

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

Kristine Volckmar

Passive observatører eller aktive bidragsytere?

En kvalitativ studie av norsk innflytelse i EU via ekspertgrupper og komiteer

Masteroppgave i Europastudier

Trondheim, mai 2013

Passive observatører eller aktive bidragsytere?

En kvalitativ studie av norsk innflytelse i EU via ekspertgrupper og komiteer

Kristine Volckmar

Masteroppgave

Europastudier
Institutt for historie og klassiske fag
Det humanistiske fakultet
Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet
Mai 2013

Forord

Denne masteroppgaven har blitt til i løpet av våren 2013 og mange har bidratt til å gjøre det til en spennende og lærerik prosess. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til veilederen min Jan Erik Grindheim, for tålmodig veiledning, verdifulle tilbakemeldinger og for gode råd og støtte gjennom hele prosessen.

En stor takk går til mine informanter. Denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten dere! Takk for deres tålmodighet, samarbeidsvilje og ikke minst tid. En ekstra takk til Tore Grønningsæter i EFTA-sekretariatet som tok seg god tid og gav meg mye nyttig informasjon.

Takk også til mine medstudenter som har gjort studietiden min i Trondheim til en kjempefin tid, for gode samtaler i en hektisk periode.

En varm takk rettes til familie og venner for støtte og oppmuntring. En spesiell takk går til mamma for at du alltid er der og gir meg gode råd. Sist men ikke minst vil jeg takke deg, Henning som tålmodig har stått ved min side i opp- og nedturer og hele veien bevart roen og troen på meg.

Kristine Volckmar

Oslo, Mai 2013

Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Liste over figurer og tabeller.....	7
Forkortelser.....	8
1. Introduksjon.....	9
1.1 Problemstilling.....	10
1.2 Struktur.....	11
2. Historisk introduksjon og teoretisk tilnærming.....	13
2.1 EØS-avtalen og Norge.....	13
2.2 Mangel på innflytelse.....	15
2.3 Formelle rammer for norsk deltakelse.....	17
2.4 Forberedelsen av nye rettsakter.....	18
2.5 Delegerede rettsakter og gjennomføringsrettsakter.....	18
2.6 Ekspertgruppene.....	20
2.7 Komitologikomiteene.....	21
2.8 Programkomiteene.....	22
2.9 Generelt om deltakelsen.....	23
2.10 Europeisering.....	24
2.11 Flernivåstyre.....	25
2.12 Konklusjon.....	28
3. Metode.....	29
3.1 Data- og kildemateriale.....	29
3.2 Intervju.....	29
3.3 Metodiske utfordringer.....	30
3.4 Utvalg.....	30
3.5 Gjennomføring.....	31
3.6 Analyse og fremstilling.....	32
3.7 Konklusjon.....	32
4. Trekk ved den norske deltakelsen.....	35
4.1 Innflytelse: medvirkning eller påvirkning.....	35
4.2 Hvor mange deltar.....	37

4.3 Hvem deltar.....	40
4.4 Konklusjon.....	41
5. Ekspertgruppene.....	43
5.1 Muligheter for innflytelse.....	43
5.2 Faktorer som påvirker innflytelsen.....	45
5.3 utfordringer og forbedringsmuligheter.....	45
5.4 Andre faktorer som påvirker.....	47
5.5 Konklusjon.....	47
6. Komitologikomiteene.....	49
6.1 Muligheter for innflytelse.....	49
6.2 Faktorer som påvirker innflytelsen.....	50
6.3 utfordringer og forbedringsmuligheter.....	51
6.4 Andre faktorer som påvirker.....	53
6.5 Konklusjon.....	53
7. Programkomiteene.....	55
7.1 Muligheter for innflytelse.....	55
7.2 Faktorer som påvirker innflytelsen.....	56
7.3 utfordringer og forbedringsmuligheter.....	57
7.4 Andre faktorer som påvirker.....	58
7.5 Konklusjon.....	59
8. Konklusjon.....	61
Litteraturliste.....	65
Intervjuer.....	71
Vedlegg.....	72
Intervjuguide.....	72

Liste over figurer og tabeller

Tabell 2.1 Hovedtyper av EU-komiteer der EFTA-landene har adgang.....	23
Tabell 4.1 Komitologikomiteer med norsk deltakelse.....	37
Tabell 4.2 Programkomiteer med norske deltakere.....	39
Tabell 4.3 Møtefrekvens i ekspertgruppen/komiteen.....	40
Figur 3.1 Analytisk modell.....	28

Forkortelser

EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
BLD	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
EFTA	European Free Trade Association
DGs	Directorates- General (EU-Kommisjonens såkalte departementer)
KD	Kunnskapsdepartementet
MD	Miljøverndepartementet
NOU	Norges Offentlige Utredninger
SIFO	Statens Institutt for forbruksforskning
SIU	Senter for internasjonalisering av utdanning
St.mld	Stortingsmelding
UD	Utenriksdepartementet

KAPITTEL 1

INTRODUKSJON

Norge har etter to folkeavstemninger med nei-flertall i 1972 og 1994 valgt å stå utenfor EU-samarbeidet og deltar derfor ikke som øvrige medlemsland når viktige politiske beslutninger skal tas i EU. Likevel er Norge gjennom avtalen tett koblet opp mot EU og overdrar $\frac{3}{4}$ av EU-retten som besluttes. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i samarbeidet om utviklingen av EUs indre marked. Norge får på denne måten de samme rettigheter og plikter som EU-borgerne når det gjelder handel med varer, investeringer, kjøp og salg av tjenester, rett til å ta arbeid, studere og bo i andre land innenfor EØS-området. På visse områder finnes det ikke lenger noen selvstendig norsk regelverksutvikling ettersom de nye reglene utvikles og vedtas i EU og inkorporeres deretter i norsk rett gjennom vedtak i EØS-komiteen. Fra Norsk side er det her snakk om mangel på innflytelse i EUs beslutningsprosess derfor ønsker norske myndigheter å påvirke eller medvirke i EUs beslutninger gjennom forskjellige formelle eller uformelle kanaler. Norges eneste formelle mulighet til å påvirke EU/EØS er begrenset til deltakelse i ekspertgrupper, komitologikomiteer og programkomiteer under EU-Kommisjonen.

EØS-avtalen gir Norge adgang til å delta i komitearbeidet ved at Kommisjonen ved utarbeidelse av nytt regelverk ”uformelt skal innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter sakkyndige i EUs medlemsland” (EØS-avtalen- hoveddelen). Ordningen skal sikre at spesielle forhold i EFTA-landene kan bli gjenspeilet i regelutformingen på et tidlig stadium, slik at mulighetene for at reglene som blir vedtatt blir vedtatt som EØS-regler. Adgangen til ekspertgruppene og komiteene vurderes som Norges viktigste påvirkningsmulighet og derfor er det av stor betydning at Norge benytter seg av de mulighetene som EØS-avtalen gir til å delta i utformingen av forslag til nytt regelverk. Formålet er derfor å søke innflytelse på EU-regler som kan eller vil få betydning for Norge gjennom EØS-avtalen. Europautredningen, Statskonsult, Riksrevisjonen, Stortingsmelding (2001) enes rundt det faktum at medvirkning og påvirkning i EUs prosesser under Kommisjonen er størst i de tidlige fasene. Målet vil være å vise hvorfor deltakelse i

ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen er det viktigste inntaket til EUs beslutningsprosess innen rammen av EØS-avtalen.

1.1 Problemstilling

Det er et overordnet mål at Norge skal utnytte de mulighetene EØS-avtalen gir til å påvirke EUs beslutningsprosesser. Ifølge Stortingsmelding nr. 27 (2001-2002) har den norske forvaltningen to hovedoppgaver i forbindelse med EØS-avtalen: å holde seg informert om initiativ til nytt regelverk i EU, og å formidle norske synspunkter til EU. Den eneste formelle muligheten Norge har til å påvirke er som nevnt i kapittel én, via EU-Kommisjonens ekspertgrupper og komiteer. Disse innflytelseskanalene skal gjennom komiteearbeidet ivareta hovedoppgavene i den norske forvaltningen der formålet er å øve innflytelse på EU-regler som kan eller vil få betydning for Norge. På bakgrunn av dette analyserer oppgaven Norges innflytelse i EUs forberedende arbeid gjennom ekspertgruppene og komiteene for å kartlegge hvorvidt disse kanalene faktisk gir muligheter for innflytelse. Spørsmålet som stilles i oppgaven er som følgende:

Kan ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteene sies å være en reel innflytelseskanal, og blir mulighetene som finnes brukt på en optimal måte? Hvilke faktorer spiller inn på innflytelsen samt hvilke utfordringer og forbedringsmuligheter står Norge overfor?

Komiteer under EU- Kommisjonen er ikke noen entydig størrelse og de beregnes og klassifiseres på forskjellige måter. En komité kan være et formelt beslutningsorgan, men den kan også fungere som en mer uformell arbeidsgruppe. Den kan være av mer eller mindre permanent karakter, eller den kan være etablert i forbindelse med utformingen av en konkret rettsakt. Den norske komitédeltakelsen er i stor grad konsentrert omkring de forberedende ekspertgruppene. Deltakelsen i ekspertgrupper og komiteer fremstilles av norske myndigheter som en viktig kanal for norsk medvirkning og innflytelse da deltakelsen gir en viss form for assosiering med EUs regelverksutforming. Ekspertgruppene og komiteene under EU-kommisjonen trekkes inn i forberedelsen av en ny rettsakt kan ha flere forskjellige oppgaver.

EØS-avtalen gir Norge adgang til EUs beslutningsprosesser i de forberedende fasene via ekspertgrupper og komiteer. I oppgaven skilles det mellom de forskjellige typene av ekspertgrupper og komiteer. Ekspertgruppene konsulteres på fritt grunnlag og binder ikke

Kommisjonen. Derfor er disse gruppene forskjellige fra de såkalte komitologikomiteene, hvor Kommisjonen har fått fullmakt til å utarbeide utfyllende regelverk og treffe bindende beslutninger på vegne av Fellesskapet. Komitologikomiteene har en formell rolle i EUs beslutningsprosess og er hjemlet i traktatene. Programkomiteene derimot, bistår Kommisjonen i utvikling og ledelse av programmer utenfor de fire friheter og vil normalt ikke ha regelverksutvikling som del av sin virksomhet. Oppgaven vil ikke ta for seg andre kanaler der Norge har muligheter for innflytelse som for eksempel de nasjonale ekspertene, EU-byråene og norske ikke- statlige aktører som regionskontorene. Når det refereres til ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteene uten å presisere hvilke, brukes betegnelsen ekspertgrupper og komiteer som en samlebetegnelse. Problemstillingen krever dybdeforståelse om hvordan norske representanter i ekspertgruppene og komiteene derfor har jeg valgt å benytte meg av intervju. For å sette problemstillingen inn i en større kontekst har jeg videre i oppgaven valgt å benytte meg av europeisering og flernivåstyre som teoretisk rammeverk med utgangspunkt i på Egeberg og Trondal.

