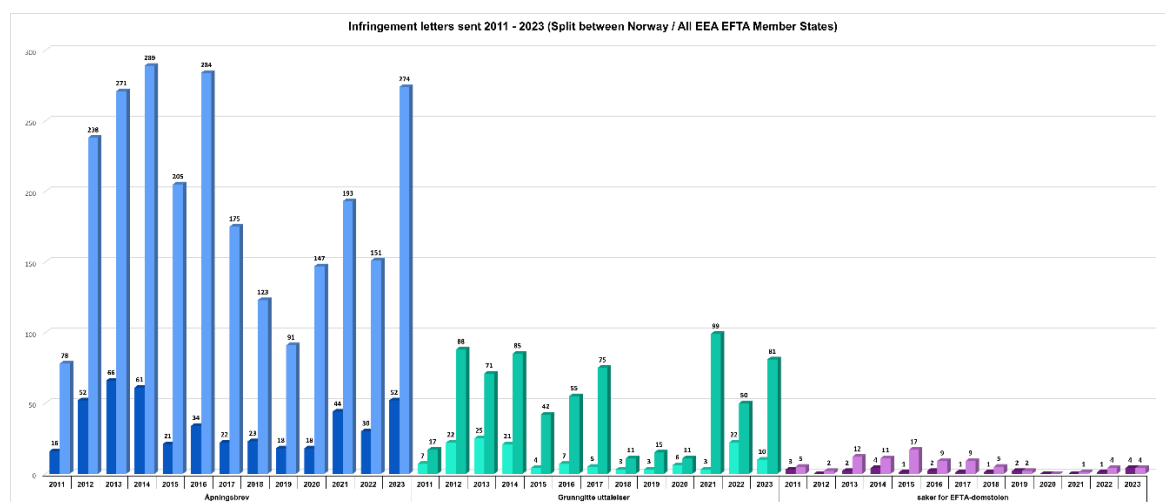
EFTAs overvåkningsorgan, ESA, er et uavhengig kontrollorgan som skal sikre at EØS/EFTA-statene oppfyller sine forpliktelser etter EØS-avtalen. ESA er EFTA-pilarens motstykke til Kommisjonen, men uten Kommisjonens politiske oppgaver. EØS-avtalen artikkel 109 forutsetter at Kommisjonen overvåker at EU-medlemsstatene oppfyller sine forpliktelser etter avtalen, mens ESA skal overvåke EØS/EFTA-statenes etterlevelse. ESA ledes av et kollegium på tre medlemmer som foreslås av Island, Liechtenstein og Norge, og utnevnes av de tre statene i fellesskap. De utnevner også ESAs president. ESA har rundt 70 medarbeidere.

ESAs kontrolloppgaver i EFTA-pilaren speiler Kommisjonens kontroll i EU-pilaren. Derfor legger artikkel 109 også opp til at ESA og Kommisjonen skal samarbeide og utveksle opplysninger. ESA har gjennom det siste året arbeidet for å styrke dialogen og samarbeidet med Kommisjonen både på toppledernivå og mellom de relevante delene av de to organisasjonene. Møtene anses som viktige tilskudd til de regulære kontaktene mellom Kommisjonen og ESA på saksbehandlernivå. Målet er å styrke den strategiske dialogen og informasjonsutvekslingen om aktuelle saker, både på konkurranse- og statsstøtteområdet og i forbindelse med traktatbruddsakene. Det ble avholdt et første møte mellom kollegiet og ansvarlig kommissær i mars 2023, dialogmøte på arbeidsnivå november 2023, i tillegg til et nytt møte mellom kollegiet og Kommisjonen i januar 2024.

Hvert halvår siden 1997 har ESA publisert en rapport, kalt indre markeds resultattavle, som gir status for nasjonal gjennomføring av EØS-regelverket for det indre marked i henholdsvis Norge, Island og Liechtenstein. I rapporten måles statene på manglende gjennomføring i nasjonal rett av direktiver og forordninger som allerede er en del av EØS-avtalen. Den siste resultattavlen fra februar 2024 viser at de tre EØS/EFTA-statene har redusert gjennomføringsunderskuddet og at antallet traktatbruddsaker synker. Norge har et gjennomføringsunderskudd på 0,8 prosent for direktiver. For forordninger er gjennomføringsunderskuddet i Norge på 0,5 prosent, det laveste siden juni 2020. ESA arbeider for tiden med 28 traktatbruddsaker mot Norge – ned fra 33 siden forrige resultattavle.

På samme vis som Kommisjonen kan ESA åpne en formell traktatbruddsak dersom en EØS/EFTA-stat ikke følger opp sine forpliktelser etter EØS-avtalen. En ny sak kan begynne med en klage eller fordi ESAs på eget initiativ gjør undersøkelser. Det første formelle skrittet er at ESA sender et åpningsbrev («Letter of formal notice») til den aktuelle EØS/EFTA-staten. Dersom saken ikke løses, er neste formelle steg en grunngitt uttalelse («Reasoned opinion»). Deretter kan ESA bringe saken inn for EFTA-domstolen i samsvar med ODA artikkel 31 (2). Norge er blitt tatt til domstolen fjorten ganger siden 2012-utredningen. Av disse sakene har ti handlet om forsinket eller manglende gjennomføring eller manglende oppfølging av dom fra EFTA-domstolen, mens fire har vært mer substansielle saker. I perioden 1994–2012 var antallet atten saker, hvorav ti gjaldt forsinket gjennomføring og åtte gjaldt substansielle saker.

Oversikt over antallet åpningsbrev, grunngitte uttalelser og saker for EFTA-domstolen, 2012–2023. Kilde: ESA.



Figur 5.2 viser at de aller fleste sakene aldri når domstolen. I en innledende fase, også før det er sendt et formelt åpningsbrev, kan mange saker løses i dialog mellom ESA og nasjonale myndigheter. Enten ved at ESA, etter kontakt og informasjonsutveksling med nasjonale myndigheter, finner at nasjonale tiltak ikke er et brudd på EØS-avtalen, eller at myndighetene gjør endringer slik at tiltakene er i overensstemmelse med EØS-rettens krav. Det er også eksempler på at saker lukkes på grunn av mangel på kapasitet.

Siden 1994 har ESA hatt årlige «pakkemøter» med norske myndigheter. På møtene diskuteres aktuelle saker og norske myndigheter inviteres til å bidra med relevant

informasjon. Formålet er å bidra til god dialog og informasjonsutveksling for raskt å kunne løse utestående saker.

På visse områder er ESA gitt utvidet kontrollmyndighet. For offentlige anskaffelser kan ESA kreve at nasjonale myndigheter innen en frist på 21 dager retter opp det ESA anser som klare brudd på anskaffelsesreglene, eller redegjør for hvorfor det ikke er rettet opp. I løpet av de siste ti årene har ESA ikke brukt denne myndigheten. I samme periode har ESA imidlertid sendt formell kunngjøring i henhold til artikkel 31 i ODA til Norge i fire saker om feilaktig gjennomføring eller anvendelse av EØS-regelverket for offentlige anskaffelser, og i fire saker om manglende gjennomføring/innlemmelse av EØS-regelverket for offentlige anskaffelser.

På konkurranserettens område håndhever ESA EØS-avtalen artikkel 53 (forbud mot konkurransebegrensende samarbeid), artikkel 54 (forbruk mot misbruk av dominerende stilling) og artikkel 57 (fusjonskontroll). ESA har siden 2012-utredningen truffet ett slikt vedtak, da Telenor i 2020 ble ilagt et gebyr på 112 millioner euro for brudd på EØS-avtalen artikkel 54. Telenor brakte saken inn for EFTA-domstolen, men gebyret ble opprettholdt.¹⁰

På statsstøtteområdet skal ESA godkjenne alle nye støtteordninger, og ny støtte skal meldes til ESA dersom den ikke faller inn under tidligere godkjente støtteordninger. ESA mottar også klager fra private aktører som mener at konkurrenter har fått ulovlig utbetalt statsstøtte. ESAs statsstøttevedtak er adressert til myndighetene som gir støtten, og ulovlig utbetalt støtte skal kreves tilbakebetalt. Berørte private rettssubjekter kan også bringe ESAs vedtak inn for EFTA-domstolen. EU gir retningslinjer som beskriver nærmere hva som kan være lovlig støtte. Disse retningslinjene gjøres også gjeldende for ESA.

De siste årene har EUs grønne giv, pandemien og krigen i Ukraina gjort at EU har gitt medlemsstatene vesentlig økt handlingsrom. I 2020 vedtok EU et midlertidig rammeverk for å gjøre det mulig for medlemsstatene å bruke statsstøtte til å avhjelpe økonomien i forbindelse med pandemien. Siden er det endret syv ganger og inkluderer også støtte til tiltak på grunn av krigen i Ukraina. Den kraftige økningen i statsstøtte under pandemien, i tillegg til veksten i støtte begrunnet med klima-, energi- og miljøhensyn, har gjort at ESA i perioder har hatt en uvanlig stor saksmengde slik at noen enkeltsaker ikke er blitt prioritert

I de senere år er antallet traktatbruddsaker anlagt av Kommisjonen sterkt redusert sammenlignet med tidligere perioder. Det har vært pekt på at en årsak til dette kan være at Kommisjonen har valgt å flytte fokuset bort fra langvarige traktatbruddsprosesser og over på andre metoder for å sikre raskere prosess og dermed etterlevelse, slik som dialog med medlemsstatene og andre utenomrettslige metoder.¹¹ Nedgangen i antallet traktatbruddsaker speiles i noen grad i EFTA-pilaren. Siden 2017 har det vært en nedgang i antallet traktatbruddsaker anlagt av ESA, og i perioden 2019–2021 anla ESA bare én traktatbruddsak for EFTA-domstolen. Nedgangen i antall traktatbruddsaker også i EFTA-pilaren kan indikere at ESA i noen grad har valgt å følge Kommisjonens eksempel.¹²

¹⁰ Gebyret ble utbetalt til de tre EFTA-statene ut fra den nøkkel som brukes for finansieringen av ESA og EFTA-domstolen. Gebyrets størrelse medførte at kontrollorganene i EFTA-pilaren i realiteten har vært selvfinansierte i en årrekke.

