

Masteroppgave

NTNU  
Norges teknisk-naturvitenskapelige  
universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for historie og klassiske fag

Karoline Bjørklund

## Utenforskapets utfordringer?

Implementeringen av EU-forordninger i Norge:  
En kvalitativ casestudie av REACH og CLP

Masteroppgave i Europastudier

Trondheim, våren 2012

# **Utenforskapets utfordringer?**

*Implementeringen av EU-forordninger i Norge:*

*En kvalitativ casestudie av REACH og CLP*

Karoline Bjørklund

*Masteroppgave*

Europastudier

Institutt for historie og klassiske fag

Det humanistiske fakultet

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Mai 2012



## Forord

Først og fremst vil jeg takke min veileder, førsteamanuensis Lise Rye, for gode råd og støtte gjennom hele prosessen og for å ha snudd mangt et fortvilet øyeblikk til inspirasjon.

En stor takk går til alle mine informanter. Dette prosjektet hadde ikke vært mulig uten dere! Takk for at dere har vært så hjelpsomme og imøtekommende i en travel hverdag. En ekstra takk går til Cecilie i Norsk Industri for at jeg fikk delta på Kjemikaliedagene 2011 og for hjelpen med å finne frem til bedrifter og kontaktpersoner. Takk også til Anne Louise i Næringspolitisk avdeling i NHO, for nyttige innspill til tema i startfasen av prosjektet. Videre vil jeg takke Jostein Vik for tips og råd i forbindelse med teorikapittelet.

Til lesesalskollektivet: Vi klarte det! Masterbobla hadde ikke vært den samme uten dere og dere er grunnen til at jeg vil se tilbake på denne perioden med et smil. Og til alle dere andre EU-reker som har vært med på å gjøre mine fem år på Europastudier fantastiske: Jeg gleder meg til å se hvor vi alle har endt opp på neste EUREKA-jubileum! En takk rettes også til dere som er ansatt ved program for Europastudier: For åpne dører og det ustoppelige engasjementet dere viser, både for programmet og for oss studenter.

Takk til familien min for alltid å ha heiet meg frem og støttet meg. En ekstra takk til Mamma for korrekturlesing og til Mormor for å ha vært en telefon unna da jeg trengte pause. Sist men ikke minst vil jeg takke deg, Ola. For gjennomlesing og gode råd, men mest av alt for din tålmodighet, oppmuntring og for at du aldri mister troen på meg.

Karoline Bjørklund

Trondheim, 14. mai 2012



# Innholdsfortegnelse

Forord .....	III
Liste over figurer og tabeller .....	VII
Forkortelser .....	VIII
<b>1. Introduksjon .....</b>	<b>1</b>
1.1. Tema og problemstilling.....	1
1.2. Tidligere forskning.....	5
1.3. Struktur.....	8
<b>2. Teori og metode .....</b>	<b>11</b>
2.1. Teoretisk rammeverk.....	11
2.1.1. Markedsintegrasjon .....	11
2.1.2. EU – en reguleringsstat?.....	12
2.1.3. Implementeringsteori .....	15
2.1.4. Europeisering.....	19
2.2. Forskningsdesign og metode .....	21
2.2.1. Data- og kildemateriale .....	21
2.2.2. Gjennomføring.....	25
2.2.3. Analyse og fremstilling .....	25
<b>3. EØS-avtalen som rammeverk for norsk næringsliv .....</b>	<b>27</b>
3.1. Hva er EØS-avtalen?.....	27
3.2. Hvorfor kom EØS-avtalen i stand? .....	28
3.2.1. EU.....	28
3.2.2. EFTA.....	29
3.2.3. Norge.....	29
3.3. Hvordan fungerer EØS-avtalen?.....	31
3.3.1. Institusjonelt rammeverk .....	31
3.3.2. Lovgivningsprosessen .....	33
<b>4. utfordringer for norsk implementering av EØS-rettsakter.....</b>	<b>37</b>
4.1. Tilknytningen.....	37
4.1.1. Utviklingen i EU.....	37
4.1.2. Interne EFTA-utfordringer .....	40
4.2. Tidsforsinkelsen .....	41
4.3. Implementering i Norge .....	43
4.3.1. Oversettelsesprosessen .....	43
4.3.2. Høringsprosessen .....	44
<b>5. Implementeringen av REACH og CLP.....</b>	<b>47</b>
5.1. REACH og CLP.....	47
5.1.1. REACH-forordningen .....	47

5.1.2.	CLP-forordningen .....	50
5.2.	REACH og CLP – en del av EUs regelharmonisering .....	51
5.3.	Regulering av kjemikaliebruken .....	53
5.4.	Forsinkende faktorer .....	55
5.4.1.	EFTA-pilaren.....	56
5.4.2.	Oversettelse .....	57
5.5.	Implementering i Norge .....	58
5.5.1.	Dialogen mellom myndigheter og industri .....	59
5.5.2.	Samarbeidet analysert i et nettverksperspektiv .....	62
5.5.3.	Nettverk – demokrati og legitimitet .....	67
5.5.4.	Nasjonal implementering i europeisk kontekst .....	68
<b>6.</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>73</b>
	Kilder og litteratur .....	77
	Intervjuer .....	87
	Vedlegg .....	89
1.	Intervjuguide bedrifter .....	89
2.	Intervjuguide andre aktører .....	91

## Liste over figurer og tabeller

Tabell 2.1.	Ytterpunkter på nettverksskalaene.....	18
Figur 3.1.	Oversikt over EØS-institusjonene.....	33
Figur 3.2.	Gjennomføringsdato i EU og EØS.....	36
Figur 5.1	Tidslinje for REACH-forordningen.....	55



## Forkortelser

AISE	International Association for Soaps, Detergents and Maintenance Products
CA	Competent Authority (ansvarlig myndighet)
CLP	Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures
CEFIC	European Chemical Industry Council
CEPI	Confederation of European Paper Industries
ECHA	European Chemicals Agency (EUs kjemikaliebyrå)
EF	Det Europeiske Felleskap
EFTA	European Free Trade Association
ESA	European Surveillance Agency (EFTAs overvåkningsorgan)
EU	Den Europeiske Union
EØS	Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet
GHS	Global Harmonised System
Klif	Klima- og forurensingsdirektoratet
LMI	Legemiddelindustrien
MD	Miljøverndepartementet
M&L	Maling og lakkindustriens forbund
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NOU	Norges Offentlige Utredninger
PFOA	Perfluoroktylsyre
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals
SDS	Sikkerhetsdatablad
SIEF	Substance Information Exchange Forum
St.meld.	Stortingsmelding
St.prp.	Stortingsproposisjon
TEUF	Traktaten for den Europeiske Unions Funksjonsmåte
UD	Utenriksdepartementet
VLF	Vaskemiddelleverandørenes landsforening

# 1. Introduksjon

---

EØS-avtalen gir norske bedrifter fri adgang til det indre marked<sup>1</sup> på samme vilkår som deres europeiske konkurrenter. Avtalen er viktig for norsk næringsliv fordi EU<sup>2</sup> er Norges største handelspartner: I 2010 gikk 81 % av norsk eksport til EU og 64 % av importen kom fra EU, noe som utgjør rundt 75 % av Norges utenrikshandel medregnet olje og gass (NOU 2012:2:322). Godene fra det indre marked kommer imidlertid ikke automatisk. Som Graziano og Vink (2007:4) påpeker forblir ”europeisk integrasjon et ufullstendig prosjekt så lenge europeiske regler ikke implementeres”.<sup>3</sup> Det samme gjelder for det indre marked og Norge er derfor gjennom EØS-avtalen forpliktet til å implementere de rettsakter fra EU som tas inn i avtalen. Denne oppgaven analyserer den norske implementeringsprosessen, med REACH<sup>4</sup>- og CLP<sup>5</sup>-forordningen som case. Målet med oppgaven er å kartlegge hindre som kan oppstå for et utenforland som Norge i implementeringsprosesser, samt å undersøke hva som gjøres på norsk side for å motvirke disse hindrene.

## 1.1. Tema og problemstilling

EØS-avtalen, som ble signert 2. mai 1992, etablerte et økonomisk samarbeidsområde med like konkurransebetingelser og felles regelverk for EU- og EFTA-landene.<sup>6</sup> Avtalen skal være et ”dynamisk og ensartet samarbeid” for å sikre like konkurransevilkår for de i dag 30 EØS-landene. Den felles lovgivningen som regulerer det indre marked består hovedsakelig av direktiver og forordninger som er vedtatt i EU. *Direktiver* må tas inn i nasjonal lov, men det er opp til det enkelte land å velge form og metode for implementeringen. Hvert direktiv har en tidsfrist og man skal melde fra når en rettsakt er ferdig implementert i nasjonal lov. *Forordninger* på den andre siden, er direkte gjeldende i alle EU-land uten at de innarbeides i

---

<sup>1</sup> Det indre marked nevnes første gang i Roma-traktaten (1957). Det relanseres med Enhetsakten (1986) som la løpet for etablering av et indre marked for varer, kapital, tjenester og arbeidskraft. Det kalles ofte ”1992-prosjektet” på grunn av målet om å etablere det innen utgangen av 1992.

<sup>2</sup> Dagens Europeiske Union (EU) kan spores tilbake til det Europeiske Økonomiske Fellesskap (EØF) som ble etablert gjennom Roma-traktaten i 1957 og som i 1967 ble slått sammen med Kull- og stålfellesskapet og Euratom til Det Europeiske Fellesskap (EF). EF endret navn til EU i november 1993 da Maastricht-traktaten trådte i kraft. I denne oppgaven vil den til enhver tid historisk korrekte betegnelsen benyttes.

<sup>3</sup> Denne og følgende oversettelser er gjort av forfatteren selv, med mindre noe annet er markert.

<sup>4</sup> Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals

<sup>5</sup> Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures

<sup>6</sup> Sveits sa nei til EØS-avtalen i en folkeavstemning 6. desember 1992 og er derfor ikke en del av EØS. Sveits har egne bilaterale avtaler med EU.

nasjonal lovgivning. For EØS/EFTA-landene<sup>7</sup> krever imidlertid forordninger egne vedtak. Rettsaktene inkorporeres først i EØS-avtalen, deretter må de i Norge gjennom vanlige lovgivningsprosedyrer. Dette kommer av at EØS-avtalen er en folkerettslig avtale og det dermed er Norge som stat som er bundet av avtalen. Forpliktelsene blir, som følge av det dualistiske rettssystemet i Norge, først gjeldende for norske borgere når norsk lovgiver har gjennomført folkeretten i intern rett (NOU 2012:2).<sup>8</sup>

Like konkurransevilkår for EØS-landene baserer seg på homogen lovgivning. For at markedet skal fungere optimalt er det derfor avgjørende at de 30 landene som utgjør EØS-området implementerer lovverket som vedtas i EU på en tilfredsstillende måte. Implementering kan defineres som ”å gi praktisk effekt til, og å sikre den faktiske realiseringen [av loven] gjennom konkrete tiltak” (Sverdrup 2007:197). Nye rettsakter skal implementeres innenfor de tidsfrister som er satt og lovgivers hensikt med reguleringen skal ivaretas. Dersom noen land er raske med implementeringen mens andre er sene er det i praksis ikke de samme reglene som gjelder på det indre marked.

To ganger i året offentliggjør Kommisjonen og ESA statistikk over hvordan EØS-landene ligger an i implementeringen av direktiver: ”Resultattavlen for det indre marked”.<sup>9</sup> Oversikten viser gjennomføring av de direktiver som er vedtatt etter hjemlene for det indre marked, altså ikke alle direktiver i EU. Innenfor dette området er så godt som alle EU-direktiver EØS-relevante, så tallene for EU og EØS/EFTA er dermed grovt sett sammenlignbare (NOU 2012:2). ESAs resultattavle viser i hvilken grad EØS/EFTA-landene rapporterer implementeringen av et direktiv innenfor fristen, hvor mange direktiver som venter på å bli implementert og gjennomsnittstiden det tar for EØS/EFTA-landene å implementere direktiver. Norge og de to andre EØS/EFTA-landene har gjennomgående kommet godt ut og er blant de raskeste til å gjennomføre lovverk fra EU (NOU 2012:2:126).

ESAs resultattavle har i tillegg statistikk på hvor mange forordninger som er forsinket i Norge og Island. Forordninger er ikke en del av Kommisjonens statistikk da dette ikke er relevant for EU-landene på grunn av forordningenes direkte virkning. Oversiktene over hvilke EØS-land som er flinkest til å gjennomføre EU-lovverk tar altså ikke med implementeringen av forordninger. Forordninger utgjør uten tvil en ekstra utfordring for EØS/EFTA-landene

---

<sup>7</sup> *EØS/EFTA-landene* betegner Norge, Island og Liechtenstein. *EFTA-landene* betegner Sveits og de tre EØS/EFTA, og *EØS-landene* betegner de 30 landene som utgjør EØS-området; EUs 27 medlemsland og de tre EØS/EFTA-landene.

<sup>8</sup> Det samme gjelder for Island. Liechtenstein har på den andre siden et monistisk rettssystem og rettsaktene er dermed automatisk gjeldende i Liechtenstein når de er inkorporert i EØS-avtalen.

<sup>9</sup> Internal Market Scoreboard

siden de skal vurdere EØS-relevans for rettsakten og utarbeide tilpasningstekster.<sup>10</sup> I følge Europautredningen (NOU 2012:2) tar denne tilslutningsprosessen mellom 6 og 12 måneder. Det oppstår dermed et spørsmål om bildet av Norge og resten av EØS/EFTA-landene som de ”flinkeste i klassen” til å implementere lovverk er riktig.

Denne oppgaven analyserer norsk implementering av EU-forordninger for å kartlegge utfordringer i denne prosessen forbundet med Norges status som EØS/EFTA-land samt å belyse hvordan utfordringene imøtekommes av norske aktører. Problemstillingen for oppgaven er:

*Hvilke utfordringer innebærer Norges tilknytning til EU med hensyn til implementeringen av forordninger, og hvordan operer norske aktører innenfor de rammene man har for å motvirke negative konsekvenser av tidsforsinkelsen fra EU til EØS?*

For å svare på første del av problemstillingene vil følgende spørsmål bli utredet:

- Hvordan blir en EU-rettsakt til en norsk lov?
- Hva skyldes tidsforsinkelsen fra EU til EØS?
- Hvilke utfordringer skaper Norges tilknytning til EU for implementeringen av rettsakter?
- Hva innebærer utfordringene for norske bedrifter?

Andre del av problemstillingen fordrer svar på følgende spørsmål:

- Hvilke aktører deltar i implementeringsprosessen?
- Hvordan samarbeider disse aktørene, på nasjonalt og europeisk nivå?
- Hvordan kan negative konsekvenser av sen implementering i Norge motvirkes?
- Hvordan forholder norske bedrifter seg til myndigheter, interesseorganisasjoner og andre aktører i forbindelse med nytt lovverk som kommer fra EU?

Problemstillingen krever dybdekunnskap og forståelse for prosesser i forbindelse med den norske implementeringsprosessen. Jeg har derfor valgt å utføre en kvalitativ casestudie av to forordninger innenfor kjemikalieområdet: REACH- og CLP-forordningen. Disse to forordningene er tett knyttet til hverandre og det er derfor naturlig å behandle dem under ett. Det er de samme myndighetene som er ansvarlige for begge forordningene og alle aktører i forsyningskjeden av kjemikalier er nødt til å forholde seg til og kjenne dem begge. Mens

---

<sup>10</sup> En tilpasningstekst er det rettslige dokumentet som tar en rettsakt inn i EØS-avtalen.

REACH er EUs kjemikalierregelverk, og regulerer informasjon og bruk av kjemikalier, omfatter CLP klassifisering og merking av kjemikalier. REACH og CLP trådte i kraft henholdsvis 1. juni 2007 og 20. januar 2009 i EU. I Norge trådte REACH i kraft 30. mai 2008, mens CLP fortsatt ikke var inkorporert i EØS-avtalen per 14. mai 2012.

Det er flere grunner til at jeg har valgt forordninger og ikke direktiver som case for analysen. For det første er det gjort få analyser på implementeringen av forordninger (Töller 2010). For det andre har spørsmålet om implementeringen av forordninger blitt mer aktuelt, fordi forordninger utgjør en stadig større del av lovgivningen EU vedtar. Da EØS-avtalen ble inngått utgjorde direktiver 60 % av det totale antallet rettsakter, i 2012 utgjør de i underkant av 30 %. I perioden 1992-2010 er antall direktiver fordoblet, mens antall forordninger er syvdoblet. Antallet forordninger har altså steget kraftig (NOU 2012:2:110). For det tredje byr forordninger på særlige utfordringer for Norge som følge av tidsforsinkelsen fra EU til EØS som kan resultere i uensartet regelverk i EU- og EØS/EFTA-landene. Det er altså viktig å undersøke hvilke spesifikke utfordringer implementeringen av forordninger medfører for et utenforland som Norge fordi det er forsket lite på det tidligere.

Kjemikalier var dessuten en del av ”Utenriksdepartementets arbeidsprogram for EU/EØS-saker for 2011/2012”, som viser hvilke saker i EU som skal prioriteres fra norsk side. Norge har også fulgt REACH aktivt helt fra Kommisjonens forslag i 2003, og forsøkt å påvirke utviklingen av regelverket. Samtidig som REACH har blitt viet stor politisk oppmerksomhet hadde regelverket potensielt store negative konsekvenser for norsk industri:

Implementeringen av REACH er også spesiell fordi næringsorganisasjonene har presset på for å få en raskest mulig implementering for å unngå konkurransevridende effekter som ville oppstå om Norge ble stående utenfor systemet (Boasson 2011:14).

Jeg valgte derfor kjemikalieområdet fordi det var knyttet stor spenning til norsk implementering av REACH-forordningen, både på Stortinget, i næringslivet og i nyhetsbildet. Tidsaspektet som er kritisk ved forordninger ble om mulig enda mer kritisk med REACH fordi det var avgjørende for norsk industri å ikke bli stående på utsiden av dette systemet. CLP-forordningen representerte ikke noe nytt i samme grad som REACH, men siden det har tatt såpass lang tid å implementere dette regelverket ble jeg nysgjerrig på det. Jeg ønsket å undersøke om det var noen forskjeller i behandlingen av REACH og CLP som førte til så ulik implementeringstid.

## 1.2. Tidligere forskning

Til å være den mest omfattende og dyptgripende internasjonale handelsavtalen Norge har inngått, er det forsket overraskende lite på EØS-avtalen. Studiene som er utført har analysert EUs og EØS-avtalens konsekvenser på utvalgte politikkområder (Claes & Tranøy 1999; Dølvik & Ødegård 2004), og drøftet avtalens generelle utvikling og fremtid (Emerson et al. 2002).<sup>11</sup> Det var først i 2012, med Europautredningen (NOU 2012:2), at man fikk en fullstendig fremstilling av avtalens utvikling og dens konsekvenser for norsk økonomi, politikk og samfunnsliv. Utredningen konkluderte med at EØS-avtalen har utviklet seg til å bli langt viktigere for Norge enn man så for seg da den ble inngått i 1992 og at den har vært et ”stabilt og relativt forutsigbart rammeverk” (NOU 2012:2:19) for Norges økonomiske samkvem med EU-landene. Selv om Europautredningen er grundigere enn tidligere analyser, er målet her også å diskutere det overordnede ved EØS-avtalen og konsekvenser på viktige politikk- og samfunnsområder. Disse analysene gir altså ikke svar på mine spørsmål som retter seg mot bedrifter og andre aktører som berøres av regelverket som implementeres. Jeg fortsetter derfor i denne oppgaven der Europautredningen slapp, ved å se på implementeringens konsekvenser for aktører på mikronivå.

Videre finnes det en del litteratur, i form av rapporter, som tar for seg ulike aspekter ved samarbeidet mellom EU og EØS/EFTA-statene, som generelt beskrives som velfungerende og uproblematisk (Europaparlamentet 2010; Rådet for den Europeiske Union 2010). Disse analysene er utført av offentlige institusjoner, i EU, EFTA eller Norge, og av organisasjoner i EU eller Norge og analyserer blant annet det indre markedets funksjon og norske aktørers erfaringer med EØS-avtalen. De har som Europautredningen et overordnet fokus og der de tar for seg den politiske prosessen, konsentrerer de seg om utformings- og beslutningsfasen heller enn implementeringsfasen.

Analysen av det indre marked har konkludert med at det fortsatt er mye som gjenstår før potensialet er fullt utnyttet (Business Europe 2009; Dansk Industri 2007; EFTAs konsultative komité 2006; EFTAs parlamentariske komité 2008; KOM(2011)206). På tross av omfattende regelharmonisering og mer fokus på kvaliteten i medlemslandenes implementering, har landegrenser fortsatt en avgjørende innvirkning på handelen internt i EU (Copenhagen Economics 2005; Head & Mayer 2000; Nitsch 2000). En viktig årsak til at det indre marked ikke fungerer optimalt er i følge flere rapporter manglende kunnskap blant

---

<sup>11</sup> ”Navigating by the stars” (Emerson et al. 2002) er skrevet på oppdrag fra NHO, mens ”Ti år med EØS-avtalen: konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse” (Dølvik & Ødegård 2004) er utført av FAFO for LO.

bedrifter og forbrukere. Et annet viktig hinder er at nasjonale myndigheter samarbeider for dårlig på tvers av grensene (Business Europe 2009; Dansk Industri 2007; Europakommisjonen 2011). Et av de viktigste prinsippene for det indre marked – prinsippet om gjensidig anerkjennelse<sup>12</sup> – fungerer i følge Business Europe (2009) og Dansk Industri (2007) ikke som det skal. Andre argumenter imidlertid for at prinsippet er veletablert i EU og at det også i økende grad er relevant på andre områder enn det indre marked, for eksempel justis og politisamarbeidet (Innovasjon Norge 2009; Schmidt 2007).

Flere statlige aktører som Innovasjon Norge, Riskrevisjonen og Statskonsult har utarbeidet rapporter som tar for seg norske erfaringer med det indre marked. De viser at norske bedrifter generelt har positive erfaringer med handel i EU. Den største utfordringen som løftes frem også her, er dårlig kjennskap til hvordan det indre marked er ment å fungere. Mange bedrifter kjenner rett og slett ikke til hvilke rettigheter de har gjennom EØS-avtalen (Innovasjon Norge 2009). Riksrevisjonen (2005) og Statskonsult (2002) tar for seg involveringen av eksterne aktører i myndighetenes EØS-arbeid og eksterne aktører synes generelt å være lite involvert i forvaltningens arbeid selv om det er variasjoner mellom departementene. Nærings- og handelsdepartementet har god kontakt med eksterne aktører, spesielt på området for handelsforenkling, mens finansdepartementet i liten grad involverer eksterne aktører (Statskonsult 2002). Miljøverndepartementet blir trukket frem som det beste og mest effektive departementet av Langhelle og Laudal (2002). Kontakten har også vist seg å være noe større i underliggende virksomheter enn i departementenes arbeid, men kontakten mellom myndigheter og eksterne aktører er likevel mindre i Norge enn den er i andre nordiske land (Riksrevisjonen 2005; Statskonsult 2002).

I forbindelse med forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker understreker flere rapporter viktigheten av at Norge holder tritt med EUs utvikling. Flere rapporter viser at målsetningen om å utnytte de mulighetene EØS-avtalen gir til å påvirke EU ikke oppnås (Econ Pöyry 2009; NOU 2012:2:136-197; Riksrevisjonen 2005; Statskonsult 2002). Rapportenes anbefalinger omfatter blant annet mer effektiv nasjonal samordning, utforming av klare mandater tidligere i prosessen, klarere signaler fra politiske ledelse, flere ressurser til departementenes EØS-arbeid, samt å bygge opp og vedlikeholde en sterk faglig EU/EØS-kompetanse.

Når det kommer til implementering er dette et klart større forskningsfelt enn det norske erfaringer med EØS-avtalen er. På tross av at det er gjort mange studier har likevel

---

<sup>12</sup> Prinsippet ble etablert av Cassis de Dijon-saken fra 1979 og innebærer at en vare som er lovlig produsert i ett EØS-land fritt kan omsettes også i alle andre EØS-land.

kritiske røster hevdet at man har hatt et for ensidig fokus. Det er for mange casestudier og de utgjør ikke et tilstrekkelig grunnlag for sammenligning og generalisering (O'Toole 2000; Töller 2010). Man har i de siste årene derfor sett flere kvantitative analyser med mange enheter (Börzel 2001; Mbaye 2001; Steunenberg & Toshkov 2009; Sverdrup 2004). Selv om man med disse studiene har kommet et stykke på vei når det gjelder forbedring av forskningsdesign, har studiene også avdekket nye spørsmål. Operasjonalisering av variablene er for eksempel en stor utfordring. Hvordan skal god implementering måles? Videre mangler man solide og systematiske data. Sverdrup (2007) og Töller (2010) argumenterer for at det bør etableres en database som inneholder all nasjonal lovgivning og som organiserer denne lovgivningen etter kategoriene som finnes i Eur-Lex.<sup>13</sup>

En annen svakhet ved implementeringsforskningen er i følge Töller (2010) at mange implementeringsstudier utelukkende undersøker implementering av direktiver (Bovens & Yesilkagit 2010; Bursens 2002; Christensen 2010; Page 1998; Steunenberg & Toshkov 2009). Forordninger er riktignok vanskelige å spore i nasjonal lovgivning siden de er direkte gjeldende i EU-landene, men en metode for å måle europeisering er i følge Töller (2010) ikke desto mindre nødt til å inkludere både direktiver og forordninger. For å ytterligere styrke implementeringsforskningen argumenterer O'Toole (2000) for at man bør undersøke endring i implementering over tid, og ikke bare på tvers av land eller sektorer. Dersom man klarer å imøtekomme disse utfordringene hevder Exadaktylos og Radaelli (2009) at europeiseringsforskningen kan bidra til mindre ad hoc teoretisering om EU og dermed ta et steg mot tradisjonell statsvitenskapelig forskning.

Man finner tre hovedtemaer i analyser av implementering: *prestasjoner* over tid og rom, implementeringens *prosesser* og dynamikk, og studier av faktiske *utfall* av implementeringen (Sverdrup 2007). Litteraturen drøfter altså blant annet hvorfor noen land er flinkere enn andre til å implementere, om man har et implementeringsgap i EU og hvordan nasjonale aktører påvirkes av lovverk som utvikles på EU-nivå. Implementeringsstudier gjort i Norge har blant annet undersøkt statlige virksomheters tilspasning til EU-lovverk (Kristiansen 2011; Solstad 2009). Jeg utfører riktignok her en casestudie, men målet mitt er heller ikke å generalisere eller sammenligne. Jeg vil analysere den norske implementeringsprosessen fordi Norge som EØS/EFTA-land står ovenfor noen spesielle utfordringer som man ikke gjør i EU. Dette går inn under implementeringens prosesser og dynamikk.

---

<sup>13</sup> Eur-Lex er en oversikt over lover, traktater og rettspraksis i EU: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.



### 1.3. Struktur

Opgaven er inndelt i seks kapitler. I kapittel 2 vil jeg redegjøre for det teoretiske rammeverket jeg tar utgangspunkt i samt de metodiske valgene som ligger til grunn for analysen. Jeg baserer meg på økonomisk teori for å vise hvorfor regelharmonisering er nødvendig for å sikre et velfungerende marked. Betegnelsen av EU som en reguleringsstat kommer av denne regelharmoniseringen og jeg vil derfor diskutere konsekvenser av utvidet bruk av regulering. Implementeringsteori og spesifikt nettverksteori vil videre belyse hvordan implementeringen av EU-regulering foregår. Jeg viser at samarbeid mellom statlige og private interesser er nødvendig. Til slutt drøfter jeg nasjonal implementering av politikk i en europeisk kontekst ved å ta i bruk teori om europeisering.

I kapittel 3 analyserer jeg EØS-avtalen som formelt rammeverk for norsk næringslivs tilknytning til EU. Hva var motivasjonen bak denne avtalen og hvordan fungerer den i praksis? Formålet med kapitlet er å redegjøre for hvordan en EØS-rettsakt går fra EU til EFTA gjennom EØS-organene, samt å vise at forsinkelsen skyldes den institusjonelle konstruksjonen av avtalen. Målet med avtalen er å sikre EØS/EFTA-landene fri og likeverdig adgang til det indre marked, men som kapitlet viser gjør den innebygde tidsforskyvningen at det ikke er det samme lovverket som til enhver tid gjelder på EU- og EØS-markedet. Det kan derfor oppstå uheldige situasjoner der norsk næringsliv ikke står overfor de samme konkurransevilkårene som europeisk næringsliv.

Kapittel 4 vil identifisere generelle utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av EØS-rettsakter. Formålet med kapitlet er å kartlegge hvilke utfordringer som finnes på EU-siden, i EØS/EFTA-strukturene og i Norge med tanke på implementering av nye rettsakter. Flere faktorer kan være med på å forsinke nasjonal implementering, og en del av dem ligger også utenfor norske aktørers kontroll.

I kapittel 5 analyserer jeg den faktiske gjennomføringen av REACH og CLP i Norge. Jeg starter med å presentere de to forordningene og setter dem i sammenheng med EUs regelharmonisering og regulering. Deretter tar jeg utgangspunkt i to temaer som har utpekt seg gjennom empirien: oversettelse og høring av rettsakter. Til slutt går jeg tilbake til teorien ved å analysere samarbeidet som fant sted mellom myndigheter og industri i et nettverksperspektiv og ved å diskutere hvordan dette nettverket påvirkes av den europeiske konteksten.

Kapittel 6 konkluderer analysen. Mine informanter visste ikke om at noen norske bedrifter hadde mistet kunder som følge av sen implementering av REACH. Det var

imidlertid mye ekstraarbeid som følge av den norske tilknytningsformen og det ble aktivt jobbet for å forhindre negative konsekvenser på flere nivåer i Norge. Samarbeidet mellom myndigheter og industri var avgjørende for å sikre at implementeringen gikk såpass greit som den gjorde, samt sikre norske bedrifters posisjon på det europeiske markedet.



## 2. Teori og metode

---

Jeg skal i dette kapittelet redegjøre for den teoretiske og metodiske tilnærmingen til analysen. Målet for teoridelen er å etablere et hensiktsmessig rammeverk som den empiriske analysen kan holdes opp mot, mens kapittelets metodedel gir en gjennomgang av de metodiske valgene knyttet til gjennomføringen av studien.