Den norske europapolitikken opp mot Brussel er viktig, men mulighetene for generell politisk påvirkning på EU fra utsiden er liten. Denne begrensningen gjør at temaet i oppgaven bør være mer gjenstand for forskning og mitt ønske er å kunne belyse de mulighetene for påvirkning som faktisk finnes. Det er nødvendig å sette fokus på disse innflytelseskanalene ettersom dette er Norges eneste formelle måte å øve innflytelse og fremme synspunkter og meninger overfor EU-Kommisjonen på. Å øve innflytelse kan defineres på forskjellige måter; For det første kan det å øve innflytelse defineres som påvirkning av beslutninger (Statskonsult 2001:6) Der det for eksempel kan dreie seg om forslag som er blitt tatt inn i en tekst kan vi i etterkant spore påvirkning. I andre tilfeller kan ikke resultatene identifiseres så tydelig. For det andre kan det være snakk om å være med på å dreie en oppfatning over tid og skaffe dokumentasjon som har vært med på å endre andres synspunkter.

1.2 Struktur

Oppgaven er inndelt i åtte kapitler. I kapittel to vil jeg først presentere EØS-avtalen og dens påvirkning på Norge samt de formelle kanalene for innflytelse som er ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteene. Formålet er å få en oversikt over de formelle innflytelseskanalene som finnes og som Norge har anledning til å delta samt hvilke oppgaver disse har. Videre baserer jeg meg på europeisering og flernivåanalyse for å vise at det åpnes for flere kontaktpunkter utenfor det norske regjeringnivået og at den europeiske

integrasjonen er et resultat av konstant koordinasjon på tvers av forskjellige territorielle nivå, inkludert et overnasjonalt, nasjonalt, regionalt og et lokalt nivå. I kapittel tre vil metodedelen presenteres som redegjør for de metodiske valgene som ligger til grunn for min analyse. I kapittel fire indentifiseres det hvor mange og hvem av de norske representantene i ekspertgruppene og komiteene som deltar i komitearbeidet under EU-Kommisjonen. Målet med kapitlet er å få en oversikt over de norske representantene som deltar på forskjellige områder innenfor norsk politikk.

I kapittel fem analyseres det trekk ved den norske deltakelsen i ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteene. De viktigste trekkene ved den norske deltakelsen er muligheter for å øve innflytelse, faktorer som påvirker innflytelsen og utfordringer og forbedringsmuligheter. Det er først og fremst i ekspertgruppene at Norge har best muligheter for å øve innflytelse ettersom det er her vi har full adgang ifølge EØS-avtalen. I kapittel seks er de viktigste trekkene ved den norske deltakelsen også muligheter for å øve innflytelse, faktorer som påvirker innflytelse og utfordringer og forbedringsmuligheter. I motsetning til ekspertgruppene har Norge her bare observatørstatus uten anledning til å delta i voteringer. Derimot har Norge talerett slik som medlemslandene i EU med gode muligheter til å influere i EUs beslutningsprosess. Kapittel syv analyserer de viktigste trekkene ved den norske deltakelsen slik som i kapittel fem og seks. Programkomiteene blir sett på som en reel innflytelseskanal der utbyttet ved å delta er stort. Programkomiteene er ikke bare en viktig kanal for innflytelse, men også en viktig informasjonskilde. Formålet med disse analysekapitlene er å belyse at ekspertgruppene og komiteene er en viktig og nødvendig innflytelseskanal for Norge. Kapittel åtte konkluderer analysen. Det som viser seg er at ekspertgruppene og komiteene kan ses på som en reel innflytelseskanal og mulighetene blir utnyttet så godt det lar seg gjøre. Det er først og fremst i ekspertgruppene Norge har mulighet til å øve mest innflytelse ettersom det er her vi har full adgang. Såfremt Norge prioriterer å sende dyktige og kompetente representanter inn i en tidlig fase av regelverksutformingen finnes det helt klart muligheter for ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteene å øve innflytelse.

KAPITTEL 2

HISTORISK INTRODUKSJON OG TEORETISK TILNÆRMING

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i samarbeidet om utviklingen av EUs indre marked og skal sikre at norske bedrifter og borgere har samme tilgang som bedrifter og borgere i medlemslandene til EUs indre marked, men den gir ikke Norge muligheten til å delta i EUs beslutningsprosess. Ettersom det for Norges del handler om mangel på innflytelse i EUs beslutningsprosess er det interessant å se på hvilke muligheter som faktisk finnes for å øve innflytelse i EU. EØS-avtalen gir Norge muligheter til deltakelse i EU- Kommissjonens ekspertgrupper og komiteer i de forberedende fasene. I dette kapitlet redegjøres det først for EØS-avtalen og de formelle rammene for norsk deltakelse for deretter å presentere de formelle kanalene Norge har mulighet til delta i for å øve innflytelse i EU. De formelle kanalene for den norske deltakelsen gjennomgås er deltakelse i ekspertgrupper, komitologikomiteer og programkomiteer. Deretter for å strukturere analysen og sette den inn i en større teoretisk sammenheng vil jeg benytte meg av teori knyttet til begrepet om europeisering for så å forklare begrepet om flernivåstyre. Teoretisk vil jeg ta utgangspunkt i Egeberg og Trondal. Formålet er å etablere et enkelt teoretisk rammeverk som tydeliggjør de aspekter ved europeisk integrasjon som har med de forskjellige nivåene for samarbeid mellom forskjellige aktører å gjøre. Målet med kapitlet vil være å vise hvilke formelle innflytelseskanaler Norge har muligheter til å delta i innen rammen av EØS-avtalen og på hvilken måte Norge driver dette medvirknings- og påvirkningsarbeidet.

2.1 EØS-avtalen og Norge

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS-avtalen, ble i 1994 etablert som et svar på Det europeiske frihandelsforbundets (EFTA) ønske om adgang til EFs indre marked etter nei-flertall i 72 og 94 (Sverdrup 2004:3). For Norge representerte EØS-avtalen til en viss grad en videreføring av tradisjonell europapolitisk orientering, med sikring av markeder for norsk eksportindustri som en viktig målsetting. Et sentralt taktskifte for avtalen var da den førte Norge inn i et samarbeid med sterkt utvidet omfang og ny form. I likhet med de andre EFTA-landene hadde Norge en frihandelsavtale med EF fra 1973. De bilaterale

avtalene mellom EF og EFTA-landene dekket bare deler av handelen mellom dem og gjaldt i første rekke avvikling av toll på industrivarer. I 1992 ble de bilaterale avtalene erstattet med en multilateral avtale som gjorde Norge til del av et grenseløst fellesmarked, som omfattet varer, tjenester, kapital og personer (NOU 2012: 44).

Gjennom Enhetsakten som trådte i kraft i 1987, la de daværende tolv EF-landene grunnlaget for gjennomføringen av det felles marked som var nedfelt i Roma- traktaten. Enhetsakten førte til nye utfordringer for handelen mellom EFTA og EF. Det var først og fremst prosessen frem mot etableringen av det indre marked¹ som understreket behovet for norske initiativ i forhold til EF. Gjennom det indre markedet kunne ikke-medlemmer møte nye handelshindringer som ville redusere betydningen av frihandelen med industrivarer som var oppnådd mellom de 19 medlemmene av EF og EFTA (Pharo 2003:32). Norge og de andre EFTA-landene mente at dette ville føre til svekkelse av egne bedrifters konkurransekraft i forhold til konkurrentene i EF. Dette var en viktig foranledning EØS-avtalen. Avtalen ble undertegnet av medlemslandene i EF og EFTA den 2. mai 1992. Den gang bestod EFTA av 7 medlemsland og EF av 12. I 1994 hadde Finland, Norge, Sverige og Østerrike folkeavstemning om medlemskap i EU. De norske velgerne sa nei, mens det ble flertall for medlemskap i de tre andre landene. Da EØS-avtalen trådte i kraft 1.januar 1995 var EU utvidet til 15 land og EFTA redusert til tre land. EFTA-landet Sveits er ikke medlem av EØS, men har egne bilaterale avtaler med EU på flere områder (EØS-håndboken 2012:16).

I EØS- avtalens artikkel 1 heter det at: ”formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler” (EØS-avtalen, art.1). Gjennom EØS- avtalen deltar Norge i samarbeidet om utviklingen av EUs indre marked. Norge får på denne måten de samme rettigheter og plikter som EU-borgerne når det gjelder handel med varer, investeringer, kjøp og salg av tjenester, rett til å ta arbeid, studere og bo i andre land innenfor EØS-området (Ødegård 2008:6). EØS- området består i dag av 30 land hvorav 27 av dem er medlem av EU (Sejersted 2008). Grunnlaget for EØS- samarbeidet handler om felles regler og like konkurransevilkår der rettsaktene skal gjelde likt for EU og

¹ EØS-avtalen har gitt norsk næringsliv tilgang til EUs indre marked på like vilkår som EUs medlemsland på områder som omfatter handel med varer og tjenester, det felles arbeidsmarkedet og et felles marked for etableringer og investeringer (NOU 2012:2).

² Lisboakonvensjonen er en avtale som er inngått mellom land i UNESCO og Europarådet for å legge til rette for

EØS. EØS- avtalen er en dynamisk avtale, det vil si at når nye regler eller tolkninger skapes i EU, skal disse også innarbeides i EØS (Sverdrup 2004:3). Dette fører til at avtalen gjøres gjeldende på stadig nye områder.

Der regelverksutviklingen ikke er i samsvar med norske interesser, vil regjeringen bruke alle de mulighetene og det handlingsrom avtaleverket med EU gir oss, til å sikre norske interesser på grunn av manglende muligheter for politisk innflytelse. Rammene for en aktiv norsk europapolitikk bestemmes av to faktorer; for det første er det slik at EU åpner for muligheter som gir ikke-medlemsland rett til å medvirke i utformingen av EUs politikk og beslutninger. Videre er det bestemt med evne og vilje i Norge blant politikere, forvaltning og bedrifter, å drive medvirknings- og påvirkningsarbeid overfor EU (NOU 2012:164).

2.2 Manglende politisk innflytelse

EØS-avtalen er den største og mest dyptgripende folkerettslige avtalen Norge noen gang har inngått og har siden 1992 har EØS- avtalen vært hovedpilaren i Norges forhold til EU. Til tross for det omfattende samarbeidet er det forsket lite på EØS-avtalen. Det var først i 2012 med Europautredningen (NOU 2012:2) at en fullstendig fremstilling av avtalens utvikling og dens konsekvenser for norsk økonomi, politikk og samfunnsnivå kom til syne.