¹¹ Se nærmere Hannesson (kommer), s. 8 som viser til at Kommisjonen i 2006 anla 254 traktatbruddsøksmål for EU-domstolen mens det tilsvarende antallet i 2021 var 23 saker.

¹² Jf. Hannesson (kommer), s. 8.

Økt omfang og tempo på utviklingen av ny EU-lovgivning påvirker også ESA. I løpet av den siste tiårsperioden har antallet komplekse og arbeidskrevende saker bidratt til en betydelig økt arbeidsmengde. Nytt regelverk innenfor blant annet samferdsel og IKT har gitt ESA flere arbeidsoppgaver, som blant annet innebærer tett samarbeid med EUs byråer på transportområdet. ESAs rolle overfor EU-byråer innenfor energi og finans har også gitt ESA nye, mer forvaltningspregede oppgaver som har satt organisasjonen under press, og som krever spesialistkompetanse. ESA har som oppgave å overvåke og rapportere om Norge og Island oppfyller sine klimaforpliktelser, slik disse nå framgår av den såkalte klimaavtalen fra 2019, som innebærer nye oppgaver.¹³ I tillegg er ESA blitt gitt en rolle i oppfølgingen av separasjonsavtalen mellom EØS/EFTA-statene og Storbritannia etter brexit.¹⁴ ESA har også flere andre forvaltningsoppgaver. Blant annet inneholder EØS-regelverket flere meldeplikter, slik som kravet til notifisering av tekniske regler til ESA.¹⁵

1.4.4 EFTA-domstolen

Under to-pilarsystemet er EFTA-domstolen EØS EFTA-pilarens motstykke til EU-domstolen. EØS-avtalen art. 108 nr. 2 pålegger EFTA-statene å opprette en egen domstol, men de rettslige rammene for domstolens virksomhet finner vi i Overvåknings- og Domstolsavtalen, ODA, domstolens egne vedtekter nedfelt i ODA protokoll 5 og domstolens rettergangsordning. EFTA-domstolen er langt på vei konstruert som en mindre utgave av EU-domstolen. EFTA-domstolen består i dag av tre dommere som velges ut «blant personer hvis uavhengighet er uomtvistelig, og som fyller de krav som stilles for å inneha de høyeste dommerembeter i deres hjemland, eller hvis faglige dyktighet som jurister er alminnelig anerkjent», jf. ODA art. 30 første ledd. Dommerne utnevnes for seks år av gangen og velger selv sin president. Presidenten utnevnes for tre år av gangen. EFTA-domstolen har som EU-domstolen sitt sete i Luxemburg. Alle realitetsavgjørelser treffes av samtlige tre dommere, jf. ODA art. 28.

I NOU 2012:2 ble EFTA-domstolen beskrevet som en «konstruksjon med visse spenninger – materielt og institusjonelt» (s. 226) samtidig som det ble påpekt at EFTA-domstolens eksistens var nødvendig for at EØS-avtalen skal fungere etter sin hensikt. Utvalget mente derfor at det var en god ide om man undersøkte mulighetene for reform av EFTA-domstolen, ikke bare for å styrke domstolens sakstilfang, men også dens stilling. (s. 226). I den forbindelse ble det vist til at EFTA-domstolen selv, i 2011, hadde tatt til orde for en institusjonell reform av domstolen. Blant annet hadde EFTA-domstolen foreslått at domstolen skulle gis mulighet til å innkalle flere ad hoc dommere i viktige saker og at det skulle etableres et panel for å vurdere kompetansen til nye søkere til dommerstillinger. Det ble også foreslått at det skulle innføres en ordning med en fast generaladvokat. Ingen av disse forslagene har blitt fulgt opp og domstolens institusjonelle rammer er de samme i dag som det de var i 2012.

I NOU 2012:2 ble det påpekt at EFTA-domstolens største utfordring var at sakstilfanget var for lite, og spesielt sett opp mot det tilsvarende sakstilfanget for EU-domstolen. Det ble også fremhevet at nasjonale domstoler i Norge avgjør en rekke EØS-saker uten at EFTA-domstolen anmodes om å avgi en rådgivende uttalelse. I perioden 1994-2011 avgjorde EFTA-domstolen i overkant av 130 saker, og utredningen påpekte at antallet substansielle saker lå på rundt 5-6 saker i året. Sakstilfanget for EFTA-domstolen de siste 10 årene ser ut

¹³ Se nærmere EØS-komitebeslutning nr. 269/2019.

¹⁴ Se separasjonsavtalen artikkel 64 (3) og artikkel 2 i protokoll 9 til ODA.

¹⁵ Se Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/1535 av 9. september 2015 om en informasjonsprosedyre for tekniske forskrifter og regler for informasjonssamfunnstjenester.

til å ha økt noe sammenliknet med sakstilfanget de første 18 årene. I perioden 2012 til 2022 har EFTA-domstolen avsagt om lag 200 avgjørelser. Det årlige sakstilfanget har variert fra ni saker (2022) til 27 saker (2014). De siste fem årene har EFTA-domstolen avsagt henholdsvis 13 saker i 2018, 11 saker i 2019, 12 saker i 2020, 17 saker i 2021, og ni saker i 2022.¹⁶

Hvilke søksmålstyper EFTA-domstolen er gitt kompetanse til å behandle følger av ODA. EFTA-domstolen er blant annet gitt kompetanse til å avgjøre traktatsbruddsøksmål som ESA anlegger mot nasjonale myndigheter, jf. ODA art. 31. EFTA-domstolen behandler også søksmål som anlegges mot ESA av en EFTA-stat eller av private rettssubjekter dersom disse er direkte eller personlig berørt av ESAs vedtak eller handlinger. Dette kan være ugyldighetssøksmål etter ODA art. 36, så vel som unnlattessøksmål etter ODA art. 37 eller erstatningssøksmål etter ODA art. 39. ODA art. 34 regulerer EFTA-domstolens kompetanse til å avgi rådgivende uttalelser om forståelsen av EØS-regelverket. Bestemmelsen er utformet etter mønster av den tilsvarende kompetansen EU-domstolen har til å avsi prejudisielle avgjørelser som i dag er regulert i TEUV art. 267, men med noen prinsipielt viktige forskjeller som er begrunnet i EØS-avtalens særtrekk. Til forskjell for hva som er tilfellet for nasjonale domstoler i EUs medlemsstater har EFTA-statenes nasjonale domstoler i utgangspunktet ingen plikt til å anmode EFTA-domstolen om rådgivende uttalelse. Formelt sett er uttalelsene heller ikke bindende.

ODA art. 31 gir ESA kompetanse til å gå til traktatbruddsøksmål mot EFTA-statene dersom ESA mener at det foreligger brudd på EØS-avtalen. Det er en lang prosess fra ESA åpner en undersøkelsessak og frem til et eventuelt søksmål for EFTA-domstolen. I perioden 2012-2022 har ESA anlagt 13 slike saker mot Norge.¹⁷ Av traktatbruddsakene har syv vært av mer formell karakter. Disse sakene har handlet om forsinket gjennomføring av direktiver og forordninger og manglende etterlevelse av EØS-avtalen, uten at det har vært reell uenighet mellom norske myndigheter og ESA om tolkningen av EØS-avtalen når saken har kommet opp for EFTA-domstolen. To av sakene har handlet om manglende etterlevelse av en fellende traktatbruddsdom.¹⁸

EFTA-domstolen har i alt avsagt fire avgjørelser av substansiell karakter hvor det også har vært reell uenighet mellom ESA og norske myndigheter om forståelsen av EØS-avtalen som ikke ha latt seg løse på et tidligere stadium i prosessen. Sakene er derfor gjerne av stor betydning, enten politisk eller rettslig. De fire sakene EFTA-domstolen har hatt til behandling er følgende:

- **Barnetrygd** - sak E-6/12, ESA mot Norge – dom 2023, barnetrygd (Norge tapte delvis).
- **ESA mot Norge** - sak E-4/17 ESA mot Norge – dom 2018, anbudsreglene (Norge tapte).
- **Foreldrepenger** – sak E-1/18 ESA mot Norge – dom 2019, foreldrepenger ved pappapermisjon (Norge vant).

¹⁶ Tallene er hentet fra EFTA-domstolens årsrapporter for de respektive årene. Årsrapportene er tilgjengelige på www.eftacourt.int.

¹⁷ I tillegg er det (per mai 2023) en verserende sak for EFTA-domstolen, sak E-15/22 om manglende oppfyllelse av forordning 29/2009 art. 3 (1) og 7 (1) om fastsettelse av krav til datalinjetjenester.

¹⁸ Dette gjelder henholdsvis sak E-19/14 om manglende etterlevelse av dommen mot Norge i sak E-4/11 om eierskapsbegrensninger i børsloven og sak E-4/16 om manglende etterlevelse av dommen i sak E-13/13 om regler mot hvitvasking og terrorfinansiering.

- **ESA mot Norge** - sak E-9/20 ESA mot Norge, dom 2021, bosteds- og nasjonalitetskrav for styremedlemmer (Norge tapte).