### 2.1. Teoretisk rammeverk

Ved å ta utgangspunkt i teori på integrasjon av markeder skal jeg vise hvorfor det er nødvendig med regelharmonisering for å sikre et mest mulig fritt varebytte. Deretter redegjør jeg for betegnelsen av EU som reguleringsstat, som er en følge av denne harmoniseringen. (Majone 1994). Jeg skal forklare hva som ligger i begrepet reguleringsstat og drøfte hvilke konsekvenser det har for samfunnet og demokratiet. For at en reguleringsstat skal fungere er den helt avhengig av at reglene den vedtar implementeres på en tilfredsstillende måte. Det er derfor nødvendig for den videre analysen å redegjøre for implementeringsteori. Det er særlig nettverksteori som er sentralt. Til slutt vil jeg ta for meg teori på europeisering fordi implementering av politikk fra EU-nivå fører til en europeisering av nasjonal politikk.

#### 2.1.1. Markedsintegrasjon

I følge økonomisk teori er markeder integrert dersom økonomiske grenser mellom dem er eliminert. "En økonomisk grense er enhver grense der den faktiske eller potensielle flyten av varer, tjenester, kapital, arbeidskraft, teknologi og kommunikasjonsflyt er lav eller fraværende" (Pelkmans 2008:48). De fire friheter ble nevnt første gang i Roma-traktaten fra 1957, men det var først med Enhetsaktens "1992-program" at det indre marked gikk fra å være et frihandelsområde for industrivarer til å bli definert som et marked "uten indre grenser" (Pelkmans 2008). Selv om man før "1992-programmet" ikke hadde toll eller andre kvantitative restriksjoner på handel, gjorde landegrenser og divergerende økonomisk politikk at Vest-Europa var vesentlig mindre integrert enn USA. Den viktigste barrieren var i følge Krugman (1988) de ulike byråkratiske prosedyrene man måtte gjennom før man kunne selge en vare i et annet land. I en moderne økonomi handler nemlig fri markedsadgang om mer enn å bygge ned tollbarrierer og andre nasjonale restriksjoner på handel (negativ integrasjon). Man er i tillegg nødt til å legge forholdene til rette for konkurranse, investeringer og smidig handel på tvers av landegrensene gjennom harmonisering, standardisering og felles regler (positiv integrasjon).

Selv om "1992-programmet" er fullført, er ikke det ensbetydende med at det indre marked er fullført. Mens flyten av varer har kommet langt, har man fortsatt en lang vei å gå når det kommer til tjenester og spesielt arbeidskraft. Flere funn viser at landegrenser fortsatt har en avgjørende innvirkning på handelen i EU (Copenhagen Economics 2005; Head & Mayer 2000; Nitsch 2000). Derfor er arbeidet med å utnytte potensialet i det indre marked fortsatt en pågående prosess fra EU sin side. Å begrense medlemslandenes evne til å utøve regulering uavhengig av hverandre har vært en viktig del av å bygge det indre marked i EU. Selv om regulering ofte baserer seg på viktige mål som å sikre helse, miljø og sikkerhet, er divergerende nasjonal regulering skadelig for handel på tvers av landegrensene. Høye standarder kan kritiseres for å være skjult proteksjonisme mens lave standarder kan føre til dumping. EU har derfor gjennom sin ambisiøse innsats for å redusere handelshindringer etter andre verdenskrig vist at det er en tett forbindelse mellom handelspolitikk og regulering (Egan 2001:5).

### **2.1.2. EU - en reguleringsstat?**

Regulering er som Young (2006) påpeker et stort felt. Som ham, vil jeg derfor begrense diskusjonen til den reguleringsaktiviteten som har inngått i etableringen av et indre marked i EU. Det vil si regulering som direkte har som mål å eliminere handelshindringer. Regulering defineres av Selznick (1985) som å være "vedvarende og fokusert kontroll av et offentlig byrå over aktiviteter som blir verdsatt av samfunnet". Kontroll gjennom regulering består av regler, selv om disse kan variere fra formelle lover til uformelle normer. EUs regulering dekker hele dette spekteret. Det inkluderer *traktatartikler* som definerer EUs kompetanse og ansvarsområder, *sekundær lovgivning* i form av direktiver, forordninger og beslutninger, samt *andre aktiviteter* som benchmarking og "beste praksis" (Thatcher 2006).

Majone (1994; 1997) hevder regulering har blitt den moderne formen for styring. Regulering er riktignok ikke et nytt fenomen; konseptet reguleringsstat har blitt brukt på industrisamfunn i mange år (McGowan & Wallace 1996:561), men Majone (1994) argumenterer likevel for at regulering stadig blir et viktigere styringsmiddel. Vesteuropiske stater har gått i retning av regulering som styringsmiddel av tre grunner: økonomiske begrensninger, ideologiske trender og administrativ læring (McGowan & Wallace 1996:565). I mange tilfeller er dette skiftet i politikk en konsekvens av felles europeisk politikk og flere mener regulering har blitt så sentralt i EU at det er nyttig å bruke begrepet reguleringsstat (Egan 2001; Majone 1994; Majone 1996; McGowan & Wallace 1996; Moran 2002). I følge McGowan og Wallace (1996:563) tillegges en reguleringsstat prosessen med å regulere større

viktighet enn andre former for statlig styring. Young (2006) kritiserer imidlertid studier som er utført på EUs regulerende rolle for å være ensidige og basert på enkeltområder.

At regulering har blitt EUs viktigste styringsverktøy kommer først og fremst av størrelsen på EU-budsjettet (Majone 1994). Det er nemlig lite sammenlignet med nasjonalstaters budsjett noe som gir begrensede ressurser til å utøve politikk. Utvikling av regelverk har vist seg uavhengig av økonomiske nedgangstider, eurosclerose og politiske utskiftninger, noe som henger sammen med at regulering ikke påvirkes av budsjettbegrensninger. Kostnaden ved regulering bæres hovedsakelig av den eller de som er målet for reguleringen, det vil si bedrifter eller enkeltpersoner. EU skyver dessuten både den administrative og den økonomiske kostnaden over på medlemslandene, ved at det er medlemslandene som må besørge den praktiske implementeringen av regelverket samt i de aller fleste tilfeller påta seg kontrollansvaret.

Regulering er den eneste måten EU eller Kommisjonen kan øke sin rolle på; ved å utvide reguleringen til flere områder får også Kommisjonen innflytelse på flere områder (Majone 1994). Siden store deler av budsjettet er bundet opp til landbruks- og utjevningpolitikk har man ikke finansielle midler til å lansere store initiativer på områder som industri energi og forskning, men gjennom regulering kan EU likevel legge føringer for disse områdene. I tillegg utgjør traktatens fokus på markedsliberalisering en god basis for regulering (McGowan & Wallace 1996). Selv om EU av flere sammenlignes med USA – kanskje det fremste eksempelet på en reguleringsstat – er det en viktig forskjell mellom EU og USA; EU er sjelden direkte involvert i reguleringen av bedrifter eller enkeltpersoner som USA er. Europeiske regler regulerer i større grad de nasjonale ”regulatorene” (Young 2006:376).

For å være i stand til å følge opp det kompliserte og tekniske regelverket som kommer fra EU har det blitt opprettet flere spesialiserte byråer i medlemslandene. Disse er uavhengige av den tradisjonelle sentraladministrasjonen og kombinerer ofte lovgivende, juridisk og utøvende makt. Mens slike byråer har eksistert i lang tid i USA, har de vært vesentlig mindre vanlige i Europa. Byråene kritiseres for å gå mot prinsippet om maktfordeling, for å unndra seg politisk kontroll og for å stå i fare for å bli fanget av private interesser (Majone 1994). Ikke overraskende er mange av de samme temaene sentrale i debatten rundt rettsliggjøring av politikken. Kjernen i denne debatten er hvilken rolle institusjoner som ikke representerer det politiske flertallet skal ha i demokratiske samfunn. Avstanden mellom regulering og rettsliggjøring er liten fordi det er helt nødvendig med et omfattende juridisk ettersyn dersom regulering skal fungere. Man forstår derfor rettsliggjøring av politikken som en del av

utviklingen av EU som reguleringsstat. Dette er også grunnen til at domstolen har fått en såpass viktig rolle i utformingen av det indre marked (Egan 2001:35).

I en reguleringsstat vil statlig styring desentraliseres og fragmenteres, både i og utenfor staten. Styring er ikke lenger forbeholdt den sentraliserte stat. Myndighet spres til flere aktører, man engasjerer ikke-statlige aktører og man tar i bruk nye former for styring og kontroll (Jayasuriya 2005). Christiansen (2010) argumenterer videre for at korporative strukturer vil svekkes i en reguleringsstat. Det kommer av at det er en utbredt oppfatning om at rettighetsordninger like gjerne kan opprettes ved statlig regulering som ved forhandlinger. Det tradisjonelle forhandlingsmønsteret mellom stat og arbeids- og næringslivsorganisasjoner kjent fra korporative samfunn vil dermed endres. De tradisjonelt sterke organisasjonene svekkes, noe som medfører at flere interesser får tilgang til den politiske prosessen, samtidig som selve prosessen blir mindre åpen. Mindre åpen tilsier i denne sammenheng at prosessen blir mindre forutsigbar fordi man ikke vet hvilke grupper som påvirker mest fra sak til sak. I en korporativ struktur er det et fåtall organisasjoner som er representert. Det er dessuten et par av disse organisasjonene som har en privilegert posisjon. Uten representasjonsmonopolet vi kjenner fra korporatismen er det rett og slett vanskeligere å vite hvem, når og hvordan ulike interessegrupper er involvert, noe som kan svekke statens legitimitet.

EU som reguleringsstat medfører altså en utstrakt rettsliggjøring av politikken. Man baserer seg i stor grad på loven, juridisk ettersyn og mekanismer for konsultasjon med relevante interesser (McGowan & Wallace 1996). For at en reguleringsstat skal fungere er man avhengig av at reguleringen som vedtas implementeres slik den var tenkt. Thatcher (2006) hevder EUs rolle som effektiv regulator begrenses som følge av utilstrekkelig implementering. For det første har Kommisjonen begrensede ressurser og for det andre varierer kvaliteten på implementeringen stort mellom medlemslandene. Selv om EUs regulering og lovverk har ekspandert forblir Kommisjonen en liten institusjon, med begrensede materielle ressurser sammenlignet med nasjonale administrasjoner eller store bedrifter. Dette medfører at Kommisjonen er avhengig av andre aktører for informasjon og ekspertise. Det kan være nasjonale myndigheter, bedrifter og interesseorganisasjoner.

En annen effekt av ressursituasjonen i Kommisjonen er at det meste av lovverket som utformes kun er et rammeverk, med stort handlingsrom for det enkelte medlemsland. Det å sikre effektiv håndhevelse av regelverket fra EU sin side blir dermed svært vanskelig. Flere studier har vist store forskjeller mellom land med hensyn til hvordan EU-regelverk blir implementert. Forskjellene skyldes blant annet ulik kapasitet og forvaltningskultur i de ulike landene og resultatet er såkalte implementeringsgap og divergerende regelverk i

medlemslandene (Knill 2006; Sverdrup 2007). Dette kan være med på å forklare økningen i andelen forordninger. Ved forordninger får medlemslandene mindre handlingsrom i implementeringsprosessen, noe som bør resultere i et mindre divergerende regelverk. McGowan og Wallace (1996) anser implementeringsproblemer som et vedvarende trekk ved europeisk styring og spør derfor hvor effektiv regulering fra EU kan være dersom det ikke implementeres i tilfredsstillende grad i nasjonalstatene.

### **2.1.3. Implementeringsteori**

På tross av at flere har trukket frem implementering som en stor utfordring for EU, var det først på midten av 80-tallet at implementering begynte å bli ansett som en politisk utfordring. Grunnen til dette er at man tidligere hadde vært mest opptatt av å utvikle politikk. Hovedmålet med europeisk integrasjon var å formulere felles politikk, man var derfor mindre fokusert på hvordan den ble implementert (Knill 2006). Med Enhetsakten utvidet EU sitt kompetanseområde og Hix (1994) argumenterer for at EU gikk fra å være et mellomstatlig prosjekt til å bli et politisk system. Etter hvert som EU har ervervet seg flere av kvalitetene som tradisjonelt har vært assosiert med nasjonale politiske system, har politikken innad i EU-systemet fått mer oppmerksomhet og implementering har dermed kommet på agendaen. Målet om å fullføre det indre marked innen utgangen av 1992 var også med på å gi effektiv implementering høyere prioritering.

En av de største debattene i implementeringsforskning har gått mellom de som har et ”nedenfra og opp”-perspektiv og de som har et ”ovenfra og ned”-perspektiv. Mens man i ”ovenfra og ned”-perspektivet har lagt vekt på de politiske styrings- og kontrollmulighetene i implementeringsprosessen, har man i ”nedenfra og opp”-perspektivet fremhevet viktigheten av samspillet mellom bakkebyråkratene og målgrupper i bunnen av implementeringsskjeden (Winter & Nielsen 2010). Bak denne debatten er det ifølge O’Toole (2000) et viktig spørsmål om institusjonelle ordninger: gjennom hvilke former og strukturer utvikles implementeringshandlingen? Det er store variasjoner, men de stadig mer komplekse strukturene som inkluderer nettverksmønstre med mange aktører, har gjort at nettverksanalyse har blitt fremtredende innen implementeringsforskning.

#### **Nettverksanalyse**

For å kunne løse de komplekse politiske utfordringene offentlige myndigheter står overfor i dag, er det nødvendig å involvere flere aktører i prosessene med å utforme og implementere politikk. Det etableres dermed nettverk bestående av både statlige og private aktører innenfor de ulike politikkområdene (Ansell & Gash 2008; Blanco et al. 2011; Gray 1989; Klijn 2008;



O'Toole 1997; Torfing & Sørensen 2007; Winter & Nielsen 2010). Selv om staten fortsatt har en nøkkelrolle og ikke kan overses, har ikke lenger staten monopol på styring slik den tidligere hadde (Pierre & Painter 2005). Betegnelsen ”nettverk” har etter hvert blitt en naturlig del av vår forståelse for formell og uformell samhandling mellom aktører i den politiske prosessen. Det er imidlertid uenighet om bakgrunnen for nettverk og om det er nytt fenomen eller ikke. Det går i følge Blanco et al. (2011) et viktig skille mellom styringsnettverk og politikknettverk.<sup>14</sup> Litteraturen om styringsnettverk hevder at endringer i samfunnet har ført til en krise for det veletablerte weberske byråkratiet og dermed banet vei for nye løsninger på sosiale konflikter. Litteraturen om politikknettverk hevder på den andre siden at nettverk slett ikke er et nytt fenomen, men et vedvarende trekk ved politikken. Politiske prosesser involverer flere aktører som er gjensidig avhengig av hverandre. Man gjenfinner også flere elementer av nettverksanalyse i mer tradisjonelle og etablerte modeller for samhandling mellom stat og samfunn. Schmitters (1979) korporatisme var nettopp en form for institusjonalisert samarbeid på tvers av offentlig og privat sektor. Pluralisme er et annet eksempel.

I korporative samfunn har man triangulære forhandlinger mellom hovedorganisasjonene for arbeidskraft og kapital, og staten. Disse hovedorganisasjonene har som regel representasjonsmonopol i sin sektor (Schmitter & Lehmbruch 1979). Staten har relativt mer makt enn organisasjonene og samarbeidet er i stor grad institusjonalisert. I et pluralistisk samfunn kan organisasjonene derimot opptre mer autonomt vis à vis staten og har derfor mer makt i forhold til staten enn organisasjonene i et korporativt samfunn har. Samtidig er det også flere organisasjoner per sektor som konkurrerer om ressurser og medlemmer. Man finner altså ikke igjen representasjonsmonopolet fra korporatismen. Samarbeidet mellom staten og organisasjoner er videre mindre institusjonalisert og mindre formelt (Langhelle & Laudal 2002). Korporatisme har tradisjonelt stått sterkt i Norge og de andre skandinaviske landene, der man har hatt et betydelig antall statlige utvalg hvor næringslivets interesser har deltatt (Nordby 1994).

Nettverksanalyse ble utviklet på bakgrunn av at korporatisme og pluralisme manglet fleksibilitet når det kom til å fange variasjoner i samarbeid og koordinering mellom ulike sektorer. Videre kan politikknettverk i motsetning til korporatisme, også inkludere private aktører som ikke er representert ved en organisasjon, eller som representerer en organisasjon

---

<sup>14</sup> På engelsk, henholdsvis ”governance network” og ”policy network”. Mens man på engelsk skiller mellom ”policy”, ”politics” og ”polity”, er det vanskeligere å gjøre på norsk. *Policy* viser til politikkenes innhold, mens *politics* viser til prosessen (dragkampen) frem mot en beslutning og *polity* til det politiske systemet (Claes & Tranøy 1999:5). Politikknettverk forstås dermed her som et nettverk som påvirker og former politikkenes innhold.

som ikke nødvendigvis har representasjonsmonopol i sin sektor (Winter & Nielsen 2010). Politikknnettverk skiller seg fra pluralisme ved at man her inkluderer aktører på tvers av institusjonsgrensene. Ifølge Nordby (1999) impliserer nettverk ”åpne, mangesidige og skriftfende kontakter”. Man anerkjenner flere typer politikknnettverk, men Marsh og Rhodes (1992) sin definisjon er bredt akseptert. De definerer et politikknnettverk som:

et begrenset antall deltakere, hyppig interaksjon, kontinuitet, enighet om verdier, ressursavhengighet, vinn-vinn maktspill og regulering av medlemmer (Marsh & Rhodes 1992:23).

Andre definerer et politikknnettverk som:

”en klynge eller et kompleks av organisasjoner som er forbundet med hverandre som følge av ressursavhengighet og som er adskilt fra andre klynger, eller komplekser, av brudd i ressursavhengigheten” (Rogers & Whetten 1982:148).

Eller som:

”selvorganiserte, løst koblete, interorganisatoriske interaksjonsenheter, som holdes sammen av tilstedeværelsen av gjensidig avhengighet og tillit, og treffer beslutninger på basis av forhandlinger” (Jensen & Sørensen 2004:129).

Definisjonene fremhever ressursavhengigheten mellom deltakerne og man antar også en instrumentell oppførsel; siden ingen aktør kan handle alene inngår man gjensidig fordelaktige samarbeid. Ifølge Daugbjerg (1994) har offentlige myndigheter behov for politisk støtte, legitimitet, informasjon og assistanse i forbindelse med implementeringen av offentlig politikk. De berørte interesser har på sin side behov for adgang til de politiske prosesser for å kunne fremme egne eller medlemmenes interesser. Tillit er samtidig viktig for å holde nettverket sammen (Rhodes 2007).

Med *selvorganisert* menes at nettverket kan opptre uavhengig av sine omgivelser, for eksempel offentlige myndigheter. Nettverket velger selv hva det vil ta opp, hvilke avgjørelser det vil treffe og hvem som skal delta i samarbeidet (Jensen & Sørensen 2004:129). Når det gjelder *tillit* kan det imidlertid være vanskelig å avklare kausalitetsforholdet: Tillit vil skape samarbeid, samtidig som samarbeid igjen vil fostre tillit (Winter & Nielsen 2010). Siden nettverk ikke er hierarkisk organisert kan ingen av deltagerne tvinge andre deltakere til å delta. Derfor argumenteres det for at tillit må være på plass allerede fra starten (Jensen & Sørensen 2004). Man kan likevel se for seg at aktører deltar også uten tillit fordi det er en faktor av gjensidig avhengighet der. Man ønsker å delta fordi man ser nytten av samarbeidet,

ikke nødvendigvis fordi man stoler på at de andre vil bidra og tilliten da kommer senere, som følge av samarbeidet (Ansell & Gash 2008).

Dannelsen av et nettverk forutsetter at aktørene ser at visse mål lettere kan nås gjennom samarbeid enn ved å handle alene, og at den institusjonelle konteksten er fordelaktig for nettverk (Blanco et al. 2011:302). Forskjeller i institusjonell kontekst forklarer dermed en del av variasjonen i nettverkdannelse mellom sektorer. Daugbjerg (1994) argumenterer videre for at politikken må ha omfordelingspolitiske konsekvenser og for at kostnader og gevinster må være konsentrert hos noen grupper i befolkningen for at det skal dannes et politikknnettverk. Politikken må altså vekke interesse i samfunnet og de berørte aktørene må være nok berørt til at de vil forsøke å påvirke politikken. Videre bør både statlige og private interesser være tilstrekkelig sentralisert. Marsh og Rhodes (1992:251) har utviklet en typologi over politikknnettverk, der emnenettverk og politikkfelleskap utgjør ytterpunktene på en skala. Typologien gjengis i tabell 2.1.

**Tabell 2.1. Ytterpunkter på nettverksskalaene**

	Politikkfelleskap	Emnenettverk
Medlemskap	Meget begrenset antall medlemmer. Noen er bevisst utelukket. Dominans av økonomiske og næringslivsinteresser.	Mange medlemmer. Stor spennvidde i representerte interesser
Integrasjon	Formell representasjon i prosessen. Hyppig og uformell kontakt.	Ustabil kontaktmønster. Formell representasjon har særlig symbolsk verdi.
Stabilitet	Medlemskap og utfall er stabilt. Deltagerne deler overordnede verdier og oppfatninger.	Medlemskap og utfall varierer betraktelig. Viss enighet, men konflikter er likevel hyppige.

Kilde: Marsh og Rhodes (1992:251)

Politikkfelleskap er altså preget av stabilitet og kontinuitet i deltakelse, mens emnenettverk har mange deltakere som er lite avhengige av hverandre.

Mens noen anser nettverk som en harmonisk allianse mellom flere aktører for å løse kollektive utfordringer blir nettverk av andre kritisert for å reflektere konsentrasjon av makt hos en elite av aktører (Hay 1998). Det er derfor uenighet i litteraturen når det kommer til om politikknnettverk er positivt eller negativt for demokratiet. Mye avhenger av hvilke demokratiske verdier som legges til grunn (Olsson 2003; Sørensen & Torfing 2003). Dersom man mener det representative demokratiet er et ideal, er nettverk negativt fordi det verken er folket eller det politiske flertallet som er representert i nettverk. Nettverk begrenser i følge Rhodes (2007:1251) deltakelsen i politiske prosesser, former aktørenes oppførsel gjennom

normer og regler og privilegerer noen få velorganiserte interesser. Hvem som får delta avgjøres i mange tilfeller av nettverksdeltakerne selv. Aktører eller grupper av aktører kan dermed utestenges fra nettverket (Jensen & Sørensen 2004).

Mener man derimot at demokrati handler om mer enn representasjon og flertallsstyre, kan nettverk være en styrke. Å ivareta interessene til de spesielt berørte er en demokratisk verdi som kan stå i kontrast til det å ivareta fellesskapets interesser. Gjennom politikknettverk kan spesielt berørte få tilgang til den politiske prosessen. Ifølge Daugbjerg (1994) er det nettopp de som berøres av politikken som vil danne nettverk. Olsson (2003) argumenterer videre for at staten vil være representert i politikknettverk og at de derfor, som en del av nettverket, vil kunne påvirke hvem som får delta og hva som tas opp. Politikknettverk kan dessuten være en motvekt til rettsliggjøringen av politikken, fordi den avstanden som har blitt skapt av rettsliggjøringen reduseres ved at samfunnsinteresser igjen får innflytelse og direkte kontakt med beslutningstakere gjennom nettverk.

#### **2.1.4. Europeisering**

Fra det europeiske integrasjonsprosjektet startet på 50-tallet og helt frem til 90-tallet var forskere mest opptatt av å diskutere årsakene til samarbeidet, utviklingen av de overnasjonale institusjonene og andre hendelser som utspant seg på det overnasjonale nivået, som den tomme stols krise, relanseringen av integrasjonsprosjektet med Enhetsakten i 1986 eller utfordringene tilknyttet utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. På midten av 90-tallet hadde EF blitt et politisk system med politiske institusjoner både på overnasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå (Cowles et al. 2001; Hooghe & Marks 2001; Jachtenfuchs 2001; Kaiser 2009; Kriesi et al. 2006) og man begynte dermed å vende fokuset mot integrasjonsprosjektets konsekvenser internt i medlemslandene: Hvordan ble medlemslandene påvirket av integrasjonen? Endringer som skjer internt i medlemslandene som følge av integrasjonsprosjektet, kalles *europeisering*.

Europeisering defineres på mange måter (Olsen 2002). Jeg tar utgangspunkt i to definisjoner som anser europeisering som en prosess som finner sted i medlemslandene. Europeisering påvirker i følge disse definisjonene institusjonelle strukturer, politikkområder og politiske beslutningsmønstre og de definerer Europeisering som:

En trinnavis prosess som re-orienterer politikkenes retning og form slik at EUs politiske og økonomisk dynamikk blir en del av den organisatoriske logikken i nasjonal politikk (Ladrech 1994:17)

Den innflytelsen som kommer av europeiske beslutninger og som påvirker medlemslandenes politikk og politisk administrative strukturer (Héritier et al. 2001:3)

For nasjonale politiske aktører betyr europeiseringen en endring i den makropolitiske konteksten. EU-nivået skaper nye muligheter og begrensninger som i følge Kriesi et al. (2006) får konsekvenser for innflytelsen til ulike aktører på det nasjonale nivået. Hvordan har så det tradisjonelle mønsteret for samarbeid mellom stat og private aktører endret seg med den europeiske integrasjonsprosessen? Og hvordan forholder de nasjonale politiske aktørene seg til de transnasjonale nettverkene som har etablert seg i EU (Christopoulos & Quaglia 2009; Dakowska 2009)?

Mens nasjonalstaten er en oversiktlig arena for aktører som tradisjonelt har vært involvert i politiske beslutninger og gjennomføring, har EU uten tvil komplisert spillet. Selv i Norge som EØS-land, har EU hatt store konsekvenser for de institusjonelle rammene for nasjonale beslutningstakere (Egeberg & Trondal 2011; Syrstad 2003) og dette får også konsekvenser for private aktører som søker innflytelse på politiske prosesser. I følge Christiansen og Nørgaard (2003) kan nasjonale organisasjoner velge blant to strategier i arbeidet opp mot EU. Man kan søke innflytelse på EU gjennom velkjente nasjonale kanaler, dette kalles en "go through"-strategi. Alternativt kan organisasjonene selv søke innflytelse, utenom nasjonale myndigheter, betegnet som en "by-pass"-strategi. Man kan arbeide direkte opp mot EUs myndigheter eller via europeiske interesseorganisasjoner. "Go through"-strategien er kanskje mest aktuell i de landene som er medlemmer av EU, og dermed har flere nasjonale representanter eller kanaler for representasjon i EU enn det Norge har. Siden vi ikke er medlemmer kan man heller se for seg et skille mellom de organisasjonene eller aktørene som forsøker å påvirke på EU-nivå og de som nøyer seg med nasjonal påvirkning.

Medlemskap i en europeisk organisasjon er den hyppigste kanalen for påvirkning for danske organisasjoner (Christiansen & Nørgaard 2003). Blant fordelene med et slikt medlemskap nevnes ivaretagelse av felles interesser, det å stå samlet, at det skaper sosiale og faglige kontakter og at man får tilgang på informasjon. Informasjon trekkes frem som spesielt viktig, siden lobbyvirksomhet ikke bare handler om påvirkning. Det å vite hva som foregår kan være minst like viktig som å prøve å påvirke politikken (Mazey & Richardson 2006). Ifølge Europautredningen (NOU 2012:2) bruker også de fleste norske interesseorganisasjoner sine europeiske føderasjoner eller søsterorganisasjoner for å få informasjon. Informasjonen herfra er ofte både bedre og tidligere ute enn den informasjonen som kommer fra norske myndigheter. Ifølge Eliassen og Peneva (2011) trenger norske interesser som en aktør fra

utsiden, ekstra ressurser for å være innflytelsesrike. Studien konkluderer med at Norges tilknytningsform virker begrensende for norske aktørers evne til å drive lobbyvirksomhet overfor EU.

## **2.2. Forskningsdesign og metode**

Forskningsdesignet er valgt på bakgrunn av et ønske om dybdekunnskap og forståelse for prosesser på ett enkelt område: den norske implementeringsprosessen. Oppgaven har ikke som mål å kartlegge forekomsten av ulike utfall, sannsynlighet eller statistisk generalisering. Et casestudium er i følge Yin (2009:2) en god strategi når man arbeider med ”hvordan- og hvorfor-spørsmål og når man studerer et samtidig fenomen”. Jeg anser på dette grunnlaget en kvalitativ casestudie som den mest hensiktsmessige tilnærmingen for å svare på problemstillingen. I følge Thagaard (2009) er det liten felles forståelse i litteraturen om hva et casestudium faktisk innebærer. Det er likevel en utbredt oppfatning at en casestudie omhandler en empirisk avgrenset enhet, som for eksempel en gruppe eller en organisasjon. Yin (2009) sier videre at det også kan omhandle individer, organisasjoner, prosesser eller institusjoner. Schramm (1971, som sitert i Yin 2009:17) hevder at essensen i casestudier er at de forsøker å belyse ”en beslutning eller et sett av beslutninger: hvorfor de ble tatt, hvordan de ble implementert og hva resultatet var”.

I motsetning til mer beskrivende undersøkelser har casestudier et mer generelt siktemål; å oppnå kunnskap som kan peke ut over den enheten analysen er basert på. En kvalitativ undersøkelse kan utgjøre representativitet, men ikke i samme forstand som den kvantitative forskningen (Thagaard 2009:211). Målet er ifølge Yin (2009:15) å bidra til å videreutvikle teori, noe han kaller *analytisk generalisering*. Dette står i kontrast til *statistisk generalisering* som innebærer å telle hvor mange ganger noe forekommer. Denne undersøkelsen sier først og fremst noe om hvordan mine informanter opplevde implementeringsprosessen og er dermed ikke direkte overførbar til andre politikkområder. Analysen identifiserer likevel generelle utfordringer som kan oppstå når man implementerer lovverk fra EU, og den kan derfor gi nyttig innsikt i hvilke prosesser som oppstår, uavhengig av politikkområde.

### **2.2.1. Data- og kildemateriale**

Valget om å ta for meg et område heller enn å forsøke å kartlegge implementeringen av flere rettsakter har gitt meg muligheten til å gå i dybden ved å benytte flere typer kilder. Jeg har tatt i bruk både skriftlige og muntlige kilder i analysen, gjennom dokumentanalyser og intervju.

Fordelen med slik datatriangulering er at man kan belyse en sak fra flere vinkler samtidig som at resultatene vil bli mer robuste dersom flere kilder peker i samme retning (Yin 2006:115). Informasjonen jeg har fått i intervjuene har både blitt satt opp mot andre kilder og andre intervjuer. I tillegg har jeg intervjuet ulike aktører: både bedrifter, statlige myndigheter og en interesseorganisasjon.