Europautredningen har konkludert med at EØS-avtalen har utviklet seg dynamisk og har på samme tid vist seg å bli mer omfattende enn de fleste så for seg for tjue år siden (NOU 2012:2:79). Rapporten har blant annet sett på Norges tilgang til EUs institusjoner og prosesser under EU- Kommissjonen. Hovedsakelig handler det om Norges mulighet til å medvirke og påvirke gjennom ekspertgruppene og komiteene samt gjennom andre kanaler.

Europautredningen bemerker at det er en vedvarende spenning i norsk europapolitikk ettersom Norge ikke er medlem i EUs beslutningsprosesser samtidig som vi har en ambisjon om å påvirke disse prosessene. Mulighetene Norge har for å føre en aktiv europapolitikk skapes av de åpninger og muligheter EU gir i tillegg til viljen og kapasiteten Norge har til å forsøke å medvirke. Videre kommer det frem av rapporten at det er kun i meget få tilfeller tale om at komitédeltakelse gir rom for noen reel norsk påvirkning i EUs politikktutforming.

Deltakelsen skjer på et tidlig stadium i en prosess som ofte tar lang tid og hvor det kommer vesentlige endringer underveis (NOU 2012:174). Den norske europapolitikken opp mot Brussel er viktig, men muligheten for generell politisk påvirkning på EU fra utsiden er liten og varierer fra saksområde til saksområde. Prioriteringene i europapolitikken kan helt klart bli

klarere og prosedyrene for hva som skal prioriteres bør blir bedre og mer åpne, er utredningens hovedkonklusjon (NOU 2012:196).

Det finnes litteratur i form av rapporter og artikler om Norges påvirkning og innflytelse i EU/EØS. Statskonsult (2001) har gjennomført en analyse og drøftet ekspertgruppene og komiteenes arbeid under EU-kommisjonen. Rapporten stiller spørsmål om forutsetningene er tilstede for at det skal øves innflytelse gjennom å delta i komitéarbeidet og om mulighetene for å øve innflytelse blir brukt på en optimal måte. Selv om rapporten er 12 år gammel sier den i motsetning til Europautredningen at komitédeltakelsen helt klart gir muligheter for innflytelse og viser at det er mulig å øve reel innflytelse på beslutninger gjennom å delta i de forskjellige komiteene. Komiteene og ekspertgruppene under EU-kommisjonen er en innflytelseskanal som den norske regjeringen benytter for å påvirke utviklingen av EU-regelverk som senere skal inkorporeres i norsk rett. I eksempler på enkeltsaker er det mulig å påvise påvirkning, og ved å beskrive hvordan det ved hjelp av systematisk arbeid over tid innenfor ulike områder lar seg gjøre å påvirke på feltet. Det er videre stor enighet om at det fortsatt finnes ubrukte muligheter for påvirkning, og at man bedre må utnytte det eksisterende handlingsrommet i de ulike komiteene.

Riksrevisjonen (2005:21) bemerker at adgangen til ekspertgruppene og komiteene er Norges viktigste påvirkningsmulighet og at mulighetene for påvirkning er størst i de tidlige fasene. Selv om de norske deltakerne ikke deltar på lik linje med den andre EU- medlemslandene grunnet manglende formelle muligheter for å øve innflytelse, finnes det likevel potensiale å forbedre deltakelsen og innflytelsen. Stortingsmelding nr. 5 (2012-2013:37) sier også mulighetene er størst for medvirkning og påvirkning i politikk- og regelverksutforming i EU i tidlig fase. Den tidlige påvirkningen er essensiell for å kunne gi en foreløpig vurdering av EØS-relevans når nytt regelverk er under forberedelse i EU. Aktiv medvirkning vil i tillegg gi innsikt som gjør at det er enklere å benytte det handlingsrom som finnes ved gjennomføring og praktisering av regelverket i Norge. Særlig er det viktig å engasjere seg så tidlig som mulig når det gjelder spørsmål som har stor betydning for Norge. Europautredningen, Statskonsult, Riksrevisjonen, Stortingsmelding (2001) enes rundt det faktum at medvirkning og påvirkning i EUs prosesser under Kommisjonen er størst i de tidlige fasene.

Morten Egeberg og Jarle Trondal har studert sentraladministrasjonens berørthet av EU/EØS samt trekk ved den norske sentraladministrasjonens deltakelse i EUs politikkutformingsfase.

Egeberg og Trondal hevder at sentraladministrasjonens forhold til Kommisjonen utgjør den viktigste og mest brukte inngangsporten når det gjelder påvirkning i politikktutformingsfasen. Kommisjonens omfattende komitesystem og de mange ansatte med tung faglig kompetanse, innebærer at det finnes flere potensielle aksesspunkter for norske tjenestemenn på linje med tjenestemenn fra EU-landene. Forskerne viser det de kaller for tre former for oppstrømsdeltakelse for norsk sentraladministrasjon som er deltakelse i EUs komiteer, deltakelse i ordningen med nasjonale eksperter i Kommisjonen og øvrige kontakter som tjenestemenn har med Kommisjonen gjennom e-post og telefon (Egeberg og Trondal 2011:5).

Ifølge Egeberg og Trondal er de forvaltningsmessige konsekvensene av EØS-avtalen mange og tjenestemennene som deltar i Kommisjonens ekspertkomiteer mobiliserer et mer flerdimensjonalt rollemønster som omfatter både rollen som uavhengig ekspert og rollen som nasjonal representant. Videre hevder Egeberg og Trondal at de fleste norske tjenestemenn i departementene og i direktoratene rapporterer at de er berørt av EU på eget saksområde noen er i stor grad berørt av EU, men mindre i Norge enn i de andre nordiske landene. De norske tjenestemennene er ikke uten innflytelse i EU- Kommisjonens komitesystemet, men likevel er ikke slik innflytelse ensbetydende med gjennomslag for den norske regjeringens synspunkter. Direktoraters og tilsyns ”tohattethet” eller ”flerhattethet” antas å virke i retning av en mer ensartet anvendelse av EU-regelverk på tvers av land, men samtidig gjør den ansvarskjedene i forvaltningen mer komplekse og uoversiktlige (Egeberg og Trondal 2011:13).

2.3 Formelle rammer for norsk deltakelse

EØS-avtalen skal sikre at norske bedrifter og borgere har samme tilgang som bedrifter og borgere i medlemsstatene til EUs indre marked, men den gir ikke EØS/EFTA-landene anledning til å delta i EUs beslutningsprosess. Derimot gir den anledning til ekspertkonsultasjon og mulighet til å gi faglige innspill i den forberedende fasen når Kommisjonen utarbeider forslag til nye rettsakter som skal innlemmes i EØS- avtalen (Riksrevisjonen 2005). Norge har også anledning til å delta i komitologikomiteer som har i oppgave å gi sin vurdering før Kommisjonen kan vedta utfyllende bestemmelser for rettsakter vedtatt av Europaparlamentet og Rådet for den Europeiske Union. Komitologikomiteene bistår Kommisjonen i utøvelsen av delegert myndighet i implementeringsfasen. EØS-avtalen åpner videre for mulighet til å delta i EUs programmer på en rekke områder. Programkomiteene bistår Kommisjonen i forvaltningen av programmer på områder utenfor de fire friheter. Programkomiteene bistår Kommisjonen i utvikling og ledelse av programmene,

og vil normalt ikke ha regelverksutvikling som del av sin virksomhet (EØS-håndboken 2012:16).

2.4 Forberedelsen av nye rettsakter

Med initiativretten har Kommissjonen en sentral rolle i forberedelsesfasen. Når Kommissjonen skal utarbeide et forslag til en ny rettsakt står den fritt til å benytte seg av uavhengige eksperter, ekspertgrupper og rådgivende komiteer. Beslutningen om å opprette en ekspertgruppe blir tatt i det aktuelle generaldirektoratet eller kollegiet, avhengig av hvor politisk følsomt og betydelig forslaget antas å være i medlemslandene. Rådet kan også bestemme at det skal opprettes komiteer som Kommissjonen skal konsultere under forberedelsen av en ny rettsakt. Komiteene og ekspertgruppene som deltar i denne fasen har en rådgivende funksjon (NOU 2012:2). De gruppene som knyttes til Kommissjonens arbeid i forberedelsesfasen kan ha en rekke forskjellige navn som arbeidsgrupper, ekspertgrupper og rådgivende komiteer. Navnet i seg selv er derfor ikke tilstrekkelig til å fastslå en gruppes oppgaver og status i beslutningsprosessen. En komité kan være et formelt beslutningsorgan, men den kan også fungere som en mer uformell arbeidsgruppe. Den kan være av mer eller mindre permanent karakter, eller den kan være etablert i forbindelse med utformingen av en konkret rettsakt. Komiteene som trekkes inn i forberedelsen av en ny rettsakt kan ha flere forskjellige oppgaver. For det første vil Kommissjonen i noen tilfeller ha behov for saksinformasjon og synspunkter fra berørte parter på forslag under forberedelse. Ekspertkomiteene kan da bestå av sektorrepresentanter, eksperter fra ulike fagområder eller representanter for interesseorganisasjoner. For det andre kan Kommissjonen ha behov for å innhente synspunkter fra komiteer bestående av vitenskapelig ekspertise på et felt. Disse representantene deltar i ekspertgruppene i kraft av sin personlige kapasitet. Kommissjonen vil videre ofte ha behov for informasjon om medlemslandenes eksisterende lovgivning og praksis innenfor et gitt område. Til denne type komiteer vil det gjerne bli hentet inn nasjonale eksperter fra forvaltningen i de ulike landene (Statskonsult 1999).

2.5 Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter

De fleste rettsakter som innlemmes i EØS-avtalen er gjennomføringsrettsakter og (etter Lisboatraktaten) delegerte rettsakter. Lisboatraktaten innførte nye traktatbestemmelser som endrer rammene for komitologisystemet i EU. Med ikrafttreddelsen av artiklene 290 og 291 TFEU finnes det to nye rettslige grunnlag i Traktatene som regulerer det som før ble kalt komitologi. Det innebærer at det nå eksisterer to mulige veier for å delegere myndighet til

Kommisjonen. Flertallet av rettsaktene i EU er utfyllende regelverk i form av delegerte rettsakter (delegated acts) eller gjennomføringsrettsakter (implementing acts) som til syvende og sist vedtas av Kommisjonen. Vedtak av rettsaktene skjer via delegering av myndighet til Kommisjonen fra Rådet og Parlamentet hvor hensikten er å effektivisere beslutningsprosessen i EU (Euractiv 2011).