Sak E-6/12 gjaldt spørsmålet om NAVs praksis om rett til barnetrygd var i strid med trygdeforordningen av 1971. EFTA-domstolen kom til at forvaltningspraksisen var i strid med forordningens artikkel 1 (f), men forkastet ESAs påstand om at det forelå brudd på artikkel 76. Sak E-4/17 gjaldt spørsmålet om Norge hadde brutt sine forpliktelser etter anskaffelsesdirektivet fordi Kristiansand kommune ikke hadde utlyst anbudet for bygging av et parkeringsanlegg under Torvet i Kristiansand. EFTA-domstolen ga ESA fullt medhold i saken. I sak E-1/18 ble Norge derimot frikjent av EFTA-domstolen. Spørsmålet i saken var om norske regler for foreldrepenger innebar kjønnsdiskriminering i strid med likestillingsdirektivet. For at likestillingsdirektivet skulle komme til anvendelse måtte de norske reglene om foreldrepenger gjelde tilsettings- og arbeidsvilkår. EFTA-domstolen kom til at dette ikke var tilfellet og de norske reglene var derfor ikke i strid med EØS-avtalen. Sak E-9/20 handlet om norske regler om bosteds- og nasjonalitetskrav for styremedlemmer, daglige ledere og stiftere var i strid med etableringsretten etter EØS-avtalen artikkel 31. EFTA-domstolen kom til at den norske lovgivningen utgjorde en restriksjon på etableringsfriheten som ikke kunne rettfærdiggjøres blant annet fordi kravene ikke var gjennomført på en tilstrekkelig konsekvent og systematisk måte.

Traktatbruddsakene har som for tidligere perioder angått flere forskjellige rettsområder, men antallet saker ser ut til å ha holdt seg relativt stabilt. Til sammenlikning behandlet EFTA-domstolen ni substansielle traktatbruddsøksmål i perioden 1994-2012.

Der antallet traktatbruddsaker har holdt seg relativt stabilt sammenliknet med tidligere perioder har derimot den judisielle dialogen mellom EFTA-domstolen og norske domstoler blitt styrket ved at antallet anmodninger om rådgivende uttalelser fra Høyesterett har økt markant sammenliknet med hva som var tilfellet tidligere. I perioden fra 1994 og frem til 2012 anmodet Høyesterett EFTA-domstolen om rådgivende uttalelser i kun tre saker (sak E-5/97, sak E-1/99 og sak E-3/02).¹⁹ I perioden fra 2002 og frem til 2015 kom det ingen anmodninger fra Høyesterett. Sak E-14/15 Holship markerte slutten på denne stillstandsperioden og fra 2015 har Høyesterett anmodet EFTA-domstolen om rådgivende uttalelser i ti saker. En av de rådgivende uttalelsen har inngått i en sak behandlet av Høyesterett i storkammer og en i en sak behandlet av Høyesterett i plenum. Det er grunn til å anta at økningen i antallet anmodninger fra Høyesterett har bidratt til å styrke EFTA-domstolens legitimitet som en sentral fortolker av EØS-avtalen.

Både nasjonale myndigheter og private rettssubjekter kan gå til direkte søksmål mot vedtak fattet av ESA. Norske myndigheter har ikke bragt inn noen slike saker for EFTA-domstolen i perioden, men private rettssubjekter har til sammen bragt inn 13 saker. Den mest ressurskrevende saken innenfor denne kategorien er trolig konkurransesaken E-12/20 Telenor ASA og Telenor Norge AS mot ESA. Saken handlet om brudd på EØS-avtalen artikkel 54 om misbruk av dominerende stilling. EFTA-domstolen opprettholdt ESAs vedtak om å ilegge en bot på 112 millioner EUR. Dette er den største boten ESA noen gang har ilagt.

EFTA-domstolen er etablert som en selvstendig og uavhengig domstol. Samtidig skal EFTA-domstolen følge den dynamiske utviklingen i EU-domstolen og legge samme tolkning som EU-domstolen til grunn. I NOU 2012:2 ble dette beskrevet som en krevende balansegang, men utvalget konkluderte med at EFTA-domstolen «i det alt vesentlige har klart

¹⁹ Anmodningen i sak E-5/97 ble trukket av Høyesterett.

balansegangen og etablert en rettspraksis som er ensartet med EU-domstolen». (s. 221). Utviklingen i EFTA-domstolens praksis de siste 10 årene bekrefter at domstolen fortsatt i det alt vesentlige håndterer denne balansegangen og EFTA-domstolen bestreber seg på å sikre at det ikke skal oppstå konflikt mellom EU-domstolen og EFTA-domstolens tolkning av felles regelverk. Et eksempel på EFTA-domstolens tilnærming gir Fosen-Linjen saken hvor EFTA-domstolen avga en rådgivende uttalelse i to omganger. (Sak E-16/16, Fosen Linjen I og sak E-7/18, Fosen Linjen II). I den første uttalelsen tolket EFTA-domstolen det anskaffelsesrettslige håndhevelsesdirektivet (direktiv 89/665) slik at ethvert brudd på anskaffelsesregelverket var tilstrekkelig til å utløse erstatningsansvar for oppdragsgiver. Etter at lagmannsretten hadde avsagt avgjørelse i saken bestemte Høyesterett å anmode EFTA-domstolen om en ny rådgivende uttalelse hvor EFTA-domstolen ble bedt om en «klargjøring og utdyping, eventuelt en revurdering, av det svar som ble gitt» i den første uttalelsen.²⁰ Dette ble blant annet gjort under henvisning til at EU-domstolen i ettertid hadde avsagt en avgjørelse som gjorde det klart at direktivet bare fastsetter en minimumsharmonisering. Til tross for at den ene parten, Fosen Linjen, hadde anført at EFTA-domstolen burde besvare anmodningen med å vise til sin tidligere uttalelse foretok EFTA-domstolen en helt ny vurdering og valgte å justere svaret som ble gitt i den første uttalelsen blant annet ved å fremheve den nye dommen fra EU-domstolen.

En utfordring for EFTA-domstolens balansegang er at der EØS-avtalens hoveddel har ligget fast siden 1992 har EØS-relevante bestemmelser i EU-traktatene gjennomgått flere endringer, senest ved ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten i 2009. Med Lisboa-traktaten ble også EUs pakt om grunnleggende rettigheter en del av EUs primærrett med samme status som traktatene. EFTA-domstolen har selv vært oppmerksomme på denne utfordringen. I sak E-28/15 Jabbi uttaler domstolen blant annet at «The court notes that a gap between the two EEA pillars has emerged since the signing of the EEA Agreement in 1992. This gap has widened over the years».²¹ EFTA-domstolens tilnærming til situasjoner hvor EU-domstolen har kommet til et resultat som ikke kan forankres i et tilsvarende EØS-rettslig grunnlag har så langt/i en del tilfeller vært å sikre ensartethet i resultatet, selv om dette har medført at EFTA-domstolen har måttet bygge på et annet rettslig grunnlag enn hva EU-domstolen har gjort.

2. Norge i Brussel

2.1 Norges delegasjon til EU

EU-delegasjonen er Norges største utenriksstasjon. EU-delegasjonen «følger utviklingen i EU-samarbeidet på områder som er viktige for Norge» og skal «fremme norske bidrag, synspunkter og innspill overfor EUs institusjoner».²²

I 2023 hadde delegasjonen 58 ansatte. En tredel var utsendte tjenestemenn- og kvinner fra Utenriksdepartementet, mens resten er rekruttert fra de andre departementene. De er formelt sett spesialråder, også kalt fagråder, som skal dekke et spesifikt politikkområde for sitt hjemmedepartement. Landbruks- og matdepartementet, Justisdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har flere utsendte fagråder for å dekke flere fagfelt og brede politikkområder. Stasjonen er nylig tilført én stilling som blant annet skal jobbe med det grønne skiftet.

²⁰ Se Høyesteretts anmodning om rådgivende uttalelse i sak E-7/18, Fosen II, punkt 5.

²¹ Jf. Sak E-28/15 Jabbi avsnitt 62. Utfordringen omtales gjerne som problemet med «the Widening gap», se Arnesen mfl, 2022, s. 62-63.

²² <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/norges-delegasjon-til-eu/om-delegasjonen/id685974/>.

De fleste spesialutsendingene er rekruttert fra det departementet som sender dem ut, og er midlertidig ansatt i utenriksstjenesten. Antallet medarbeidere på delegasjonen har vært ganske stabilt i løpet av tiårsperioden med 51-58 ansatte, inkludert både utsendte og lokalt ansatte. Flere departementer har prioritert å være til stede i Brussel for å følge utviklingen i EU og EØS. Omfanget og kvaliteten på kontakten mellom EU-delegasjonen og myndighetene i Norge varierer. Det er hovedsakelig fagdepartementene som holder kontakten med EU-delegasjonen. Dette mønsteret er stabilt over tid. EU-delegasjonen bidrar til å identifisere saker på et tidlig tidspunkt, å informere departementer hjemme om status og utvikling i saker som er viktig for Norge, men også å danne nettverk som gir mulighet for å formidle norske posisjoner. EU-delegasjonen tar også imot flere tusen besøkende hvert år, fra skoleklasser/studenter til myndighetsrepresentanter, for å orientere om Norges forhold til EU.

Oversikt over antallet ansatte i Norges delegasjon til EU, 2013-2023.²³ Kilde: EU-delegasjonen.