### **Dokumentanalyser**

Dokumentanalyse er en betegnelse for studier som er basert på tekster skrevet for et annet formål enn det som omfattes av forskningsprosjektet (Thagaard 2009:62). På den ene siden kan det være en fordel at dokumentene er laget uavhengig av forskningsprosjektet og dermed er upåvirket av dette. På den andre siden er de skrevet for en spesiell hensikt og for en spesiell målgruppe og de kan dermed anses som ufullstendig informasjon fra et forskningsstandpunkt (Merriam 1994). Et annet viktig spørsmål er hvordan man skal vurdere et dokumentets riktighet. Selv et offentlig dokument kan inneholde en skjevhet som forskeren kanskje ikke er klar over. Det er forskerens oppgave å kritisk granske dokumentene. Bakgrunnen for dokumentet, konteksten det ble til i og hvem mottageren er, er viktige spørsmål å stille seg når man leser et dokument. Fordelene ved å bruke dokumenter som kilder er mange: De er lette å få tak i, de koster ingenting og de inneholder store mengder informasjon som det ville tatt forskeren mye tid og ressurser og samle inn på egen hånd (Merriam 1994:118).

Aktuelle skriftlige kilder er først og fremst foreliggende juridiske dokumenter, som forordninger, lover og forskrifter både fra Norge og EU. Videre er det benyttet høringssvar, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, offentlige utredninger og rapporter. Disse kildene har bidratt med faktakunnskap om den norske implementeringen av REACH og CLP og har gitt et innblikk i de ulike meningene om forordningene i forkant av implementeringen. Dette har vært nødvendig både for å få informasjon om hva forordningene går ut på og for å skape seg et bilde av hvordan de ble mottatt. Høringssvarene ga et bredere inntrykk av norske aktørers syn på implementeringen av de to forordningene og jeg fikk raskt oversikt over hvem som var positive til det nye regelverket, hvem som var skeptiske, spesifikke utfordringer for enkeltbransjer og ikke minst hvordan norske myndigheter så for seg implementeringen. Informasjonen fra de skriftlige kildene, ble flittig brukt i utformingen av intervjuguider.

### **Intervju**

Da dette prosjektet undersøker norske bedrifters opplevelse av implementeringsprosessen var intervjuundersøkelser et nødvendig tillegg til dokumentanalyse. Selv om man gjennom høringssvarene kan få et innblikk i norske bedrifters opplevelse av implementeringsprosessen

gir disse svært overflatisk kunnskap. Intervjuer med bedriftene var derfor nødvendig for å oppnå dybdekunnskap om den enkeltes opplevelse. Intervjuundersøkelser er i følge Thagaard (2009:61) velegnet til å få informasjon om ”hvordan informanten opplever og forstår seg selv og sine omgivelser”.

Det ble utarbeidet to intervjuguider. Den ene var rettet mot intervjuene av bedriftene, mens den andre var rettet mot de andre aktørene som bedriftene forholder seg til i implementeringsprosessen: Norsk Industri, Klima- og forurensingsdirektoratet og Miljøverndepartementet. Intervjuene med bedriftene anses som de viktigste da det hovedsaklig er disse intervjuene som gir svar på problemstillingen. Intervjuet med Norsk Industri er også viktig da det meste av kontakt mellom myndigheter og næringsliv koordineres gjennom Norsk Industri. I møtet med offentlige myndigheter var det den formelle implementeringsprosessen og hva som gjøres for å imøtekomme bedriftenes behov som stod i fokus. Begge intervjuguidene innledet med spørsmål om den enkeltes bakgrunn og arbeid med kjemikaliepolitikk. Deretter ble følgende tema tatt opp:

- hvordan man forholder seg til nytt lovverk fra EU generelt
- den praktiske implementeringen av REACH og CLP
- samarbeidet mellom næringsliv og myndigheter

Hvert tema hadde flere underspørsmål. Guiden ble laget for å få en delvis strukturert tilnærming, der man har fastlagte tema men hvor rekkefølgen av spørsmålene bestemmes av samspillet med informanten underveis i intervjuet (Thagaard 1998:89).

Semistrukturerte intervjuer er den fremgangsmåten som oftest tas i bruk og som fremheves i litteraturen om kvalitativ forskning (Ryen 2002). Fordelen med denne fremgangsmåten er at forskeren har god oversikt over hvilke temaer som skal tas opp i løpet av intervjuet samtidig som det er rom for fleksibilitet noe som sikrer at forskeren kan følge informanten sin fortelling. Det gjør også at forskeren blir mer åpen for at informanten kan ta opp temaer som ikke er planlagt i forkant (Thagaard 2009).

## **Utvalg**

Siden målet med denne studien ikke er å frembringe statistisk generaliserbar kunnskap var det ikke nødvendig å lage sannsynlighetsutvalg, der utvalgets sammensetning skal være representativt. Utvalget er *strategisk*, det vil si at respondentene er valgt ut på bakgrunn av sin kompetanse (Thagaard 2009:55). Informantene er de som jobber med REACH/CLP i den enkelte bedrift eller virksomhet. De tre bedriftene er likevel valgt for å få en viss variasjon i utvalget, noe Andersen (1997) understreker viktigheten av. Det anbefales at man ved hjelp av



variabler som beskriver utvalget søker en viss spredning i utvalget. Jeg har derfor sett på bedriftens størrelse, om den er direkte involvert i Norsk Industri, om den har en internasjonal tilstedeværelse og om den er norskeid.

De tre bedriftene jeg intervjuet befinner seg alle i Østlandsområdet og er alle medlemmer av Norsk Industri. Det er imidlertid bare to av dem som er direkte involvert i Norsk Industri, gjennom deltakelse i arbeidsgrupper. Disse to er samtidig store internasjonale aktører med avdelinger i flere europeiske land. Den ene har hovedkontor i Norge, den andre i et annet Nordisk land. Den siste bedriften er norsk og konsentrerer seg hovedsaklig om hjemmemarkedet. I tillegg til bedriftene intervjuet jeg Miljøverndepartementet, Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif)<sup>15</sup> og Norsk Industri. Miljøverndepartementet er øverste organ for gjennomføring av norsk miljøpolitikk med ansvar for styring av underliggende virksomheter, mens Klif er ansvarlig for den praktiske iverksettingen av miljøpolitikken. Klif forbereder og lager utkast til norsk gjennomføringsforskrift, mens det er Miljøverndepartementet som tar den endelige avgjørelsen. Videre sender Klif forslaget ut på høring og bearbeider høringssvarene. Klif er også ansvarlig for informasjonssiden ut til næringslivet (Intervju 5:2012). Sammen skal Miljøverndepartementet og Klif sørge for at lovverk fra EU innenfor miljø og kjemikalier gjennomføres i Norge på en tilfredsstillende måte. Norsk Industri er den viktigste bransjeorganisasjonen for norske industribedrifter med ca 2300 medlemsbedrifter, som utgjør rundt 125 000 ansatte.

Utvalget er ikke veldig stort og dette har tradisjonelt vært en del av hovedkritikken mot kvalitativ forskning (Ryen 2002). Det sentrale i kvalitativ forskning er imidlertid ikke å telle hvor mange tilfeller man har av noe, men heller å finne hvordan den enkelte respondent ser verden omkring seg. Målet er å nå dypt i det enkelte intervju og små utvalg foretrekkes derfor ofte fremfor store utvalg. Størrelsen på utvalget vurderes vanligvis i forhold til et ”metningspunkt”. Når studier av flere enheter ikke gir ny informasjon kan utvalget betraktes som tilstrekkelig stort (Thagaard 2009:59).

For å komme i kontakt med informanter benyttet jeg *snøballmetoden*. Thagaard (2009:56) forklarer denne metoden med at man først kontakter personer som har kvalifikasjoner som er relevante for problemstillingen for så å be disse personene om navn på andre som har tilsvarende egenskaper. I mitt tilfelle benyttet jeg Norsk Industri som inngangsport til bedriftene. I tillegg til at min hovedkontakt i Norsk Industri var behjelpelig

---

<sup>15</sup> Statens forurensingstilsyn (SFT) skiftet i 2010 navn til Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif), for enkelthets skyld brukes Klif gjennom hele oppgaven.

med å gi meg aktuelle bedrifter og kontaktpersoner, fikk jeg også delta på Kjemikaliedagene 2011 der flere av informantene også deltok. Fordelen med en slik utvalgsstrategi er at personen i Norsk Industri har god kjennskap til hvem som har kompetanse på området og dermed enkelt kan vise meg til de riktige personene i de ulike bedriftene. Samtidig kan personen bevisst eller ubevisst ha valgt bort noen bedrifter, og slik indirekte styrt hvilken informasjon jeg skulle få. Jeg antar imidlertid at kontaktpersonen i Norsk Industri gjorde et bedre utvalg enn jeg ville klart på egen hånd. Det var også enklere å få innpass hos bedriftene ved å henvise til Norsk Industri. Jeg har videre forsøkt å motvirke eventuell skjevhet i utvalget ved at jeg i tillegg til bedriftene jeg ble tipset om av Norsk Industri fant frem til en bedrift på egen hånd. Bedriften ble valgt ut på bakgrunn av sitt medlemskap i Norsk Industri og deltakelse på Kjemikaliedagene 2011.

### **2.2.2. Gjennomføring**

Intervjuene ble gjennomført hos den enkelte virksomhet, i perioden 20. februar til 29. februar 2012. Jeg hadde til sammen seks intervjuer: tre med bedrifter, et med Norsk Industri, et med Klif og et med Miljøverndepartementet. For å kunne vie min fulle oppmerksomhet til det som ble sagt under intervjuet, benyttet jeg meg av båndopptaker. Alle informantene ble spurt om det var greit på forhånd, og ingen hadde innvendinger mot dette. Man kan likevel spørre seg om båndopptakeren var et forstyrrende element og la bånd på informantene. I to av intervjuene virket det som at intervjuobjektene ble hemmet av opptakeren, de var mer forsiktige i hvordan de formulerte seg og kastet jevnlig blikk på opptakeren. Dette kan ha styrt noe av informasjonen jeg fikk under intervjuet. Da opptakeren ble skrudd av kom det imidlertid ikke ny informasjon, som ifølge Ryen (2002) kunne vært et tegn på at man holdt tilbake informasjon da opptakeren var på. Det er derfor ikke grunn til å tro at informantene i disse to tilfellene holdt tilbake informasjon av betydning.

### **2.2.3. Analyse og fremstilling**

Hvordan har jeg så gått frem for å analysere dataene? Alle intervjuene ble transkribert umiddelbart etter intervjuene for å unngå å miste informasjon. Deretter gikk jeg gjennom intervjuutskriften og tilhørende notater flere ganger for å se etter tema eller mønstre som pekte seg ut. Analysearbeidet innebærer både å forstå informantenes meningsinnhold, og samtidig knytte dette til de tema som skal undersøkes. I analysen har jeg tatt i bruk en *temasentrert tilnærming*, som innebærer at jeg sammenlignet informasjon fra alle informantene om hvert tema (Thagaard 2009:171-188). Dette syntes å være mest hensiktsmessig i analysen fordi jeg

ønsket en dypere forståelse for enkelttema knyttet til implementeringen i Norge. Temaene ble valgt delvis ut fra problemstillingen og delvis ut fra intervjuene. Den temasentrerte tilnærmingen har blitt kritisert for å ikke ivareta et helhetlig perspektiv, da deler av intervjuutskriften tas ut av sammenheng for å sammenlignes med andre informanter. Det er derfor viktig å vurdere den sammenhengen som hvert tema er en del av og man bør kombinere denne tilnærmingen med et helhetsperspektiv. Etter at jeg hadde funnet frem til temaene jeg ville bruke som utgangspunkt for analysen, organiserte jeg utsnitt av intervjuutskriftene i matriser, sortert etter kategorier. Matrisen ga god oversikt over datamaterialet og det ble dermed lettere å sammenligne på tvers av informantene.

En av forskjellene mellom kvalitativ og kvantitativ forskning er i følge Grønmo (2004:131) forholdet til kildene. Mens kvantitativ forskning er preget av stor avstand mellom forsker og anvendte kilder er kvalitativ forskning preget av nærhet og sensitivitet til kildene. Dette gjør at det er viktig å reflektere over forskerens rolle i alle ledd av analysen i en kvalitativ analyse. ”Forskeren har innflytelse på den kunnskapen som utvikles, og forskerens forståelse preger presentasjonen av denne kunnskapen” (Thagaard 2009:217). Som forsker bringer man med seg et verdisett og virkelighetsoppfatning inn i analysearbeidet. Det er derfor viktig å være åpen for informantenes opplevelse av prosesser og situasjoner og for at analysen kan ta en annen retning enn man kanskje så for seg i forkant.

I fremstillingen er hvert intervju gitt et tilfeldig nummer mellom en og seks og informantene er dermed anonymisert. I de tilfellene der det var tydelig hvilken av virksomhetene som stod bak informasjonen har jeg tatt ut nummeret og referert til den aktuelle virksomhet. Det gjelder ikke for bedriftene, men for de andre aktørene.

## 3. EØS-avtalen som rammeverk for norsk næringsliv

---

EØS-avtalen er Norges tilknytning til EUs indre marked og dermed det formelle rammeverket norske bedrifter har å forholde seg til. I dette kapittelet vil jeg se på EUs, EFTAs og Norges motivasjon for EØS-avtalen. Deretter skal jeg redegjøre for avtalens oppbygning og til slutt hvordan en EU-rettsakt blir norsk lov. Målet med kapittelet er å vise at det ikke er noe ved avtalen som tilsier at norske bedrifter blir diskriminert, men at det er en institusjonell tidsforsinkelse som fører til at lovverk fra EU til EØS kan ta lang tid. Tidsforsinkelsen kan få konkurransevridende konsekvenser for norske bedrifter.

### 3.1. Hva er EØS-avtalen?

EØS-avtalen gir EFTA-landene adgang til EUs indre marked. Dette var EFTA-landenes hovedmål under forhandlingene og EØS-avtalen kan derfor materielt sies å ha vært en suksess. Institusjonelt er bildet imidlertid noe annerledes. I tillegg til adgang til markedet ønsket EFTA ”gjensidig godkjenning av likeverdig lovgivning og felles beslutningsprosesser” (Oslo-erklæringen art.14). Felles beslutningstaking ble aldri en realitet. Det eneste man oppnådde var deltakelse i ekspertkomiteer og medvirkning i form av at partene ikke skulle kunne påføres vedtak mot sin vilje (NOU 2012:2). Fordi det var viktig for begge parter å beholde egen autonomi er EØS-avtalen formelt en folkerettslig avtale, uten de overnasjonale trekkene som karakteriserer EU. Norge har altså ikke overført formell lovgivningskompetanse til EU.<sup>16</sup> I realiteten innebærer likevel EØS-avtalen en betydelig overføring av suverenitet fra Norge til EU (Sejersted et al. 2011:88).

Ifølge Graver (2002:90) har EØS-avtalen i praksis blitt mer og mer overnasjonal, samtidig som den homogeniteten man ønsket mellom EU og EFTA ikke har blitt oppnådd. Det vil si at det er en forskjell mellom EU og EFTA på tross av at EØS-avtalen går langt utover bilaterale handelsavtaler for å imøtekomme målet om homogenitet. Dette har igjen betydning for norsk næringsliv. I realiteten er ikke norske bedrifter likestilt med sine europeiske konkurrenter, på tross av at et av hovedmålene ved EØS-avtalen var å sikre nettopp dette. Dette kapittelet viser at denne forskjellen kommer av at EØS-markedet ikke er ensbetydende med EU-markedet og at det på et gitt tidspunkt kan gjelde ulik lovgivning i EU

---

<sup>16</sup> EFTAs overvåkingsorgan, ESA, er et unntak. Innenfor konkurranserett har ESA de samme myndigheter som Kommissjonen har i EU ved at det kan treffe bindende vedtak i konkurransesaker.

på den ene siden og EØS/EFTA på den andre siden. EØS-avtalens struktur innebærer nemlig en tidsforskyvning fra EU til EØS, noe som bryter med prinsippet om et ensartet marked med like regler for alle parter.

### **3.2. Hvorfor kom EØS-avtalen i stand?**

Målet med EØS-avtalen var å sikre EFTA-landene likeverdig adgang til EFs indre marked. EF og EFTA møttes på ministernivå første gang i 1984 på et møte som var initiert av EFTA. Dette møtet endte i Luxemburg-erklæringen der man stadfestet målet om et ”dynamisk europeisk område til gagn for de medvirkende land” (art.2). Den påfølgende Luxemburg-prosessen dreide seg hovedsakelig om fjerning av handelsbarrierer mellom de to blokkene med ”mål om å styrke det multilaterale handelssystem” (art.7). Det ble imidlertid raskt klart for begge parter at dette ikke var en optimal tilnærming til samarbeid. Selv om betydningen av et ”pragmatisk og smidig samarbeid [...] som går utover avtalenes opptrukne rammer” (art.4) ble understreket i erklæringen var ikke prosessen tilstrekkelig for å holde tritt med EFs utvikling i retning et indre marked.

EFTA-landene tok allerede i 1986 til orde for at samarbeidet mellom de to blokkene måtte utvikles i takt med EFs indre utvikling. EF på sin side var mer opptatt av realiseringen av det indre marked, som fremstod som viktigere enn samarbeidet med EFTA. Situasjonen endret seg med en tale til Europaparlamentet fra Kommissjonspresident Jacques Delors i 1989, der han åpnet for en ny og dypere forbindelse mellom EF og EFTA. ”Et nytt og mer strukturert partnerskap med felles beslutningstaking og institusjoner” ble nevnt som et alternativ til de bilaterale avtalene man til da hadde hatt mellom EF og EFTA-landene (Delors 1989). Denne talen markerte starten på det som etter hvert fikk navnet EØS-prosessen og var spesiell av to grunner. For første gang ble det fra EFs toppnivå tatt til orde for et mer institusjonalisert samarbeid. Samtidig åpnet talen for felles beslutningstaking (NOU 2012:2:51). Forhandlingene om EØS-avtalen startet i 1990 og avtalen ble signert i mars 1992. Hva var de ulike aktørenes motivasjon for EØS-avtalen? Jeg ser først på EU, deretter EFTA som blokk før jeg undersøker den norske motivasjonen for EØS-avtalen.

#### **3.2.1. EU**

Ser man bort fra Delors uttalelse til Europaparlamentet i 1989, var det aldri tvil om at reell medbestemmelse var betinget av fullt medlemskap fra EFs side. Kommissæren for eksterne relasjoner, Willy de Clercq satte i 1987 tre betingelser for EFs forhandlinger med EFTA: (a) EFs interne integrasjon ville bli prioritert, (b) EFs autonome beslutningsmakt skulle beholdes

og (c) det skulle være balanse mellom goder og plikter (Gstöhl 1996:51). EFs medlemsland var negative til at EFTA-landene skulle kunne velge og vrake og det var bekymring for at samarbeidet ville gå utover fullføringen av det indre marked. Delors hevdet i ettertid at EØS ble lansert for å gjøre det enklere for nye land å bli EF-medlemmer. Andre mulige forklaringer på dette initiativet er den endrete sikkerhetssituasjonen i Europa, at det var et forsøk på å holde potensielle søkerland på avstand, at det var en del av strategien ”konsentriske sirkler”<sup>17</sup> eller at det var et forsøk på å styrke EFs rolle i verden (NOU 2012:2; Pedersen 1994). Hayes (1990) argumenterer i tillegg for at utilfredshet med Luxemburg-prosessen og bekymring over implementering var motiver for initiativet. Det var behov for et mer strukturert samarbeid for å sikre lik implementering av felles regler i EF og EFTA.

### **3.2.2. EFTA**

EFTA-landene hadde alt tatt til orde for å utvide samarbeidet med EF og var derfor raskt ute med å svare på Delors’ initiativ. På EFTA-toppmøtet i Oslo mars 1989, bekreftet EFTA-ministrene sin interesse for Delors’ initiativ gjennom den såkalte Oslo-erklæringen (St.prp. nr. 100 (1991-1992), Vedlegg IV). Selv om det var uenighet innad i EFTA på flere områder og Oslo-erklæringen bar preg av å være et kompromiss, gikk erklæringen langt i ønsket om å fordype samarbeidet med EF. Man ønsket en ”størst mulig realisering av fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer, med det siktemål å skape et dynamisk og enhetlig europeisk økonomisk rom” (art. 11). Man ville også gjerne utvikle samarbeidet på områder ”som går utover programmet for det indre marked” (art. 12), blant annet innenfor utdanning og miljø. EFTA-statene sa seg videre villige til å styrke samarbeidet internt i EFTA og ”styrke EFTAs beslutningsprosess og samlede forhandlingsevne” (art.17). Erklæringen uttrykte EFTA-landenes vilje til å inngå dypere samarbeid med EF og at de ville påta seg sin del av ansvaret for at samarbeidet skulle gå så glatt som mulig, blant annet ved å gjøre EFTA til en bedre forhandlingspartner for EF. EFTA-landene fulgte EFs indre marked program tett og ville ikke bli stående på utsiden.

### **3.2.3. Norge**

Når det kommer til Norges motivasjon for EØS-avtalen er det noe uenighet om EØS-prosessen markerte et brudd eller kontinuitet i norsk Europapolitikk. Tannes og Jensen (1997:221) argumenterer for at 1986 førte med seg et vendepunkt for norsk Europapolitikk.

---

<sup>17</sup> Strategien var en måte å kombinere fordypning og utvidelse av fellesskapet ved å tilby tredjeland differensierte samarbeidsformer til EF. Den innerste sirkelen ville bestå av EF og EFTA som hadde de tetteste båndene, mens de to rundt skulle være for land med svakere økonomisk og kulturell tilknytning til EF (Pedersen 1994).

Da den europeiske integrasjonsprosessen igjen skjøt fart i 1985 med planene om det indre marked, så norske myndigheter for seg en økonomisk utestenging fra Europa. Året etter ble fremtidsutsiktene for norsk økonomi usikre som følge av et fall i oljeprisen. Det ble dermed ansett som svært viktig å sikre handelsforbindelsene med EF. Dette forklarer ifølge Tamnes og Jensen (1997) at man orienterte seg mot EF og ble mer opptatt av å sikre dette samarbeidet. Andre hevder at EØS også kan sies å føye seg inn i en lengre norsk utenrikspolitisk linje for liberalisering av verdensøkonomien (Claes & Tranøy 1999; NOU 2012:2). Et lite land som Norge skal etter økonomisk teori være tjent med en åpen verdensøkonomi, fordi hjemmemarkedet ikke er stort nok for å produsere alle varene som etterspørres.

Fra Norges side hadde man en målsetning om at EØS skulle være etablert samtidig som det indre marked trådte i kraft; 1.januar 1993 (Regjeringsutvalget for EF-saker 1990). Tilpasningsprosessen til EF startet for fullt med Brundtland II-regjeringens Europamelding fra mai 1987. Her slo Regjeringen fast at Norge måtte tilpasse seg EF i forbindelse med utviklingen av det indre marked (St.meld. nr.61 (1986-87)). Som et ledd i dette arbeidet, ble den norske EF-delegasjonen til Brussel opprettet samme år. Tilpasningsprosessen kom tydeligst til uttrykk i et brev sendt av statsminister Brundtland til departementene i 1987 der det ble gjort klart at norsk lovgivning skulle utvikles med et øye på EF. Det skulle ”opplyses om hvordan disse [forslag til nye lover eller forskrifter] står i forhold til EFs regelverk. Dersom det er avvik skal det gis en begrunnelse for dette” (Brundtland 1998:166; NOU 2012:2). Norge begynte altså å tilpasse seg EF allerede før forhandlingene om EØS-avtalen startet. Regjeringen var i forkant av Europameldingen opptatt av å ikke starte en ny medlemskapsdebatt. Ved presentasjonen av EØS fokuserte man likeledes på formell økonomisk integrasjon for å avpolitiserer avtalen. På tross av at Europameldingen og EØS fikk mye kritikk for å være et første steg på veien mot medlemskap og for å være en avledningsmanøver, holdt Brundtland (1998) fast ved at hun anså EØS-prosjektet som et mål i seg selv, og ikke som et steg på veien mot EF-medlemskap. Norge var da også det EFTA-landet som lengst holdt på EØS som et selvstendig alternativ. De andre EFTA-landene begynte tidlig å se på muligheten for fullverdig EF-medlemskap.

### 3.3. Hvordan fungerer EØS-avtalen?

I EØS-avtalens fortale står det at avtalen skal sikre den ”størst mulige gjennomføring av fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital [...], samt et styrket og utvidet samarbeid om politikk som gjelder alle disse frihetene, og på tilgrensende områder”. Målet med avtalen er:

”å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde” (art.1-1).

Dette skal oppnås ved å gjøre EUs regler om de fire friheter og det felles konkurranseregelverket til en del av forholdet mellom EU- og EØS/EFTA-statene, så langt det lar seg gjøre (Jf. Fortalen). Man må likevel være klar over at det er viktige forskjeller mellom EU- og EØS-reglene og at det indre marked i EU ikke helt er det samme som EØS-markedet (Sejersted et al. 2011:277). For det første har EØS-avtalen et snevrere nedslagsfelt; fiskeri og landbruk er blant annet utelatt av avtalen. For det andre er det en viktig forskjell når det gjelder forholdet til tredjeland fordi EU er en tollunion, mens EØS-avtalen er en frihandelsavtale. Det vil si at EU har en felles tollmur mot tredjeland, mens EØS/EFTA-landene setter egen toll på varer som kommer utenfra EU. Det er likevel noen regler i EØS som også berører varer fra tredjeland. For det tredje kan EØS-avtalens manglende overnasjonalitet i noen grad være utfordrende, fordi avtalens anvendelsesområde kan bli påvirket. EU vedtar stadig overnasjonale løsninger til gjennomføringen av det indre marked. Et eksempel er de ulike byråene og tilsyn som gis en viss grad av myndighet til å treffe bindende vedtak for nasjonale myndigheter eller privatpersoner. Slike ordninger er ikke inkludert i EØS-avtalen. Fra EØS/EFTA-landene sin side har det likevel blitt ansett som viktig å sikre deltagelse i disse byråene for å kunne følge utviklingen i EU.<sup>18</sup> Siden ordningene ikke er inkludert i EØS-avtalen må EØS/EFTA forhandle med EU for å få delta dersom de ønsker det (NOU 2012:2). I forbindelse med implementering av rettsakter fra EU utgjør manglende overnasjonalitet størst forskjell når det kommer til forordninger.

#### 3.3.1. Institusjonelt rammeverk

Ved inngåelsen av EØS-avtalen var både EF og EFTA opptatt av å opprettholde sin formelle suverenitet. Dette ønsket har resultert i et institusjonelt rammeverk med en innebygget tidsforskyvning fra EU til EØS/EFTA. Prosessen med å ta en rettsakt inn i EØS-avtalen

---

<sup>18</sup> Norge er i dag med i 26 av EUs 43 byråer.



starter formelt først etter at den er vedtatt i EU noe som resulterer i en forsinkelse fra EU til EØS (NOU 2012:2). Man har altså et politisk mål om et ensartet marked med felles lovverk, men det institusjonelle rammeverket gjør dette umulig i praksis. Det foreligger ingen regler for hva som er en akseptabel forsinkelse, men ifølge Europautredningen (NOU 2012:2) er i praksis 6-9 måneder naturlig, og inntil 1 år akseptabelt. Forsinkelser fører til at ulike regler gjelder i EU og EØS. Tre grunner for forsinkelse nevnes i utredningen: manglende kapasitet eller fremdrift på EU-siden, politisk trenering i EFTA-landene og manglende kapasitet i EFTA-landene. Jeg vil utdype disse grunnene i kapittel 4.2.

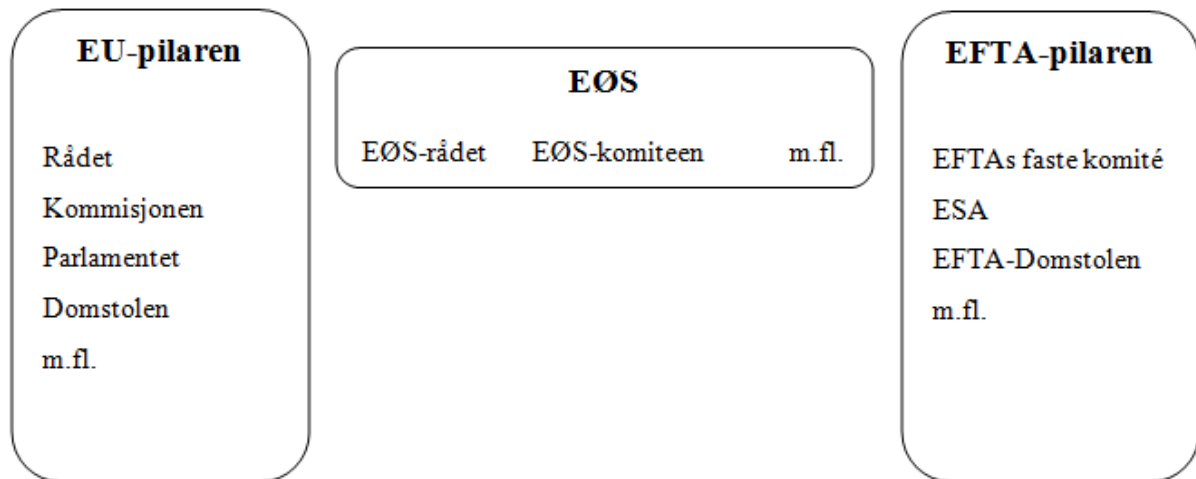
For å ivareta EØS-avtalen ble det bygget opp et omfattende apparat mellom 1992 og 1994, med en rekke nye institusjoner. Sejersted (2011:142) hevder man aldri ville bygd opp et så stort institusjonelt apparat dersom man hadde visst at de opprinnelig syv EFTA-statene ble til tre i løpet av 1995.<sup>19</sup> Institusjonelle endringer har likevel ikke blitt foreslått etter 1995. For Norges del sikrer det institusjonelle rammeverket tett og regelmessig kontakt med EU, selv om disse organene er mindre enn de ser ut til på papiret og geografisk ligger langt unna.

EØS-avtalen er bygget opp i et topilarsystem: en pilar for EU og en for EFTA, med de felles EØS-organene som en tverrbjelke mellom (Sejersted et al. 2011:141). Disse felles organene er regulert i avtalens hoveddel art. 89 til 96 og består av EØS-rådet, EØS-komiteen, Parlamentarikerkomiteen og Den konsultative komiteen. *EØS-rådet* er det øverste politiske organet og skal sørge for ”den politiske fremdrift” (art. 89-1) samt ta opp problemer som ikke er løst på lavere nivå (art. 89-2). Mens EØS/EFTA-landene som regel sender utenriksministre til møter i EØS-rådet har det vært vanskeligere å få EU-siden til å møte fra høyt nok nivå. Det sentrale beslutningsorganet i EØS-avtalen er *EØS-komiteen*. Det er her det etter art. 102 avgjøres at rettsakter fra EU formelt blir en del av EØS-retten og dermed skal innføres i EØS/EFTA-land. I tillegg til disse to organene er det to faste rådgivende komiteer i EØS-samarbeidet; *Parlamentarikerkomiteen* som består av til sammen 24 parlamentarikere, og *Den konsultative komiteen* som består av representanter fra arbeidslivets parter. De spiller begge en beskjeden rolle. EØS-organene er samarbeidsorganer, altså ikke institusjoner med egne sekretariat, kun møteplasser for EU- og EFTA-representanter.