Et sentralt element er Europaparlamentet som nå er sidestilt med Rådet med hensyn til delegasjon av gjennomføringsmyndighet til Kommisjonen. Deltakelse i Kommisjonens komitologikomiteer og ekspertgrupper for delegerte rettsakter er særdeles viktig da det først og fremst er her det konkrete regelverket for gjennomføring av mer overordnede direktiver og forordninger, som allerede er innlemmet i EØS-avtalen, utarbeides (Regjeringen 2010). Delegerte rettsakter er definert som tiltak av lite omfattende og ”ikke-lovgivningsmessig” karakter som for eksempel endringer i vedlegg til vedtatte rettsakter. Delegerte rettsakter omhandler områder hvor lovgiver (Rådet og EP) gir Kommisjonen fullmakter av hensyn til effektivitet og behov for raske beslutninger. Dette balanseres imidlertid med stor grad av kontrollmulighet for Rådet og Parlamentet. Videre er det slik at Kommisjonen skal konsultere Parlamentet og Rådet når den forbereder delegerte rettsakter. Kommisjonen forplikter seg også til å konsultere eksperter fra nasjonale myndigheter i forberedelsen av delegerte rettsakter. Tredjeland, særlig EØS/EFTA-statene og Sveits, er invitert til ekspertmøter når relevant EU-regelverk diskuteres (EØS-håndboken 2012:167).

Gjennomføringsrettsakter er den andre kategorien fullmakter som kan delegeres til Kommisjonen. I motsetning til delegerte rettsakter som endrer eller supplerer basisrettsakten tilfører ikke gjennomføringsrettsakter nye elementer. Gjennomføringsrettsakter er kun ment for å gi effekt til basisrettsakten gjennom å anviser regler for hvordan denne skal gjennomføres. Det er under gjennomføringsrettsakter vi finner det tradisjonelle komitologisystemet, men da med viktige justeringer etter Lisboa-traktaten. De mest essensielle endringene går ut på å gjøre komitologisystemet mer tilgjengelig med delegert myndighet slik at dørene åpnes for mer lobby vedrørende dette (Euractiv 2011).

2.6 Ekspertgruppene

Ekspertgruppene er en av tre hovedtyper komiteer organisert av EU-institusjonene. Formelt sett er en ekspertgruppe en rådgivende enhet, sammensatt av eksperter fra offentlig og privat sektor, hvor medlemmene kommer fra nasjonale regjeringer og forskjellige interessegrupper. Kommisjonen kan konsultere ekspertgrupper under forberedelsen av nye rettsakter og formålet med ekspertgrupper er å styrke det faglige og politiske grunnlag for Kommisjonens arbeid. Ekspertgruppene vedtar ikke formelt politiske avgjørelser, men kommer med faglig gode innspill i beslutningsprosessen (Gornitzka og Sverdrup 2008:727). Det er Kommisjonen selv som inviterer eksperter til å delta i ekspertgruppene, men som regel vil alle land bli invitert til å delta med en eller to representanter hver i håp om å redusere sannsynligheten for at et forslag blir nedstemt ved behandlingen i Rådet. Det er ikke noe krav at Kommisjonen i alle saker skal konsultere ekspertgrupper, men om den velger å gjøre det skal EFTA/EØS-eksperter trekkes inn. I tilfeller der Kommisjonen ikke konsulterer en ekspertgruppe er det heller ikke mulig for EFTA/EØS-eksperter å bli involvert. Deltakelse i ekspertgruppene kan være en viktig informasjonskanal for norske myndigheter da den gir muligheter til å klargjøre og kommunisere nasjonale posisjoner på et tidlig stadium i regelutformingen (NOU12:171).

Artikkel 99 i EØS-avtalen omhandler EØS-landenes rett til uformell konsultasjon på et tidlig stadium når det skal utarbeides nytt regelverk på et område som omfattes av avtalen. EØS-avtalens artikkel 99 omhandler også prosedyreregler for hvordan partene (EFTA og EU) skal holde hverandre informert om sakens utvikling helt frem til det treffes en beslutning i EØS-komiteen. Ekspertgruppene skal gi råd og tilby ekspertise til Kommisjonen i forberedelsene til lovgivningsforslag og politikkinisiativer (Statskonsult 1999:16). Ekspertgruppene skal også gi råd under forberedelsene til delegerte rettsakter og ved gjennomføringen av eksisterende EU-lovgivning, programmer og politikk. I ekspertgruppene føres diskusjoner som ofte får stor betydning for den endelige utformingen av nye rettsakter som vedtas i Rådet på et senere stadium i beslutningsprosessen. De første utkastene til nye direktiver skrives ofte her og aktiviteten er dermed politisk viktig, selv om den i prinsippet er rent faglig. Den enkelte ekspert må være godt orientert om sin regjerings politikk. Det er nødvendig å ta med i betraktningen hvilke politiske konsekvenser de faglige standpunktene kan få ettersom de tar på seg rollen som representanter for sitt land. Ekspertgrupper konsulteres på fritt grunnlag og binder ikke Kommisjonen. Det er derfor viktig å skille mellom ekspertgrupper og komitologikomiteer hvis uttalelser forplikter Kommisjonen før den kan treffe vedtak om gjennomføringsregelverk (EØS-håndboken 2012).

2.7 Komitologikomiteene

Den andre hovedkanalen for innflytelse i EUs regelutvikling er gjennom deltakelse i Komitologikomiteene (Statskonsult 1999:17). Komitologikomiteene gir nasjonale myndigheter mulighet til å komme i dialog med Kommisjonen før den endelige ordlyden i rettsaktene fastlegges (Europalov 2013). ”EU- Kommisjonen skal sikre sakkyndige fra EFTA/EØS-landene en bredest mulig deltakelse, alt etter hvilket område det gjelder, i det forberedende stadium for å utarbeide utkast til tiltak som senere skal forelegges de komiteene som bistår Kommisjonen i utøvelsen av dens myndighet” (EØS-avtalens artikkel 100). Komitologikomiteene er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 100 der de har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Norge har derfor kun observatørstatus og kan ikke delta i voteringer. Kommisjonen bistår altså av de såkalte komitologikomiteene i sitt arbeid med å lage gjennomføringsbestemmelser. Det finnes tre typer komiteer; de rådgivende komiteene, forvaltningskomiteer, og forskriftskomiteene. De rådgivende komiteene gir anbefalinger som Kommisjonen bes om å ta hensyn til, mens forvaltningskomiteene har mulighet til å rapportere Kommisjonens forslag til Rådet dersom de ikke er enig i Kommisjonens forslag. Forskriftskomiteene kan på samme måte som forvaltningskomiteene rapportere Kommisjonens forslag til Rådet, men også til Parlamentet (Eurofound 2011). I noen tilfeller er EFTA/EØS-landenes rettigheter også begrenset til deltakelse i arbeidsgrupper under komitologikomiteene. Generelt sett er EFTA/EØS-landenes rett til å delta akseptert i Kommisjonen, men i praksis forekommer det at det må forhandles om rammene for deltakelse i hver enkelt komité (NOU2012:172).

Kommisjonen har på en rekke områder fått fullmakt til å utarbeide utfyllende regelverk og treffe bindende beslutninger på vegne av Fellesskapet. Komitologikomiteenes funksjon er å ivareta medlemslandenes interesser også når Kommisjonen på denne måten utøver delegert myndighet samt at komiteene skal ta stilling til Kommisjonens forslag. Det er Kommisjonen, eller Rådet, avhengig av type komité og beslutningsprosedyre, som treffer en endelig beslutning. Når Kommisjonen skal etablere en komité i henhold til en beslutning i Rådet vil den rette sin invitasjon mot medlemslandenes faste delegasjoner i Brussel.

Komitémedlemmene utpekes av nasjonale myndigheter og det vil normalt være tjenestemenn fra fagdepartementet eller underliggende etater som møter i komitologikomiteene (Egeberg og Trondal 2010). Det er viktig å være klar over at det regelverket som utvikles av Kommisjonen gjennom utøvelsen av delegert myndighet er EU-regelverk. EØS-komiteen treffer beslutning om hvorvidt en rettsakt som er vedtatt i Kommisjonen gjennom delegert myndighet skal

innlemmes i EØS-avtalen.

2.8 Programkomiteene

Når EFTA/EØS-landene deltar i EUs programsamarbeid har de også mulighet til å delta i programkomiteene som er sentrale aktiviteter innenfor blant annet forskning, utdanning, helse og miljø. Bakgrunnen for EFTA/EØS-landenes deltakelse i programkomiteene er at landene selv bidrar til finansieringen gjennom bidrag til EU. I EØS-avtalen heter det at EFTA/EØS-landene status i disse komiteene ”skal fullt ut ta hensyn til tilskuddene” (EØS-avtalens artikkel 81B). I praksis betyr det en rett for norske representanter til å bli hørt og tilstedeværelse under eventuelle avstemninger. Programkomiteenes hovedoppgave er å bistå Kommisjonen i utviklingen og forvaltningen av EUs programmer. Komiteene skal for eksempel uttale seg om Kommisjonens tildelingskriterier i søknadsbehandlingene eller generelle retningslinjer for styring av programmer, prosjekter og aktiviteter. De kan også trekkes inn i vurderingen av konkrete prosjektsøknader og omfanget av en eventuell EU-støtte til prosjektene. Programkomiteene vil normalt ikke ha regelverksutvikling som formål (NOU 2012:173)

Programsamarbeidet i EU skal fremme økt samarbeid på tvers av landegrensene. Mange kjenner til utvekslingsprogrammet Erasmus, altså EUs rammeprogrammer for forskning eller teknologi. Gjennom EØS-avtalen har Norge siden 1990-tallet deltatt på lik linje med EUs medlemsland i EUs programmer. Norge deltar i om lag 20 programmer som gir norsk ungdom, forskere, organisasjoner og institusjoner tilgang til metode- og kunnskapsutvikling som skjer innenfor rammen av EU (EØS-håndboken 2012:62). De viktigste programmene Norge deltar i for perioden 2007-2013 er EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter. Programmet har som mål å bidra til å gjøre EU til verdens ledende forskningsområde samt fremme og investere i avansert forskning i verdensklasse. EUs 7. rammeprogram for forskning utgjør $\frac{3}{4}$ av Norges totale bidrag for programdeltagelse. EUs program for livslang læring (LLP) skal bidra til økt utveksling, samarbeid, og mobilitet mellom utdanningssystemene i Europa. Programmet består av fire sektorprogrammer: Comenius for barnehage, grunnskole og videregående, Erasmus for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner, Grundtvig for voksenopplæring og Leonardo da Vinci for yrkesopplæring og yrkespraksis. EUs rammeprogram for konkurranse og innovasjon (CIP) har som formål å fremme konkurransevnen til europeiske bedrifter. Med små og mellomstore bedrifter som sin viktigste målgruppe støtter programmet

innovasjonsaktiviteter og gir bedre tilgang til finansiering for europeiske bedrifter (St.meld.5 (2012-2013)).

Tabell.2.1 Hovedtyper av EU-komiteer der EFTA-landene har adgang til å delta.