ÅR	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UTSENDTE	37	39	37	37	37	37	37	37	37	34	40
LOKALT ANSATTE	16	16	17	17	18	18	17	17	17	17	18
Totalt	53	55	54	54	55	55	54	54	54	51	58

2.2 Norsk deltakelse i EUs ekspertgrupper

EU hviler tungt på ekstern ekspertise i ulike deler av beslutningsprosessen. Kommisjonen har utviklet et bredt spekter av ekspertgrupper, der nasjonale myndigheter dominerer, som bistår Kommisjonen i utformingen av ny EU-politikk. DGene bruker ekspertgrupper til å utarbeide forslag som både teknisk – og politisk – er best mulig.²⁴ Det er med andre ord ikke kun et spørsmål om tilgang på kompetanse, men også å få bedre kunnskap om hvordan medlemsstater stiller seg til Kommisjonens forslag.²⁵ Ekspertgruppene kan være permanente eller midlertidige, men alle ledes av Kommisjonen.

EØS-avtalen gir representanter for EØS/EFTA-landene adgang til deltakelse i regelverksutviklingen ved å delta i Kommisjonens ekspertgrupper. Det er en viktig kilde til informasjon, og deltakerne oppfordres til å delta aktivt i diskusjoner om utformingen av regelverk på et tidlig tidspunkt. Representantene fra EØS/EFTA-landene fratrer møtet når saker skal opp til avstemming. Norsk deltakelse i EUs ekspertgrupper, gir også en mulighet til å medvirke i utformingen av EUs regelverk.

EØS-avtalen gir den mest vidtrekkende tilgangen til ekspertgruppene, men deltakelse henger også sammen med prioriteringer og kapasitet.²⁶ EFTA-sekretariatet anser at om lag 400 av Kommisjonens rundt 600 ekspertgrupper kan være relevante for EØS/EFTA-statene. Norge deltar i rundt 300 grupper, mens Island og Liechtenstein deltar i 175–200. Sveits og Tyrkia deltar også i flere ekspertgrupper, i samme omfang som Liechtenstein.²⁷

På en rekke områder har Kommisjonen ansvaret for å vedta utfyllende regelverk, mye på samme måte som Regjeringen vedtar forskrifter. Gjennom såkalte komitologikomiteer, kontrollerer gir medlemsstatene formelle uttalelser om utkast til regelverk, og kontrollerer

²³ Tabellen inkluderer ikke praktikanter og korttidsansatte.

²⁴ Metz (2015).

²⁵ Christensen m.fl. (2015).

²⁶ Gstöhl og Frommelt (2023).

²⁷ Gstöhl og Frommelt (2023), s. 1517.

dermed hvordan Kommisjonen utøver sin delegerte lovgivningsmyndighet. Norske aktører deltar også i komitologikomiteer, men formelt uten voteringsrett. Komitémedlemmene utpekes av nasjonale myndigheter og representerer disse formelt i komiteene. Vanligvis vil det være representanter fra fagdepartementer eller underliggende etater som møter i komitologikomiteene.²⁸

2.3 Nasjonale eksperter

Stillinger i EUs institusjoner er i utgangspunktet forbeholdt statsborgere fra EUs medlemsstater. Ett unntak er ordningen med nasjonale eksperter som utgjør rundt 1000 av Kommisjonens administrativt ansatte, og bidrar inn i arbeidet med politikkutforming. Nasjonale eksperter er utsendte nasjonale byråkrater som arbeider midlertidig for Kommisjonen.

Nasjonale eksperter innebærer ekstra ressurser for Kommisjonen, siden de lønnes av medlemslandene. For medlemslandene gir ordningen en mulighet til å øke sin kunnskap om hvordan EU fungerer og hvordan politikken utformes, som vil være nyttig for nasjonal forvaltning. Nasjonale gir et kontaktpunkt inn i EU, men skal samtidig ikke ta imot instruksjoner fra sine hjemlige regjeringer. Studier viser at norske, nasjonale eksperter tilpasses rollen som ordinær tjenestemann relativt raskt etter ansettelse.²⁹

De fleste av de norske ekspertene er såkalte «in kind»-eksperter, knyttet til programsamarbeid, og dermed å regne som budsjettmessige bidrag fra EØS EFTA-landene. Resten er bilaterale eksperter «sekondert» på grunnlag av avtaler mellom den enkelte virksomhet i Norge og EU-institusjonen. Det er også etablert en ordning med hospitering i Kommisjonen. Hvert halvår tilbys tre forvaltningsansatte 3-5 måneders opphold i Kommisjonen gjennom ordningen, National Experts in Professional Training (NEPT). Nasjonale eksperter kan være ansatt i Kommisjonen i maksimum 4 år.

Per februar, 2024 har Norge 31 utsendte som arbeider for ulike DGER. Det er stor variasjon mellom ulike politikkområder. De tre største gruppene av utsendte er til DG Eurostat, DG EAC og DG EMPL. Til sammenligning er det én stilling i DG Clima (ubesatt). 2012-utredningen påpekte at muligheten for å sende nasjonale eksperter til EU-byråene var lite benyttet. Per februar, 2024, har Norge to utsendte til EU-byråer, i henholdsvis European Environmental Agency (EEA) og European Union Agency for Asylum (EUAA). I tillegg er det tre norske eksperter i European External Action Service (EEAS).

En DIFI-rapport fra 2012 om Norges nasjonale eksperter i Kommisjonen, utarbeidet på oppdrag fra UD og FAD, pekte på store forskjeller mellom hvordan ordningen med nasjonale eksperter brukes. De fant at bilaterale eksperter i større grad ble brukt strategisk, enn eksperter tilknyttet programsamarbeid. De pekte videre på at ordningen i første rekke ses på som et kompetanseutviklingstiltak, og at det var lite fokus på hvordan den enkelte virksomhet kunne ha nytt av ordningen. På tross av retningslinjer utarbeidet i 2008, mente rapporten at dette skyldtes en manglende overordnet strategi for ordningen. Den faglige kontakten mellom forvaltningen og ekspertene var begrenset, og ekspertene selv, beskrev lav interesse i forvaltningen om informasjon fra EU. Det mangler også en strategi for mottak av hjemvendte eksperter. Rapporten fra DIFI konkluderte med at ordningen med nasjonale eksperter er et

²⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/ekspertgrupper-og-komiteer/id685156/>.

²⁹ Trondal m.fl. (2008).

godt tiltak for å øke EU-kompetansen i forvaltningen, men at det krever et klart mål, og en klar strategi, for å bygge opp en slik kompetanse.³⁰

DIFIs observasjoner om norske nasjonale eksperter finnes igjen i andre EU-land. En svensk studie, for eksempel, peker på at den svenske sentralforvaltningen mangler overblikk, strategier for, og kunnskaper om sine nasjonale eksperter.³¹ Også i Norge ser utfordringene med utnyttelsen av ordningen med nasjonale eksperter ser ut til å vedvare. *Departementenes EØS-arbeid*, peker på at bruken av nasjonale eksperter bør benyttes strategisk til å bygge opp kompetanse i departementene, og at departementene bør vurdere tiltak for å få flere til å benytte seg av ordningene.³²

2.4 Norsk deltakelse i administrative nettverk

Kommisjonen har begrenset kompetanse når politikk skal iverksettes og håndheves i medlemslandene. For å kompensere for dette forvaltningsunderskuddet bruker Kommisjonen et omfattende sett med verktøy for å overvåke og sikre overholdelse av EUs regler. Traktatbruddprosedyrer er ett slikt verktøy. Fra 1970- til begynnelsen av 2000-tallet, satte Kommisjonen mange traktatbruddsaker. Mellom 2004-2018 falt antallet igangsatte prosedyrer med over 60 prosent. Antallet saker som Kommisjonen refererte videre til EU-domstolen, falt med over 80 prosent.³³

Kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har alltid muligheten for å åpne formell prosedyre mot en stat som ikke har på plass vedtatt EU-regelverk innen gjennomføringsfristen eller hvor gjennomføring og håndheving vurderes å være i strid med EU- eller EØS-retten. Som et alternativ til traktatbruddprosedyrer har det kommet på plass en rekke ulike EU/EØS-mekanismer for å løse akutte problemer og klagesaker på det indre markedet. Kommisjonen anser at disse instrumentene er bedre egnet til å bistå næringsliv og borgere enn langdryge formelle traktatbruddprosedyrer.

Europeiske Administrative Nettverk er én slik mekanisme. Det er store variasjoner mellom oppgavene slike nettverk har, men målet er å samarbeide for å hindre sprik mellom vedtatt regelverk og nasjonal iverksetting.³⁴ Det finnes i dag en rekke administrative nettverk, og de har økt over tid. En studie av fem politikkområder – helse, sosial velferd, miljø, innvandring, og det indre marked – identifiserte 139 nettverk etablert for å forbedre iverksetting og håndheving av EU-lovgivning.³⁵ Nettverkene muliggjør tettere samarbeid og effektiv problemløsning, uten at Kommisjonen eller EU-byråer gis mer makt. Noen nettverk ligger under Kommisjonens DGer, andre er tilknyttet EU-byråer, mens flere nettverk har en langt mer uavhengig status.³⁶

Nettverkene består av representanter fra nasjonale myndigheter, primært fra departementer og/eller direktorater og tilsyn med iverksettings- eller håndhevingsoppgaver. De minst forpliktende nettverkene deler informasjon og råd om iverksettings- håndhevingspraksis. Andre nettverk utveksler data. Gjennom Health Technology Assessment Network deles for eksempel data om hvilke medisiner og medisinsk utstyr som gir mest verdi for pengene. På den måten foretar medlemmene av nettverket felles vurderinger av helseteknologi. Deltakelse

³⁰ DIFI (2012).

³¹ Jacobsson og Sundström (2020).

³² Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

³³ Kelemen og Pavone (2022).

³⁴ Martinsen m.fl. (2022).

³⁵ Mastenbroek m.fl. (2022).