---

<sup>19</sup> De syv opprinnelige EFTA-landene var: Østerrike, Sverige, Finland, Sveits, Norge, Island og Liechtenstein. De tre førstnevnte ble medlemmer av EU i 1995.

**Figur 3.1. Oversikt over EØS-institusjonene**



Kilde: Sejersted (2011:141).

I forhandlinger med EU opptrer EØS/EFTA-landene som en blokk og de er derfor etter avtalen nødt til å koordinere sine synspunkter på forhånd (Gjems-Onstad 2000:28). Det er derfor i EFTA-pilaren etablert et sett organer som sikrer jevnlig kontakt mellom Norge, Island og Liechtenstein. Hvert EØS-organ har et tilsvarende organ i EFTA-pilaren der representanter fra EFTA-landene møtes i forkant av møtene med EU. *EFTAs faste komité* er det viktigste organet i den forbindelse. Her møtes utenriksministrene i EØS/EFTA-landene for å avklare sine synspunkter i forkant av EØS-rådets og EØS-komiteens møter. Videre har man *EFTAs parlamentarisk komité* og *EFTAs konsultative komité*. I tillegg til å være forberedende organer før møter med EU tar også disse to siste organene opp rene EFTA-spørsmål og har derfor en tettere møteplan enn de andre EFTA-organene (Sejersted et al. 2011:146). De to siste organene i EFTA-pilaren er egne institusjoner med faste representanter og tjenestemenn: *EFTAs Overvåkingsorgan (ESA)* og *EFTA-domstolen*. EFTA-statene skulle etter avtalen opprette et uavhengig overvåkingsorgan (art. 108-1). ESA har innenfor konkurransepolitikk blitt tildelt mange av de samme oppgaver som Kommisjonen har i EU og man har dermed frasagt seg noe formell makt på dette området (Sejersted 1997:44). ESA kontrollerer at EFTA-landene gjennomfører reglene i EØS-avtalen. Ved regelbrudd kan ESA reise sak mot et EFTA-land i EFTA-domstolen.

### **3.3.2. Lovgivningsprosessen**

Hvordan nye rettsakter går fra EU til Norge gjennom EØS-avtalen er fastsatt i avtalens del VII, kap.2. Prosessen er delt i tre trinn: Først vedtas en forordning eller et direktiv i EU,

deretter tas det inn i EØS-avtalen som en folkerettslig forpliktelse og til slutt gjennomføres det i norsk rett av norsk lovgiver.

Det er to muligheter for gjennomføring av EØS-komiteens vedtak i norsk rett, avhengig av hvilke konsekvenser den aktuelle rettsakten vil ha for Norge. En første mulighet er at man må innhente Stortingets samtykke. Dette gjelder saker som krever norsk lov- eller budsjettendring eller hvis saken anses som *særlig viktig* (Jf. Grunnlovens § 26). Det ansvarlige departement må da fremlegge en såkalt samtykkeproposisjon for Stortinget i forbindelse med beslutningen i EØS-komiteen. Dette skjer vanligvis i etterkant av at vedtaket er fattet i EØS-komiteen men kan også i noen tilfeller skje i forkant av EØS-komiteens møte (Skogen 2009). I tillegg må det ansvarlige departementet legge frem en stortingsproposisjon med forslag om nødvendig gjennomføringsvedtak, det vil si forslag om ny lov eller lovendring. Det kan også være påkrevd med budsjettvedtak fra Stortinget, noe som kan komme alene eller i tillegg til lov/forskriftsvedtak. Proposisjonene behandles i komité og vedtas i plenum, det er sjelden mye politisk debatt rundt disse avgjørelsene (Utenriksdepartementet 2012). En annen mulighet er at rettsakten innføres som forskrift til en allerede eksisterende lov. Forskriftsendringer krever ikke Stortingets samtykke, med mindre de krever budsjettvedtak, og vedtas ved kongelig resolusjon eller av et departement. Dette er i følge Grunnlovens § 26 aktuelt der det gjelder saker av *viktighet* som ikke anses å ”gripe vesentlig inn i norsk handlefrihet”. De fleste EØS-rettsakter gjennomføres som forskrift i Norge (Utenriksdepartementet 2012).

Videre er det to metoder for å gjennomføre EØS-rett i norsk rett: inkorporering og transformasjon (Bull 1992:596). Avtalens hoveddel og forordningene er gjennomført ved *inkorporering* som vil si at de tas inn som de er. Man vedtar én enkelt norsk paragraf som henviser til den opprinnelige lovteksten og fastslår at den skal gjelde som norsk rett. Denne paragrafen kalles gjennomføringsloven. Deretter er forordningene tatt inn i sin helhet, noe som gjør at de skiller seg fra vanlige norske lover i form og språk. De fleste direktiver er tatt inn i norsk rett ved *transformasjon*, på lov- eller forskriftsnivå. Det vil si at de omskrives slik at de får form og utseende som norsk lovtekst. De blir dermed en mer naturlig del av norsk rett, men gjengivelse kan samtidig gå utover nøyaktigheten.

Regjeringens kontakt med Stortinget i forbindelse med EØS-saker skal gå gjennom Europautvalget. Fra Stortingets side består det av Utenrikskomiteen og de norske representantene til EFTAs parlamentariske komité. Andre fagkomiteer kan bli innkalt ved behov. Fra Regjeringens side deltar utenriksministeren og eventuelt andre statsråder ved behov. Europautvalget møtes før sakene tas opp i EØS-komiteen. Av de 327 vedtakene som

ble presentert for Stortingets Europautvalg i 2011, var det kun 14 rettsakter som krevde lov- eller forskriftsendring og dermed måtte fremlegges for Stortinget for samtykke etter § 26 annet ledd (NOU 2012:2). Samlet i perioden 1991-2011 antar Europautredningen at godt under ti prosent av de nye rettsaktene som Norge forpliktet seg til å overta ble fremlagt for Stortinget til samtykke. I følge Jervell (2002:95) skyldes den lave andelen at innholdet i rettsaktene er teknisk og detaljpreget og at det derfor er naturlig å bruke forskriftsformen i norsk lov. Europautredningen mener heller ikke at dette funnet er særlig overraskende.

Ifølge EØS-avtalens artikkel 102 skal EØS-komiteen endre avtalens vedlegg slik at de er i overensstemmelse med ny lovgivning i EU, *så raskt som mulig*. Målet med denne artikkelen er at implementering skal skje mest mulig simultant i EU- og EFTA-land (Gjems-Onstad 2000:171). Simultanitet er viktig for å sikre like konkurransevilkår, noe norske bedrifter som eksporterer til det europeiske markedet er helt avhengige av. Dersom nye rettsakter blir gjeldende i EU og ikke i Norge kan det få konkurransevridende effekter. Selv om simultanitet er et uttalt mål gjennom EØS-avtalen og viktig for aktører i både EU og Norge, har det vært vanskelig for EØS-komiteen å imøtekomme denne forventningen. Ifølge Sejersted (1997:49) kommer ikke dette av politiske utfordringer men av praktiske og prosedyremessige vanskeligheter. Først og fremst møtes EØS-komiteen kun en gang i måneden, noe som resulterer i lite tid og stor arbeidsmengde på hvert møte. Det er dessuten et problem at EØS-avtalen er nedprioritet i Kommisjonen. Denne nedprioriteringen kan medføre manglende oversettelser og andre tekniske problemer. Resultatet er at den rettslige utviklingen i EØS/EFTA-landene ofte henger et par hakk etter den i EU-landene.

For å sikre simultanitet er det også viktig å foreta forberedelser på nasjonalt nivå. Gjennomføringen av EØS-rettsakter kan da skje raskt når beslutningen i EØS-komiteen først er tatt. I følge ”Retningslinjene for departementenes arbeid med EØS-saker” (Utenriksdepartementet 2012, Vedlegg) skal forberedelsene til gjennomføring i norsk rett starte så snart man har kjennskap til at Kommisjonen forbereder forslag til ny EØS-relevant lovgivning i EU. Det er ansvarlig fagdepartement som står for disse forberedelsene. En viktig del av disse forberedelsene og det løpende arbeidet med EØS-saker, er utarbeidelsen av såkalte EØS-notater.<sup>20</sup> Avhengig av hvilket trinn man befinner seg på i beslutningsprosessen skal EØS-notatet redegjøre for sakens innhold, beslutningsprosessen i EU og Norge,

---

<sup>20</sup> Fire trinn:

1 EØS-faktanotat; så snart Kommisjonen forbereder forslag

2 EØS-foreløpig posisjonsnotat; når Kommisjonen formelt har foreslått nytt lovverk i EU

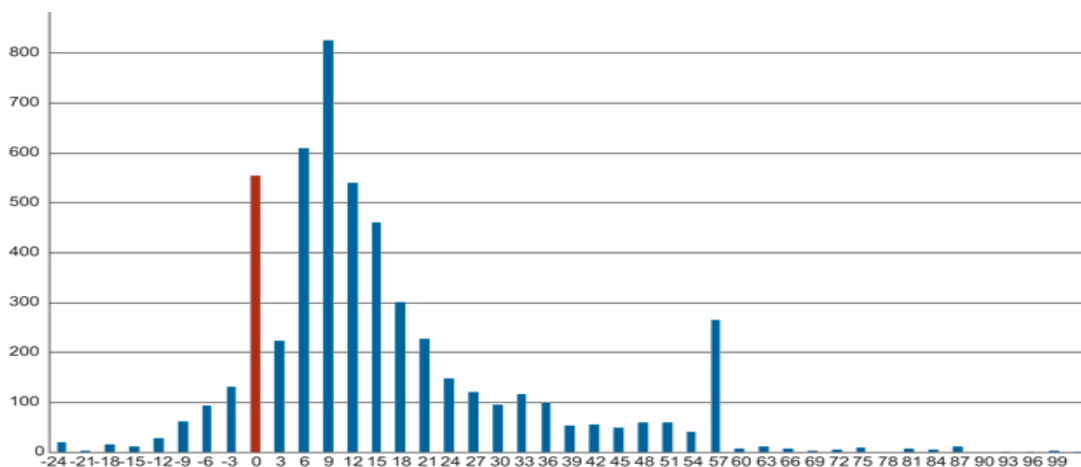
3 EØS-posisjonsnotat; når rettsakten er vedtatt i EU

4 EØS-gjennomføringsnotat; når rettsakten er innlemmet i EØS-avtalen

gjeldende norsk lovverk og konsekvenser. Målet er i følge Jervell (2002:93) at det skal foreligge et utkast til gjennomføringsbestemmelser omtrent samtidig som et vedtak fattes i EØS-komiteen.

I utgangspunktet er fristen for gjennomføring den samme i EØS og EU, dersom fristen i EU ikke utløper før beslutningen i EØS-komiteen er tatt. Europautredningen (NOU 2012:2) har analysert gjennomføringsdatoer i EU og EØS, se figur 3.2. Grafen har tre topper. Den første er de rettsaktene som har samme dato for gjennomføring i EU og i EØS. Den andre er rettsakter som har gjennomføringsdato i EØS 6-18 måneder etter EU. Dette er normalen. Den tredje toppen er ved omkring 5 år. Siden det ofte går flere måneder – av og til år – fra en rettsakt er vedtatt i EU til vedtak i EØS-komiteen får EØS/EFTA-landene ofte kortere frister enn EU-landene til å gjennomføre rettsaktene. Går fristen som er satt i EU ut i forkant av at EØS-komiteens beslutning er tatt, er fristen i EØS den samme som ikrafttredelsesdatoen for beslutningen for innlemmelse. Det er i følge Utenriksdepartementet (2012:54) vanskelig å få en egen gjennomføringsfrist på grunn av prinsippet om enhetlig regelutvikling i EØS. Med en gang EØS-komiteens beslutning er gjennomført i norsk rett skal det rapporteres til ESA.

**Figur 3.2. Gjennomføringsdato i EU og EØS. Avvik i måneder (oppdelt hver 3. måned). Frekvensfordeling. N=4700 rettsakter.**



Kilde: Europautredningen (NOU 2012:2:97).

## 4. Utfordringer for norsk implementering av EØS-rettsakter

---

Jeg skal i dette kapitlet drøfte generelle utfordringer ved EØS-avtalen og implementeringen av EØS-rettsakter i Norge. Jeg tar utgangspunkt i det formelle rammeverket, som jeg redegjorde for i kapittel 3, og viser at det særlig er to aspekter som utfordrer EØS-avtalen: utviklingen i EU og at EFTA-landene skal opptre som en blokk overfor EU. Videre skal jeg undersøke hvilke faktorer som kan føre til forsinkelser fra rettsakten er vedtatt i EU og til den inkorporeres i EØS-avtalen. Dette er en viktig fase fordi forsinkelser her resulterer i mindre tid til nasjonal implementering i Norge og norske bedrifter får dermed kortere tid enn sine europeiske konkurrenter til å tilpasse seg nytt regelverk. Til slutt ser jeg på to aspekter ved nasjonal implementering som jeg gjennom intervjuene, har identifisert som utfordringer ved den norske implementeringsprosessen: oversetting og høringsprosessen.

### 4.1. Tilknytningen

Norge er både utenfor og innenfor. [...] Prinsipielt er dette en vanskelig konstruksjon – med iboende strukturelle spenninger og problemer. Egentlig er det et forsøk på å gjøre det umulige – å samtidig være med og ikke med (NOU 2012:2:838).

Norges tilknytning til EU har, som jeg viste i kapittel 3, iboende spenninger. EØS-avtalen er dynamisk, det vil si at Norge følger utviklingen i EU gjennom EØS-avtalen. Fordi den er ubalansert med hensyn til beslutningsprosessene, avhenger utviklingen mye av det som skjer i EU. Avtalens utvikling avhenger altså av eksterne faktorer, som ligger utenfor Norges innflytelse. For å sikre målet om et homogent marked best mulig er det nødvendig for Norge å følge med og være i forkant og den norske tilknytningsformen krever derfor stor kapasitet.

#### 4.1.1. Utviklingen i EU

Både Utenriksdepartementet (2009a) og EFTAs parlamentariske komité (2008) trekker frem EUs utvikling som en utfordring for EØS-avtalen. Mye har skjedd siden 1992, da avtalen ble undertegnet, både i EU og i resten verden. Først og fremst har EØS-avtalen mindre fokus i EU i dag enn den hadde på 90-tallet som følge av at EU har utvidet seg geografisk og politisk. Antall medlemsland har steget fra 12 til 27 og samarbeidet utvikler seg stadig på nye områder. EØS-avtalen blir dermed en stadig mindre del av EUs agenda.

Videre har maktbalansen mellom EU og EØS/EFTA endret seg betydelig som følge av EUs geografiske utvidelser. Fra å være syv EFTA-land og 12 EU-land er man i dag tre EØS/EFTA-land og 27 EU-land. I tillegg har EU blitt en viktigere regional og global aktør, noe som har ført til at flere tredjeland, organisasjoner og bedrifter forsøker å gi innspill og påvirke EU. Norge er dermed langt fra den eneste aktøren som driver en ”aktiv Europapolitikk”,<sup>21</sup> det gjør også for eksempel USA, Kina, Google og Microsoft. Et resultat av denne maktforskyvningen og konkurransen om EUs oppmerksomhet, er at det er en betydelig forskjell mellom Norge og EU når det kommer til hvor mye ressurser som går til å følge opp EØS-avtalen. Utviklingen av EØS-avtalen følger utviklingen i EU. Det er derfor avgjørende at Norge følger med på nye initiativer og EUs regelproduksjon. Norge er, for å ikke bli hengende etter, nødt til å sette av betydelige ressurser til denne oppfølgingen, både i forvaltningen og på Stortinget. I EU har derimot EØS-avtalen lav prioritet. EØS-organene kan i følge Gjems-Onstad (2000) hevdes å være tomme skall. Den lave prioriteringen fra EU sin side vises i følge Gjems-Onstad gjennom mangelfullt fremmøte, representasjon på lavt nivå og liten vilje til reelle drøftelser. Det kan virke som om EØS-komiteen oppfattes mer som en kopimaskin for EU enn en forhandlingspartner, og det er utfordrende å få EU til å vise interesse for disse organene.

Europautredningen (NOU 2012:2) har på den andre siden vist at prioriteringen av EU-/EØS-saker ikke alltid er like høy i Norge heller. Når det gjelder politisk deltakelse finnes det ikke så mange formelle kanaler, men Norge inviteres likevel til et utvalg av Rådets møter sammen med andre tredjeland, såkalte uformelle ministermøter. I perioden 2007-2011 fikk Norge invitasjon til godt over halvparten av disse møtene. Norske politikeres oppmøte har imidlertid variert sterkt. Statsråder møtte i 40 % av tilfellene, mens tilsvarende tall for statssekretærer og embetsmenn var henholdsvis 34 % og 23 %. Det har også skjedd at man ikke har møtt, selv om man har fått invitasjon. I følge UD er det vanskelig og tidkrevende å få slike invitasjoner og dermed frustrerende dersom norske politikere ikke stiller. At norske ministre ikke er flittige Brussel-besøkende vises også av tall publisert av NRK (Krekling & Hellesnes 2012). Mindre enn i snitt 2 av 100 av statsrådenes utenlandsreiser i 2011 gikk til Brussel. Hele ni av 18 statsråder var ikke i Brussel i det hele tatt dette året og statsministeren var blant disse. Det kommer frem av de samme tallene at det er de ministrene med mest internasjonal erfaring som har reist mest til Brussel. Ministrene selv forklarer dette med at de

---

<sup>21</sup> Uttrykket ”aktiv Europapolitikk” kan spores tilbake til statsminister Trygve Bratteli og utenriksminister Knut Frydenlund som forsøkte å utforme en aktiv politikk overfor EF etter folkeavstemningen i 1972. Det har blitt et sentralt og tverrpolitisk mål i Norge, hvor essensen er at man forsøker å utnytte handlingsrommet i den norske tilknytningsformen (NOU 2012:2:167).

påvirker gjennom andre kanaler enn eget oppmøte. Samtidig har hvert departement en eller to representanter fast i Brussel ved den norske EU-delegasjonen.

Et annet utviklingstrekk ved EU er at man har fått nye former for styring internt, både gjennom nye beslutningsprosedyrer og endringer i institusjonenes innflytelse. Europaparlamentet har blitt betydelig styrket siden EØS-avtalen ble signert. Fra å være et konsultasjonsorgan uten reell makt er Europaparlamentet i dag likestilt med Rådet på de aller fleste politikkområdene, gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyre.<sup>22</sup> Dette har konsekvenser for utviklingen av ny politikk i EU. Forslagene til nye rettsakter fra Kommisjonen blir i dag vesentlig endret under behandling i Europaparlamentet og Rådet, noe som har redusert betydningen av EFTA-statenes rett til deltakelse i Kommisjonens ekspertgrupper. Kommisjonen har vært Norges viktigste kontakt i EU (NOU 2012:2:170). Selv om det ikke finnes noen overordnet strategisk dialog mellom Kommisjonen og norske myndigheter, er det gjennom EØS-avtalen etablert formelle prosedyrer for konsultasjon og medvirkning. Det er dermed naturlig at størstedelen av Norges arbeid med EU har vært rettet mot Kommisjonen. Som et resultat av Europaparlamentets styrkede rolle har imidlertid Norge begynt å rette oppmerksomheten mer mot Parlamentet. Viktigheten av dette ble understreket i en egen tiltaksplan fra 2011 (NOU 2012:2:182). Det er nå mer utstrakt kontakt mellom politisk nivå i Norge og sentrale personer i Europaparlamentet. Samtidig har også Stortinget styrket sitt arbeid overfor Europaparlamentet. Det er opprettet et eget kontor i Brussel samt en egen stilling i Stortingets administrasjon som skal følge opp Europaparlamentets arbeid.

Med Lisboa-traktaten falt søylestrukturen fra Maastricht bort, noe som har fått ytterligere konsekvenser for EUs politiske arbeid. Fordi politikkområdene ikke lenger sorteres etter om de hører til under den overnasjonale eller den mellomstatlige søylen er det nå lettere å vedta overordnede og sektorovergrepene regelverk og forvaltningsregimer. Nye politiske initiativ fra EU kan dermed bestå av lovgivning som delvis angår EØS/EFTA-landene og delvis faller utenfor EØS-avtalen, noe som kompliserer Norges oppfølgingsarbeid. Overordnede rammeverk følges dessuten som regel av en prosess med videre konkretisering av regelverket og dette arbeidet foregår i Kommisjonen eller i EUs byråer. For Norge som EFTA/EØS-stat er dette utfordrende fordi det innebærer at påvirkningsarbeidet blir en fast, løpende oppgave og følgelig mer ressurskrevende. I praksis kan det bety at utviklingen i EU har gått videre når rettsakten implementeres i Norge. Revisjoner, utbygginger og nye kontroll- og gjennomføringstiltak kan allerede være under diskusjon (Bugge 2011). I tillegg går

---

<sup>22</sup> Tidligere kalt medbestemmelsesprosedyren, ble endret med Lisboa-traktaten.



beslutningsprosedyrene raskere og blir mer komplekse (Miljødepartementet 2011). Det har man også sett i forbindelse med den økonomiske krisen. I situasjoner der det kreves raske beslutninger fra EUs side er det vanskelig for Norge å følge med fordi man i disse tilfellene går utenom de tradisjonelle beslutningsprosedyrene. Spørsmålet er om det dynamiske aspektet ved EØS-avtalen som gjør den unik, er tilstrekkelig for å imøtekomme disse endringene i EU.

#### **4.1.2. Interne EFTA-utfordringer**

En annen utfordring ved EØS-avtalen er kravet om enstemmighet fra EFTA. Det vil si at EØS/EFTA-statene er nødt til å koordinere sine posisjoner i forkant av forhandlinger med EU. Dette skaper sterke forbindelser og gjensidig avhengighet, og Island og Liechtenstein har dermed blitt Norges nærmeste allierte i EU/EØS-saker. Samarbeidet i EFTA-pilaren beskrives som velfungerende (Bergmann 2011; Frommelt & Gstöhl 2011; Intervjuer 2012). Man kan tenke seg at man står sterkere overfor EU når man står sammen i blokk, slik EFTA-statene gjør. På den andre siden er EFTA en såpass liten organisasjon at det kanskje heller teller negativt for Norge å være del av den. Dersom organisasjonen hadde vært større ville man nok hatt mer tyngde overfor EU. I Europautredningen (NOU 2012:2) stilles det spørsmål ved om det i det hele tatt er i norsk interesse å bli assosiert med Island og Liechtenstein.

Selv om Norge og Island har nære bånd historisk, kulturelt og økonomisk har de to landene ganske ulike interesser overfor EU og er derfor ikke naturlige allierte. Island har blant annet skarpere konflikter med EU enn det Norge har på områder som finans og fisk. ”Makrellstriden” fra 2011 er et eksempel på dette. EU var her sterkt uenig med Island når det gjaldt forvaltning av makrell, og Norge var i denne saken på EU sin side (Mauren 2011). Koblingen til Liechtenstein er enda fjernere. Uten EØS-avtalen ville nok ikke Norge hatt mye kontakt med denne staten. Liechtenstein er en liten nøytral alpestat, kjent som et viktig finanssentrum, og som inntil 2009 stod på OECDs liste over lite samarbeidsvillige skatteparadis. Liechtenstein har helt andre prioriteringer og interesser enn Norge (NOU 2012:2).

Island og Liechtenstein opplever på sin side også utfordringer i samarbeidet med Norge. Siden EFTA er den eneste internasjonale organisasjonen der Norge anses som stor, kan Norge noen ganger opptre som en stormakt internt i EFTA-pilaren og ikke vise nok hensyn. Videre hender det at Norge henvender seg direkte til EU og dermed går utenom EØS/EFTA-systemet. Både Island og Liechtenstein opplever til tider Norge som for ettergivende i forhandlinger med EU, for eksempel i forhandlingene om EØS-midlene (NOU 2012:2:306). De er også mer restriktive når det kommer til å utvide EØS-avtalen til nye

områder enn det Norge er. Det var Norge som tok initiativ overfor EU om å utvide EØS-avtalen til å omfatte det veterinære området, inkludert den veterinære grensekontrollen (NOU 2012:2:648). De springende interessene blant EFTA-statene har resultert i at det til tider har vært tidkrevende å bli enige i forhandlinger. Siden EFTA er nødt til å være enige i forkant av møter med EU, har dette ført til forsinkelser i EØS-prosessen (NOU 2012:2).

## **4.2. Tidsforsinkelsen**

Målet om homogenitet i EØS-avtalen gjør det helt avgjørende at gjennomføringstidspunktet i EFTA-landene ligger så tett som mulig opp mot gjennomføringen i EU (Jf. Art 102 nr. 1). Spørsmålet om tidsbruk er derfor viktig for EØS-avtalens funksjon, men det har i liten grad blitt problematisert. EU har så langt ikke tatt opp temaet og det finnes heller ingen overvåkingsmekanisme for å kontrollere EFTA-landenes tidsbruk. Andre aktører har imidlertid fra tid til annen reist kritikk mot norske myndigheter for at overtakelsen av nye rettsakter tar for lang tid, for eksempel NHO (NOU 2012:2:96). En tidsforsinkelse vil i praksis føre til ulik rettspraksis i EU og EØS og kan resultere i markedshindringer for norske bedrifter (Aale 2011). Når det kommer til forordninger er det riktignok ikke mulig å oppnå helt likt gjennomføringstidspunkt, men det er likevel nyttig å gå gjennom årsaker til forsinkelse fordi det kan si noe om hvor skoen trykker. Det er viktig å undersøke hva som kan gå raskere. Jeg skal derfor drøfte de tre grunnene for forsinkelse som Europautredningen har identifisert: manglende kapasitet på EU-siden, manglende kapasitet i EFTA-landene og politisk behandling i EFTA-pilaren (NOU 2012:2:95).

EU søker å inkludere EFTA-siden tidlig i prosessen med utarbeidelse av nytt lovverk, det er imidlertid begrenset kapasitet i Kommisjonen til å følge opp EØS. Tidligere hadde seksjonen med ansvar for EØS fem ansatte. Etter opprettelsen av European External Action Service (EEAS) har den blitt redusert til to-tre ansatte. I tillegg til EØS skal denne seksjonen også følge opp EUs avtaler med Sveits og mikrostatene, noe som resulterer i et åpenbart kapasitetsproblem (NOU 2012:2). Flere av informantene har dessuten antydnet at man har hatt problemer i overgangen til EEAS og at det dermed har blitt ytterligere forsinkelser fra EU sin side. Nye personer med ansvar for koordineringen av EØS og nye rutiner, har ført til en opphopning av saker i EU-systemet (Intervjuer 2012).

Kapasitetsproblemer kan likeledes oppstå på EFTA-siden. Island og Liechtenstein er små land og har derfor begrenset administrativ kapasitet. Det kan ta lenger tid for dem å vurdere nye rettsakter fra EU enn det tar for Norge, som har større kapasitet. Siden en

forsinkelse i ett land vil resultere i en forsinkelse hos alle, vil eventuelle forsinkelser i Liechtenstein og Island få konsekvenser også for Norge. Det kan samtidig være administrative utfordringer i Norge, selv om vi har en stor administrasjon. Europautredningen (NOU 2012:2:163) fant at EØS-saker ikke alltid blir like høyt prioritert i forvaltningen. Henvendelser fra EFTA om nasjonal klarering og godkjenning kan dermed bli liggende i lang tid. Lav prioritering i norsk forvaltning kan forklares med lite politisk engasjement for europapolitikken og den norske europadebatten. Det er en strukturell svakhet ved tilknytningsformen, fordi EØS-avtalen fører til en avpolitisering av norsk europapolitikk siden mye av politikken overlates til embetsnivå.

En tredje årsak til forsinkelse er at særlig sensitive eller politisk vanskelige saker blir liggende i EØS-prosessene (NOU 2012:2). Det er legitimt at det går en del tid til å vurdere nytt regelverk og det vil EU også ha forståelse for. Faren for forsinkelse øker dersom det er store behov for tekniske endringer eller politiske vanskeligheter. Ifølge Europautredningen (NOU 2012:2:223) har ESA i perioden 1994 til 2011 rettet til sammen 20 saker mot Norge, av disse gjelder 11 forsinket gjennomføring av EU/EØS-rettsakter i norsk rett. Som regel er grunnen administrativ somling eller nedprioritering og ikke bevisst trenering. Det er flere årsaker til at behandlingen i EFTA tar tid. Det kan være tidkrevende å avgjøre hvilken myndighet EU- eller EØS-organer skal ha i forbindelse med ny lovgivning. Slik Grunnloven står i dag kan Norge kun avgi suverenitet til organisasjoner vi ”er tilsluttet eller slutter sig til” (§93), dermed kan man ikke avgi suverenitet til EU-systemet, kun til EØS-organer. Videre er det en utfordring at EU vedtar flere og flere pakker med lover og regler der deler av pakken er EØS-relevant, mens andre deler ikke er det. Tilpasning til EØS-avtalen tar i disse tilfellene lenger tid. Det er EFTA-sekretariatet som foreslår utkast til tilpasningstekst, EØS/EFTA-statene diskuterer seg deretter frem til enighet, før den sendes til behandling i Kommissjonen. I noen tilfeller sendes den også til Rådet for godkjenning.

Det er altså flere faktorer som kan forsinke gjennomføringen av en ny rettsakt, allerede før den er inkorporert i EØS-avtalen. Man får det derfor ofte travelt når man kommer så langt som at rettsakten skal implementeres nasjonalt. Det kan resultere i at bedrifter eller andre som må rette seg etter ny lovgivning blir hengende etter i forhold til sine europeiske konkurrenter. Blir man så forsinket at man ikke rekker den fristen som er satt er ikke lenger samme lovgivning gjeldende i alle EØS-land og markedet er dermed ikke homogent. Slike forsinkende faktorer i forkant av vedtak i EØS-komiteen er som en av mine informanter sa ”ting som Norge ikke kan påvirke”. ”Men det blir da enda viktigere at Norge tenker gjennom hvordan vi kan være effektive på vår side [...] for at den norske biten skal gå så raskt som

mulig” (Intervju 4:2012). Informanten sikter her til de forberedelsene som gjøres i Norge. Selv om den norske implementeringen ikke formelt starter før EØS-komiteen har vedtatt at rettsakten skal inkorporeres i avtalen, pågår det forberedelser nasjonalt parallelt med prosessene i EØS-organene.