	Hjemmel	Oppgaver	Rolle	Fase
Ekspertgrupper	Art. 99	Kommisjonen kan uformelt benytte seg av eksperter. Disse bistår Kommisjonen i forberedelsen av forslag til regelverk	Uavhengige fageksperter Representanter fra nasjonale myndigheter	Forberedende
Komitologikomiteer	Art.100	Bistår Kommisjonen på de områdene der Kommisjonen har fått delegert gjennomføringsmyndighet fra Rådet. Arbeidet går også ut på evaluering og oppdatering av rådsvedtak.	Representanter fra nasjonale myndigheter	Gjennomføring
Programkomiteer	Art. 81	Bistår Kommisjonen i utviklingen og forvaltningen av programmer utenfor de fire friheter.	Uavhengige fageksperter Representanter fra nasjonale myndigheter	Forberedende Gjennomføring

Bearbeidet versjon av Statskonsult (2001) og Riksrevisjonen (2005).

2.9 Generelt om deltakelsen

Retten til deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen representerer det viktigste inntaket til EUs beslutningsprosess innen rammen av EØS-avtalen. En generell erfaring er at norske bidrag i ekspertgrupper og komiteer blir godt mottatt, spesielt på områder der Norge har faglig tyngde og bevisst søker å se problemstillingene i et større europeisk perspektiv (EØS-håndboken 2012:60). De norske deltakerne i de forskjellige komiteer er hovedsakelig tjenestemenn fra sentraladministrasjonen. Mange kommer fra departementene, men de fleste er fra underliggende direktorater og tilsyn. Komitédeltakerne er gjennomgående uavhengige fageksperter med relativt løse koplinger til den politisk-administrative ledelsen i

departementet. Fagdepartementer som er sterkt berørt av EU/EØS-saker, deltar aktivt i EU-Kommisjonens ekspertkomiteer og har bedre utbygd kapasitet for samordning av EU/EØS-arbeidet enn fagdepartementer som er mindre berørt av EU/EØS-saker (Trondal 2005:16). Den norske komitédeltakelsen er i stor grad konsentrert omkring de forberedende ekspertgruppene. Deltakelsen i ekspertgrupper og komiteer fremstilles av norske myndigheter som en viktig kanal for norsk medvirkning og innflytelse da deltakelsen gir en viss form for assosiering med EUs regelverksutforming. Norske eksperter blir jevnt over oppfattet som kompetente og dyktige (NOU 2012:2).

2.10 Europeisering

Det vitenskapelige arbeidet om EU de siste årene, har i største grad handlet om utviklingen på det europeiske nivå. Arbeidet har fokusert på i hvilken grad nasjonale forhold påvirker overnasjonal institusjonsbygging og politikkutforming. Europeisering har blitt et ledende begrep innenfor feltet europastudier, men er samtidig et omstridt konsept. Betegnelsen blir brukt på en rekke måter for å beskrive forskjellige fenomener og endringsprosesser (Olsen 2002:1). Ettersom europeisering ikke har noen enkel eller presis mening er det hevdet at begrepet er for uhåndterlig å bruke som et organisert konsept (Kassim 2000:238). Nylig har dette gapet blitt behandlet med en rekke studier eksplisitt opptatt av europeisering internt i medlemslandene. Studiene har også sett på i hvilken grad gjennomføringen av europeisk politikk innebærer endringer i nasjonale institusjoner og i beslutningsstrukturen på spesifikke politiske sektorer (Knill og Lehmkuhl 2002).

Jeg vil ta utgangspunkt i to definisjoner som anser europeisering som en prosess som finner sted i medlemslandene. For det første definerer Ian Bache europeisering som “the reorientation or reshaping of politics in the domestic area in ways that reflect policies, practices or preferences, advanced through the EU system of governance” (Bache 2005:30). For det andre blir europeisering også definert som ”en prosess der endring skjer på grunn av medlemskap i, eller eksponering av politiske og økonomiske samarbeidsinstitusjoner i EU” (Olsen 1996:3).

Europeiseringsprosessen skaper nye muligheter og begrensninger som får konsekvenser for innflytelsen til de ulike aktørene på det nasjonale nivået. Betydningen av dette nye laget av beslutningstaking avhenger mest åpenbart av hvorvidt et land er medlem av EU eller ikke (Kriesi et.al 2006:4). Selv i Norge som EØS-land har EU hatt store konsekvenser for de

institusjonelle rammene for nasjonale beslutningstakere. Utviklingen i Norges forhold til EU skyldes i all hovedsak at EU har forandret seg. Hver vesentlige endring av EU har direkte eller indirekte ført til endringer i Norges forhold, som igjen har påvirket Norges forhold til EU. Norge har stort sett fulgt etter, ofte noen skritt bak og litt løsere koblet opp, men likevel fulgt etter på det meste. Norge har gjennom de siste tjue årene blitt stadig tettere knyttet opp mot EU og overtatt eller tilpasset seg stadig mer av EUs felles politikk og regler (NOU 2012:2). Når det gjelder EUs syn på EØS-avtalen hevder Kommisjonen at denne har vært tilstrekkelig fleksibel ved at den har tilpasset seg alle endringene som har skjedd i EUs omgivelser. Omfanget av ”EØS-relevans” har de siste 20 årene utviklet seg betydelig. Spesielt har EFTA-siden jevnlig besluttet å innføre en rekke rettsakter som ikke er EØS-relevant i løpet av den lovgivende fasen. Videre har skillet mellom de fire friheter i det indre marked og de horisontale bestemmelsene av avtalen (forbrukerpolitikk, miljø, statistikk og sosialpolitikk) i løpet av de siste 20 årene blitt mer gjennomtrengelige og sammenhengen mellom disse har økt betydelig. Siden EØS-avtalen trådte i kraft har det funnet sted en jevn rytme av innføring av EUs rettsakter som har ført til at mer enn 7000 rettsakter har blitt inkorporert i EØS-avtalen (EØS-komiteen 2001).

2.11 Flernivåstyre

Morten Egeberg hevder begrepet om flernivåstyring defineres som politiske og administrative prosesser på tvers av territoriale nivåer (Egeberg 2010). Ifølge Egeberg fragmenteres nasjonalstaten på det han kaller oppstrømssiden som viser til en prosess med politikktutforming som fører til bindende beslutninger i det øverste nivået i et myndighetsorgan (Egeberg 2009). Kommisjonen som er en relativt uavhengig utøvende makt har ført til bevegelse i de nasjonale forvaltningsmyndighetene, samtidig som fragmentering av forvaltningen på nasjonalt nivå har skapt en administrativ struktur som gjør det mulig for Kommisjonen å tiltrekke seg statlige direktorat og tilsyn (Egeberg og Trondal 2011).

EU påvirker i Norge mye av den daglige politikken og det viser seg at direktorater og tilsyn kobles direkte til Kommisjonen og søsterdirektorater i andre land uten nødvendigvis å gå veien om eget departement. Norske direktorater og tilsyn blir derfor en del av to administrasjoner, både en nasjonal og en felles unionsadministrasjon som strekker seg over flere nivåer. Ifølge Egeberg og Trondal forutsetter dette tilstedeværelsen av to institusjonelle trekk: på den ene siden en nokså uavhengig utøvende makt på det europeiske nivået og forholdsvis fristilte direktorater og tilsyn på den andre siden. Gjennom departementenes og

tilsynenes *dekopling* nasjonalt blir disse gjenstand for *rekopling* til det overnasjonale nivået (Egeberg og Trondal 2010). I likhet med feltet til Egeberg og Trondal som prater om fragmentering, viser det seg at dette også skjer på et regionalt nivå.

Ideene om et sterkere regionalt nivå i EU ble etter innføringen av Det indre marked i 1985 og Enhetsakten i 1987 møtt med stor skepsis fra medlemslandene i EU. For at denne ideen ikke skulle føre til en økende føderalisering av det europeiske samarbeidet ble begrepet flernivåstyre introdusert. Et sterkere og mer bevisst mellomnivå i de europeiske statene kunne oppfattes som en trussel mot nasjonalstatens autoritet og suverenitet, særlig ettersom ideen fant sterk støtte i Kommisjonen og blant et økende antall regionale aktører i medlemslandene (Grindheim 2009:28). Den formen for flernivåstyre som har utviklet seg innenfor EU ble en ny form for demokrat. Ikke bare ble nasjonalstatens grenser og strukturelle oppbygging utfordret, men også de funksjonelle oppgavene hvert enkelt medlemsland tradisjonelt har forventet å skulle løse selv (Veggeland 2007). Europeisk integrasjon utvider gradvis sin geografiske rekkevidde, berører flere og flere politikkområder og trekker stadig flere aktører inn i EUs politikktvikling. Flernivåstyre er et begrep som fremhever endringer i horisontale relasjoner mellom stat og samfunn samt endringer i de vertikale relasjoner mellom aktører lokalisert på ulike territorielle nivå. Hvis argumentet om at EU best kan forstås som en funksjon og en årsak av europeisering, brukes begrepet om de endringer som skjer internt i medlemslandene som følge av integrasjonsprosjektet (Bache 2008).

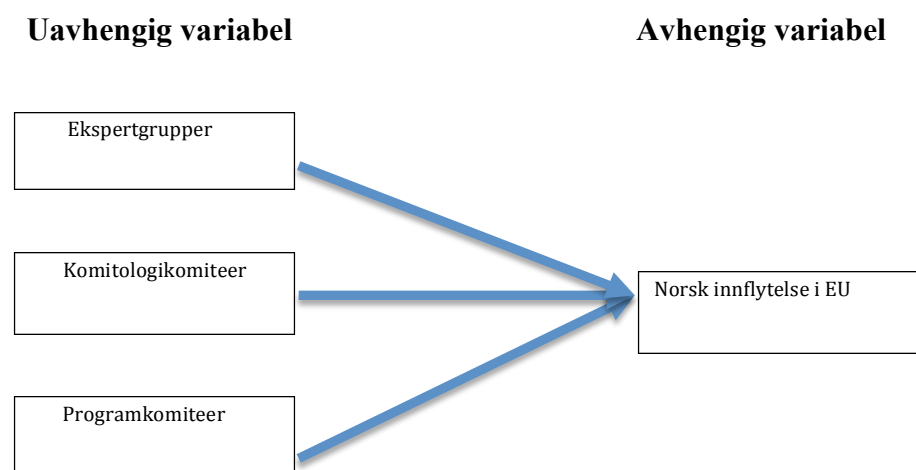
Flernivåstyring supplerer den tradisjonelle oppfatningen ved at det åpnes for flere kontaktpunkter ved siden av regjeringnivået. Flernivåstyring er en modell som illustrerer hvordan europeisk integrasjon medvirker til at samarbeid skjer på flere sammenvevde nivåer, og hvor et mangfold aktører deltar i ”a polity creating process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government – subnational, national and supranational” (Marks et. al 1996:342). EU regnes derfor som et ekstra styringsnivå der politisk kontroll er fragmentert og spredd over flere nivåer. Dette gir et komplekst samhandlings- og interaksjonsmønster, der overnasjonale og subnasjonale aktører ses på som betydningsfulle aktører som har gjensidig kontakt, uavhengig av nasjonale regjeringer. Hooghe og Marks (2001) legger vekt på at de nasjonale institusjonene har mistet litt av sin autonomi da de må dele makt med EU institusjonene. Det har skjedd en utvikling der overnasjonale og subnasjonale aktører har styrket sin stilling i internasjonalt arbeid. Ifølge Hooghe og Marks (2001) anses de subnasjonale aktører som ressurssterke og opererer ikke

bare på nasjonalt nivå, men samarbeider direkte i nettverk med EUs institusjoner og subnasjonale aktører fra andre land. Samarbeidet er således karakterisert av interaksjon mellom aktører fra forskjellige nivåer og sektorer der alle er bundet sammen i gjensidig.