³⁶ Levi Faur (2011).

i nettverket er frivillig, og ble innlemmet i EØS-avtalen i 2014. Norge (og Island) er med som observatører. Innenfor andre helsenettverk, som Cross-Border Health Care Expert Group, er det også særlig tett samarbeid mellom nordiske land.³⁷

I den andre enden av skalaen, finner vi nettverk som kontrollerer nasjonale produkter eller har som målsetning å harmonisere nasjonal praksis.³⁸ Et eksempel på et slikt nettverk er SOLVIT. SOLVIT gir medlemslandene en institusjonell infrastruktur for å løse dagligdagse problemer med manglende overholdelse av EUs indre markedsregelverk, for eksempel på områder som visum og oppholdstillatelse, anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner, pensjonsrettigheter og familieytelser.³⁹ Gjennom SOLVIT-nettverket er målsetningen å komme til bilaterale løsninger mellom nasjonale myndigheter, på vegne av borgere og bedrifter. Det finnes et SOLVIT-senter i alle EØS-land. SOLVIT behandler kun saker om brudd på EØS-avtalens regler om det indre marked. SOLVIT-sentrene forsøker å løse saker uformelt, uten å gå veien om formell klagebehandling i EFTAs overvåkingsorgan eller domstolsbehandling.⁴⁰

3. Forvaltning av EØS-avtalen nasjonalt

3.1 Et europeisk administrativt system

Norsk sentralforvaltning kan sies å utgjøre en integrert del av EUs administrative orden. Med det menes at norske forvaltningsansatte deltar i utforming og iverksetting av EUs politikk. Som beskrevet over, legger EØS-avtalen til rette for norsk deltakelse på flere arenaer. På grunn av dette administrative samarbeidet har det utviklet seg tette forbindelser mellom norske direktorater og tilsyn, EUs byråer, Kommisjonen og tilsvarende direktorater og tilsyn i EUs medlemsland.

Fremveksten av en integrert administrativ orden på EU-nivå kjennetegnes av sammenkoblingen av nasjonale og overnasjonale organer, ytterligere vevet sammen av uformelle administrative nettverk.⁴¹ Administrative organer på EU-nivå griper slik sett inn i nasjonal forvaltning, men nasjonal forvaltning er samtidig en aktiv del av arbeidet med å utforme, koordinere og gjennomføre europeisk politikk. Litteraturen beskriver nasjonal forvaltning som primært nasjonal, og at deltakelsen i EUs administrative system har kommet i tillegg, eller på toppen av dette. Kommisjonen er EUs primære utøvende makt, men har et begrenset forvaltningsapparat, og er derfor avhengig av at medlemsstatene iverksetter politikken som er vedtatt på EU-nivå. Over tid har imidlertid Kommisjonen, sammen med EU-byråene, involvert seg i økende grad i nasjonal praktisering av EUs regelverk. Som regel skjer dette gjennom direkte kontakt med direktorater og tilsyn. Forskere peker på at dette sektorielle samarbeidet forsterkes av lignende organisering på EU- og norsk nivå.⁴²

For å styrke lik praktisering av regelverk på tvers av medlemslandene, har EU utvidet sin direkte iverksettingskapasitet, blant annet gjennom etablering av EU-byråer.⁴³ Samtidig arbeider både Kommisjonen og EU-byråene tett med underliggende etater nasjonalt, ofte uten at departementet blir involvert.⁴⁴ Som et resultat blir norske direktorater og tilsyn koblet på

³⁷ Schram m.fl. (2022).

³⁸ Martinsen m.fl. (2022).

³⁹ Martinsen m.fl. (2022).

⁴⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/handel-i-eos/hvem-kan-hjelpe/id645152/>.

⁴¹ Bauer og Trondal (2015).

⁴² Egeberg og Trondal (2009).

⁴³ Se vedlegg 3.

⁴⁴ Egeberg og Trondal (2009); Trondal og Kühn (2018).

en felleseuropeisk administrasjonsstruktur, i tillegg til den nasjonale. Tabellen under viser hvordan departements- og direktoratansatte sier de prioriterer dersom det ved inkorporering eller praktisering av EU-regler oppstår konflikt mellom politisk ledelses ønsker og EU-reglernes krav. Tabellen viser at direktoratsansatte i større grad enn departementsansatte vil prioritere EU-reglernes krav. Samtidig er det også flere i direktoratene som primært vil følge politisk ledelse. Det store flertall av respondenter vil imidlertid forsøke å tilfredsstille både politisk ledelses ønsker og EU-reglernes krav.

Prioriteringer ved inkorporering eller praktisering av EU-regler, dersom konflikt oppstår (andel i prosent). Kilde: Sentraladministrasjonsundersøkelsen, 2016.

	Departement	Direktorat
Primært ivareta politisk ledelses ønsker	11	15
Søke å ivareta både politisk ledelses ønsker og EU-reglernes krav	84	68
Primært ivareta EU-reglernes krav	5	17
	608(100)	476(100)

3.2 EØS-arbeid i sentralforvaltningen

Et gjennomgående trekk i norsk sentralforvaltning er at EØS-arbeidet er en integrert del av forvaltningens ordinære arbeid. 2012-utredningen beskrev hvordan deler av norsk forvaltning er blitt gradvis europeisert, det vil si at forholdet til EU utgjør en stor del av arbeidsdagen.⁴⁵

Et gjennomgående trekk ved EØS-arbeidet er derfor at de fleste deler av sentraladministrasjonen på et eller annet vis er berørt av EU/EØS-spørsmål. Til tross for at omfanget av EUs politikk har økt betydelig, har andelen departement- og direktoratansatte som angir å være berørt av EØS eller EU på sitt saksområde, endret seg lite over tid. Blant ansatte i direktorater og tilsyn, har det skjedd en økning. Selv om andelen kan fremstå moderat, peker studier på at de som er berørt – særlig i direktoratene – arbeider svært tett med EU-organer.⁴⁶

Prosentandel berørt av EU/EØS/Schengen på sitt saksområde. Kilde: Sentraladministrasjonsundersøkelsen, 1996-2016

	Departement			Direktorat og tilsyn		
	1996	2006	2016	1996	2006	2016
I meget stor grad	11	13	14	10	17	21
I nokså stor grad	12	12	12	12	13	12
Både og	23	18	23	22	17	20
I nokså liten grad	27	21	31	23	15	22
Ikke berørt	27	37	20	34	37	25
N	100 (1463)	100 (1704)	100 (1773)	100 (1015)	99 (1288)	100 (1374)

Enkelte etater utpeker seg som særlig berørt. Dette gjelder for eksempel Mattilsynet, hvor rundt 90 prosent av regelverket er EØS-regelverk. Nærmere 35-40 prosent av alt som tas inn i EØS-avtalen er på matområdet, og ansatte deltar på i overkant av 200 møter årlig på forskjellige arenaer i EU. Et annet politikkområde som er særlig berørt av regelutviklingen i EU er klima- og miljø, der det anslås at omtrent 80 prosent av norsk regelverk kommer fra

⁴⁵ NOU 2012: 2, s. 136.

⁴⁶ Egeberg og Trondal (2012); Trondal og Kühn (2018).

EU. Flere andre politikfelt kan ha omfattende arbeid med regelverk fra EU, men omfanget er særlig stort på disse områdene.

EØS-samarbeidet har også i liten grad påvirket organiseringen av norsk sentralforvaltning, noe som var uttalt målsetning da EØS-avtalen ble inngått.⁴⁷ Dette innebærer blant annet at det i liten grad er opprettet egne organisatoriske enheter som arbeider med EU/EØS-spørsmål innad i fagdepartementene. Før EØS-avtalen ble iverksatt, vedtok Regjeringen Prop. St. 100 (1991–92) hvor målsettingen var at departementenes EU/EØS-arbeid skulle gjennomføres uten at den eksisterende ansvarsdelingen mellom departementene skulle endres. Dette skulle «bidra til en hensiktsmessig integrering av EØS-arbeidet i forvaltningens ordinære virksomhet».⁴⁸ Konsekvensen av dette er at EU/EØS-saker i hovedsak behandles innenfor den allerede eksisterende departementsstrukturen og på grunnlag av etablerte rutiner, praksiser og tradisjoner for saksbehandling.

Etableringen av en kollegial struktur for koordinering av EØS-arbeidet mellom departementene er et unntak. En interdepartemental arbeidsgruppe la i 1992 fram en rapport med forslag om å innføre den «danske modellen» for koordinering av EØS/EU-arbeid i norsk sentralforvaltning. Ved EØS-avtalens ikrafttredelse i 1994 skulle koordinering mellom departementene sikres gjennom en rekke interdepartementale spesialutvalg, et koordineringsutvalg på høyt embetsmannsnivå og Regjeringens Europautvalg på politisk nivå. Spesialutvalgene var det sentrale leddet i dette koordineringsapparatet. I ettertid har denne koordineringsstrukturen blitt beholdt, og i liten grad justert. Alle departementer har også en egen EØS-koordinator. Koordinatorene leder ofte også spesialutvalgene.

2012-utredningen konkluderte med at EØS-avtalen, og det bredere samarbeidet med EU, har ført til få organisatoriske endringer i norske forvaltning. Ett unntak er opprettelsen av posten som EØS- og EU-minister under Solbergregjeringen i 2013. 16. oktober ble Vidar Helgesen utnevnt til statsråd ved Statsministerens kontor for samordning av EØS-saker og forholdet til EU, herunder med ansvar for EØS-avtalen, EØS-midlene og tilhørende forvaltningsoppgaver. Helgesen ble også stabssjef ved Statsministerens kontor og skulle bistå statsministeren i hennes arbeid. I januar 2018, da Venstre gikk inn i regjeringen, ble posten avviklet.