Tidsaspektet blir mer kritisk ved forordninger enn det er ved direktiver. Slev om man rekker å implementere forordninger innen fristen, vil norske aktører, det være seg myndigheter, bedrifter eller andre aktører som må rette seg etter de nye bestemmelsene, få dårligere tid enn det aktører i EU gjør. Arbeidsmengden kan dermed bli stor. I følge ESAs siste resultattavle (2012) hadde Island 11 forordninger som ikke hadde blitt rapportert som inkorporert i islandsk lov den 10. november 2011, noe som er fem færre enn ved forrige resultattavle. Norge hadde åtte forordninger som ikke var rapportert som ferdig inkorporert, en reduksjon på seks fra året før (EFTA Surveillance Authority 2011).<sup>23</sup>

### **4.3. Implementering i Norge**

I tillegg til generelle utfordringer som følger av forhold utenfor Norges kontroll var det to aspekter ved den norske implementeringsprosessen som i intervjuene utpekte seg som særlig utfordrende: oversettingen av EU-rettsakter til norsk og høringsprosessen. I følge mine informanter kan de to prosessene skape ytterligere forsinkelser i norsk implementering (Intervjuer 2012).

#### **4.3.1. Oversettelsesprosessen**

I Norge er det EØS-sekretariatet, en del av EØS/EFTA-seksjonen i Europaavdelingen i UD, som har ansvaret for å oversette EU-rettsakter til norsk. Lovgivningen som skal oversettes bestilles fra Kommisjonen av EFTA som videresender den til EØS-sekretariatet. Tekstene oversettes til norsk for så å bli revidert av en erfaren oversetter. Det kontrolleres at kildeteksten er riktig forstått og oversatt og at sekretariatets retningslinjer er fulgt. Samtidig sjekker man at oversettelsen stemmer overens med tidligere oversettelser fra samme felt og at termene som er brukt samsvarer med godkjente termer i EØS-sekretariatets terminologibase (Eggen 2011:4). Europautredningen (NOU 2012:2) fant betydelige utfordringer knyttet til tidsbruken på oversettelser. I følge Miljøverndepartementet (Intervju 2012) tar UD kontakt med Klif eller Miljøverndepartementet ved behov dersom de ønsker innspill på hvilke uttrykk som er best på norsk. Rettsaktene er ofte av meget teknisk art og det kan derfor være

---

<sup>23</sup> Liechtenstein er ikke omtalt her på grunn av sitt monistiske rettsystem som gjør at det ikke er behov for nasjonal implementering av forordninger.

vanskelig å oversette dem uten spesialkompetanse på det aktuelle fagområdet. Oversettelsen skal foreligge når EØS-komiteen tar beslutning om den aktuelle rettsakten, men det er det ikke alltid tilstrekkelig med tid til.

Det at rettsaktene foreligger i korrekt oversettelse tidligst mulig er viktig både for berørte parter som skal følge regelverket og for den aktuelle tilsynsmyndigheten. Opphopning av rettsakter til oversettelse hos UD skaper forsinkelser for den videre implementeringen av rettsaktene og samtlige informanter uttrykte frustrasjon i forbindelse med oversettelsesprosessen (Intervjuer 2012). UD's prioritering og effektivitet har også blitt kritisert fra flere hold tidligere (Jensen 2000; NTB 1997; NTB 1999; Spence 1997; Sundberg 2004). Noe av forklaringen ligger i at man rett og slett har for få oversettere. Under forhandlingene om EØS-avtalen i forkant av 1994 ble det ansatt 30 oversettere i UD, etter folkeavstemningen ble imidlertid seksjonen kuttet til 10 (NTB 1999). I dag er det 11 ansatte i EØS-sekretariatet. Av disse er det 1 terminolog, 2 oversettere og seks revisorer. Mengden lovtekster som oversettes hvert år er stor. I 2010 oversatte sekretariatet 346 rettsakter fra EU og disse utgjorde 3824 sider i Den europeiske unions tidende (Eggen 2011:5).<sup>24</sup>

Kanskje ble behovet for oversettere undervurdert da Norge ikke ble EU-medlem. Det er store mengder rettsakter som skal inn i norsk lov selv om vi ikke er medlemmer av EU. Mens veksten i antall resttakter var moderat fra avtalen ble inngått og frem til 1997, var det en kraftig vekst i 1998-1999 og deretter en solid uavbrutt og nesten lineær utvikling i hele perioden frem til 2010 (NOU 2012:2:108). Samlet i perioden 1992 til 2010 anslår Europautredningen at 6000 rettsakter er tatt inn i norsk lov. At lovteksten ikke foreligger raskt nok på norsk kan få konsekvenser for norske bedrifter, det er også uholdbart med tanke på prinsippet om en opplyst samfunnsdebatt (Jensen 2000).

### **4.3.2. Høringsprosessen**

Dialogen mellom myndigheter og næringsliv foregår gjennom flere kanaler: høringer, statlige utvalg og komiteer, konferanser, kurs og annen mer uformell kontakt. Den formelle dialogen finner hovedsaklig sted gjennom høringsordningen. Utkast til gjennomføringsbestemmelser for nye EU-rettsakter sendes på høring så snart beslutningen er vedtatt i EØS-komiteen. Dersom det er svært kort tid mellom møtet i EØS-komiteen og gjennomføringsdatoen for rettsakten skal imidlertid det ansvarlige departementet sende ut forslaget på høring så snart

---

<sup>24</sup> ”The Official Journal of the European Union”, her blir all lovgivning fra EU publisert.

utkastet til beslutning er klarert i underkomiteen.<sup>25</sup> Det har vært en tendens de siste årene til at høringer blir sendt ut i forkant av at EØS-komiteen har truffet vedtak. Det ble ansett som positivt av informantene mine fordi det gir de berørte partene en mulighet til ”å uttale seg før regelverket er skrevet i stein” (Intervju 4:2012). Norge ligger da i forkant av den formelle prosessen og implementeringen bør dermed gå raskere når rettsakten først inkorporeres i EØS-avtalen. Det tas i disse tilfellene forbehold om endelig vedtak i EØS-komiteen i høringsteksten (Utenriksdepartementet 2012).

Verdien av en høring kan diskuteres når det kommer til forordninger fordi man ikke har det samme rommet for nasjonal tolkning og utforming som man har ved direktiver. Hvor godt Norge faktisk utnytter det nasjonale handlingsrommet i forbindelse med direktiver, er imidlertid et annet spørsmål. Selv på områder der EU opererer med minimumsharmonisering, noe som gir stor frihet til å vedta strengere nasjonale regler, er hovedbildet at Norge ikke i særlig grad har benyttet seg av muligheten til å innføre strengere regler (NOU 2012:2:585). Men ved forordninger vil altså ikke forslag til justeringer av regelverket som kommer i høringssvar, ha effekt på den videre prosessen. Man kan i disse tilfellene spørre seg hva som er poenget med at berørte parter uttaler seg i en høring, og om høringen ikke bare blir enda en forsinkelse. Norsk Industri uttalte i 2007 i media at høringen i slike tilfeller er unødvendig og at rettsakter bør kunne gjennomføres uten høring. Miljøverndepartementet svarte den gang at høringen er viktig fordi ”den vil gi større oversikt over konsekvensene av regelverket” (Vermes 2007).

Siden oversettingen av nye rettsakter ofte tar tid kan man ikke alltid vente med å sende en forordning ut på høring til oversettelsen foreligger. Spørsmålet er om høringsinstitusjonen svekkes ytterligere dersom foreslått regelverk sendes ut på høring uten den endelige norske oversettelsen. I de tilfellene der den norske oversettelsen ikke foreligger sender man ved engelsk og dansk lovtekst slik at berørte parter skal kunne se hva forordningen går ut på (Intervju 5:2012). Norsk Industri mener likevel at høringen blir meningsløs uten den norske oversettelsen fordi man da ikke får mulighet til å kommentere på den ferdige lovteksten.

Det viktigste ved en høring i Norge ville vært å sikre at den norske oversettelsen er helt i samsvar med forordningen. [...] Vi må konstatere at noen norsk oversettelse fortsatt ikke foreligger og at dette svekker verdien av denne høringen (Høringssvar fra Norsk Industri 2007).

---

<sup>25</sup> EØS-komiteen har fem underkomiteer som forbereder saker som skal opp i EFTAs faste komité og EØS-komiteen.

Det er altså et problem at man ikke får sjansen til å kontrollere den ferdige norske lovteksten. Norsk Industri (Intervju 2012) påpekte at poenget med en høring når det er snakk om forordninger er å se om den norske oversettelsen er identisk med den originale. Får man en dansk lovtekst på høring kommenterer man ut fra denne og når den norske utgaven kommer så er oversettelsen dratt i en eller annen retning som man da mister muligheten til å kommentere på. I kapittel 5 skal jeg se nærmere på de praktiske konsekvensene av disse utfordringene for norske bedrifter.

## 5. Implementeringen av REACH og CLP

---

I dette kapittelet skal jeg ta for meg implementeringen av REACH og CLP. Jeg vil undersøke hvordan implementeringsprosessen utspilte seg, med fokus på bedriftenes opplevelse og samarbeidet mellom myndigheter og industri. Jeg vil første presentere REACH og CLP og forklare hvorfor disse forordningene er en nødvendig del av EUs regelharmonisering og regulering. Deretter ser jeg på forsinkende faktorer i forkant av inkorporeringen i EØS-avtalen. Til slutt ser jeg på implementeringen som skjer i Norge. Jeg skal vise at det fant sted et utstrakt samarbeid mellom myndigheter og industri. Jeg vil så benytte nettverksteori for å belyse dette samarbeidet og diskutere kort om et nettverk kan være med på å sikre demokrati og legitimitet. Til slutt analyserer jeg hvordan deltakerne i den norske implementeringsprosessen påvirkes av aktørene på europeisk nivå.

### 5.1. REACH og CLP

For å kunne si noe mer spesifikt om den norske implementeringen av forordninger fra EU har jeg valgt to forordninger på kjemikalieområdet – der Norge har felles politikk med EU<sup>26</sup> – som case for analysen. REACH- og CLP-forordningen henger tett sammen. Når man skal registrere et stoff i REACH må man også vurdere hvordan stoffet skal klassifiseres i henhold til CLP-regelverket. REACH bygger så videre på farevurderingen gjort under CLP og inkluderer hvis relevant, også eksponering for å vurdere risiko. Videre er kravene til sikkerhetsdatablad (SDS) i REACH nært knyttet opp mot reglene for klassifisering av kjemikalier i CLP – for alle klassifiserte stoffer og stoffblandinger skal det utarbeides sikkerhetsdatablad (Klif 2012a). REACH har vært gjeldende i Norge siden 2008, mens CLP fortsatt venter på å bli inkorporert i EØS-avtalen.

#### 5.1.1. REACH-forordningen

EUs kjemikalierregelverk REACH – forordning nr. 1907/2006/EF – ble vedtatt i EU 18. desember 2006 og trådte i kraft 1. juni 2007. Formålet med forordningen er ”å sikre et høyt beskyttelsesnivå for mennesker og miljø” gjennom å begrense bruken av de mest skadelige kjemiske stoffene. REACH har ifølge EFTA (2009) vært en av de viktigste og mest kontroversielle EU-rettsaktene i ny tid, og prosessen fra utkast til vedtak var lang og

---

<sup>26</sup> Med unntak av plantevernmiddelemrådet, der Norge har et strengere regelverk.



turbulent. Behandlingen i EU var preget av en dragkamp mellom hensynet til miljøorganisasjoner på den ene siden og industrien på den andre siden.

Formålet med REACH var blant annet å skaffe mer kunnskap om kjemiske stoffer samt å begrense bruken av de farligste stoffene for å sikre helse og miljø. REACH etablerer et nytt uavhengig kjemikaliebyrå: ECHA (European Chemicals Agency). Under REACH skal alle kjemiske stoffer som fremstilles eller importeres i mengder større eller lik ett tonn per år per aktør *registreres*. Det skal i registreringen inkluderes informasjon om helse- og miljøegenskaper og bruksområder samt en risikovurdering. Denne registreringen skal gjennomføres av næringslivet og sendes til ECHA. Registrerte stoffer kan deretter bli gjenstand for *evaluering* av ECHA eller nasjonale myndigheter. Da vil kvaliteten av registreringen, forslag til videre testing og stoffets risiko for helse og miljø vurderes. *Autorisasjon* er en godkjenningsordning for de farligste stoffene slik at disse ikke kan brukes uten at ECHA har gitt tillatelse.<sup>27</sup> Dersom et stoff utgjør en uakseptabel risiko kan produksjon, import, bruk og omsetning av stoffet forbys eller begrenses (EØS-notatbasen 2008).

Ved tidligere regelverk på kjemikalieområdet har det vært opp til myndighetene å bevise at farlige stoffer har skadelige effekter. REACH la dette ansvaret på industrien. Man flyttet altså bevisbyrden, fra å ligge hos dem som rammes av forurensning til å ligge hos dem som produserer potensielt farlige stoffer (Boasson 2011). Hvert enkelt stoff registreres i såkalte SIEF (Substance Information Exchange Forum), det vil si at virksomheter som registrerer samme stoff skal samarbeide om registreringen i ulike fora. Et SIEF styres helt av industrien, under en hovedregistrant som er ansvarlig for innsending av registreringsopplysninger. Bedrifter måtte altså i tillegg til å kartlegge sin egen bruk av kjemikalier, finne samarbeidspartnere i registreringsfasen. Industrien ble derfor tvunget til å være mer på offensiven med REACH enn de har vært under tidligere regelverk (Intervju 4:2012).

REACH omfatter i tillegg mange bransjer som tidligere ikke har vært involvert i kjemikalierregelverk, for eksempel brukere av kjemikalier. Brukere er nødt til å kartlegge hvilke kjemikalier de bruker og kontrollere at de ulike stoffene er registrert av framstillere<sup>28</sup> eller importører. Dersom et stoff ikke er registrert er det heller ikke tillatt å bruke det i det indre marked. Pliktene under REACH er dessuten veldig variable etter hvilken rolle de ulike

---

<sup>27</sup> Dette gjelder kreftfremkallende stoffer, arvestoffskadelige/reproduksjonsskadelige stoffer, persistente, bioakkumulerende og toksiske stoffer og hormonforstyrrende stoffer.

<sup>28</sup> Framstillere er norsk oversettelse for "manufacturer". Man framstiller stoffer, mens man produserer produkter.

virksomhetene har som framsteller, importør, distributør eller etterfølgende bruker (Intervju 4:2012, Klif 2012b). Den viktigste konsekvensen av REACH var det skarpe skillet regelverket skapte mellom virksomheter på innsiden og på utsiden. Siden importører fra tredjeland har de samme pliktene til å registrere stoffer som framstillere, har REACH fått konsekvenser for hvor europeiske bedrifter handler råvarer. Europeiske virksomheter handler mer internt i EØS etter at REACH trådte i kraft, på bekostning av virksomheter utenfor EU (Intervju 2 og 4:2012). Dette er også grunnen til at det var så viktig med rask implementering i Norge.

I Norge er REACH gjennomført som forskrift. Den norske forskriften er på over 1000 sider, og med det et av de mest omfattende regelverk Norge har implementert gjennom EØS-avtalen. Regelverket erstattet store deler av det tidligere EU/EØS-regelverket på kjemikalieområdet og førte til omfattende endringer i den opprinnelige norske forskriften. EFTA (2009) har trukket frem arbeidet med REACH som et område der EFTA har vært aktivt med i beslutningsprosessene i EU. REACH har vært høyt prioritert også i Norge og man har gjennom hele prosessen vært aktiv både gjennom EFTA og bilateralt: gjennom innspill og kommentarer, i brev og i møter på politisk nivå og embetsmannsnivå. Europaparlamentet hadde en sentral rolle i utformingen av det endelige regelverket og man rettet mye fokus fra norsk side mot Parlamentet. Miljøverndepartementet hadde god dialog med saksordfører og fulgte Parlamentets arbeid tett gjennom hele beslutningsprosessen. Sentrale europaparlamentarikere ga også positive tilbakemeldinger på norsk deltakelse (Miljøverndepartementet 2011).

REACH innebar overføring av myndighet til ECHA, da ECHA kan fatte vedtak med direkte virkning i Norge. Denne myndighetsoverføringen ble regnet som så saklig begrenset at det ikke var nødvendig med vedtak i henhold til Grunnlovens § 93 (St.prp. nr. 49 (2007-2008)). REACH hadde potensielt store konsekvenser for norske bedrifter grunnet det kritiske tidsaspektet ved at fristene i EU ville begynne å løpe 1. juni 2008 og Norge ville kunne havne på utsiden av regelverket. Det er enighet både blant mine informanter og politikere om at det ville vært negativt for norsk næringsliv dersom Norge hadde blitt stående på utsiden. Miljøvernminister Helen Bjørnøy skrev blant annet følgende i et brev til Stortingets energi- og miljøkomité:

Så lenge REACH ikke er del av EØS-avtalen vil norske leverandører kunne anses som eksportører fra tredjeland, og kundene i EU får da status som importører med de omfattende plikter dette medfører under forordningen. Dette vil dermed kunne medføre at kunder i EU foretrekker leverandører innen EU (Bjørnøy 28. mars 2007).

Det er den store forskjellen på en virksomhets plikter ettersom de importerer fra leverandører innenfor eller utenfor REACH-området som resulterte i det tydelige skillet mellom innenfor og utenfor, og dermed usikkerheten for Norge. Dersom man importerer fra et tredjeland får man de samme forpliktelsene som en framstiller, det vil si at man blant annet skal registrere stoffet hos ECHA og videreformidle informasjon om stoffet i forsyningskjeden (Klif 2012b). Det var derfor avgjørende at Norge var på innsiden så raskt som mulig, altså at REACH ble implementert før den første fristen og at de samme fristene ble gjeldende i Norge og i EU. Hadde Norge havnet på utsiden ville kunder i EU etter stor sannsynlighet sett seg om etter andre leverandører for å slippe de ekstrakostnadene det ville innebåret å importere fra et land utenfor REACH.

Som jeg kommer tilbake til i kapittel 5.4, gikk det en del tid før regelverket ble klarert av EFTA og inkorporert i EØS-avtalen. På tross av usikkerhet og advarsler, kjente likevel ingen av mine informanter til at norske bedrifter hadde mistet kunder som følge av sen implementering av REACH. Regelverket trådte i kraft i Norge dagen før fristene for preregistrering av stoffer begynte å løpe. Man kan dermed si at Norge rakk det akkurat. Bedrifter i EU hadde imidlertid et år på seg fra ikrafttredelsesdato til første frist, mens norske bedrifter hadde en dag.

### **5.1.2. CLP-forordningen**

Forordning nr. 1272/2008/EF, omtalt som CLP-forordningen ble vedtatt i EU 16. desember 2008 og trådte i kraft 20. januar 2009. CLP-forordningen innførte FNs globale harmoniserte system (GHS) for klassifisering og merking i EU. Formålet med denne forordningen var å etablere like kriterier over hele verden for klassifisering og merking av kjemikalier. CLP-forordningen er EØS-relevant men var enda ikke tatt inn i EØS-avtalen per 14. mai 2012 (EØS-notatbasen 2009a). De viktigste endringene fra gjeldende regelverk var nye faresymboler, signalord og noen fareklasser. Fare- og sikkerhetssetninger vil i tillegg endres (Klif 2009).

Norske myndigheter jobbet på grunn av viktige tidsfrister i dette regelverket med en gjennomføringsforskrift parallelt med prosessen med å få forordningen inn i EØS-avtalen. Gjennomføringsforskriften var på høring i oktober 2009 og ble vedtatt av Miljøverndepartementet, Arbeidsdepartementet, Justisdepartementet og Landbruks- og matdepartementet i juni 2011. Kunngjøring og notifikasjon av forskriften må derimot avventes til rettsakten formelt er innlemmet i EØS-avtalen (Intervju 6:2012). Det ble også anbefalt at norske framstillere, importører og etterfølgende brukere begynte å følge det nye regelverket

fra juni 2011, for at man skulle unngå unødvendige handelshindringer i EØS-området (Intervjuer 2012, Klif 2012c). Per mars 2012 var CLP-forordningen ferdig oversatt til norsk og lå til behandling i Kommisjonen og Rådet. Man ventet altså bare på den formelle godkjenningen fra EU-siden og deretter på vedtak i EØS-komiteen (Intervjuer 2012).

## 5.2. REACH og CLP – en del av EUs regelharmonisering

Målene med både REACH og CLP var i følge Europakommisjonens forslag todelt: Man skulle sikre helse og miljø samtidig som man skulle sikre et effektivt og velfungerende indre marked og europeisk kjemiindustri konkurranseevne (KOM(2003)644; KOM(2007)355). Dette samsvarer med de to generelle hjemlene man har i EU for miljølovgivning. På den ene siden finner vi det Bugge (2011:19) kaller ”miljøavsnittet” i traktaten om Den Europeiske Unions Funksjonsmåte (TEUF), artikkel 191-193. Det inneholder prinsipper for miljøpolitikken og gir hjemmel og saksbehandlingsregler for sekundær lovgivning på området:

Unionens politikk på miljøområdet skal ta sikte på et høyt beskyttelsesnivå, idet det tas hensyn til at forholdene er ulike i Unionens forskjellige regioner. Den skal bygge på føre var-prinsippet, prinsippet om forebyggende tiltak, prinsippet om at skade på miljøet fortrinnsvis rettes opp ved kilden, og prinsippet om at forureneren betaler (Avdeling XX, art. 191, TEUF 2010).

Artikkel 191-193 kommer til anvendelse når hovedformålet med reguleringen er miljøvern (Bugge 2011). På den andre siden har man hjemmelen for forordninger og direktiver som har enhetsmarkedet og fritt varebytte som hovedformål:

Europaparlamentet og Rådet skal etter den ordinære regelverksprosessen og etter å ha rådspurt Den økonomiske og sosiale komité vedta tiltak for tilnærming av medlemsstatenes lover og forskrifter som gjelder det indre markeds opprettelse og virkemåte (Kapittel 3, art. 114, TEUF 2010).

Denne todelingen finner man også igjen i EØS-avtalen.<sup>29</sup> Hovedformålet med artikkel 114 er å harmonisere de ulike landenes regler for det underliggende målet om å lette det frie varebytte og å skape like konkurransevilkår. På kjemikalieområdet er totalharmonisering helt klart den dominerende regelen. Det skal mye til for at ett medlemsland skal kunne ha andre regler enn resten av EU på dette området.

Dersom alle EUs 27 land skulle hatt egen kjemikaliepolitikk ville det ført til lavere flyt av varer på tvers av landegrensene. Kjemikalier er de samme og har den samme virkningen på

---

<sup>29</sup> I henholdsvis Del V kapittel 3, artiklene 73-75 og Del II kapittel 4, art. 23.

helse og miljø over hele verden, derfor bør heller ikke faremerkingen være ulik fra land til land. Ved å harmonisere kriteriene for merking og klassifisering av kjemikalier vil det føre til reduserte kostnader for bedriftene, da de ikke lenger vil trenge å tilpasse produktene sine etter ulike kriterier i ulike markeder. De byråkratiske prosedyrene som Krugman (1988) omtaler vil altså reduseres og dermed vil også handelshindringene på tvers av landegrensene reduseres (jf. kapittel 2.1.1). Det samme gjelder for REACH. Med ulik nasjonal kjemikaliepolitikk ville en fransk bedrift som ønsket å selge produktet sitt i Sverige være nødt til å bevise at produktet ikke inneholdt noen kjemikalier som Sverige hadde forbudt. Ulik kjemikaliepolitikk kan videre føre til at bedrifter relokterer til land med lavere miljøstandard for å unnsnippe strenge miljøkrav som ofte er kostbare for den enkelte bedrift. Det ville vært et tap både for landet som i utgangspunktet hadde strengere miljøkrav og for det samlede miljøet i EU. Med et felles kjemikalierregelverk legger EU derfor forholdene til rette for smidig handel på tvers av landegrensene.

Selv om et av målene med REACH var å sikre et velfungerende marked og europeiske aktørers konkurransevne på det globale markedet, var det i starten stor motstand mot regelverket fra industriens side i EU. Det ble hevdet at REACH tvert i mot ville redusere europeiske bedrifters konkurransevne og dermed få negative konsekvenser for europeisk industri. REACH ville uten tvil bli ressurskrevende for industrien. Registrering og testing av stoffer ville kreve mye kunnskap, tid og ressurser. REACH var dessuten meget ambisiøst når det gjaldt dokumentasjon, noe som innebar større arbeidsmengde for å kunne ta i bruk nye kjemiske stoffer. På den andre siden stod miljø- og forbrukerorganisasjoner som arbeidet for et strengere regelverk.

Norge arbeidet også aktivt for å påvirke EU i denne saken, mot et mest mulig ambisiøst regelverk. Det var særlig to saker som var viktige for Norge: generasjonsmålet og substitusjonsprinsippet. *Generasjonsmålet* går ut på at utslipp skal reduseres i den hensikt å stanse alle utslipp innen neste generasjon. En generasjon regnes i følge St.meld. nr. 21 (2004-2005) som å være rundt 25 år.<sup>30</sup> *Substitusjonsprinsippet* innebærer at man skal erstatte bruk av farlige kjemikalier med alternativer som utgjør mindre risiko for helse og miljø (St.meld. nr 14 (2006-2007)). Fra Norges ståsted, som alltid har hatt en streng politikk på kjemikalier og andre utslipp, er det en fordel at EU setter strengere krav til industrien enn man har gjort tidligere. Det vil bedre norske bedrifters konkurransevilkår fordi andre også vil måtte bli strengere i bruken av farlige kjemikalier samtidig som enkelte skadelige kjemikalier vil bli

---

<sup>30</sup> I konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i nordøst-Atlanteren (OSPAR-konvensjonen) satte man 28 år som en generasjon (NOU 2010:9:13).

forbudt. I følge Boasson (2011) og Bugge (2011) har EUs politikk innenfor miljø generelt blitt mer ambisiøs over de siste årene og dermed nærmet seg norsk nivå. Et eksempel på dette er et av tiltaksforslagene i St.meld. nr. 14 (2006-2007) om nasjonalt forbud mot 18 stoffer i forbrukerprodukter som i 2010 var redusert til fire stoffer. For de resterende 14 stoffene var det ikke lenger nødvendig med norske unntaksregler fordi EU hadde hevet seg til et tilfredsstillende beskyttelsesnivå mot disse stoffene. Forslaget om å forby de siste fire stoffene er for øyeblikket ute på høring i EØS-området.

### **5.3. Regulering av kjemikaliebruken**

REACH og CLP faller uten tvil inn under Selznicks (1985) definisjon av regulering (jf. kapittel 2.1.2). Man har ”vedvarende og fokusert kontroll” av industriens bruk av kjemikalier og dette er aktiviteter som ”blir verdsatt av samfunnet”. Ingen ønsker negative effekter av kjemikalier på helse eller miljø. Likevel er dette en aktivitet som må reguleres av myndighetene fordi bedriftene ikke ville gjort det av eget initiativ, på grunn av kostnadene knyttet til registrering og testing av kjemikalier. Videre faller de største kostnadene i forbindelse med REACH og CLP på industrien selv, som Majone (1994) argumenterer med. ECHA, som i samarbeid med nasjonale myndigheter skal overvåke regelverket, finansieres av gebyrer knyttet til registrering, vurdering og godkjenning. I 2009 gikk det 66 millioner euro fra EU-budsjettet og 12 millioner kroner fra Norge til finansieringen av ECHA (EØS-notatbasen 2009b). Til sammenligning anslår Kommisjonen av den europeiske industrien betalte et sted mellom 1.1 til 1.4 milliarder euro i gebyrer til ECHA i 2010 (Chynoweth 2012). Fra og med 2011 var ECHA selvfinansiert gjennom gebyrene fra industrien (Forordning nr. 340/2008/EF). I tillegg til gebyrene som betales til ECHA kommer selvsagt alle kostnadene knyttet til bedriftenes eget arbeid i forbindelse med registrering. Kjemikaliepolitikken er altså et eksempel på at Kommisjonen former politikken ved å sette en høy standard for helse og miljø og samtidig sikrer det frie varebyttet, uten at de trenger å sette av en stor del av EU-budsjettet. Med REACH regulerer EU også bedrifter og ikke bare de nasjonale regulatoren. Dette viser at EU ikke bare bedriver indirekte regulering, slik Young (2006) hevder er normalen.

Økningen i mengden regulering fra EU har vært omdiskutert. På den ene siden er det forståelig at EU bruker regulering fremfor andre typer virkemidler, som for eksempel omfordelingspolitikk, med tanke på ressursituasjonen. På den andre siden har regulering av denne typen viktige implikasjoner for demokratiet (jf. kapittel 2.1.2). At ytre etater i økende

grad blir administrativt integrert er en naturlig konsekvens av reguleringsstaten. Klif har fått utstrakt myndighet til å håndheve REACH og CLP sammen med ECHA. Norske direktorater og andre ytre etater blir på generell basis stadig mer påvirket av EU-/EØS-saker. Noe av forklaringen ligger igjen i EUs ressursituasjon. EU er nødt til å støtte seg på andre for å sikre utviklingen av et mest mulig hensiktsmessig regelverk samt en ensartet implementering av regelverket. Selv om interesseorganisasjoner ofte er en viktig del av Kommisjonens arbeid i forbindelse med utforming av regelverk, er også nasjonale etater viktige. Spesielt i implementeringsfasen.

Direktorater og ytre etater involveres på flere måter. De har på noen områder fått delegert myndighet til å gi utfyllende og detaljerte regelverk eller til å fatte vedtak i konkrete saker. Det er også disse som ofte har ansvaret for å gjennomføre EU-EØS-regelverk, som tilfellet var med REACH og CLP. Det er i tillegg mange ytre etater som har tilsynsoppgaver. Direktoratene og andre ytre etater i Norge er relativt autonome og det har derfor vært enkelt for disse å koble seg på sine søsterorganisasjoner i andre europeiske land. Klif (Intervju 2012) deltar aktivt i alle ECHAs komiteer og har tett kontakt med sine søsterorganisasjoner i de nordiske landene. De samarbeider blant annet med tyske myndigheter om å utarbeide et forslag om å regulere miljøgiften PFOA<sup>31</sup> strengere. Denne integrasjonen av ytre etater reiser en del spørsmål fordi de er plassert langt unna politisk ledelse og i stor grad er uavhengige faglige organer. Siden EU-samarbeidet ikke bare dreier seg om informasjonsutveksling men også om utvikling av retningslinjer kan dette være utfordrende. Norske direktorater og tilsyn mottar nemlig styringssignaler både fra egne departement, Kommisjonen, ESA, søsterorganisasjoner og EU-byråer (Kristiansen 2011; NOU 2012:2; Solstad 2009).