Flernivåstyring ser altså europeisk politikk som et resultat av konstant koordinasjon på tvers av forskjellige territorielle nivå, inkludert et overnasjonalt, nasjonalt, regionalt, samt et lokalt nivå. Kritikken av flernivåstyring fokuserer mer på forholdet mellom statlige aktører på ulike nivåer, enn på relasjoner på tvers av sektorer. Teorien er imidlertid mer deskriptiv enn forklaringsorientert og overdriver autonomien til subnasjonale aktører. Den deskriptive tilnærmingen er noe av kritikken mot teorien om flernivåstyring der det blant annet har blitt trukket frem at flernivåstyre ikke har noen spesielle forventninger til dynamikken i EU, annet enn en forventning om at grensene mellom de forskjellige myndighets- og forvaltningsnivå vil bli mer og mer utydelig (Rosamond 2000:11). Den største forskjellen på flernivåstyring og andre teorier om integrasjon er at flernivåstyring fokuserer på å kvitte seg med gråsonen mellom mellomstatlighet og overnasjonalitet. Den legger istedenfor til en mer beskrivende struktur. Teorien omhandler ikke statenes suverenitet direkte, men antyder at flernivåstrukturen blir skapt av subnasjonale og overnasjonale aktører (Kohler-Koch 1996:371)

Figur 2.1 Analytisk modell

Egeberg og Trondal operasjonaliseres i en analytisk modell der jeg vil analysere graden av innflytelse ved å se på variasjoner mellom ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteene og om disse innflytelseskanalene har en sammenheng med norsk innflytelse i EU.



2.12 Konklusjon

Gjennom EØS-avtalen samarbeider Norge om utviklingen av EUs indre marked og har overtatt store deler av EU-retten samt forpliktet seg til å gjennomføre den i norsk rett. Avtalen gir imidlertid ikke Norge adgang til EUs beslutningsprosess, men derimot gir den anledning til å delta i ekspertgrupper, komitologikomiteer og programkomiteer i de forberedende fasene under EU-Kommisjonen. Ekspertgruppene utarbeider forslag til nye rettsakter som skal vurderes inn i EØS-avtalen og konsulteres på fritt grunnlag som ikke binder Kommisjonen. Ekspertgruppene er derfor forskjellige fra de såkalte komitologikomiteene ettersom disse har en mer formell rolle i EUs beslutningsprosess og er hjemlet i traktatene. Programkomiteene derimot, bistår Kommisjonen i utvikling og ledelse av programmene på områder utenfor de fire friheter og vil normalt ikke ha regelverksutvikling som del av sin virksomhet. Europeisering og flernivåstyre er begreper som begge forklarer styresett i Europa. Egeberg hevder at flernivåstyring defineres som politiske og administrative prosesser på tvers av territorielle nivåer. Hooghe og Marks mener at flernivåstyre supplerer den tradisjonelle oppfatningen, ved at det åpnes for flere kontaktpunkter ved siden av regjeringsnivået og illustrerer hvordan europeisk interaksjon skjer på flere sammenvevde nivåer. I Norge påvirker EU mye av den daglige politikken og det blir hevdet at direktorater og tilsyn kobles direkte til Kommisjonen uten å gå veien om eget departement. På den måten blir norske direktorater og tilsyn en del av to administrasjoner, en nasjonal og en europeisk administrasjon. Det er viktig å vise hvilke formelle innflytelseskanaler Norge har anledning til å delta i og hvordan disse fungerer innenfor rammen av EØS-avtalen.

KAPITTEL 3

METODE

Metodedelen vil bli presentert i dette kapittelet. I oppgaven vil jeg benytte meg av kvalitativ forskningsmetode med både muntlige og skriftlige kilder der formålet er å gi en gjennomgang av de metodiske valgene knyttet til gjennomføring av studien. Kvalitative metoder søker å gå i dybden og vektlegger betydning. En kvalitativ tilnærming gir grunnlag for å oppnå en forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fyldige data om personer og situasjoner. Intervjuundersøkelser er en særlig velegnet metode for å få informasjon om hvordan informanten opplever og forstår seg selv og sine omgivelser (Thagaard 2009).

3.1 Data- og kildemateriale

Dokumentanalyse innebærer i en vid forstand eksisterende forskningslitteratur om samfunnsvitenskapelige teorier som danner basis for problemstillingen, samt for de fortolkninger av data som foretas (Repstad 2007:86). I en snever forstad innebærer dokumentanalyse at visse tekster får status som kilder eller data for selve undersøkelsen på samme måte som intervjuuskrifter. I analysedelen benyttes både skriftlige og muntlige kilder hvor førstnevnte er foreliggende materiale som artikler, offentlige dokumenter og rapporter. Hovedfokuset vil være på de muntlige kildene som er intervjuer av norske representanter innenfor forskjellige ekspertgrupper og komiteer under EU-Kommisjonen. Intervjuene ble transkribert umiddelbart og utgjør et viktig kildegrunnlag under kartleggingen av disse ekspertgruppene og komiteenes arbeid med å øve innflytelse fra norsk side.

3.2 Intervju

Underveis i intervjuprosessen ble det benyttet en intervjuguide som fungerte som en sjekklister slik at intervjuobjektene ble stilt de samme spørsmålene. Jeg benyttet meg også av en båndopptaker for å sikre materiale for senere transkribering. Ved hjelp av en båndopptaker sikres full konsentrasjon om informanten og vedkommendes reaksjoner. Ulempen med båndopptaker er opptakerens påvirkning på intervjuobjektet gjennom usikkerhet og muligens hvor mye en informant lar seg åpne til sammenligning mot et intervju uten båndopptaker.

Materiale fra båndopptakeren utgjør en mengde med data og transkripsjon utgjør en tidkrevende prosess, men det gir samtidig en forsikring om at informanten ikke blir feilsitert.

3.3 Metodiske utfordringer

Metodiske utfordringer i henhold til datainnsamling er forbundet med reliabilitet, altså hvorvidt data som samles inn er pålitelige. God reliabilitet avhenger av korrekt behandling av data i tillegg til at det oppnås de samme resultatene ved etterprøving av det empiriske materialet (Repstad 2007). Øvrige utfordringer knyttet til pålitelighet er forskerens rolle som fortolker av data og ikke minst kildens troverdighet og subjektivitet. En fullstendig objektiv fortolkning fra forskerens side vurderes som nærmest umulig, men å være bevisst på forskningseffekter ved for eksempel bruk av båndopptaker kan best mulig kritisk vurdering av datamaterialet gjennomføres. Intervjuobjektene er bevisst hentet fra ekspertgrupper og komiteer under EU-Kommisjonen og anses derfor som tilfredsstillende som kildegrunnlag for oppgaven. Videre bør de innsamlede data være valide, det vil si at de er egnet til å besvare problemstillingen. Kvale (1999) fokuserer på at validitet bør knyttes mer opp mot kvaliteten på håndverket enn hva som er sannheten. Validiteten blir kontrollert ved at forskeren under hele prosessen stiller spørsmål til den kunnskapen som kommer frem under reisen med de intervjuede og i det videre arbeidet med materialet.

3.4 Utvalg

Ettersom 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 i denne oppgaven er strategisk, det vil si at respondentene er valgt ut på bakgrunn av sin kompetanse (Thagaard 2009:55). Informantene sitter i ekspertgrupper og komiteer under EU- Kommisjonen og er representert ved norske departementer, direktorater og underliggende tilsyn. Utvalget er imidlertid ikke så stort og dette har tradisjonelt vært en del av hovedkritikken mot kvalitativ forskning (Ryen 2002). Det sentrale i kvalitativ forskning er å konkludere hvordan den enkelte respondent ser verden omkring seg fremfor å oppsummere med tall hvor mange tilfeller det finnes av noe. Målet er å nå dypt i det enkelte intervju og små utvalg foretrekkes derfor fremfor større utvalg. Størrelsen på utvalget vurderes normalt sett i forhold til et metningspunkt. Når studier av flere enheter ikke gir ny informasjon kan utvalget betraktes som tilstrekkelig stort (Thagaard 2009:59).
Bruk av intervjuer ble et naturlig valg for innsamling av nytt materiale og til bruk i min studie da ønsket om å komme tett inn på prosessene i de aktuelle virksomhetene sto høyt.

For å komme i kontakt med informantene, brukte jeg ”snøballmetoden”. I følge Thagaard (2009:56) går denne metoden ut på 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. Jeg henvendte meg til aktuelle departementer og direktorater jeg hadde sett meg ut og spurte etter navn på personer som kunne være relevante for min undersøkelse. Personene jeg kom i kontakt med stilte seg selv til disposisjon når det gjaldt å finne informanter fra egen sektor. Fordelen ved en slik utvalgsstrategi er departementenes kjennskap til hvem som har den nødvendige kunnskapen på det gitte området. Ulempen er at de departementansatte bevisst eller ubevisst kan ha valgt bort noen departementer og direktorater, og slik indirekte styrt hvilken informasjon jeg skulle få. Jeg antar imidlertid at kontaktpersonene mine i departementene gjorde et bedre utvalg enn jeg ville klart på egen hånd.

For å sikre mest mulig allsidig datagrunnlag innenfor rammen av problemstillingen bør informantene ha forskjellig alder, kjønn og posisjon (Repstad 2007:58). Her har personene blitt valgt ut primært på bakgrunn av sine arbeidsoppgaver, noe som har satt andre demografiske faktorer i bakgrunn. Intervjuobjektene er fordelt utover forskjellige avdelinger og seksjoner, og ulike stillingsnivåer innenfor departementene, direktoratene og de underliggende etatene. Ved bruk av flere muntlige kilder og innsamling av ulike former for data, som analyseres ved hjelp av ulike teoretiske perspektiver styrkes validiteten i oppgaven (Yin 2003:99).

3.5 Gjennomføring

Intervjuene ble gjennomført hos den enkelte virksomhet i perioden 11.februar til 13.mars. Jeg hadde til sammen 10 intervjuer, med 9 bedrifter: et med Statens Institutt for forbruksforskning (SIFO), to med Mattilsynet, et med Direktoratet for naturforvaltning, et med Forbrukerombudet, et med Barne- likestillings – og inkluderingsdepartementet, et med Forskningsrådet, et med Kunnskapsdepartementet, et med Utenriksdepartementet og et med EFTA. Som nevnt i avsnitt 3.3 ble det benyttet båndopptaker under intervjuene. Bruk av båndopptaker ble forhåndsklarert med informanten uten innvendinger. Jeg spurte alle informantene på forhånd om dette var greit, og ingen hadde innvendinger mot dette. Det virket ikke som om båndopptakeren var et forstyrrende element og jeg tror ikke informantene holdt tilbake informasjon av betydning.