Flere av EUs medlemsland har egen minister for EU-saker. I Sverige og Finland, for eksempel, er denne ministerposten plassert på Statsministerens kontor (SMK). På denne måten samsvarer opprettelse av en norsk EU- og EØS-minister med utviklingen andre EU-land. Etableringen av en EØS- og EU-minister brøt imidlertid med praksis om ikke å plassere fagområder på SMK, noe det i Norge er en viss skepsis mot fordi ministre på SMK kommer inn på fagstatsråders ansvarsområder.⁴⁹

En undersøkelse gjennomført av DIFI, pekte på at den nye statsrådsposten bidro til økt trykk på EØS-arbeidet, særlig på departementsnivå. Sammen med innsatsen knyttet til utarbeidelsen av regjeringens arbeidsprogram for EU- og EØS-saker, gjorde den nye statsrådsposisjonen det lettere å tvinge frem prioriteringer. At departementene hadde et utvalg i regjeringen hvor vanskelige og tverrgående saker kunne løftes opp, ble oppfattet som en positiv utvikling med forbedringspotensial.⁵⁰

⁴⁷ Egeberg og Trondal (2012).

⁴⁸ Prop. St. 100 (1991–92).

⁴⁹ Kolltveit (2014), s. 311.

⁵⁰ DIFI (2016), s. 38.

Oversikt over Norges Europaministre (2013-2018)

- Vidar Helgesen (16. Oktober, 2013-16. Desember, 2015)
- Elisabeth Aspaker (16. desember, 2015-20. desember, 2016)
- Frank Bakke-Jensen (0. Desember, 2016-20. oktober, 2017)
- Marit Berger Røsland (20. Oktober, 2017-17. januar, 2018)

3.3 Koordinering av norsk EØS-arbeid

Regjeringen har et eget arbeidsprogram for samarbeid med EU og EØS-saker, og alle departementer utarbeider egne EU/EØS-strategier. Utenriksdepartementet har ansvar for ivaretagelse av Norges avtaleforpliktelser og helheten i norsk europapolitikk gjennom samordning av norske synspunkter overfor EU og EFTA-partnerne. Ifølge Utredningsinstruksen (2016: 5-1) skal departementene sørge for å forberede saker, at berørte parter høres, utforme og fremme norske posisjoner, og at beslutninger fattet i EØS-organene, gjennomføres nasjonalt. Dette innebærer også å følge opp EØS-arbeidet i underliggende etater, for å sikre tilstrekkelig samordning og prioritering. En antakelse som ofte fremheves er at jo bedre samordnet sentraladministrasjonen er, desto bedre er forutsetningene for å påvirke EUs beslutninger.⁵¹

Strukturen for å samordne EØS-arbeidet på departementsnivå ble etablert på starten av 1990-tallet. I Koordineringsutvalget møter representanter fra alle departementene, normalt 6-7 ganger årlig, i forkant av møtene i EØS-komiteen. Koordineringsutvalget har i oppgave å samordne generelle, administrative og horisontale EØS-spørsmål. I praksis er Koordineringsutvalget mer et forum for dialog, informasjonsutveksling og nettverksbygging, snarere enn samordning.⁵²

Substansiell håndtering av EØS/EU-samarbeidet foregår hovedsakelig i spesialutvalgene. Per 01.02.2023 er det 19 slike spesialutvalg. Spesialutvalgene skal bidra til samordning mellom departementene i EØS-saker som berører flere departementer. Det enkelte spesialutvalg ledes av departementet med forvaltningsmessig hovedansvar, med deltakelse fra andre departementer. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i alle spesialutvalgene.

Oversikt over spesialutvalg, per februar, 2023. Kilde: Utenriksdepartementet.

Departement	Spesialutvalg
JD*	Spesialutvalget for samfunnssikkerhet
	EØS-juridisk forum
UD	EØS-rettslig utvalg
OED	Spesialutvalget for energi
BFD	Spesialutvalget for forbrukerspørsmål
KD	Spesialutvalget for forskning og utvikling
	Spesialutvalget for utdanning
Miljødirektoratet	Spesialutvalget for handelsforenkling/kjemikalier
HOD	Spesialutvalget for helse
KUD	Spesialutvalget for immaterialrett
	Spesialutvalget for kultur

⁵¹ Kassim m.fl. 2000: 1; St. meld. nr. 23 (2005–06), s. 6.

⁵² Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

LMD	Spesialutvalget for matområdet
KLD	Spesialutvalget for miljø
NFD	Spesialutvalget for offentlige anskaffelser
	Spesialutvalget for offentlig støtte
	Spesialutvalget for selskapsrett
AID	Spesialutvalget for personbevegelse, arbeidsliv og arbeidsmiljø
	Spesialutvalget for trygd
SD	Spesialutvalget for transport

*Schengen

Det er få retningslinjer for arbeidet til koordinerings- og spesialutvalgene. Mens *Departementenes EØS-arbeid* foreslo få endringer for Koordineringsutvalget utover å legge til rette for bredere deltakelse, ble spesialutvalgene vurdert å ha et forbedringspotensial. Arbeidsgruppen understreket i sin rapport at spesialutvalgene ikke er besluttsende organer og dermed ikke kan «klarere» rettsaker. Beslutninger fattes og forankres i det enkelte departement og om nødvendig i regjering. Det ble videre anbefalt at behandlingen i spesialutvalgene kan spisses mer, slik at utvalgene i større grad bidrar til og sikrer reell samordning og avklaring. Departementene skal i større grad utvise skjønn når det kommer til hvilke saker som behandles i spesialutvalg, selv om dette kan gå på bekostning av samordning på tvers. Spørsmål som reiser prinsipielle eller horisontale EØS-rettslige spørsmål, for eksempel om EØS-relevans, to-pilarstrukturen, eller materielle tilpasninger, skal vurderes av Utenriksdepartementets rettsavdeling.

EØS-rettslig utvalg ligger under Utenriksdepartementet, og behandler norske traktatsbruddsaker og innlegg i andre saker i EFTA- og EU-domstolen. EØS-rettslig utvalg ledes av rettsavdelingen i Utenriksdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten er faste medlemmer av utvalget. Hvem som møter i dette spesialutvalget, avhenger av saken som behandles. Den er med andre ord ingen faste medlemmer. *Departementenes EØS-arbeid* vurderte at EØS-rettslig utvalg fungerer godt, og anbefalte ingen endringer.

Samtidig ble det foreslått å opprette et nytt spesialutvalg, EØS-juridisk forum, underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppen pekte på et behov for et eget juridisk forum for diskusjon av generelle juridiske problemstillinger med hovedvekt på spørsmål som kan ha betydning for gjennomføring av EØS-forpliktelser i nasjonal rett. Forumet skal møtes ved behov, og settes sammen av relevante departementer og medarbeidere med utgangspunkt i det som skal diskuteres. Forumet hadde sitt første møte i juni, 2022.

Egne retningslinjer for myndighetenes arbeid med EØS- og Schengen-saker har vært brukt som ledd i koordineringsarbeidet. I 2016 ble disse retningslinjene innarbeidet i Utredningsinstruksen. I rapporten *Departementenes EØS-arbeid* ble det foreslått flere endringer i utredningsinstruksen.⁵³

Intensjonen bak ordningen med spesialutvalg, var at samordning skulle baseres på en skriftlig prosedyre med formulering av EØS-notater.⁵⁴ Disse er i dag samlet i EØS-notatbasen som er offentlig tilgjengelig (selv om det også finnes en del av databasen som kun er tilgjengelig for

⁵³ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁵⁴ Christensen et al., 2018, s. 126.

forvaltningen). Notatene skal utarbeides av ansvarlig departement i samråd med relevante spesialutvalg. Et EØS-notat inneholder informasjon om EU-regelverk som vurderes innlemmet i EØS-avtalen. EØS-notatet skal oppdateres fortløpende i takt med at regelverket utvikles fra den tidlige forslagsfase til endelig vedtak i EU, innlemmelse i EØS-avtalen og deretter gjennomføring i norsk rett. EØS-notatene skal sikre løpende oppdatering av sakenes innhold og status i beslutningsprosessen, norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge.⁵⁵ Notatene utvikles i fire trinn:

- Trinn 1: EØS-faktanotat
- Trinn 2: EØS-foreløpig posisjonsnotat
- Trinn 3: EØS-posisjonsnotat
- Trinn 4: EØS-gjennomføringsnotat

I 2019-2020, gjennomførte Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) en kartlegging av behovet for et nytt digitalt støttesystem for EØS-arbeidet i forvaltning, på oppdrag fra Kommunal- og Distriktsdepartementet (tidligere KMD) og Utenriksdepartementet. DFØs rapport konkluderte med at det er et behov for et nytt digitalt støttesystem for EØS-arbeidet i forvaltningen. Den pekte blant annet på at dagens EØS-notatbase bare støtter opp om en liten del av EØS-arbeidet. Den dekker med andre ord ikke brukernes behov. Et annet punkt som ble fremhevet var å legge bedre til rette for tidlig involvering og påvirkning, og god informasjon om EØS til offentligheten. Det er for eksempel stor variasjon hvor ofte EØS-notater oppdateres, noe som gjør det utfordrende å følge prosesser i det norske systemet. DFØ lanserte forslaget «EØS-notat 2.0», som vil innebære en omfattende omlegging av arbeidet med EØS-notater.⁵⁶

Innenfor Schengen-samarbeidet, der den norske justis- og beredskapsministeren deltar i det såkalte fellesorganet, er politisk ledelse koblet på i større grad, noe også 2012-utredningen beskrev. Deltakelsen i rådsstrukturen etter Schengen-avtalen gir ikke Norge stemmerett, men full møte- og talerett, samt rett til å fremsette forslag til saker. Norge, Island, Liechtenstein og Sveits deltar i fellesorganet sammen med EUs medlemsstater. Fellesorganet skal behandle alle typer Schengensaker, og Norge får rutinemessig tilsendt alle dokumenter til alle Schengen-relevante saker på samme måte og til samme tid som medlemsstatene får dem.