Når ytre etater blir mer involvert fører det til en fragmentering av staten. En fragmentert stat er ifølge Majone (1996) og Veggeland (2010) mindre åpen fordi beslutningsmyndigheten spres og flere aktører på ulike nivåer involveres i de politiske prosesser. Det blir rett og slett vanskeligere å følge med på hvem som faktisk tar hvilke beslutninger. Noe av den samme kritikken har blitt rettet mot utviklingen av politikknettverk. I motsetning til ved korporatisme der man har klare hierarkiske strukturer og få organisasjoner som er representert, kan det i et nettverk være vanskelig å vite hvem som har påvirket hva. Siden det er så mange ulike organisasjoner som deltar og som er likestilte i nettverket kan man ikke peke ut en organisasjon som mektigst. Hvordan skal man kunne vite hvem som har påvirket prosessen mest?

---

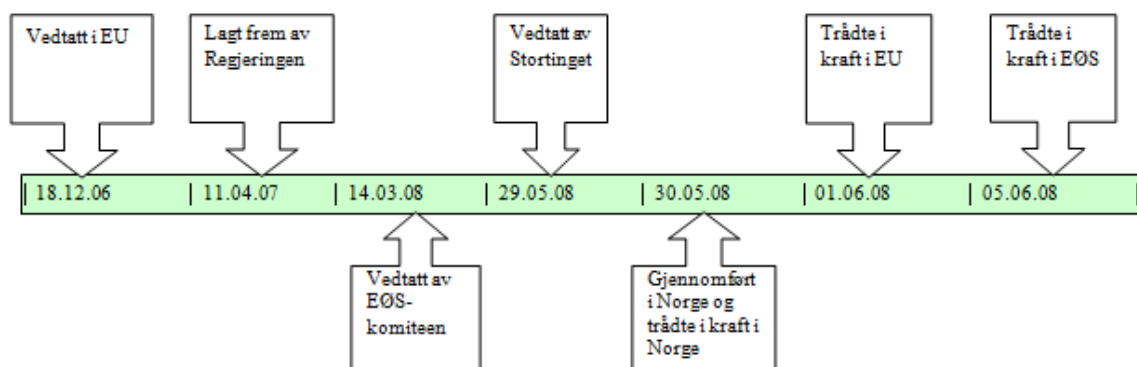
<sup>31</sup> PFOA (perfluoroktylsyre) brukes blant annet til impregnering av sportsklær og tepper.

Man har hatt en stadig vekst i regulering i EU. Samtidig har denne reguleringen endret natur over de siste årene. Man har i dag en betydelig større andel forordninger enn man hadde da EØS-avtalen ble inngått og dette har konsekvenser for Norge som EØS/EFTA-stat. Tidsaspektet blir mer kritisk fordi det tar mellom 6 og 12 måneder før en forordning er inkorporert i EØS-avtalen, mens den i EU er direkte gjeldende (jf. kapittel 3.3.2). Samtidig gjelder de samme fristene for EU og EØS. I REACH startet for eksempel fristene å løpe 1. juni 2008. Når da REACH trådte i kraft 1. juni 2007 i EU, men ikke før 30. mai 2008 i Norge sier det seg selv at det er forskjell for bedrifter i Norge og i EU på hvor lang tid de har på seg til forberedelser og gjennomføring av nytt regelverk.

#### 5.4. Forsinkende faktorer

I figur 5.1 ser vi at vedtaket i EØS-komiteen om å inkorporere REACH i EØS-avtalen kom den 14. mars 2008. Etter dette vedtaket gikk implementeringen i Norge ganske raskt frem mot 30. mai da REACH trådte i kraft i Norge. Det tok imidlertid et år og tre måneder fra vedtak i EU før vedtaket i EØS-komiteen forelå. Det virker dermed som at det er her forsinkelsene fant sted i dette tilfellet. Prosessen i Norge pågikk imidlertid også parallelt med arbeidet med å få forordningen inkorporert i EØS-avtalen, så å peke ut akkurat hva som har forsinket denne forordningen mest er vanskelig å si. For CLP er det litt annerledes, her ligger vedtatt norsk lovforslag og venter på EØS-komiteens behandling av rettsakten. Det vil si at man her venter på behandlingen i EU og EØS-organene.

**Figur 5.1 Tidslinje for REACH-forordningen**



Kilde: Europalov (2012)



#### 5.4.1. EFTA-pilaren

Det er ulike grunner til at det kan ta tid før en rettsakt behandles i EØS-komiteen (jf. kapittel 4.2). Siden REACH var et så omfattende og komplisert regelverk, er det rimelig at det tok tid for EØS/EFTA-landene å vurdere det. Siden EØS/EFTA-statene ikke har mye innsyn i forhandlingene som foregår mellom Rådet og Europaparlamentet gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyre, kan rettsakten som blir vedtatt være ganske ulik det lovforslaget man hadde i utgangspunktet. Dette var tilfellet med REACH og det var derfor først idet REACH ble vedtatt i EU at EØS/EFTA-statene kunne gjennomgå og vurdere det endelige regelverket. Forhold som spiller inn på vurderingen som gjøres av nytt regelverk i EFTA-pilaren er for eksempel hvorvidt nytt regelverk er strengere eller mindre strengt enn det man har fra før, om det er nødvendig med tilpasningstekst for EØS/EFTA-landene og hvordan man eventuelt skal løse spørsmål om myndighetsoverføring (Riegels 2012).<sup>32</sup> EØS/EFTA-statene måtte rett og slett bli enige om hvordan tilknytningen til REACH i praksis skulle organiseres.

I forbindelse med REACH stod *topilarspørsmålet* sentralt i forhandlingene i EFTA-pilaren (Bjerke 2009). Betegnelsen topilarspørsmål beskriver utfordringen som oppstår i forbindelse med myndighetsoverføring gjennom EØS-avtalen. Det sentrale er at EØS/EFTA-landene ikke uten videre kan overføre myndighet til EU-organer fordi EØS-avtalen er basert på to suverene pilarer (jf. figur 3.1). Norge kan kun overføre myndighet til EØS-organer siden vi er medlem av EØS, men ikke EU (jf. Grunnloven art. 93). Dersom en rettsakt medfører myndighetsoverføring til eksterne organer, som for eksempel ECHA, må EØS/EFTA-landene bli enige med hverandre om hvordan denne myndighetsoverføringen skal gjennomføres, deretter må EU godkjenne det de tre landene har blitt enige om. EFTA-sekretariatet bistår EØS/EFTA-statene med å løse denne typen utfordringer, ved å komme med forslag til tilpasningstekster og til hvordan inkorporeringen i EØS-avtalen kan gjøres rent praktisk (Riegels 2012).

I dette tilfellet med ECHA oppstod det uenighet mellom Island og Norge om hvilken av EFTA-sekretariatets forslag som skulle foreslås for EU. Island ønsket en ordning der ESA skulle få ansvaret for autorisasjon for kjemikalier i EØS/EFTA-landene, men verken Norge eller Kommisjonen syntes dette var en tilfredsstillende løsning. Det var en fastlåst situasjon og man kom ikke til enighet før sommeren 2007. Til slutt gikk man for den løsningen Norge og Kommisjonen anså som den beste: Kjemikalier vurderes først av ECHA, deretter autoriseres de av Kommisjonen før de tas inn i EØS/EFTA-landenes regelverk gjennom

---

<sup>32</sup> Håkon Riegels, EFTA-sekretariatet. Telefonsamtale 14. februar 2012.

parallele nasjonale beslutninger. EØS/EFTA-landene har altså formelt ikke avgitt myndighet til ECHA (Bjerke 2009). I tillegg til topilarspørsmålet måtte EU og EØS/EFTA-landene komme til enighet om de tre landenes deltakelse i ECHA: Hvordan de skulle bidra økonomisk til ECHA, hvilken deltakelse de skulle få og når de skulle få tilgang. Skulle de delta fra den dagen regelverket trådte i kraft i EU, skulle de vente til det ble inkorporert i EØS-avtalen, eller skulle de vente på nasjonal implementering (Riegels 2012)? At det tok såpass mye tid før man fikk inkorporert REACH-forordningen i EØS-avtalen forklares med at REACH er et omfattende og komplisert regelverk (Bjerke 2009, Intervju 7:2012).

Det er mindre naturlig at det har tatt så lang tid å få inkorporert CLP i EØS-avtalen. Dette regelverket er ikke så omfattende og det representerer heller ikke noe nytt i samme grad som REACH. Som en av informantene mine sa:

CLP bygger på veldig mye som egentlig har vært tidligere, selv om det er nye grep så er det liksom ikke en sånn omvelting av – hva skal du si – regelverksmetodikk (Intervju 5:2012)

Man hadde altså allerede systemer for klassifisering og merking, CLP innebar derfor endring heller enn reform. EFTA-sekretariatet bekreftet også dette med at det substansielle var ferdigforhandlet og man kun ventet på den formelle avklaringen (Riegels 2012). Kapasitetsproblemene i Kommisjonen og overgangen til EEAS ble også trukket frem av flere informanter i forbindelse med forsinkelsene for CLP. En av dem sa:

Overgangen til EEAS, den nye utenriktjenesten i EU, så jeg antar at det kan ha vært litt mange saker som hoper seg opp. Akkurat hvorfor det har tatt så lang tid det vet vi rett og slett ikke (Intervju 6:2012).

#### **5.4.2. Oversettelse**

Norsk oversettelse var ikke på plass forut for høringen av verken REACH eller CLP. Bedriftene og Norsk Industri påpekte at det var frustrerende å ikke få den norske lovteksten (Intervjuer 2012). De hevdet REACH og CLP ikke hadde blitt tilstrekkelig prioritert av UD. En annen utfordring var at UD i disse tilfellene ikke brukte det gjengse ”kjemikaliespråket”. Et eksempel som ofte ble nevnt i forbindelse med REACH, var den engelske betegnelsen ”down stream user” som UD oversatte til ”etterfølgende bruker”.<sup>33</sup> Betegnelsen hadde gått inn i det norske språket som ”nedstrømsbruker” fra starten av (Intervjuer 2012). Man endret altså på språkbruken midt i prosessen, noe som skapte forvirring og ekstraarbeid både for bedrifter

---

<sup>33</sup> ”Enhver fysisk eller juridisk person som er etablert i EØS-området, utenom framstilleren eller importøren, som bruker et stoff alene eller i en stoffblanding i sin industri- eller yrkesvirksomhet” (Klifs nettsider <http://www.klif.no/no/Sporsmal-og-svar/2007/REACH-hjelp/Hva-er-en-nedstromsbruker/>)

og bransjeorganisasjoner. Opplæringsopplegget utarbeidet av Norsk Industri ble blant annet med ett i strid med regelverket fordi man brukte feil ord. Det virket forstyrrende på arbeidet med å gi relevant informasjon til medlemmene (Intervju 4:2012). Og som en annen informant sa: ”Slike uttrykk er litt tunge å snu når man har brukt dem i et par år” (Intervju 2:2012).

Selv om informantene uttrykte frustrasjon i forbindelse med oversettelsesprosessen, benyttet samtlige bedrifter jeg intervjuet seg av engelsk lovtekst i det daglige. ”Vi trenger sjelden norsk oversettelse. I mange tilfeller har vi rett og slett ikke tid til å vente på den norske oversettelsen” (Intervju 3:2012). Dersom de skulle ventet med forberedelser til nytt lovverk til den norske oversettelsen forelå, hadde det blitt vanskelig å møte de fristene som var satt for regelverket. To av informantene tilføyde at: ”Engelsk er arbeidsspråket, det er lettest med tanke på kommunikasjon til andre deler av bedriften og det går greit” (Intervju 1:2012, 2:2012). Oppstod det usikkerhet med tanke på setninger og lignende i forbindelse med merking på norsk, løste bedriftene dette ved å ha løpende kontakt med myndighetene (Intervju 2:2012, 3:2012). En av bedriftene savnet riktignok norsk oversettelse fordi det alltid vil være nyanser i språket: ”Selv om man kan se på den danske og den engelske versjonen er det noen ganger usikkert hvilke ord og uttrykk som vil brukes i den norske oversettelsen” (Intervju 2:2012). Så oversettelsen var altså savnet selv om man i det daglige, av praktiske hensyn, benyttet seg av den engelske lovteksten.

## **5.5. Implementering i Norge**

”Forberedelsene til gjennomføring av EØS-komiteens beslutning i norsk rett skal starte så raskt som mulig og senest når en EØS-relevant rettsakt er klarert av norske myndigheter” (Utenriksdepartementet 2012, Vedlegg). EØS-komiteens vedtak om REACH kom den 14. mars 2008, det vil si mindre enn tre måneder før fristene under REACH begynte å løpe. Det sier seg dermed selv at man ikke kunne sitte og vente med forberedelsesarbeidet til EØS-komiteen hadde truffet sitt vedtak. Alle mine informanter startet forberedelsene før 2008. alle de tre bedriftene startet arbeidet med REACH for alvor i 2007. Både myndigheter og Norsk Industri fulgte REACH fra det første forslaget fra Kommisjonen i 2003. Når det gjaldt CLP var forberedelsene også her godt i gang, selv om CLP enda ikke var inkorporert i EØS-avtalen. I de aller fleste tilfeller er man nødt til å starte forberedelsene tidlig for å få tilstrekkelig tid til å gjennomføre det nye regelverket innen fristen. Dette understrekes også i EØS-håndboken (2012).

### **5.5.1. Dialogen mellom myndigheter og industri**

Myndigheter og berørt industri hadde mye kontakt helt fra forslaget om REACH lå i startgropen i EU. Fordi REACH var så omfattende og så nytt var det helt nødvendig å informere industrien og andre berørte parter i EU om det kommende regelverket. Det ble derfor tidlig utarbeidet veiledninger og faktahefter av både Kommisjonen og europeiske bransjeorganisasjoner for å informere om hvilke oppgaver og plikter de ulike aktørene i produksjonskjeden ville få. På Kommisjonens (2012) hjemmesider er det en oversikt over publikasjoner i forbindelse med REACH og det første faktaheftet kom i februar 2006. Det er imidlertid først på faktaheftet fra 2009 at det fremkommer at EØS også dekkes av dette regelverket. Fordi informasjonen som ble publisert i EU forholdt seg til den formelle prosessen oppstod det usikkerhet mens man ventet på vedtaket i EØS-komiteen, med tanke på om Norge ville være på innsiden eller utsiden når fristene for preregistrering begynte å løpe. Ingen kunne med sikkerhet si at Norge kom til å implementere regelverket før det formelt var inkorporert i EØS-avtalen (Intervjuer 2012).

En konsekvens av dette var at norske bedrifter ikke fikk den samme informasjonen som europeiske bedrifter. En annen er at EØS-avtalen, og dermed Norge, altså ikke ble nevnt i de veiledningene som ble utarbeidet i EU. Man publiserte for eksempel kart over området som ville dekkes av REACH der Norge ikke var med. Dette førte til ytterligere usikkerhet i bransjen og det var viktig å rette opp denne informasjonen så raskt som mulig. Norsk Industri arbeidet aktivt med dette og fikk inn fotnoter på kart og oversikter med informasjon om at regelverket også ville dekke Norge og de andre EØS/EFTA-statene (Intervju 4:2012). Norske eksportbedrifter fikk i tillegg en del direkte spørsmål fra sine europeiske kunder. Vil dere bli en del av REACH eller ikke? Det var viktig for europeiske bedrifter å vite om deres norske leverandører ville komme til å være på innsiden eller utsiden (Intervju 1 & 2:2012). Det ble i denne forbindelse utarbeidet et standardbrev av Norsk Industri som medlemsbedriftene kunne bruke i sin kommunikasjon med kunder i EU. I brevet fremgikk det at Norge ville implementere REACH på lik linje med EU (Intervjuer 2012). Norske bedrifter måtte altså aktivt informere sine kunder om at de ville bli en del av REACH. Da europeiske aktører fikk denne informasjonen, ble det ikke stilt flere spørsmål (Intervju 1 og 2:2012). I tillegg var det tilfeller der norske fabrikker i internasjonale konsern fikk ansvaret for REACH, dette viser at informasjonen nådde frem (Intervju 4:2012). At norske avdelinger fikk konsernansvar kan også ha vært med på å styrke norske aktørers troverdighet i Europa; et konsern ville ikke lagt REACH-koordineringen til Norge dersom det ikke var temmelig sikkert at Norge ville implementere REACH som resten av EU.

Ser man bort fra dette behovet for ”voksenopplæring” av kunder og samarbeidspartnere i Europa, var det ingen av mine informanter som hadde opplevd utfordringer i forbindelse med det å være norsk på EØS-markedet. De følte seg ikke diskriminert i forhold til sine europeiske konkurrenter og deltok i europeiske bransjeorganisasjoner på lik linje med europeiske bedrifter. Noen praktiske utfordringer ble likevel nevnt som følge av at Norge ikke er EU-medlem. For det første kjenner ikke alle i Europa like godt til EØS. Man må derfor ofte informere kunder og andre aktører om at Norge er en del av det indre marked, selv om Norge ikke er medlem av EU. For det andre oversettes all informasjon fra ECHA til alle EUs offisielle språk, men ikke EØS-språkene. Det kan være utfordrende for mindre bedrifter som ikke er så internasjonale (Intervju 1 og 2:2012). For det tredje går det tregere med implementeringen av ulike regelverk i Norge enn i EU-land, noe som kan være frustrerende. ”Vi skulle gjerne sett at ting hadde blitt implementert med en gang slik at man hadde de samme forutsetningene å jobbe ut i fra” (Intervju 2:2012). Bedriftene understreket i den forbindelse betydningen av å ha et europeisk engasjement og nettverk. De påpekte at det var viktig å holde seg oppdatert på det som skjer i EU for ikke å bli forsinket i forhold til sine europeiske konkurrenter.

I praksis betyr dette at bedriftene selv forsøker å følge med og forberede prosessen med å tilpasse seg nytt regelverk, uavhengig av den formelle implementeringsprosessen i Norge. Som en av informantene sa:

Vi valgte å anta at det [REACH] ville bli implementert og i og med at det var en forordning så skulle det implementeres ord for ord [...]. Også har vi håndtert det hele tiden som om det gjelder i Norge (Intervju 2:2012).

Hovedgrunnen til at bedriftene ikke ventet til REACH og CLP ble implementert i Norge, var at arbeidsmengden i så fall ville blitt veldig stor når man nærmet seg fristene, siden implementeringen tok såpass lang tid (Intervju 3:2012). Man har altså i mange tilfeller rett og slett ikke tid til å vente på den formelle implementeringsprosessen. Så kan man spørre seg om det ikke byr på utfordringer å følge et regelverk som strengt tatt ikke gjelder i Norge. Her har norske myndigheter vært fleksible og Klif oppfordret også norske bedrifter på sine nettsider til å begynne klassifisering og merking etter CLP-forordningen selv om den ennå ikke var tatt inn i EØS-avtalen (Intervjuer 2012).

### **Høring**

Høringen om REACH ble sendt ut av Klif den 29. mai 2007 med frist den 15. august 2007. Fristen for å sende inn høringssvar var altså mer enn en måned etter at REACH trådte i kraft i

EU. I sitt høringssvar argumenterte Norsk Industri (2007) for at høringen var unødvendig og at REACH kunne implementeres uavhengig av den. Det var i følge Norsk Industri (2007) fire aspekter som gjorde høringen om REACH unødvendig:

- (a) REACH er EØS-relevant, St.meld. nr. 14 (2006-2007) reiser heller ingen spørsmål ved hvorvidt REACH er EØS-relevant
- (b) Siden REACH er en forordning, gis det intet spillerom for å endre det substansielle innholdet i REACH
- (c) REACH har allerede trådt i kraft 1. juni i år i EU og klokken har begynt å tikke frem mot de første tidsfristene, som også vil gjelde for norske bedrifter
- (d) Noen norsk oversettelse foreligger fortsatt ikke og det svekker verdien av denne høringen

Norsk oversettelse av forordningen ble etterlyst i flere høringssvar. Videre var dette med norske frister et spørsmål for mange. Mens noen argumenterte for at norske bedrifter burde fått egne frister fordi man med felles frister fikk mye dårligere tid til å forberede seg, mente andre at man var nødt til å ha samme frister fordi det for internasjonale bedrifter ville blitt vanskelig å forholde seg til to sett av frister (Høringssvar 2007; Intervjuer 2012).

Virksomheter som svarte på høringene om forordninger var klar over at det de skrev ikke hadde noen reell betydning (Intervju 3:2012). Høringsprosessen ble likevel understreket som viktig av myndighetene fordi man får ut informasjon om nytt regelverk samt at man blir varslet dersom regelverket har alvorlige implikasjoner for spesifikke næringer (Intervju 5 og 6:2012). Bedriftene jeg intervjuet støttet dette: ”Man kan få nyttig info om hva myndighetene tenker om implementeringen i Norge. Absolutt verdifullt fortsatt selv om kanskje ordet høring ikke er det rette å bruke” (Intervju 3:2012). Høringsprosessen er altså en nyttig kanal for informasjon mellom myndigheter og industri, selv om man ikke ved forordninger har den samme innflytelsen på utformingen av regelverket.

### **Andre former for dialog**

I tillegg til høring har myndigheter og industri hatt flere kanaler for dialog i forbindelse med implementeringen av REACH og CLP. Norsk Industri og Klif samarbeidet blant annet om å utvikle en opplæringspakke for bedrifter om de nye regelverkene. Man hadde noen møter, men informantene ga uttrykk for at det viktigste var den mer uformelle kontakten over telefon og e-post. ”Vi har løpende kontakt på alle nivåer og tar kontakt når det dukker opp noe” (Intervju 4:2012). På Kjemikaliedagene har REACH vært tema i flere år. Konferansen arrangeres av Norsk Industri, men Klif har hatt fast plass i programkomiteen, og er dermed i

planleggingen. Representanter fra myndighetene deltar også med innlegg og i paneldiskusjoner. Det samme har miljøorganisasjoner gjort. Miljøorganisasjonene var naturlig nok mer inne i bilde i forkant av at REACH ble tatt inn i norsk rett (Intervju 5:2012).

### **5.5.2. Samarbeidet analysert i et nettverksperspektiv**

Det fant altså sted et utstrakt samarbeid mellom statlige og private aktører i implementeringen av REACH og CLP i Norge. Jeg skal her ta i bruk nettverksteori for å belyse dette samarbeidet. Hvorfor samarbeidet man om implementeringen av REACH og CLP? Hvordan kan dette samarbeidet karakteriseres?

#### **Hvorfor samarbeid?**

REACH og CLP var uten tvil kompliserte regelverk og det ville vært vanskelig å sikre god implementering uten å involvere de som var direkte berørt av regelverket, nemlig industrien. Myndighetene var nødt til å samarbeide med industrien for å komme frem til gode løsninger, samt få implementert regelverket i bedriftene raskt nok. I disse tilfellene hadde myndighetene bruk for industriens kunnskap. Det gjaldt både den tekniske kunnskapen om kjemikaliene, hvordan testing og registrering best kunne utføres, men også kjennskapen til arbeidet med kjemikalier i de ulike bransjene. Industrien på sin side hadde nytte av informasjon om hvordan norske myndigheter arbeidet med regelverket, hvordan de forholdt seg til utviklingen av regelverket og hvordan de mente det skulle håndheves i Norge. Om samarbeidet mellom myndigheter og industri sa en av mine informanter:

Det synes jeg er veldig positivt. Vi trenger hverandre for de sitter med fagkunnskap som vi trenger og jeg synes vi har et godt samarbeid. Det er jo ikke sånn at vi alltid er enig, men samarbeidet synes jeg fungerer godt (Intervju 6:2012).

I tillegg til at man var avhengig av hverandres kunnskap, var det også nødvendig for myndighetene å sikre at riktig informasjon om REACH og CLP nådde ut til alle berørte aktører. For å nå ut med informasjonen til alle de som ville bli berørt av REACH og CLP og for å sikre at informasjonen ble spredt på den mest hensiktsmessige måten, var Norsk Industri en viktig samarbeidspartner for myndighetene. Norsk Industri var et viktig knutepunkt for industrien, og derfor et naturlig sted å starte da man ville nå ut med mye informasjon til norske industribedrifter.

Når det gjelder Daugbjergs (1994) forutsetninger for at et nettverk skal bli dannet (jf. kapittel 2.1.3), ser vi at REACH og CLP uten tvil hadde konsekvenser for kostnadsfordelingen. Informasjonsinnsamling og testing av kjemikalier, som er både

kostnads- og ressurskrevende gikk fra å være en myndighetsoppgave til å bli overlatt til industrien. Store deler av kostnadene assosiert ved regelverket ble dermed lagt på industrien. I noen tilfeller har man vært nødt til å trekke produkter fra markedet fordi ”at registrering ville være så dyrt og så krevende at det er det rett og slett ikke er overskudd i produktene til å gjøre. Det er ikke økonomisk forsvarlig” (Intervju 2:2012). I tillegg til prosessen med å få registrert allerede benyttede stoffer har REACH også fått konsekvenser for produktutvikling i bedriftene. En av informantene sa at:

Å introdusere et nytt stoff som det ikke finnes mye data på fra før, det er heller ikke økonomisk bærekraftig. Der har vi hatt hvert fall et tilfelle der vi rett og slett har telt på knappene om vi skal gå videre med dette eller ikke (Intervju 2:2012).

Gevinstene tilknyttet REACH og CLP var riktignok mer fordelt og dermed mindre konsentrert enn hva kostnadene var. Regelverkene medførte generelle gevinster for helse og miljø, hovedsakelig for forbrukere. Forbrukere sliter i følge statsvitenskapelig teori generelt med å samle seg, siden det er en stor heterogen gruppe.<sup>34</sup> Om noen samlet seg på gevinstsiden var det heller miljøorganisasjoner. Industrien selv ville også etter hvert få gevinster, som følge av at samme informasjon benyttes i flere markeder og at all informasjon samles på et sted, men det var altså først og fremst det at kostnadene knyttet til REACH og CLP var såpass konsentrerte som var årsaken til nettverksdannelsen.

Den norske stat er både horisontalt og vertikalt integrert. *Horisontal integrering* vil si at man ikke har konkurrerende byråkratier på samme nivå, mens *vertikal integrering* vil si at man ikke har flere maktsentre på ulike nivåer i administrasjonen. Ett ledende byråkrati er i følge Daugbjerg (1994) viktig for at nettverket skal fungere. Det er en klar ansvarsfordeling mellom de statlige aktørene når det kommer til implementeringen av EØS-rettsakter. Selv om direktorater og ytre etater kan oppleve å få instruksjoner fra både ansvarlig departement, Kommisjonen, byråer som ECHA og søsterorganisasjoner, er ansvarsfordelingen klar. I implementeringsprosessen sier Klif at de forholder seg mest til Miljøverndepartementet, andre ansvarlige myndigheter i Norge og bedriftene (Intervjuer 2012). Klif er eneste CA-myndighet<sup>35</sup> for REACH i Norge. På CLP er det foreslått at Klif skal dele ansvaret med Arbeidstilsynet og Mattilsynet, noe som kan by på utfordringer med tanke på koordinering og ansvarsfordeling. Det at disse tre virksomhetene har etablert klare retningslinjer for

---

<sup>34</sup> I statsvitenskap er dette kjent som ”the collective action problem”, og beskriver en situasjon med flere individer der alle ville nytt godt av en bestemt handling, men handlingen innebærer en kostnad. Selv om det beste ville vært å dele kostnaden på alle individene, er det beste alternativet for hvert enkeltindivid og håpe på at noen andre påtar seg kostnaden, så de slipper.

<sup>35</sup> ”CA” betyr ansvarlig myndighet (”competent authority”).



ansvarsfordelingen og har samarbeidet om merking av kjemikalier i flere år allerede, gjør imidlertid sitt til at samarbeidet fungerer (Intervju 5:2012).

Det er likeledes avgjørende at private aktører er sentralisert, da konkurranse mellom ressurssterke organisasjoner vil forhindre dannelsen av politikknettverk. Selv om sentraliserte organisasjoner kan minne om korporatismen er det i nettverksteori ikke nødvendig med representasjonsmonopol. At man ikke har for mange aktører som konkurrerer om innflytelse og ressurser er likevel viktig. Det er altså flere interesser som representeres i nettverk enn det er i korporative strukturer. En organisasjon som for eksempel Norsk Industri må likevel ha en viss kontroll på sine medlemmer slik at de blir en troverdig aktør. Hvis ikke har man ingen garanti for at det man blir enige om i nettverket gjennomføres og man vil bruke mer tid på å konkurrere enn på å danne stabile nettverk. Norsk Industris arbeidsgrupper er viktige i den forbindelse. De er et viktig forum for å fange opp saker som medlemsbedriftene er opptatt av samtidig som relevante høringer behandles her. De gir dermed en god forankring for det videre arbeidet opp mot myndigheter og andre aktører i nettverket.

### **Et nettverk på kjemikalieområdet?**

Hvordan kan så samarbeidet som fant sted mellom norske myndigheter og industri i forbindelse med implementeringen av REACH og CLP karakteriseres? Siden flere aktører både hadde direkte og indirekte kontakt med Klif og Miljøverndepartementet er det ikke snakk om representasjonsmonopol i dialogen mellom myndigheter og industri innenfor kjemikalieområdet. Korporative strukturer utelukkes derfor. Samtidig er det heller ikke her snakk om mange organisasjoner i hver sektor som konkurrerer om medlemmer og ressurser. Samarbeidet kan derfor heller ikke karakteriseres som pluralistisk. I definisjonene som er gjengitt i kapittel 2.1.3 av nettverk vektlegges følgende aspekter: flere organisasjoner/aktører, gjensidig avhengighet, tillit, at de er selvorganisert og at beslutninger tas på basis av forhandlinger.

Flere aktører fra både statlig og privat side var engasjert. Flere departementer, direktorater og ytre etater samt Norsk Industri, egne bransjeorganisasjoner, enkeltbedrifter og miljøorganisasjoner har vært involvert i forbindelse med REACH og CLP. Allerede i oktober 2003 arrangerte Miljøverndepartementet møter med berørte departementer, parter i arbeidslivet og forbruker- og miljøvernorganisasjoner om REACH. Videre har REACH blitt tatt opp i samarbeidsforumet for kjemikaliesaker, som er Miljøverndepartementets møteplass for berørte grupper, spesialutvalget for miljø og spesialutvalget for handelsforenklinger i perioden fra 2004 til 2006 (Utenriksdepartementet 2009b).