3.6 Analyse og fremstilling

Alle intervjuene ble transkribert umiddelbart etter intervjuene for å sikre verdifull informasjon både på båndopptaker og friskt i minne. Deretter gikk jeg gjennom intervjuutskrifter og 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 benyttes en temasentrert tilnærming. Det innebærer at forskeren sammenligner informasjon fra alle informantene om hvert tema (Thagaard 2006). Temasentrert analyse vurderes som mest hensiktsmessig da formålet er å gå i dybden på de enkelte temaene. Temaene ble valgt delvis ut fra problemstillingen og delvis ut fra intervjuene. Temasentrerte tilnærminger har imidlertid blitt kritisert fordi den ikke ivaretar et helhetlig perspektiv. Når utsnitt fra tekster fra de ulike informantene sammenlignes løsrives tekstbitene fra sin opprinnelige sammenheng. For å kunne ivareta et helhetlig perspektiv er det derfor viktig at informasjonen fra hver enkelt informant eller situasjon settes inn i den sammenhengen som utsnittet av teksten var en del av (Thagaard 2006:153). Etter at jeg hadde funnet ut hvilke temaer jeg ville bruke organiserte jeg utsnitt av intervjuutskriftene i matriser sortert etter kategorier. Matrisen ga god oversikt over materialet og det ble lettere å sammenligne på tvers av informantene. For å anonymisere informantene ble alt skrevet på bokmål og stedsnavn og lignende ble utelukket. Det viste seg i ettertid at intervjuguiden var med på å skape en trygghet ved at jeg hadde lagt opp til nøytrale spørsmål i starten av intervjuet. Dette var med på å skape en trygghet mellom meg som intervjuer og de intervjuede ved at vi på denne måten ble bedre kjent med hverandres stil og måter å kommunisere på.

3.7 Konklusjon

I dette kapitlet har vi sett hva de metodiske valgene knyttet til oppgaven har gått ut på. Oppgaven er basert på kvalitativ forskningsmetode med fokus på intervju ettersom det vurderes som en velegnet metode for å få informasjon om hvordan informantene opplever og forstår seg selv og sine omgivelser. De metodiske utfordringene er forbundet med reliabilitet og validitet. Det er viktig å være bevisst på forskningseffektene ved bruk av for eksempel en båndopptaker da en best mulig kritisk vurdering av materialet kun kan gjennomføres hvis det foreligger en fullstendig objektiv fortolkning. Validitet er også et sentralt element ettersom det er nødvendig at de innsamlede data er valide og egnet til å besvare problemstillingen. Utfordringene jeg møtte på underveis i intervjuprosessen gikk for det første ut på problemene

knyttet til båndopptakeren ettersom det kan oppstå problemer ved at informanten ikke åpner seg under intervjuet. Under mine intervjuer virket det ikke som dette var en utfordring snarere en hjelp for meg å sikre at materiale ble sitert på en god måte. For det andre var det knyttet utfordringer til de store mengdene med data som ble samlet inn. Det kunne fort blitt overflatisk og tidkrevende å bearbeide alle intervjuene, likevel viste det seg at denne metoden for datainnsamling ga viktig informasjon som det er vanskelig å få på en enklere måte.

KAPITTEL 4

TREKK VED DEN NORSKE DELTAKELSEN

Norske myndigheter vil normalt sett forsøke å øve innflytelse på EU-regler som er av stor betydning for norsk politikk. For Norges del er det snakk om påvirkning fra utsiden ettersom det er begrenset hvor mye det er mulig å påvirke EUs beslutningsprosess uten å være medlem. Formålet med kapitlet er å belyse hvor mange og hvem som deltar av de norske representantene i komitearbeidet under EU-kommisjonen. Min konklusjon er at det er vanskelig å finne en eksakt oversikt over de norske deltakerne som deltar i ekspertgruppene komitologikomiteene og programkomiteene. Likevel viser det seg at norske deltakere har anledning til å delta i mellom 300 - 400 ekspertgrupper og representert i omlag 180 komitologikomiteer og ca. 29 programkomiteer. Videre varierer deltakelsen fra sakstype, fagkompetanse og kapasitet i de forskjellige departementene og at det i all hovedsak er personer fra sentraladministrasjonen som møter i ekspertgruppene og komiteene.

4.1 Medvirkning eller påvirkning?

”Aktiv europapolitikk” er et begrep som har vært gjennomgangstema for norske myndigheter siden begynnelsen av 1970-tallet, og er det fremdeles i dag. Begrepet ”aktiv europapolitikk” kan forstås som en politisk målsetting, snarere enn en analytisk kategori. Europautredningen 2:2012 beskriver ”aktiv europapolitikk” som norske aktørers arbeid for å påvirke og medvirke i EUs beslutningsprosesser. Slik begrepet brukes her ligger det ingen føringer eller vurderinger på selve innholdet eller formålet med den politikken som fremføres. Formålet vil normalt være å øve innflytelse på EU-regler og andre tiltak som kan eller vil få betydning for Norge gjennom EØS-avtalen. Uansett hvor aktiv europapolitikk et tredjeland som Norge fører er det begrenset hvor mye det er mulig å påvirke utviklingen i EU. Noen generell politisk påvirkning er ikke realistisk og generelt sett er det snakk om enkeltsaker. Det er sjelden snakk om å lansere nye politiske ideer eller initiativer overfor EU. Det handler mer om å respondere på utviklingen i EU og for Norges del snakkes det om påvirkning fra utsiden. Den aktive europapolitikken drives gjennom de formelle kanalene som er etablerte gjennom EØS-avtalen, men også gjennom uformelle møter og dialoger. Det er viktig å skille mellom generell

innflytelse på EUs politiske utvikling og påvirkning på enkeltsaker av særlig betydning for Norge. Norge verken har, eller kan ha, noen ambisjon om påvirkning på de større strategiske og politiske prosessene i EU. Norge har derimot anledning til å medvirke og påvirke gjennom formelle og uformelle kanaler i EU-systemet. For det første skilles det mellom en generell innflytelse på EUs politiske utvikling og påvirkning på enkeltsaker av særlig betydning for Norge. Det er vanlig at den norske europapolitikken har et lavere ambisjonsnivå og retter seg mot enkeltsaker som har betydning for norske interesser. For det andre det skilles mellom formelle og uformelle kanaler der norske myndigheter benytter seg av begge, og gjerne i kombinasjon. For det tredje skilles det mellom påvirkning og informasjonsinnhenting. Det prates mest om det første, men den aktive europapolitikken handler i praksis om det sistnevnte. I den senere tid har det i norsk offisiell språkføring i UD og andre steder blitt noe mindre tale om påvirkning, og mer om medvirkning som kan ses på som et mer realistisk ambisjonsnivå (NOU 2012:168).

Å øve innflytelse kan defineres som påvirkning av beslutninger (Statskonsult 2001:6). Det å skulle spore slik påvirkning er ikke alltid lett, men i noen tilfeller er resultatene synlige. Der det for eksempel kan dreie seg om forslag som er blitt tatt inn i en tekst kan vi i etterkant spore påvirkning. I andre tilfeller kan ikke resultatene identifiseres så tydelig. Det kan være snakk om å være med på å dreie en oppfatning over tid og skaffe dokumentasjon som har vært med på å endre andres synspunkter. Det kan også være at vi har sett andre gjøre standpunktet til sitt eget og bringe resultatet i havn. For å kunne fange opp dette spekteret har jeg i denne oppgaven tatt utgangspunkt i informantenes egne definisjoner av innflytelse gjennom ekspertgruppene og komiteene.

Blant informantene i ekspertgruppene og komiteene finnes det forskjellige syn på hva det vil si å øve innflytelse. I en snever forstand uttrykker de at det å øve innflytelse vil si at noe endres til å bli slik vi vil, samt få gjennomslag for synspunkter og oppfatninger. Sett på en annen måte kan det å øve innflytelse også være å endre det materielle innholdet i en beslutning, eller å endre mer formaliteter og regeltekniske ting knyttet til forslaget uten å endre selve innholdet. Det er ikke bare det å påvirke innholdet av en beslutning som er av betydning, men også det å påvirke premissene for en beslutning. Begge deler vil være å øve innflytelse og det arbeides for å få til begge deler. Det kan også handle om å skaffe til veie informasjon og ekspertise. Det blir fremhevet i intervjuene at innflytelse ikke bare handler om enkeltpersoners bidrag innenfor en bestemt komité eller på et enkelt miljø, det handler også

om å bygge opp respekt og tillit over tid (Mine intervjuer 2013).

4.2 Hvor mange deltar

Det er vanskelig å si noe om eksakt antall ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen med deltakelse fra norsk forvaltning. Larsson og Trondal (2006) hevder at Kommisjonen ikke selv vet omfanget og aktiviteten til ekspertgruppene ettersom antallet ekspertgrupper og komiteer vil alltid endre seg. Nye grupper og komiteer opprettes, noen legges ned, mens andre slås sammen. Tallene det opereres med vil også avhenge av hvorvidt underkomiteer og forberedende komiteer regnes som egne komiteer. På Kommisjonens hjemmesider finnes en oversikt over alle ekspertgrupper og lignende enheter registrert i et register. Tallene her viser at det i mai 2013 finnes 839 ekspertgrupper (EU- Kommisjonen 2013). Når det gjelder hvilken av disse som har norsk deltakelse er dette vanskelig å finne ut av, men ifølge NOU (2012:2) anslås det at Norge formelt sett har anledning til å delta i mellom 300 og 400 ekspertgrupper. EFTA la tidligere ut et ekspertregister på sin egen hjemmeside, men ekspertregisteret ble etter hvert lagt ned da det ble for tungvint å opprettholde. Det vi derimot vet er at norske myndigheter deltar aktivt i ekspertgruppene på områder som er av særlig betydning for Norge som for eksempel miljø og klima, forskning og utvikling og utdanning. EFTA oppdaterer årlig en liste med komiteer som er relevante i EØS-sammenheng, men heller ikke her er det uproblematisk å forsøke å klassifisere EUs komitologikomiteer med norsk deltakelse (Europalov 2011). Ifølge Europalov sin oversikt deltar Norge i omkring 180 komitologikomiteer (Europalov 2011). Listen har ikke vært oppdatert på en stund og av den grunn har det mest sannsynlig kommet til flere komiteer (Se tabell 4.1 nedenfor).