Samordningsbehovet eksisterer også vertikalt, mellom departementene og underliggende etater. Forskning har blant annet pekt på at strukturell fristilling av direktorater og tilsyn innebærer løsere tilkobling til politiske ledelse, og dermed en større tilbøyelighet til å koble seg tettere på EUs institusjoner, inkludert EU-byråer.⁵⁷ Det er stor grad av organisatorisk overlapp mellom Norges og EUs forvaltning, dermed følger det at norske direktorat og tilsyn har EUs byråer som sine hovedkontakter.

Departementenes EØS-arbeid (2021), viser til stor variasjon mellom departementene når det kommer til etatsstyring. Organiseringen av EØS-arbeidet kan bli svært kompleks når underliggende etater tas med i betraktningen. Det er stor variasjon i antallet forvaltningsområder etatene har ansvaret for, og dette er ujevnt fordelt blant departementene. Noen virksomheter gjennomfører og/eller praktiserer regelverk på vegne av flere departement, andre departement har virksomheter som gjennomfører og/eller praktiserer regelverk innenfor andre departementers ansvarsområder. Kompleksitet øker behovet for

⁵⁵ NOU 2012:2, s. 152.

⁵⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020).

⁵⁷ Egeberg og Trondal, 2009.

samordning. Dette gjøres på en rekke forskjellige måter, som del av ordinær styringsdialog, eller som egne rutiner.

En spørreundersøkelse gjennomført for *Departementenes EØS-arbeid*, viser at departementene ser på oppfølging av underliggende etaters EØS-arbeid som utfordrende og ressurskrevende. Omfanget av, og kompleksitet til, regelverket bidrar er i seg selv en utfordring. Flere departementer trekker frem at EØS-arbeid og vedlikehold av kompetanse er ressurskrevende, men står i fare for å bli nedprioritert både i departementene og etatene. På noen områder kan EØS-arbeidet avhenge av få enkeltpersoner. I rapporten brukes NAV-saken for å illustrere utfordringene, og hvilke konsekvenser det kan få, når EØS-retten ikke får nok oppmerksomhet.⁵⁸

3.4 Forvaltningen av EØS lokalt og regionalt

EØS-avtalen forvaltes i stor utstrekning gjennom det kommunale og fylkeskommunale nivået. Dette gjelder blant annet regler om anskaffelser, offentlig støtte til næringsliv, avløp og avfallshåndtering, klima og miljø. Noen områder av EØS-avtalen forvaltes primært av det kommunale nivået. Dette gjelder blant annet klima-, miljø- og saksbehandlingskrav knyttet til plan- og reguleringsprosesser.

Det er ikke utarbeidet noen oversikt over hvor stor andel av EØS-regelverket som forvaltes av kommuner og fylkeskommuner. I EU er det generelt antatt at det lokale og regionale nivået forvalter om lag tre fjerdedeler av EU-retten. Det er nok nærliggende at tallet ikke er vesentlig ulikt når det gjelder norske kommuner og fylkeskommuner og EØS-rett.

Det er i løpet av perioden 2012–2024 vedtatt en stor mengde nytt regelverk som hovedsakelig eller delvis forvaltes av kommuner og fylkeskommuner. En annen utvikling er at regelverk nå i langt større utstrekning må forvaltes lokalt. På området for offentlig støtte må eksempelvis lokal forvaltning i større grad bruke direkte anvendbare unntaksregler. Lokal forvaltning er også de senere år blitt ansvarlig for selv å kreve tilbake ulovlig iverksatt offentlig støtte. Dette ble fram til i 2019 håndtert av Nærings- og fiskeridepartementet.

Det kommunale nivået deltar også direkte i en rekke programsamarbeid. En studie i 2015 viste at alle fylkeskommunene og 62 prosent av kommunene deltok i minst ett EU-prosjekt. Det gjelder særlig Erasmus+, Interreg, Kreativt Europa og Horisont Europa. Deltakelse i EU-programmer åpner for ekstern finansiering, nye samarbeidsmodeller og kompetanse kommunesektoren ikke vil ha tilgang på gjennom nasjonale ordninger. EU-programmer kan ses som en integrert del av kommunesektorens verktøykasse for utviklingsarbeid og relevante for arbeidet med å realisere lokalpolitiske målsettinger.

Europapolitisk forum for regionale og lokale myndigheter samt Sametinget møtes én gang i året. Forumet er en møteplass mellom departementene på politisk nivå (statssekretærnivå) og folkevalgte fra fylkeskommuner, kommuner og Sametinget. Formålet med forumet er utveksling av informasjon, synspunkter og erfaringer med europapolitiske saker og problemstillinger mellom forvaltningsnivåene. KS har rollen med å koordinere på vegne av kommunesektoren og gjør det i samarbeid med fylkeskommunene og kommunene.⁵⁹

⁵⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/europapolitisk-forum/id528603/>.

3.4.1 Fylkeskommunalt nivå

Selv om EU primært er et felleskap mellom stater, har regionalt samarbeid innad i unionen lange tradisjoner. Regionene er representert i Regionkomiteen (Committee of Regions), flere hundre regioner har etablert egne kontorer i Brussel og søker å påvirke EUs institusjoner.⁶⁰ Regional utvikling er også et satsingsområde i EU. For eksempel utgjør European Regional Development Fund, som skal bidra til regional omfordeling, oppunder en tredjedel av EUs budsjett. Regionkomiteen skal konsulteres i løpet av lovgivningsprosessen på særskilte politikkområder. Nærhetsprinsippet (at beslutninger skal tas så nært de berørte som mulig) omfatter også regionene, og etter Lisboatraktaten kan Regionkomiteen reise søksmål i EU-domstolen, dersom komiteen anser at prinsippet er brutt. EØS-avtalen omfatter ikke EUs regionalpolitikk. Norske regioner får ikke midler fra strukturfondene i EU, og de har heller ikke noen rolle i EUs beslutningsprosesser.⁶¹

I 2010 etablerte EFTAs faste komité Forumet for lokalt og regionalt folkevalgte i EØS EFTA-landene. Forumet har 12 medlemmer, seks fra Island og seks fra Norge. Sveits har to observatører. Liechtenstein deltar ikke. Forumet samarbeider tett med andre EØS- og EFTA-organer og har etablert forbindelser med Regionkomiteen, gir innspill til Kommisjonen, Europaparlamentet og Regionkomiteen. I tillegg gir Forumet innspill til regjering og Stortinget om utformingen av EU-politikk og regler som skal inn i norsk lovverk.

Kommuner og regioner benytter EU-regelverk i sitt daglige virke. En spørreundersøkelse utført blant norske fylkesadministrasjoner, viste at andelen som mener at EØS/EU angår deres saksområder ikke er veldig annerledes enn sentraladministrasjonen. 19 prosent er berørt i nokså eller meget stor grad, mens en større andel på 36 prosent oppfatter å være berørt i meget liten grad.⁶² Samme studie viser også at det varierer hva som arbeides med. Som tabellen under viser, er det regelverk som anvendes på tvers av politikkområder – særlig konkurransereguleringen, offentlige anskaffelser og statsstøtte – respondentene har hatt befatning med i sitt arbeid. Dette gir en praktisk illustrasjon på hvordan EØS-samarbeidet blir til innenrikspolitikk, og hvordan forvaltningen også på lavere nivå, har en forståelse av at deler av politikken de praktiserer kommer fra EU.⁶³

Prosentvis andel som oppgir at de «noen få ganger» eller mer har arbeidet med saker der følgende EU/EØS-regelverk har betydning. Kilde: Teigen (2022), s. 31.

EU/EØS-regelverk	Andel
Konkurranseregler	52
Offentlige anskaffelser («innkjøpsområdet»)	45
EØS-avtalens regler om offentlig støtte («statsstøtte»)	37
Interreg / forskningssamarbeider / «smart spesialisering»	32
Andre typer EU/EØS-politikk eller EU/EØS-regelverk	31
EØS-avtalens generelle regler om de fire friheter	21
Saker hvor ESA har vært involvert 14	41
Gjennomsnittlig N	971

Samtidig viser undersøkelsen at fylkesadministrasjonen tar kontakt med ESA for å få bistand i vurderingen av konkrete saker og hvordan gjeldende regelverk skal praktiseres, særlig

⁶⁰ Tatham (2018).

⁶¹ NOU 2012: 2.

⁶² Teigen (2022), s. 31.

⁶³ Teigen (2022), s. 34.

regelverket på statsstøtte. Fylkesadministrasjonen deltar også på møter mellom ESA og departementene.⁶⁴ Fylkesadministrasjonen kan dermed også sies å være en del av EUs administrative system, om enn med en svakere tilkobling, sammenlignet med sentralforvaltningen.

Seks norske regioner er representert i Brussel (Norges EU-delegasjon, n.d.):

- Agder Europakontor
- Trøndelag Europakontor
- Nord-Norges Europakontor
- Osloregionens Europakontor
- Stavangerregionens Europakontor
- Vest-Norges Brusselkontor

Kontorene har ulik sammensetning. Medlemmene kan være fylkeskommuner, regionråd og kommuner, men også universitet, forskningsinstitutter og næringsliv. Fokusområdene til de norske regionkontorene varierer og oppgavene varierer. Sentralt for alle er imidlertid formidling og informasjon om hva som foregår i EU, særlig rettet mot deltakelse i EU-programmer. Muligheten for å finansiere regionale tiltak, er en viktig arbeidsoppgave for alle europeiske regionkontor.⁶⁵

Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Det ble etablert i 1990, og Norge har deltatt siden 1996.⁶⁶ Programmene under Interreg gir støtte til grenseregionalt, transregionalt og interregionalt samarbeid i Europa, blant annet til samarbeid i Norden og i Nordsjøregionen. Målet er å forbedre effektiviteten i regional politikk og i regionalpolitiske virkemidler.⁶⁷ Den norske deltakelsen i Interreg finansieres over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett og gjennom bidrag fra fylkeskommunale, kommunale og private aktører som deltar i prosjektene. Interreg er blitt en integrert del av det norske, regionalpolitiske utviklingsarbeidet, også fordi det innebærer deltakelse i europeiske, regionalpolitiske paraplyorganisasjoner.⁶⁸ Norske kommuner og fylkeskommuner deltar også i en rekke andre av EUs programmer.