Det som hovedsakelig kjennetegner samarbeidet om implementeringen av REACH og CLP er *gjensidig avhengighet*. Både myndigheter og industri hadde kunnskap og kompetanse som kunne bidra til forberedelses- og implementeringsprosessen. Gjensidig avhengighet handler om at begge parter ser nytten av samarbeidet. Norsk Industri uttalte i intervjuet (2012) at: ”Det er veldig viktig for oss å ha et godt samarbeid med myndighetene. Vi lærer av hverandre og bruker ressursene i fellesskap. Dette er veldig stort område så det er viktig å dra lasset i fellesskap”. Når det gjelder dette avhengighetsforholdet, kom likevel Statskonsult (2002) frem til at industrien ofte har mer og bidra med i denne type samarbeid enn det myndighetene har. Bedrifter får ofte bedre og tidligere informasjon gjennom sine europeiske bransjeorganisasjoner enn det norske myndigheter får. Dette stemmer overens med at mine informanter ikke opplevde norske myndigheter som så viktige når det gjaldt informasjon om nytt regelverk fra EU. En informant sa også at:

Norske myndigheter har vært tunge å få på banen, det er bedriftene som ofte har satt fokus og kommet med forslag til løsninger. Vi kan ofte mer enn myndighetene. Men de har kommet mer på banen i det siste og det er bra (Intervju 2:2012).

Man bør derfor kanskje si at det er et noe skjævt avhengighetsforhold, men begge parter ser altså nytten av å samarbeide og begge parter får noe ut av samarbeidet.

Flere informanter påpekte at man hadde et godt samarbeid også i forkant av REACH, noe som tyder på at det var en viss tillit mellom aktørene allerede fra starten. Partene har nok likevel sett nytten tydeligere og kommet enda nærmere hverandre, fordi dette regelverket krevde en helt ny form for samarbeid mellom myndigheter og industri (Intervjuer 2012). En av informantene sa: ”Jeg tror nok det at arbeidet med REACH har brakt myndigheter og industri mye tettere sammen og vært tillitskapende mellom myndigheter og industri” (Intervju 4:2012). Utsagnet fra informanten tyder på at tillit mellom partene også har utviklet seg i takt med samarbeidet.

Når det gjelder hvor *selvorganisert* aktørene har vært fremstår de som ganske uavhengige av sine omgivelser. Kursopplegget som ble utviklet av Norsk Industri i samarbeid med Klif ble ikke overstyrt av noen utenfor nettverket. Det er i og for seg naturlig da det var disse som innehadde mest kompetanse for å utvikle et slikt opplegg. Norsk Industri opplyste i intervjuet at de også samarbeidet med sine nordiske søsterorganisasjoner i planleggingsfasen for kursene, dette tyder på at aktørene i nettverket selv trekker inn eksterne aktører der de anser det som hensiktsmessig. Det er vanskelig å si noe ombeslutningene har blitt tatt på basis av *forhandlinger* fordi jeg ikke har kartlagt kontaktmønsteret blant aktørene. Det har heller

ikke kommet frem noe under intervjuene som peker i den eller den andre retningen. Ut fra det materialet jeg har vil jeg likevel anta at aktørene er opptatt av å oppnå konsensus. Det er ingen som er i en posisjon til å overstyre andre og informantene har vært opptatt av at man utnytter hverandres kompetanse.

Ut fra de to definisjonene kan altså samarbeidet mellom statlige og private aktører i forbindelse med REACH og CLP karakteriseres som et politikknnettverk. Politikknnettverket bestod av flere aktører, både offentlige og private, det var et element av tillit blant aktørene som kunne opptre relativt uavhengig av sine omgivelser. Men hvor kan dette politikknnettverket plasseres på skalaen mellom emnenettverk og politikkfellesskap? For å besvare dette spørsmålet tar jeg i bruk kategoriene som er vist i tabell 2.1.

### **Marsh og Rhodes' klassifisering: emnenettverk eller politikkfellesskap?**

Når det gjelder *medlemskap* i nettverket var samarbeidet tydelig sentrert rundt Klif og Norsk Industri. De samarbeidet om utviklingen av opplæringsopplegg og hadde jevnlig kontakt. Det var imidlertid flere deltakere i nettverket, som deltok i varierende grad, både enkeltbedrifter og bransjeorganisasjoner. De bransjeorganisasjonene som var mest aktuelle var Vaskemiddelleverandørens landsforening (VLF), Legemiddelindustrien (LMI) og Maling og lakkindustriens forbund (M&L). LMI og M&L var organisert under Norsk Industri, mens VLF var selvstendig. Miljøorganisasjoner har også vært aktive i perioder. Samarbeidet som fant sted i Norge var altså preget av relativt mange aktører.

Man kan likevel si at spennvidden i interesserepresentasjonen var liten. Man hadde på den ene siden myndighetene, som var representert gjennom flere departementer, direktorater og tilsyn. På den andre hadde man industrien som var representert gjennom Norsk Industri, andre bransjeorganisasjoner og enkeltbedrifter. Miljøorganisasjoner henvendte seg også til myndighetene, men mest i startfasen. Det var altså ikke mange divergerende interesser som var representert. Man hadde myndighetene på den ene siden, selv om flere fagområder var der, og industrien på den andre. For kategorien medlemskap, plasseres dette nettverket dermed mer mot politikkfellesskap enn emnenettverk.

Kategori nummer to går på *integrasjon* i nettverket: kontakten mellom deltakerne og formell representasjon i prosessen. Informantene har opplyst at kontakten mellom myndigheter og industri for det meste var preget av uformalitet. Det viktigste unntaket her er høringene om de nye forordningene. Kontakten foregikk gjennom høringer, deltakelse på konferanser og e-postkorrespondanse. Man hadde ikke så mange formelle møter. Flere ansatte i både Klif og Arbeidstilsynet deltok på Industriskolen sine kurs om REACH. I tillegg møttes

man årlig på Kjemikaliedagene. Integrasjonen, eller kontaktmønsteret mellom myndigheter og industri, kan dermed karakteriseres som hyppig. Man har likevel en blanding av uformell og formell kontakt og formell representasjon i prosessen er noe lav. Også på dette punktet er det derfor grunn til å plassere samarbeidet om kjemikaliepolitikken mer mot politikkkfellesskap enn emnenettverk, men noe mindre mot politikkkfellesskap enn det som var tilfelle for medlemskapskategorien.

*Stabilitet*, som er den siste kategorien, går på om deltagerne i nettverket har felles overordnede verdier og oppfatninger. I utgangspunktet kan man se for seg at myndigheter og industri vil kunne være uenige på flere områder innenfor kjemikaliepolitikk. Mens myndighetene følger overordnede mål om helse og miljø tenker kanskje industrien først og fremst på økonomisk gevinst. Industrien i Norge var imidlertid like opptatt som norske myndigheter av at REACH og CLP ble implementert raskt og tilfredsstillende, både av hensyn til konkurransen på det europeiske markedet og til kravene som ble satt for sikkerhet og miljø. Norske bedrifter var dessuten tjent med en samlet høyere miljøstandard i EU. Man innså faktisk som følge av det tette samarbeidet om REACH at man hadde felles interesser:

På noen områder, også under arbeidet med REACH, så tror jeg nok at de ble litt mer lydhøre for noen av våre forslag [...]. Har fått myndighetene til å innse at vi har en genuin interesse i å prøve å få REACH til å virke, at det skal levere de resultatene som myndighetene eller politikerne satte seg ved å lage REACH (Intervju 4:2012).

Siden partene hadde felles interesser og delte overordnede verdier plasseres politikknnettverket her langt mot politikkkfellesskap.

Samlet vil dermed dette politikknnettverket havne mer mot politikkkfellesskap enn emnenettverk. Dersom vi ser for oss en skala fra en til ti, der politikkkfellesskap er 10 og emnefellesskap er 0 vil jeg sette dette nettverket et sted mellom 6 og 8. Kategori en og tre slår sterkere ut mot politikkkfellesskap enn kategori to gjør.

### **5.5.3. Nettverk – demokrati og legitimitet**

Både politiske teoretikere og sentrale beslutningstakere anser i økende grad nettverk som et effektivt og legitimt verktøy for styring (Torfing & Sørensen 2007:4). Den norske regjeringen viser også en positiv innstilling til nettverk ved at de gir uttrykk for ønsket om å samarbeide med industrien i offentlige dokumenter. Som for eksempel her, hvor det er snakk om samarbeid for å kunne nå målene om å redusere miljøgiftutslipp:

Verdiskapningen i Norge bør i fremtiden skje uten miljøgiftsutslipp, og innen 2020 skal utslippene være stanset så langt som mulig [...] Regjeringen ønsker et nærmere samarbeid med berørte bransjer og bransjeorganisasjoner, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, for å finne veien frem mot målet (Stortingsmelding 14 (2006-2007):41).

I implementeringsfasen kan nettverk tas i bruk for å sikre god implementering ved at parter fra myndigheter og næringsliv kommuniserer og kommer frem til felles løsninger.

Fra myndighetenes side kan man følge opp og sikre at politikken som er vedtatt implementeres på en slik måte at den fungerer slik den var tiltenkt. Med stor avstand fra de som vedtar politikk til de som implementerer er det nemlig fare for at den ferdig implementerte politikken får helt andre konsekvenser enn den fra starten av var tenkt å ha. Kontakt med brukerne av regelverket styrker dermed både regelverkets legitimitet og kvalitet. For brukerne, de som blir direkte berørt av regelverket og skal stå for den praktiske gjennomføringen i egen bedrift, er også samarbeid om implementering nyttig. De får gjennom kontakt med myndighetene innblikk i myndighetenes intensjoner med regelverket, hvordan myndighetene ser for seg implementeringen og eventuelt bidra med faglig ekspertise. Man kan altså ved hjelp av nettverk i implementeringsfasen diskutere hvordan et regelverk best mulig bør implementeres for å nå de mål som er satt samt sikre at hensikt og gjennomført politikk ligger nærmere hverandre.

#### **5.5.4. Nasjonal implementering i europeisk kontekst**

Aktørene som var involvert i det norske politikknnettverket i forbindelse med REACH og CLP var også nødt til å forholde seg til aktører på det europeiske nivået. Norsk politikk utformes, vedtas eller implementeres ikke i et vakuum. At Norge har felles kjemikaliepolitikk med EU, vil i praksis si at den politikken som implementeres har blitt utformet og vedtatt på europeisk nivå. Norge kan forsøke å påvirke beslutningene som tas, som vi har sett eksempler på ved REACH, men de endelige beslutningene tas i EU-institusjonene uten Norge. Den aktuelle rettsakten behandles så i EFTA- og EØS-organene før den kan tas inn som en del av nasjonal rett og implementeres i Norge. Dette er en europeiseringsprosess som medfører endringer for både politiske beslutningsmønstre og politikken som utformes på nasjonalt nivå (jf. kapittel 2.1.4). Jeg skal derfor først diskutere hvordan europeiseringen påvirket politikknnettverket i implementeringsfasen og deretter drøfte om man også kan si at det har funnet sted en europeisering av norske preferanser innenfor kjemikaliepolitikken.

Endringen i den makropolitiske konteksten skaper både begrensninger og nye muligheter for norske aktører. Den mest åpenbare begrensningen er at norske myndigheter

ikke lenger er alene om å utforme og håndheve kjemikalierregelverket. Bedriftene jeg intervjuet opplevde generelt norske myndigheter som imøtekommende og lydhøre. De påpekte likevel at myndighetene i mange tilfeller var forsiktige med å gi konkrete svar:

Jeg tror det er vanskeligere for myndighetene å gi veldig konkrete svar nå i motsetning til før. De henviser mer til guidelines og tolkninger. Det er kanskje et uttrykk for at man har mindre kontroll over sitt eget regelverk, de må jo si det samme som andre myndigheter sier i andre land (Intervju 3:2012).

Dersom norske myndigheter ikke kunne svare på henvendelser fra bedrifter, ble de videresendt til ECHA og det tok dermed lenger tid før bedriftene fikk svar på forespørselen (Intervjuer 2012). Fordi det var viktig å sikre lik håndheving av kjemikalierregleverket i hele EØS, ble norske myndigheter mer avhengige av ECHA og Kommisjonen og også myndigheter i andre EØS-land. Det at Klif deltok i alle ECHAs komiteer ble derfor ansett som svært viktig, både av Klif selv og de andre aktørene. Gjennom arbeidet i komiteene er Klif med på å videreutvikle REACH. I følge informantene mine har Norge brukt denne muligheten godt, det kommer både av at det finnes mye kompetanse innenfor området og av at Norge fra politisk nivå fortsatt ønsker å påvirke dette regelverket i positiv retning, for å sikre helse og miljø best mulig (Intervju 5:2012).

Når det kommer til nye muligheter åpner europeiseringen for mer samarbeid på tvers av landegrensene. Dette er en klar fordel i sektorer med stort behov for harmonisering over landegrensene, som kjemikalieområdet. Norge kunne ikke utarbeidet og gjennomført et kjemikalierregelverk som REACH på egen hånd. Samarbeid var påkrevd i REACH blant annet på grunn av registrering i SIEF, men det var også en fordel for norske bedrifter i andre sammenhenger. Norske aktører fikk først og fremst tilgang på et bredere fagmiljø. Alle de tre bedriftene som er intervjuet er medlemmer av europeiske bransjeorganisasjoner, selv om den ene kun er indirekte medlem gjennom sin norske bransjeforening (Intervjuer 2012). Selv om man som norsk bedrift fikk informasjon gjennom norske myndigheter understreket flere av informantene viktigheten av å ha et europeisk engasjement og det å følge med på egen hånd.

Alle informantene oppga at de europeiske organisasjonene var viktige for å få tilgang til informasjon og at de på mange måter var viktigere enn Norsk Industri. Europeiske organisasjoner som CEFIC, CEPI, AIFSE og Formacare var i mange tilfeller tidligere ute med informasjon enn det Norsk Industri var (Intervjuer 2012). Informasjonen om nytt lovverk fra EU er relativt tilgjengelig. Norske bedrifter fikk både informasjon fra Klif gjennom deres hjemmeside og nyhetsbrev, fra Norsk Industri og fra ECHA. To av bedriftene opplyste også at

de fikk relevant informasjon fra andre nasjonalstater samt europeiske bransjeorganisasjoner (Intervjuer 2012). Utfordringen for de fleste når det kom til innsamling av informasjon var ikke om man fikk nok informasjon, men om man klarte å sortere ut det som var mest relevant for bedriften (Intervju 1:2012). Informantene sa gjennomgående at det ikke nødvendigvis var norsk informasjon som var mest relevant.

De to bedriftene som var internasjonalt orientert brukte i tillegg europeiske bransjeorganisasjoner for å påvirke. En av informantene sa:

Dersom det er uenighet om tolkning av regelverk, eller noe er i et grenseområde, prøver vi å komme med innspill til CEFICs arbeidsgrupper. Da sitter de i direkte kontakt med ECHA og det er dermed gode sjanser for å bli hørt (Intervju 1:2012).

Norske bedrifter forsøker altså å påvirke regelverket direkte gjennom sine europeiske kontakter. Informantene påpekte at de ikke bare får informasjon eller andre goder gjennom medlemskap i europeiske organisasjoner, men at de også bidrar aktivt og gir mye inn i samarbeidet selv (Intervjuer 2012). En av informantene mente at det å samarbeide i SIEF hadde skapt nye europeiske kontakter, og at det var en av fordelene ved REACH-systemet (Intervju 1:2012), mens en annen anså de kontaktene man har fått gjennom bransjeorganisasjonen de viktigste (Intervju 2:2012).

Selv om regelverket ble utformet i EU og man derfor var avhengig av europeiske samarbeidspartnere, var fortsatt det norske nettverket viktig for bedriftene. Norsk Industri fungerte først og fremst som et bindeledd mellom industrien og norske myndigheter. For bedriftenes del var det også nyttig å kunne diskutere felles utfordringer med andre i samme båt. ”Det er lettere rent praktisk å samarbeide med norske bedrifter samtidig som det er en felles plattform for kontakt med myndighetene” (Intervju 2:2012). I tillegg var det nyttig med en arena for å diskutere særnorske utfordringer, selve forberedelsesprosessen og det å delta på kurs. For myndighetene var Norsk Industri også hovedkontakten ut til industrien, selv om Klif i tillegg hadde direkte kontakt med bransjeorganisasjoner og også enkeltbedrifter.

Det var ikke alle bedrifter som brukte Norsk Industri like mye. Den ene av bedriftene jeg intervjuet hadde mindre kontakt med Norsk Industri enn de to andre, og brukte heller sin bransjeorganisasjon. Denne bedriften har tradisjonelt hatt god kontakt med myndighetene, så informantene antok at dette var noe av forklaringen. Det kan også komme av at denne bedriften var en nedstrømsbruker, og at REACH dermed ikke foreløpig hadde hatt så store konsekvenser (Intervju 3:2012). Samtlige bedrifter deltok likevel på kurs og samlinger arrangert av Norsk Industri og de ga uttrykk for at Norsk Industri gjorde mye bra i prosessen

med å implementere REACH. På spørsmål om hvem sin innsats som hadde vært viktigst i forberedelsesfasen med REACH og CLP svarte alle bedriftene ”egen innsats i bedrift”.<sup>36</sup> På den andre siden ble det nevnt av flere, også Norsk Industri selv, at man hadde utfordringer når det gjaldt å fange opp mindre bedrifter (Intervjuer 2012). I følge Norsk Industri (Intervju 2012) forsøker man generelt å oppnå spredning i deltakelsen i arbeidsgrupper, både når det gjelder bransjer og geografi, men det er ofte de store bedriftene som har ressurser til å delta. I arbeidsgruppen for REACH var det representanter fra mange ulike bransjer, men bedriftene befant seg hovedsakelig på Østlands- og Sørlandsområdet.

Det norske politikknnettverket ble altså påvirket av den europeiske konteksten, og man var i flere tilfeller avhengig av europeiske kontakter. Det er likevel ikke tvil om at de norske aktørene, både myndigheter og organisasjoner, fortsatt er viktige for norske bedrifter. Norske bedrifter brukte europeiske organisasjoner aktivt for å få informasjon gjeldende og kommende lovverk i EU-systemet og også påvirke utviklingen av REACH. Man ser altså en variasjon mellom ”go through”- og ”by-pass”-strategien til Christiansen og Nørgaard (2003). Norske bedrifter henvendte seg direkte til organisasjoner på EU-nivå samtidig som de vendte seg til norske myndigheter og organisasjoner her hjemme. En kanal for påvirkning var Klif gjennom sine representanter i ECHAs komiteer. I tillegg kommer de europeiske bransjeorganisasjonene som også hadde direkte kontakt med ECHA.

### **Fra nasjonalt til europeisk orientering i kjemikaliepolitikken**

REACH og CLP legger klare føringer for den norske kjemikaliepolitikken, men Norge har likevel fortsatt noen nasjonale prioriteringer. Dette er et punkt der myndigheter og industri har vært uenige. Mens industrien mente Norge burde bruke REACH-systemet aktivt for å spille inn eventuelle nasjonale preferanser har norske myndigheter gått andre veier. Norge foreslo i 2008 om å legge ned nasjonalt forbud mot 18 stoffer i forbrukerprodukter.<sup>37</sup> ESA gjorde imidlertid klart at forslaget måtte trekkes tilbake etter en høring i de andre medlemslandene. På noen av stoffene hadde EU allerede selv tatt opp arbeidet, men protesten fra ESA kom først og fremst på bakgrunn av at nasjonale forbud var i strid med forbudet mot handelsrestriksjoner. I 2010 ble det sendt et nytt forslag til ESA, med forslag om forbud mot fire stoffer. Man venter fortsatt på utfallet (Bugge 2011:30). Når det gjelder de 14 resterende stoffene har EU kommet opp på norsk nivå og det er dermed ikke lenger behov for nasjonale

---

<sup>36</sup> Informantene valgte et av disse fire alternativene: egen bedrift, norsk interesseorganisasjon, europeisk interesseorganisasjon eller myndigheter.

<sup>37</sup> Dette er av tiltakene som nevnes i St.meld. nr. 14 (2006-2007), se side 66 i meldingen for en oversikt over de stoffene det gjaldt.



regler (Intervju 6:2012). Informantene fra næringslivssiden mente også det hadde skjedd en endring i norsk kjemikaliepolitikk; man har endret fokus fra nasjonale særordninger til internasjonale avtaler. Dette er positivt for industrien, fordi man gjennom internasjonal tilnærming kan bidra til å unngå ulike reguleringsregimer i ulike deler av verden, noe som fremmer internasjonal handel. At norsk kjemikaliepolitikk baserer seg på internasjonale avtaler vises også gjennom disse sitatene fra to innstillinger fra Stortingets Energi- og miljøkomité:

Komiteen ber Regjeringen om å arbeide aktivt for et omfattende og effektivt internasjonalt avtaleverk som kan begrense utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier (Innst. S. nr. 180 (2006-2007)).

Komiteen har videre merket seg at selv om Regjeringen gjennom proposisjonen har lagt til grunn at nasjonale regler kan videreføres, så vil fokuset nå i større grad ligge på det å utnytte de forbedrede mulighetene som REACH-regelverket legger grunnlaget for (Innst. S. nr. 246 (2007-2008)).

Miljøvernminister Solheim bekrefter også dette i Stortingsbehandlingen av saken:

Det finnes ikke fnugg av tvil om at norsk kjemikaliepolitikk vil være basert på REACH. [...] Vi vil forsøke å påvirke europeisk kjemikaliepolitikk, ikke til å være så streng som mulig, men så streng som det trengs for å ta vare på Europas forbrukere. Vi vil forsøke å bruke dette som plattform for å påvirke kjemikaliebruken globalt (Stortinget 2008).

På den ene siden hindrer EU og spesielt REACH, Norge i å vedta særnorske regler innenfor kjemikalier. På den andre er det en tett kobling mellom EUs miljøpolitikk og andre internasjonale initiativer. Norske myndigheter går uansett i større grad gjennom REACH-systemet nå enn de har gjort tidligere. Klif har for eksempel vært aktive med å spille inn stoffer til kandidatlista noe som ble ansett som positivt av de andre informantene (Intervjuer 2012). Dette er meget omfattende og krever mye arbeid. Industrien har lenge jobbet for at Norge skal basere sin kjemikaliepolitikk på internasjonale avtaler og føler dette er et område der myndighetene har lyttet:

Hovedløpet for Norge var nasjonalt og det var litt motstridende interesser for å harmonisere med EU. Nå får vi klare signaler fra politisk og embetsmannsnivå i MD at det er det internasjonale løpet som gjelder, selv om de ikke har satt strek over disse siste fire stoffene i det forslaget. De sier som så at vi skal satse internasjonalt. Så der føler jeg vel at vi har blitt hørt (Intervju 4:2012).

I følge Boasson (2011) har det ikke-EU relaterte samarbeidet Norge deltar i mindre bindende regler enn EU, samtidig drar EU-samarbeidet ofte i samme retning som det internasjonale arbeidet. Det er derfor vanskelig å skille disse internasjonale innflytelsene fra hverandre.

## 6. Konklusjon

---

*Hvilke utfordringer fører Norges tilknytning til EU med seg når det kommer til implementeringen av forordninger, og hva gjøres for å motvirke eventuelle negative konsekvenser av forsinkelser fra EU til Norge?*

Selv om man har et politisk og uttalt mål i EØS-avtalen om simultan implementering av nytt lovverk i EU og EØS/EFTA-landene er ikke dette institusjonelt mulig å gjennomføre. Grunnen er de to partenes ønske om å opprettholde sin formelle suverenitet. Det institusjonelle rammeverket medfører derfor til tider ulik rettspraksis i EU og EØS/EFTA-landene. Dette forhindrer et homogent marked og kan derfor få negative konsekvenser for konkurransevilkårene.

Tidsforsinkelsen for forordninger er en stor utfordring for Norge i implementeringsprosessen. Å forsøke å være i forkant og å forberede seg på lovverk som vil komme fra EU krever mye kapasitet. Det er heller ikke tilstrekkelig at arbeidet kun følges opp av myndighetene. Bedrifter og andre som blir berørt av regelverket er også nødt til å forberede seg. Mange av de faktorene som forsinker rettsakter fra EU til Norge ligger utenfor norsk påvirkning. Selv om samarbeidet i EFTA-pilaren omtales som velfungerende er det tidkrevende for de tre landene å enes om myndighetsoverføring, deltakelse i EU-byråer og finansierungsordninger. Kapasitetsproblemer i EU er også en utfordring og har blitt forsterket i overgangen til EEAS, noe som har ført til en opphopning av rettsakter. Når det gjelder andre utfordringer i implementeringsprosessen utpekte oversettelse av EØS-rettsaktene til norsk og høringsprosessen seg i samtaler med informantene. Selv om samtlige informanter ga uttrykk for at den norske oversettelsen var savnet, brukte de alle den engelske lovteksten i det daglige. Høringsprosessen kan oppleves som meningsløs og en ytterligere forsinkelse, men den oppleves likevel som nyttig og er en viktig del av den formelle dialogen mellom myndigheter og næringsliv.

For norske bedrifter innebærer disse utfordringene at de må følge med på det som skjer i Europa, og som norske myndigheter, etterstrebe å ligge et hakk foran utviklingen i EU. På grunn av den norske tilknytningsformen kan dette i noen tilfeller være lettere for bedriftene enn for myndighetene. Gjennom medlemskap i europeiske bransjeorganisasjoner og nettverk får private aktører ofte raskere informasjon enn norske myndigheter gjør. Mens norske myndigheter er utestengt fra en del fora i EU er norske bedrifter likestilt med sine europeiske

konkurrenter gjennom EØS-avtalen. Som medlemmer av europeiske organisasjoner har ikke informantene mine gitt uttrykk for at de føler seg utenfor eller diskriminert på bakgrunn av at de er norske. Snarere tvert om. For mindre bedrifter uten europeiske kontakter kan det nok likevel være krevende å holde seg oppdatert på relevant regelverk som er under bearbeidelse i EU.

### **REACH og CLP**

Det er ikke kjent at norske bedrifter mistet kunder som følge av sen implementering av REACH. Advarselen fra næringslivet anses likevel som reell. Det er bred enighet både i næringslivet, på politisk nivå og embetsmannsnivå om at rask implementering av REACH var kritisk for norske bedrifter. Fra REACH-forordningen ble vedtatt i EU og til den var inkorporert i EØS-avtalen gikk det 15 måneder. Deretter gikk det to og en halv måned til forordningen trådte i kraft i Norge. Dette tyder på at det var inkorporeringen i EØS-avtalen som tok tid, ikke behandlingen i Norge. Dette er altså eksterne forhold som Norge ikke kan styre. EØS/EFTA-landene brukte lang tid på å samles om en tilpasningstekst og det var til tider fastlåste posisjoner i forbindelse med ECHA og topilarspørsmålet. Det samme var tilfellet med CLP, her var det ut fra informasjon fra informantene, kapasitetsutfordringer i Kommisjonen som var grunnen til forsinkelse. Man kan likevel stille spørsmålstegn ved om Stortingsmeldingen om kjemikalier som kom noen dager før REACH ble vedtatt i EU, hadde innvirkning på den videre prosessen. Dersom Regjeringen hadde ventet med meldingen kunne man muligens tatt standpunkt til REACH på et tidligere tidspunkt. Dette hadde muligens sendt et tydeligere signal til europeisk industri om at Norge helt sikkert ville implementere regelverket som det stod, og dermed unngått noe av usikkerheten. På den andre siden var Kjemikaliemeldingen en selvstendig prosess og selv om Norge hadde tatt standpunkt tidligere ville man likevel ha måttet vente på behandlingen i EFTA-pilaren.

For å unngå negative konsekvenser i forbindelse med REACH og CLP ble det gjort mange forberedelser i Norge, både i den enkelte bedrift, i bransjeorganisasjoner og fra myndighetenes side. Disse forberedelsene var uten tvil med på å forhindre negative konsekvenser. Samarbeidet mellom myndigheter og industri var en sentral del av forberedelsesprosessen og kan gjennom nettverksteori plasseres mot politikkfellesskap. Det hadde vært spennende å tatt analysen videre ved å se på små bedrifter som er mindre aktivt med i Norsk Industri. Hvordan takler de nytt regelverk fra EU?

## **EØS-avtalen**

Det er vanskelig å si om denne analysen har anvendelsesverdi på andre områder enn kjemikalieområdet. Samarbeidet som finner sted mellom myndigheter og næringsliv varierer fra sektor til sektor, det samme gjør nødvendigheten av samarbeid. REACH legger opp til en helt ny form for samarbeid, noe som har ført til økt tillit mellom aktørene innenfor kjemikalieområdet i Norge. På bakgrunn av denne analysen er det ikke grunnlag for si noe om andre regelverk har ført til lignende utvikling på andre saksområder. Denne studien kan likevel si noe generelt om implementeringen av EØS-rettsakter i Norge. For det første identifiserer den noen generelle utfordringer, som vil gjelde uavhengig av saksfelt. For det andre viser den gevinsten av samarbeid mellom myndigheter og næringsliv. For det tredje viser den at norsk tilknytning ikke bare setter krav til forvaltningen i forbindelse med informasjonsinnsamling, men også i stor grad til norsk næringsliv. Dette kan være et utgangspunkt for videre forskning. Europautredningen redegjør for EØS-avtalens konsekvenser for forvaltningen, stortinget og viktige samfunnsområder, men ikke for aktører på mikronivå. Hvordan EØS-rettsakter implementeres med tanke på det handlingsrommet nasjonale myndigheter har når det gjelder direktiver er også et viktig spørsmål.

Denne analysen kan ses i sammenheng med debatten rundt Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Generelt viser den at EØS-avtalen fungerer greit på tross av iboende spenninger og en institusjonell tidsforsinkelse. Det er imidlertid ikke det viktigste at EØS-avtalen er et ”greit kompromiss”. Dette har blitt vist ved mange tidligere anledninger. Det denne analysen viser er *hvorfor* det går greit. Det går greit fordi norske aktører er flinke til å følge med, forberede seg og gjøre det de kan for at implementeringen av EØS-rettsakter i norsk rett skal gå så smidig som mulig. Det gjelder på alle nivåer: på bedriftsnivå, organisasjonsnivå, direktorats- og departementsnivå. Samarbeidet mellom aktørene er også utstrakt og viktig for suksessfulle forberedelser. Aktører fra myndigheter og næringsliv utnytter hverandres kompetanse for å bli så klare de kan bli. Noe som kanskje har vært mindre belyst tidligere er hvor aktive bedriftene selv må være i forhold til regelverk som kommer fra EU. De holder seg oppdatert på egen hånd, forbereder seg på regelverk som skal komme og starter implementeringen i bedrift uavhengig av den formelle prosessen.