For programperioden 2021 – 2027 deltar Norge i følgende 11 Interreg-programmer:

- Interreg Aurora
- Kolarctic Next (midlertidig i bero pga krigen i Ukraina)
- Øresund-Kattegat-Skagerak
- Interreg Sverige-Norge
- Nordlig Periferi og Arktis
- Nordsjøprogrammet
- Østersjøprogrammet
- Interreg Europe
- ESPON 2030
- INTERACT
- URBACT

⁶⁴ Teigen (2022).

⁶⁵ Tatham (2018).

⁶⁶ Schou og Indset (2015), s. 45.

⁶⁷ Schou og Indset (2015).

⁶⁸ Schou og Indset (2015), s. 31.

3.4.2 Kommunalt nivå

En studie gjennomført av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) på vegne av KS viste at rundt halvparten av sakene i utvalgte kommunestyre- og fylkestingsmøter i 2017 kom i berøring med EU/EØS.⁶⁹ Kartleggingen så på rettslige elementer, altså hvorvidt EUs forordninger og direktiver setter rammer for hvordan kommuner (og fylker) løser sine oppgaver. I tillegg så den på politisk berøring, forstått som en ikke-rettslig forpliktelse om å samarbeide for en målsetning eller om en aktivitet. Studien viste at det var den rettslige berøringen som dominerte, med rundt ¾ av dagsordenpunktene (av agendapunktene om EU/EØS). Forfatterne påpeker at de politiske forbindelsene som ble funnet i studien av Norge, er vesentlig færre enn det som kommer frem i tilsvarende undersøkelser i Danmark og Sverige.

Studien viser at norske kommuner berøres forvaltningspolitisk i betydelig grad, i sin rolle som planleggingsmyndighet, offentlig innkjøper av varer og tjenester, og som lokal miljømyndighet.⁷⁰ Det er EUs regelverk for offentlig anskaffelser og statsstøtte som i størst grad berører kommunestyresakene, og da særlig plan- og byggesaker. Plansakene berøres først og fremst av EUs to direktiver for konsekvensutredning, det vil si regler for når og hvordan planprosjekter med vesentlige virkninger for miljøet skal undergis nærmere konsekvensutredning (Miljøvirkningsdirektivet (2014/52/EU) og Plandirektivet om miljøkonsekvensutredninger (2001/42/EF)). Dette viser at EØS-samarbeidet ikke bare gir konsekvenser for politikkenes innhold, men først og fremst setter rammer for fremgangsmåter, arbeidsprosess, medvirkning og organisering av arbeidet.⁷¹

Lokal forvaltning i Norge forholder seg også til EUs institusjoner i praktiseringen av EU-regelverk. En studie av hvilke aktører som påvirker kommunal forvaltning i EU- og EØS-saker, viste at lokale byråkrater (nivå: kommunalsjefer/chief municipal officers) legger stor vekt på EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Tabellen under viser at ESA, sammenlignet med kommunale og nasjonale aktører, fremstår som den viktigste eksterne aktøren når det gjelder å påvirke praktiseringen av EU/EØS-relatert lovgivning i norske kommuner.⁷² Til sammenligning legger svenske kommunale forvaltere større vekt på EUs utøvende instanser, dvs. Kommisjonen og EU-byråer.

Aktører som påvirker kommunens praktisering av EU/EØS-relatert lovgivning. Andel i prosent. Kilde: Danielsen og Trondal (2023), s. 12.

Aktører	Norge	Sverige
Lokal, administrativ ledelse	67	64
Lokalpolitisk nivå (kommune/bystyre, ordfører osv.)	55	70
Fylkesmann/styre	54	65
Regjering/politisk ledelse på nasjonalt nivå	68	61
Departementer	71	73
Direktorater/tilsyn	66	78
EFTAs overvåkningsorgan (ESA)	77	-
Kommunale nettverk på EU-nivå	31	39
Kommisjonen	49	63
EU-byråer	42	64

⁶⁹ Indset, Schou og Stokstad (2018).

⁷⁰ Indset, Schou og Stokstad (2018), s. 38ff.

⁷¹ Indset, Schou og Stokstad (2018), s. 9.

⁷² Danielsen og Trondal (2023), s. 12.

Opprinnelig spørsmål: "Hvor viktige vil du si at følgende instanser er med hensyn til å påvirke din kommunes praktisering av EU/EØS-relatert lovgivning?". Andelen som gjengis er de som svarte at de ulike aktørene var svært viktige eller ganske viktige (4-punkts skala).

Referanser

- Christensen, J., Gornitzka, Å., Graziano, P. og Tosun, J. (2022) Expertise in EU policy-making, I P.R. Graziano & J.Tosun (red.) *Encyclopedia of European Union Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. og Trondal, J. (2018) *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Danielsen, O.A. og Trondal, J. (2023) Municipalities and the practicing of supranational law: Towards multi-hatted local government bureaucracies? Paper prepared for the Norwegian Political Science Conference, Kristiansand 9-11 January 2023.
- Difi (2012) *Noregs nasjonale ekspertar i Kommisjonen - Ein ressurs for Noreg, eller berre for EU?* Rapport 2012:1.
https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport-2012_1-noregs-nasjonale-ekspertar-i-kommisjonen.-ein-ressurs-for-noreg-eller-berre-for-eu_1.pdf
- Difi (2016) *Utenforskapets muligheter. Om norsk påvirkning innenfor EØS* Rapport 2016:07.
https://dfo.no/sites/default/files/fagområder/Rapporter/Rapporter-Difi/utenforskapets_muligheter._om_norsk_pavirkning_innenfor_eos_difi-rapport_2016-07.pdf
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet*. DFØ-rapport 2020: 3.
- Egeberg, M. og Trondal, J. (2009) National agencies in the European administrative space: Government driven, Commission driven, or networked. *Public Administration*, 87: 779-790.
- Egeberg, M. og Trondal, J. (2012) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU – Sentraladministrasjonen norsk og europeisk*. Ekstern utredning for NOU 2012: 2.
- European Commission (2012) *Commission staff working document A review of the functioning of the European Economic Area*. SWD (2012) 425 final.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD\(2012\)0425_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD(2012)0425_EN.pdf)
- Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2023) Beyond Downloading: Venues for Associated Neighbouring Countries to Influence EU Law and Policies. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61: 1512–1528.
- Hannesson, Ó. Í. (kommer) Public and private enforcement of EEA internal market law. I, G. Bulter (red). *Research Handbook on EEA Internal Market Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Indset, M., Stokstad, S. og Schou, A. (2018) *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-rapport, 2018(13).
- Jacobsson, B. og Sundström, G. (2020). Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen. *SIEPS*, 2020:3.

- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Departementenes EØS-arbeid*. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe – juni 2021.
- Kassim, H., Peters, G. og Wright, V. (2000) (red.) *The national co-ordination of EU policy: The domestic level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kelemen, R.D., og Pavone, T. (2023) Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *World Politics* 75(4): 779-825.
- Kolltveit, K. (2014) Samordning i det norske regjeringsapparatet, i Baldersheim, H. og Østerud, Ø. (red.) *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Fagbokforlaget.
- Levi-Faur, D. (2011) Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, 18(6): 810-829.
- Martinsen, D. S., Mastenbroek, E., og Schrama, R. (2022) The power of ‘weak’ institutions: assessing the EU’s emerging institutional architecture for improving the implementation and enforcement of joint policies. *Journal of European Public Policy*, 29(10): 1529–1545.
- Mastenbroek, E., Schrama, R. og Martinsen, D.S. (2022) European administrative networks, I Graziano, P. og Tosun, J. (red.) *Elgar Encyclopedia of European Union Public Policy*, s. 35-44. Edward Elgar Publishing.
- Metz, J. (2015) *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process: Demystifying Technocratic Governance*. Berlin: Springer Verlag.
- NOU 2012: 2 *Utenfor og Innenfor. Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet
- Olsen, E. D., Rosén, G. og Trondal, J. (2020) *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser* (2.utg.), Oslo: Universitetsforlaget.
- Prop. St. 100 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992. Utenriksdepartementet.
- Schou, A. og Indset, M. (2015) *EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren* NIBR-rapport 2015: 19.
- Schramm, L., Wessels, W., og Kunstein, T. (2022) *The European Council as a crisis manager: the EU’s financial response to the Covid-19 pandemic*. Nomos.
- St. meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken* Utenriksdepartementet.
- Tatham, M. (2018) The Rise of Regional Influence in the EU – From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56: 672–686.
- Teigen, D. O. (2022) EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(1): 23-40.
- Trondal, J., van den Berg, C. og Suvarierol, S. (2008) The Compound Machinery of Government: The Case of Seconded Officials in the European Commission. *Governance*, 21: 253-274.
- Trondal, J. og Bauer, M. W. (2017) Conceptualizing the European multilevel administrative order: capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9(1): 73-94.
- Trondal, J. og Kühn, N. (2018) Norsk Europaforvaltning. Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(2-3): 46-64.