## Kilder og litteratur

- Aale, P. K. (2011). "500 direktiver fra EU i norsk kø", *Aftenposten*, 02. desember, s. 18-19.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18 (4): 543-571.
- Bergmann, E. (2011). *Iceland and the EEA, 1994-2011*. Ekstern rapport nr.7. Oslo: Europautredningen.
- Bjerke, M. (2009). *REACH på plass: EU-delegasjonen*. Tilgjengelig fra: <http://www.eu-norge.org/Aktuelt/Nyhetsartikler/REACH/> (Lest 23. april 2012).
- Blanco, I., Lowndes, V. & Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9 (3): 297-308.
- Boasson, E. L. (2011). *Norsk miljøpolitikk og EU: EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel*. Ekstern rapport nr.19. Oslo: Europautredningen.
- Bovens, M. & Yesilkagit, K. (2010). The EU as lawmaker: the impact of EU directives on national regulation in the Netherlands. *Public administration*, 88 (1): 57-74.
- Brundtland, G. H. (1998). *Dramatiske år: 1986-1996*. Oslo: Gyldendal.
- Bugge, H. C. (2011). *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet*. Ekstern rapport nr.14. Oslo: Europautredningen.
- Bull, H. (1992). EØS-avtalen - litt om avtalens struktur og om prinsippene for gjennomføring i norsk rett. *Lov og rett*: 583-601.
- Bursens, P. (2002). Why Denmark and Belgium have different implementation records: on transposition laggards and leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25 (2): 173-195.
- Business Europe (2009). It's the Internal Market, stupid! A company survey on trade barriers in the European Union.
- Börzel, T. A. (2001). Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact? *Journal of European Public Policy*, 8 (5): 803-824.
- Christensen, J. G. (2010). EU legislation and national regulation: uncertain steps towards a European public policy. *Public administration*, 88 (1): 3-17.
- Christiansen, P. M. & Nørgaard, A. S. (2003). *Faste forhold - flygtige forbindelser: stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, P. M. (2010). Friends forever? Interest organizations, pluralism, transparency and consensual policy making in Scandinavia. I: Veggeland, N. (red.) *Innovative regulatory approaches coping with Scandinavian and European Union policies*, s. 85-102. New York: Nova Science Publishers.

- Christopoulos, D. & Quaglia, L. (2009). Network constraints in EU banking regulation: the capital requirements directive. *Journal of public policy*, 29 (2): 179-200.
- Chynoweth, E. (2012). *REACH registration costs industry over €2 billion*. United Kingdom: Chemical Watch - Briefing businesses on REACH and chemical risks. Tilgjengelig fra: <http://chemicalwatch.com/10845/reach-registration-costs-industry-over-2-billion> (Lest 11. mai 2012).
- Claes, D. H. & Tranøy, B. S. (1999). *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Copenhagen Economics (2005). *Economic assessment of the barriers to the Internal Market in Services*. Final report for the European Commission.
- Cowles, M. G., Caporaso, J. A. & Risse, T. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Dakowska, D. (2009). Networks of foundations as norm entrepreneurs. Between politics and policies in EU decision-making. *Journal of public policy*, 29 (2): 201-21.
- Dansk Industri (2007). *EUs indre marked: godt begyndt - halvt fullendt*. København.
- Daugbjerg, C. (1994). Dansk industri og det Indre Marked: policy-netværk i Bruxelles og København. *Politica: Tidsskrift for politisk videnskap*, 26 (4): 458-472.
- Dølvik, J. E. & Ødegård, A. M. (2004). *Ti år med EØS-avtalen: konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. FAFO-rapport nr. 455. Oslo: Fafo.
- Econ Pöyry (2009). *Norway and the European Union: beyond the EEA?* Econ-report no. 2009-053. Oslo.
- EFTA (2009). *Decision shaping in the European Economic Area*. EFTA Bulletin.
- EFTAs konsultative komité (2006). *A new strategy for the internal market*.
- EFTAs parlamentariske komité (2008). *Report on Future perspectives for the European Economic Area*.
- Egan, M. P. (2001). *Constructing a European market: standards, regulation and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU*. Ekstern rapport nr.1. Oslo: Europautredningen.
- Engen, I. M. H. (2011). *Culture specific items in legal translation: the case of EU legal texts in Norway*. Master thesis. NTNU, Trondheim.
- Eliassen, K. A. & Peneva, P. (2011). *Norwegian non-governmental actors in Brussels 1980-2010: interest representation and lobbying*. Ekstern rapport nr.5. Oslo: Europautredningen.

Emerson, M., Vahl, M., Woolcock, S. & Apap, J. (2002). *Navigating by the stars: Norway, the European Economic Area and the European Union*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

ESA (2012). *Internal Market scoreboard*. February 2012. Tilgjengelig fra: [http://www.eftasurv.int/media/scoreboard/Internal\\_Market\\_Scoreboard\\_February\\_2012.pdf](http://www.eftasurv.int/media/scoreboard/Internal_Market_Scoreboard_February_2012.pdf) (Lastet ned 26. april 2012).

Europakommisjonen (2011). *The Single Market through the lens of the people: A snapshot of citizens' and businesses' 20 main concerns*. Brussel: Commission staff working paper. Tilgjengelig fra: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/20concerns/SEC2011\\_1003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/20concerns/SEC2011_1003_en.pdf) (Lastet ned 5. mai 2012).

Europakommisjonen (2012). *REACH Publications - paper publications*. Tilgjengelig fra: [http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/publications\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/publications_en.htm) (Lest 6. mai 2012).

Europalov (2012). *REACH-forordningen om kjemikalier og opprettelse av et europeisk kjemikaliebyrå*. Tilgjengelig fra: <http://europalov.no/rettsakt/reach-forordningen-om-kjemikalier-og-opprettelse-av-et-europeisk-kjemikaliebyraa/id-290> (Lastet ned 8 .mai 2012).

Europaparlamentet (2010). *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*. Briefing Paper. Brussel: Directorate General for Internal Policies. Tilgjengelig fra: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100315ATT70636/20100315ATT70636EN.pdf> (Lastet ned 5. mai 2012).

Exadaktylos, T. & Radaelli, C. M. (2009). Research design in European studies: the case of europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 47 (3): 507-530.

EØS-avtalen (1992). *EØS-avtalen – hoveddelen. Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. LOV-1992-11-27-109: Lovdata. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/all/hl-19921127-109.html#map001> (Lastet ned 18. november 2011).

EØS-notatbasen. (2008). *REACH*. Opprettet: 10.04.2006 Sist endret: 05.04.2008. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2006/apr/reach.html?id=523282> (Lastet ned 15. april 2012).

EØS-notatbasen. (2009a). *Klass-merk/GHS*. Opprettet: 27.10.2008 Sist endret: 27.05.2009 Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2008/okt/klass-merk--ghs.html?id=538736> (Lastet ned 15. april 2012).

EØS-notatbasen. (2009b). *REACH - ECHA/gebyrer*. Opprettet: 15.04.2008 Sist endret: 10.12.2009. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2008/apr/reach---echagebyrer.html?id=586472> (Lastet ned 15. april 2012).

Forordning nr. 340/2008/EF av Kommisjonen av 16. april 2008 om gebyrer og avgifter som skal betales til det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA) i forbindelse med forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering, godkjenning og restriksjoner av kjemikalier (REACH). *Den europeiske unions tidende*. Tilgjengelig fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:107:0006:0025:EN:PDF> (Lastet ned 17. april 2012).



Forordning nr. 1272/2008/EF av Europaparlamentet og Rådet av 16. desember 2008 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger. *Den europeiske unions tidende*. Tilgjengelig fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:353:0001:1355:en:PDF> (Lastet ned 17. april 2012).

Forordning nr. 1907/2006/EF av Europaparlamentet og Rådet av 18. desember 2006 om registrering, vurdering, godkjenning og restriksjoner av kjemikalier (REACH), etablering av et europeisk kjemikaliebyrå (ECHA) og direktiv 2006/121/EF. *Den europeiske unions tidende*. Tilgjengelig fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:l:2006:396:0001:0849:en:pdf> (Lastet ned 17. april 2012).

Frommelt, C. & Gstöhl, S. (2011). *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state* Ekstern rapport nr.18. Oslo: Europautredningen.

Gjems-Onstad, O. (2000). *EØS-avtalen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Graver, H. P. (2002). *Mission impossible: supranationality and national legal autonomy in the EEA Agreement*: ARENA.

Gray, B. (1989). *Collaborating: finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.

Graziano, P. & Vink, M. P. (2007). *Europeanization: new research agendas*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Grunnloven (1814). *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*. LOV 1814-05-17-00: Lovdata. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/all/hl-18140517-000.html> (Lastet ned 14. november 2011).

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Gstöhl, S. (1996). The Nordic countries and the European Economic Area (EEA). I: Sæter, M., Matlary, J. H. & Miles, L. (red.) *The European Union and the Nordic countries*, s. 47-62. London: Routledge.

Hay, C. (1998). The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking. I: Marsh, D. (red.) *Comparing policy networks*, s. 33-51. London: Open University Press.

Head, K. & Mayer, T. (2000). Non-Europe: the magnitude and causes of market fragmentation in the EU. *Review of World Economics*, 136 (2): 284-314.

Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M. & Douillet, A.-C. (2001). *Differential Europe: the European Union impact on national policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Hix, S. (1994). The study of the European Community: the challenge to comparative politics. *West European Politics*, 17 (1): 1-30.

Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Innovasjon Norge (2009). 15 år med EØS-avtalen. Fungerer avtalen for bedriftene?

Innst. S. nr. 180 ((2006-2007)). Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om sammen for et giftfritt miljø - forutsetninger for en tryggere fremtid. Tilgjengelig fra: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2006-2007/inns-200607-180.pdf> (Lastet ned 02.april 2012).

Innst. S. nr. 246 ((2007-2008)). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 25/2008 av 14. mars 2008 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering, godkjenning og restriksjoner av kjemikalier (REACH) og etablering av et europeisk kjemikaliebyrå (ECHA), samt direktiv 2006/121/EF om regelverk for kjemikalier. Tilgjengelig fra: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-246.pdf> (Lastet ned 02.april 2012).

Jachtenfuchs, M. (2001). The governance approach to European integration. *Journal of Common Market Studies*, 39 (2): 245-264.

Jayasuriya, K. (2005). Capacity beyond the boundary. I: Pierre, J. & Painter, M. (red.) *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*, s. 19-37. New York: Palgrave Macmillan.

Jensen, L. & Sørensen, E. (2004). Netværk—fra vilkår til verktøy for styring og demokrati. *Politica*, 36 (2): 125-142.

Jensen, S. (2000). "Prosessindustrien: Vil ikke betale for oversatte EU-direktiver", *Aftenposten Morgen*, 28.august.

Jervell, S. L. (2002). *Lovgivningen i EØS: beslutningsprosessen, gjennomføringen og konsekvensene*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Kaiser, W. (2009). Introduction: networks in European Union governance. *Journal of public policy*, 29 (02): 131-133.

Klif. (2009). *Høring av nytt regelverk for klassifisering, merking og emballering av farlige stoffer og stoffblandinger*. 2009/589660. Tilgjengelig fra: [http://www.klif.no/nyheter/dokumenter/clp\\_horingsbrev.pdf](http://www.klif.no/nyheter/dokumenter/clp_horingsbrev.pdf) (Lastet ned 12.februar 2012).

Klif. (2012a). *Forholdet mellom REACH og CLP*: Klima- og forurensingsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.klif.no/no/Tema/Kjemikalier/Kjemikalierregelverket-REACH/Forholdet-mellom-REACH-og-CLP/> (Lest 11. mai 2012).

Klif. (2012b). *Kjemikalierregelverket REACH*: Klima- og forurensingsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.klif.no/no/Tema/Kjemikalier/Kjemikalierregelverket-REACH/> (Lest 15.april 2012).

Klif. (2012c). *Klassifisering og merking av kjemikalier CLP*: Klima- og forurensingsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.klif.no/no/Tema/Kjemikalier/Klassifisering-og-merking-av-kjemikalier-CLP/> (Lest 15.april 2012).

Klijn, E.-H. (2008). Policy and implementation networks: managing complex interactions. I: Cropper, S. (red.) *The Oxford handbook of inter-organizational relations*, s. 118-146. Oxford: Oxford University Press.

Knill, C. (2006). Implementation. I: Richardson, J. J. (red.) *European Union: power and policy-making*, s. 311-38. Abingdon: Routledge.

KOM(2003)644. Forslag til ny forordning om registrering, evaluering, autorisering og begrensning av kjemikalier (REACH). Tilgjengelig fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003PC0644%2801%29:EN:HTML> (Lastet ned 17. april 2012).

KOM(2007)355. Forslag til ny forordning om klassifisering, merking og emballering av farlige kjemikalier Tilgjengelig fra: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0355:EN:HTML> (Lastet ned 17. april 2012).

KOM(2011)206. *Single Market Act: tolv virkemidler for å stimulere til vekst og styrket tillit - "Samarbeid for ny vekst"*. Meddelelse fra Kommisjonen til Europaparlamentet, Rådet, Den europeiske økonomiske og sosiale komite og Regionsutvalget. Brussel: 13. april 2011. Tilgjengelig fra: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/20110413-communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_en.pdf) (Lastet ned 6. mai 2012).

Krekling, D. V. & Hellesnes, K. (2012). "Droppet Brussel, dro til Sydpolen", *NRK Nett*. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.8070703> (Lastet ned 13. april 2012).

Kriesi, H., Adam, S. & Jochum, M. (2006). Comparative analysis of policy networks in Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 13 (3): 341-361.

Kristiansen, A. (2011). *I arbeid mellom Norge og EU? En case-studie av Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relaterte oppgaver*. Masteroppgave. Universitetet i Agder, Kristiansand.

Krugman, P. R. (1988). *EFTA and 1992*. Occasional paper nr. 23. Geneva: European Free Trade Association.

Ladrech, R. (1994). Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32 (1): 69-88.

Langhelle, O. & Laudal, T. (2002). *The role of NGOs in Norwegian-European relations*. Rapport RF - 2002/321. Stavanger: Rogaland Forskning.

Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17 (3): 77-101.

Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.

Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy*: 139-167.

Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.

- Mauren, A. (2011). "Hardt mot hardt i makrellstrid", *Aftenposten*, 11.september, s. 10.
- Mazey, S. & Richardson, J. J. (2006). Interest groups and EU policy-making. I: Richardson, J. J. (red.) *European Union: power and policy-making*, s. 311-338. Abingdon: Routledge.
- Mbaye, H. A. D. (2001). Why national states comply with supranational law. *European Union Politics*, 2 (3): 259-281.
- McGowan, F. & Wallace, H. (1996). Towards a European regulatory state. *Journal of European Public Policy*, 3 (4): 560-576.
- Merriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetode*. Lund: Studentlitteratur.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Påvirkningsarbeidet overfor EU -Miljøverndepartementets strategi 2011*. MD. Oslo.
- Moran, M. (2002). Understanding the regulatory state. *British Journal of Political Science*, 32 (2): 391-413.
- Nitsch, V. (2000). National borders and international trade: evidence from the European Union. *Canadian Journal of Economics*, 33 (4): 1091-1105.
- Nordby, T. (1994). *Korporatisme på norsk: 1920-1990*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, T. (1999). *Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge: et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*. Rapportserien nr.4. Oslo: Maktutredningen.
- Norsk Industri (2007). *Høring av nytt kjemikalierregelverk om registrering, evaluering og autorisering og begrensning av kjemikalier, REACH, som gjennomføres som norsk forskrift*. 2007/315-1.
- NOU 2010:9. *Et Norge uten miljøgifter. Hvordan utslipp av miljøgifter som utgjør en trussel mot helse eller miljø kan stanses*. Oslo: Miljøgiftsutvalget. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/14499550/PDFS/NOU201020100009000DDDPDFS.pdf> (Lastet ned 15.april 2012).
- NOU 2012:2. *Utenfor og Innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Europautredningen.
- NTB. (1997). "For treng oversettelse av EØS-regler", *NTBtekst*, 12.oktober.
- NTB. (1999). "Norge mangler oversettere - EØS-vedtak forsinkes", *NTBtekst*, 3.mai.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public administration review*, 57 (1): 45-52.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10 (2): 263-288.
- Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40 (5): 921-952.
- Olsson, J. (2003). Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research. *Journal of European Public Policy*, 10 (2): 283-300.

- Page, E. C. (1998). The impact of European legislation on British public policy making: a research note. *Public administration*, 76 (4): 803-809.
- Pedersen, T. (1994). *European union and the EFTA countries: Enlargement and integration*. London: Pinter.
- Pelkmans, J. (2008). Economic concept and meaning of the Internal Market. I: Pelkmans, J., Hanf, D. & Chang, M. (red.) *The EU internal market in comparative perspective: economic, political and legal analysis*, s. 29-76. Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Pierre, J. & Painter, M. (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Regjeringsutvalget for EF-saker (1990). *EFTA-EF forhandlingene: Kartlegging og forberedelser. Statusrapport mars 1990*. Oslo: Regjeringsutvalget.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization studies*, 28 (8): 1243-1264.
- Riksrevisjonen. (2005). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk*. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2:2005. Oslo.
- Rogers, D. L. & Whetten, D. A. (1982). *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rådet for den Europeiske Union (2010). *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*. Brussel: 14. desember 2010. Tilgjengelig fra: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/118458.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118458.pdf) (Lastet ned 5. mai 2012).
- Schmidt, S. K. (2007). Mutual recognition as a new mode of governance. *Journal of European Public Policy*, 14 (5): 667-681.
- Schmitter, P. C. & Lehmbruch, G. (1979). *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Sejersted, F. (1997). Between sovereignty and supranationalism in the EEA context - On the legal dynamics of the EEA-agreement. I: Müller-Graff, P.-C. & Selvig, E. (red.) *The European Economic Area: Norway's basic status in the legal construction of Europe*, s. 43-74. Berlin: Berlin Verlag A. Spitz.
- Sejersted, F., Arnesen, F., Rognstad, O.-A. & Kolstad, O. (2011). *EØS-rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selznick, P. (1985). Focusing organizational research on regulation. I: Noll, R. G. (red.) *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

Skogen, M. (2009). *EU/EØS-prosessen - fra ekspertgrupper til norsk lov: EU-delegasjonen*. Tilgjengelig fra: [http://www.eu-norge.org/Norges\\_forhold\\_til\\_EU/EOS\\_avtalen/EOS\\_prosessen/EU\\_Norge\\_lovgivningsprosessen/#5](http://www.eu-norge.org/Norges_forhold_til_EU/EOS_avtalen/EOS_prosessen/EU_Norge_lovgivningsprosessen/#5) (Lest 23. mars 2012).

Solstad, S. G. (2009). *Konkurransetilsynet - et sted mellom Norge og EU?* Masteroppgave. Universitetet i Oslo, Oslo.

Spence, T. (1997). "UDs sendretthet kan skape problemer for norske bedrifter: Tre år på å oversette EØS-regler", *Aftenposten Morgen*, 12.oktober.

St.meld. nr 14. ((2006-2007)). Sammen for et giftfritt miljø -forutsetninger for en tryggere fremtid. *Tilråding fra Miljøverndepartementet av 15. desember 2006. Regjeringen Stoltenberg II*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-14-2006-2007-.html?id=441267> (Lastet ned 25.januar 2012).

St.prp. nr. 100. ((1991-1992)). Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2.mai 1992. *Tilråding fra Utenriksdepartementet av 15. mai 1992. Regjeringen Brundtland III*. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/1991-1992/stprp100\\_1991.html?id=627296](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/1991-1992/stprp100_1991.html?id=627296) (Lastet ned 13. november 2011).

Statskonsult (2002). *EØS-arbeidet i norsk forvaltning*. Rapport 2002:5. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. Tilgjengelig fra: <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/r2002-05.pdf> (Lastet ned 6. mai 2012).

Steunenbergh, B. & Toshkov, D. (2009). Comparing transposition in the 27 member states of the EU: the impact of discretion and legal fit. *Journal of European Public Policy*, 16 (7): 951-970.

Stortinget (2008). *Referat møte torsdag den 29. mai 2008 kl. 10*. Tilgjengelig fra: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2007-2008/080529/3/#a4> (Lest 20. april 2012).

Sundberg, J. D. (2004). "Sliter med EØS-dokumenter. UD klarer ikke å oversette alle direktivene fra EU.", *VG*, 19.april.

Sverdrup, U. (2004). Compliance and conflict management in the European Union: Nordic exceptionalism. *Scandinavian Political Studies*, 27 (1): 23-43.

Sverdrup, U. (2007). Implementation. I: Vink, M. P. & Graziano, P. (red.) *Europeanization: new research agendas*, s. 197-211. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Syrstad, H. (2003). EØS-avtalen og norsk forvaltningsrett - en oversikt. *Jussens venner*, 6: 345-359.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2003). Network politics, political capital, and democracy. *International Journal of Public Administration*, 26 (6): 609-634.

Tamnes, R. & Jensen, T. B. (1997). *Oljealder: 1965-1995. Norsk utenrikspolitikk historie*. Bind 6. Oslo: Universitetsforlaget.

- TEUF (2010). *Konsolidert utgave av traktaten om Den Europeiske Unions Funksjonsmåte*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/Lisboatraktat/Konsolidert-traktaten-virkemaate.pdf> (Lastet ned 15.april 2012).
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thatcher, M. (2006). European regulation. I: Richardson, J. J. (red.) *European Union: power and policy-making*, s. 311-338. Abingdon: Routledge.
- Torfiing, J. & Sørensen, E. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Töller, A. E. (2010). Measuring and comparing the Europeanization of national legislation: a research note. *Journal of Common Market Studies*, 48 (2): 417-444.
- Utenriksdepartementet (2009a). EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer i EØS. Rapport fra Norges EU-ambassadør Oda Sletnes. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009/eos\\_rapport.html?id=575673](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009/eos_rapport.html?id=575673) (Lastet ned 23. mars 2011).
- Utenriksdepartementet (2009b). *Håndbok i EU/EØS-arbeid*. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/eu/E%C3%98S\\_handboken\\_27jan.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/eu/E%C3%98S_handboken_27jan.pdf) (Lastet ned 26. januar 2012).
- Utenriksdepartementet (2012). *EU/EØS-håndboken*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/HandbokEUEOS.pdf> (Lastet ned 23. mars 2012).
- Veggeland, N. (2010). *Innovative regulatory approaches coping with Scandinavian and European Union policies*. New York: Nova Science Publishers.
- Vermes, T. (2007). "Vil gi blaffen i høringsrunde", *Nationen*, 30.august, s. 11.
- Winter, S. & Nielsen, V. L. (2010). *Implementering af politik*. Århus: Academica.
- Yin, R. K. (2006). Case study methods. I: Green, J. L., Camilli, G., Elmore, P. B., Skukauskaitė, A. & Grace, E. (red.) *Handbook of complementary methods in education research*, s. 111-122. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Young, A. (2006). The politics of regulation and the internal market. I: Jørgensen, K. E., Pollack, M. A. & Rosamond, B. (red.) *Handbook of European Union politics*, s. 373–394. London: Sage.

## **Intervjuer**

### **Bedrifter**

Liv Marthe S. Føllesdal. Dynea. Intervjuet den 20. februar 2012 på Lillestrøm.

Pål Christian Evensen. Borregård. Intervjuet den 23. februar 2012 i Sarpsborg.

Margit A. B. Hegna. Lilleborg. Intervjuet den 29. februar 2012 i Oslo.

Thor Hirsch. Lilleborg. Intervjuet den 29. februar 2012 i Oslo.

### **Norsk Industri**

Cecilie R-F Skarning. Norsk Industri. Intervjuet 21. februar 2012 i Oslo.

Berit Sørset. Norsk Industri. Intervjuet 21. februar 2012 i Oslo.

Trygve Østmo. Norsk Industri. Intervjuet 21. februar 2012 i Oslo.

### **Miljøverndepartementet**

Brith Elisabeth Sørli. Miljøverndepartementet. Intervjuet 24. februar 2012 i Oslo.

### **Klima- og forurensingsdirektoratet**

Anne-Mari Opheim. Klima- og forurensingsdirektoratet. Intervjuet 22. februar i Oslo.





## Vedlegg

### 1. Intervjuguide bedrifter

Formålet med intervjuet er å få innsikt i hvordan bedriften opplever arbeidet med å implementere lovverk fra EU i Norge. Hvordan bedriften forholder seg til norske myndigheter eventuelt til aktører på EU-nivå og om bedriften har opplevd utfordringer med implementeringen av REACH/CLP.

#### Bakgrunnsinformasjon om bedriften

- Hvor lenge har du jobbet med REACH/CLP eller tidligere kjemikalierregelverk?
- Kan du si litt om hvordan dere organiserer arbeidet med REACH/CLP i din bedrift og din rolle?
- Hvor viktig er EØS-markedet for din bedrift? Er dere til stede i flere EU-land?

#### Regelverk fra EU

- Hvor tilgjengelig er informasjon om nytt regelverk fra EU? Fremstår regelverket som oversiktlig å forholde seg til? Hvordan oppleves det at forskrifter bare henviser til EU-forordninger?
- Hvordan får dere informasjon om nye regler/lover?
- Hvem tar initiativ/utformer veiledninger, retningslinjer osv.?
- Norsk næringsliv skal være likestilt med europeisk næringsliv, med de samme rettigheter og plikter gjennom EØS-avtalen. Hvordan opplever du dette?
- Lovverk fra EU blir ofte senere implementert i Norge enn i EU, har det hatt noen konsekvenser for din bedrift?

#### REACH

- Vedtatt EU: desember 2006, i kraft juni 2007
- EØS-komiteen: mars 2008
- Vedtatt Norge: mai 2008, i kraft 6. juni 2008
- Frist for pre-registrering: 1.juni 2008
- Når startet dere arbeidet med REACH i din bedrift? Hvem tok initiativet til dette arbeidet? Hva gjorde dere?

- Hvorfor var det viktig med rask implementering av REACH i Norge?
- Mistet dere eller stod dere i fare for å miste kunder pga sen implementering av REACH?
- Mener du noe kunne vært gjort annerledes for å sikre raskere implementering?
- Ble det gjort noe for å motvirke negative konsekvenser av sen implementering? (fra bedriftens side/organisasjoner/myndigheter)?
- Hva er de største utfordringene for norske bedrifter i dag i forbindelse med REACH?
- Dere har avdelinger i flere europeiske land, merker dere noe til ulike nivåer av kontroll av REACH?

### CLP

- Hvilken betydning har det for dere at CLP-forordningen fortsatt ikke er tatt inn i EØS-avtalen?
- Har dere startet å følge CLP? Når?
- Hvorfor gjorde dere det? Hvem tok initiativet til det?
- Hvordan oppleves arbeidet med CLP?

### Avslutning

- Hvilke aktører er viktige for deres bedrift i arbeidet med REACH og CLP? (Norsk Industri/ Klif/ andre bransjeorganisasjoner/ europeiske organisasjoner)
- Hvordan opplever dere dialogen med norske myndigheter når det gjelder implementeringen av REACH?
- Hvordan oppleves den norske implementeringsprosessen? Blir bedriftenes interesser hørt?
- Har implementeringsprosessen endret seg over tid? På hvilken måte?
- Har dere opplevd utfordringer med andre lover fra EU?
- Andre typer problemer i møtet med EØS-markedet?

## 2. Intervjuguide andre aktører

Formålet med intervjuet er å få nærmere innsikt i implementeringen og arbeidet med REACH og CLP i Norge. Og å få innsikt i hvordan næringslivet deltar i implementeringsprosessen og hvilken rolle bransjeorganisasjoner spiller.

### Bakgrunn

- Hvor lenge har dere jobbet med kjemikaliepolitikk?
- Kan du si litt om hvordan dere arbeider opp mot bedrifter i forhold til lovverk som kommer fra EU?
- Hvilke aktører samarbeider dere med?

### Generelt om regelverk fra EU

- Hvor tilgjengelig er informasjon om nytt regelverk? Fremstår regelverket som oversiktlig å forholde seg til?
- Hvordan følger dere opp nye lover fra EU?
- Hvordan formidles informasjon om nye regler til bedrifter?
  - Hvordan frembringes informasjon?
  - Samarbeid mellom etatene?
  - Burde flere aktører vært involvert?
- Kan du si litt om deres arbeid i forhold til norske myndigheter/næringslivet i en implementeringsprosess? Hvilke kanaler for kontakt brukes?
- Hvem tar initiativ/utformer veiledninger, retningslinjer osv.?
- Opplever dere ofte forsinkelser fra EU til EØS? Hva skyldes etter deres oppfatning forsinkelsene?
- Hvilke konsekvenser kan dette ha for norske bedrifter?
- Opplever forordninger som mer utfordrende enn direktiver?

### REACH

- Vedtatt EU: desember 2006, i kraft juni 2007
- EØS-komiteen: mars 2008
- Vedtatt Norge: mai 2008, i kraft 30. mai 2008
- Frist for pre-registrering: 1.juni 2008
- Kan du si litt om hvordan dere jobber opp mot bedrifter med REACH?

- Når startet dere arbeidet med å informere medlemsbedriftene om REACH?
- Hvorfor var det viktig med rask implementering i Norge?
- Mener du noe kunne vært gjort annerledes for å sikre raskere implementering i Norge?
- Hva ble gjort for å motvirke negative konsekvenser av sen implementering?
- Hva er de største utfordringene for norske bedrifter i dag i forbindelse med REACH?
- Kontrollen er opp til den enkelte myndighet i hvert enkelt land. Hvilke konsekvenser får det?
- REACH medførte stor arbeidsmengde for bedrifter i 2010, ble det tatt hensyn til på noen måte? For eksempel at man minimerte annen arbeidsbelastning for bedriftene?
- Håndhevelse av regelverket er lagt til hvert medlemsland, hvilken betydning får det?
- Resulterer det i ulike nivåer av kontroll i EU?
- Hvilket nivå har evt. Norge lagt seg på?
- Er det konflikter her mellom Klif og næringslivet?

#### CLP

- Hvorfor er CLP-forordningen fortsatt ikke tatt inn i EØS-avtalen?
- Hvilken betydning har det at CLP-forordningen fortsatt ikke er tatt inn i EØS-avtalen?
- Hva gjøres for å motvirke negative konsekvenser av slike forsinkelser?
- Norske bedrifter oppfordres til å tilpasse seg CLP. Når startet man å oppfordre til det? Hvem tok initiativet til det? Hvordan ligger norske bedrifter an?
- Vet dere om dette også er gjort i de andre EFTA-landene?
- CLP-helpdesk?
- Kan norske bedrifter tilpasse seg CLP uten norsk oversettelse?