Tabell 4.1 Komitologikomiteer med norsk deltakelse

Saksområde	Antall komiteer	Norske deltakere (institusjon)
Miljø	32	Miljøverndepartementet Klima- og forurensningsdirektoratet Helse- og omsorgsdepartementet Stiftelsen Miljømerkning Direktoratet for naturforvaltning
Forskning og utdanning	27	Kunnskapsdepartementet Norges forskningsråd Nærings- og handelsdepartementet
Transport	27	Samferdselsdepartementet

		Statens vegvesen Vegdirektoratet Sjødirektoratet Luftfartstilsynet Statens jernbanetilsyn
Mattrygghet	15	Landbruks - og matdepartementet Mattilsynet
Helse	14	Helse – og omsorgsdepartementet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet Statens legemiddelverk
Finansielle tjenester	10	Finansdepartementet Kredittilsynet
Energi	8	Norges vassdrags- og energidirektorat Olje- og energidepartementet
Forbrukersaker	5	Justis- og politidepartementet Barne- likestilling, og inkluderingsdepartementet Forbrukerombudet
IKT-telecom-post	9	Samferdselsdepartementet Post- og teletilsynet

Kilde: Europalov, 2013

Av tabell 4.1 overfor ser vi at miljøområdet er representert ved flest komitologikomiteer. Like etter finner vi forskning og utdanning, transport, mattrygghet og helse. Det finnes også en rekke andre områder som er representert med komitologikomiteer fra de forskjellige departementene og direktoratene. Dette er henholdsvis områder innenfor justis- og innenriks, kultur, media og opphavsrett, statistikk, varer, arbeids- og sosialpolitikk. Av tabellen ser vi at etableringsrettselskapsrett, katastrofeberedskap, offentlige innkjøp og næringspolitikk er representert med en og to komitologikomiteer fra departementer eller direktorater.

Når det gjelder programkomiteene har Europalov (2013) publisert en liste over hvilke komiteer Norge har anledning til å delta i. I alt finnes det 29 EU-programmer norsk deltakelse på forskjellige områder. Noen av programmene er ferdigbehandlet og er derfor ikke tatt med i

oversikten. Som nevnt tidligere er de største programmene med norsk deltakelse Programmet for Livslang læring, 7.Rammeprogram for forskning og Programmet for Konkurranssevne og innovasjon, som er områder utenfor de fire friheter (Se tabell 4.2 nedenfor).

Tabell.4.2 Programkomiteer med norsk deltakelse.

Navn på programkomité	Norske deltakere
7.Rammeprogram for forskning Horizon 2020	Forskningsrådet
Livslang læring programmet (LLP) 2013	Kunnskapsdepartementet, SIU
Konkurranssevne og innovasjon 2013	Nærings- og handelsdepartementet
Sysselsetting og sosial solidaritet 2013	Arbeidsdepartementet
Daphne – Bekjempelse av vold mot barn, ungdom og kvinner 2013	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
Aktiv Ungdom 2013	BLD, Bufetat, Aktiv Ungdom
EUs kulturprogram 2013	Kulturdepartementet, Norsk kulturråd
EU-program for forbrukerpolitikk 2013	BLD
Erasmus for alle 2020	Kunnskapsdepartementet
EUs statistikkprogram 2012	Finansdepartementet
EU-program for sivil krisehåndtering 2013	Justis- og beredskapsdepartementet
Media Mundus 2013	Kulturdepartementet
EUs folkehelseprogram 2013	Helse –og omsorgsdepartementet
LIFE- miljø og klima 2020	Miljøverndepartementet
EU-program for regnskap og revisjon 2020	Finansdepartementet
EU-program for overvåking og sporing 2013	Nærings- og handelsdepartementet
EU-program for bekjempelse av olje- og gassforurensning 2013	Miljøverndepartementet
EU-program for forebygging av narkotika 2013	Helse- og omsorgsdepartementet
Erasmus Mundus 2013	Kunnskapsdepartementet
EU-program om barn og internett 2013	Kulturdepartementet
ISA- e-løsninger 2015	Fornyings- administrasjons, - og kirkedep.
GMES - jordobservasjoner 2013	Nærings- og handelsdepartementet
EUs program for forskning og teknologi 2013	Kunnskapsdepartementet
Marco Polo- transport 2013	Samferdselsdepartementet
EUs yttergrensefond 2013	Justis- og beredskapsdepartementet

Kilde: Europalov, 2013

Av tabell 4.2 ovenfor ser vi at Norge deltar i samtlige av programkomiteene innenfor forskjellige områder. Her er miljø, forskning og utdanning viktige områder som er representert.

4.3 Hvem deltar

Blant de personene som deltar aktivt i ekspertgrupper og komiteer er det ikke nødvendigvis de samme personene som deltar fra gang til gang. Deltakelsen kan variere mellom sakstype, fagkompetanse og kapasitet i de forskjellige departementene og direktoratene. Det som likevel viser seg er at deltakelsen er relativt stabil. Blant informantene er det hovedsakelig personer fra sentraladministrasjonen, herunder direktorater og etater som møter i ekspertgruppene og komiteene. I denne undersøkelsen er det personer fra Mattilsynet, SIFO, Forbrukerombudet, Norsk forskningsråd, Direktoratet for naturforvaltning, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Det varierer blant personene i min undersøkelse hvor lenge de har vært medlem i ekspertgruppene og komiteene, men alle har vært medlem lenger enn to år. Det lengste en av komitédeltakerne har vært medlem er siden 2004. Det viser seg også at de fleste av de norske representantene ikke deltar i flere enn en ekspertgruppe eller komité. Kun en av mine informanter deltar i to komiteer samtidig. Jevnt over ser det ut til å være en viss kontinuitet i deltakelsen noe som kan synes å være hensiktsmessig ut fra hensynet til deltakernes læring og nettverksbygging. Møtefrekvensen i ekspertgruppene og komiteene gir en indikasjon på aktivitetsnivået i den enkelte gruppen og komiteen. Hvor ofte deltakerne deltar på møter vurderes ut fra hvilket fagfeltet og ressursbruk, samt av forskjellig saksmengde på hvert område. Spørsmål stil til informantene: Hvor mange ganger i året deltar du på møter i ekspertgruppen/komiteen? (Se tabell 4.3 nedenfor).

Tabell.4.3 Møtefrekvens i ekspertgruppene og komiteene

Møtefrekvens	Antall ganger i året
2 ganger	1
3 ganger	2
3-4 ganger	3
4 ganger	
5 ganger	1

Kilde: Basert på mine intervjuer 2013.

Av tabell 4.3 ovenfor ser vi at de fleste av informantene oppgir at møtefrekvensen ligger på tre til fire ganger i året. Kun tre stykker oppgir at det har vært på fem eller flere møter i året.

På spørsmål om de norske deltakerne har valgt å delta i ekspertgruppene eller komiteene ut ifra egeninteresse eller om de har blitt beordret svarer samtlige at de har blitt bedt om å delta av sine overordnede, og at det ikke er noe enten eller. Når det gjelder områder som for eksempel miljø, mattrygghet og forbrukersaker som er sterkt involvert i EUs arbeid er deltakelse i en ekspertgruppe eller en komité en del av stillingen til de fleste av de norske deltakerne. Deltakelse er noe som er forventet av dem. På samme tid sier alle at det er et spennende arbeid og at det er svært interessant, og de fleste av deltakerne oppfatter sin rolle i komiteen som det å være representant for norske myndigheter (Mine intervjuer 2013).

4.4 Konklusjon

Innflytelse blir sett på som å påvirke og medvirke i EUs beslutningsprosesser. Innflytelse blir av mine informanter også definert som påvirkning av beslutninger enten ved å endre et forslag, eller å påvirke premissene for en beslutning. Det er vanskelig å finne en eksakt oversikt over antall norske deltakere som deltar i ekspertgruppene og komiteene under EU-Kommisjonen ettersom antallet varierer som følge av at nye komiteer kommer til mens andre slås sammen. Europautredningen slår fast at Norge har anledning til å delta i omkring 300-400 ekspertgrupper. Når det gjelder komitologikomiteene har Europalov utarbeidet en oversikt med antall norske deltakere og oversikten viser at Norge deltar i om lag 180 komitologikomiteer. Ifølge Europalov viser listen over norsk deltakelse i programkomiteer 29 komiteer Norge har anledning til å delta i. Videre har vi sett at deltakelsen varierer fra sakstype, fagkompetanse og kapasitet i departementene og direktoratene og at det hovedsakelig er personer fra sentraladministrasjonen som deltar i komiteearbeidet. Det varierer også hvor lenge deltakerne har vært medlem. Funnene viser at det er problematisk å finne nøyaktig oversikt over den norske deltakelsen i ekspertgrupper og komiteer. Det kan likevel konkluderes med at den norske deltakelsen er størst på områder som er av større betydning for Norge som for eksempel miljø og klima, forskning og utdanning og mattrygghet

KAPITTEL 5

EKSPERTGRUPPENE

De viktigste trekkene ved deltakelsen i ekspertgruppene er: mulighetene for å øve innflytelse, faktorer som påvirker innflytelsen og utfordringer og forbedringsmuligheter. Det drøftes om ekspertgruppene kan ses på som en reel innflytelseskanal og hvorvidt mulighetene for innflytelse blir brukt på en optimal måte samt hvilke andre faktorer som spiller inn på utøvelsen av innflytelse. Formålet med kapitlet er å belyse viktigheten av ekspertgruppene som en innflytelseskanal for Norge. Min konklusjon i dette kapitlet er at ekspertgruppene absolutt gir muligheter for innflytelse da det er i ekspertgruppene Norge har mulighet til øve mest innflytelse ved at vi her har full adgang. Om mulighetene utnyttes optimalt kommer an på saksområdet, men på områder som miljø og mattrygghet der Norge er aktive sies det at mulighetene utnyttes bra. Faktorer som påvirker innflytelsen er gode rutiner, langsiktig deltakelse og tilstedeværelse samt allianser og relasjoner. Utfordringene ligger i å ha tilstrekkelig med tid og en begrenset forhandlingsmakt. Forbedringsmulighetene går ut på å satse på ytterligere bruk av ekspertgruppene og delta mer aktivt i møtene.

5.1 Muligheter for innflytelse

Som beskrevet i kapittel fire blir innflytelse definert som påvirkning av beslutninger (Statskonsult 2001:6), enten ved å endre det materielle innholdet i en beslutning eller å endre mer formaliteter knyttet til et forslag uten å endre selve innholdet. Innflytelse kan også være å påvirke premissene for en beslutning (Mine intervjuer 2013). Ifølge Statskonsult (2001) gir adgangen til å delta i ekspertgrupper og komiteer muligheter for innflytelse i EUs politiske prosesser. Når det gjelder ekspertgruppene viser funnene fra mine informanter det samme, deltakelsen gir absolutt muligheter for innflytelse. Norge har på lik linje med de andre EU-landene talerett, og dermed gode muligheter til å fremme synspunkter og gode ideer. Adgangen til å delta i ekspertgruppene gir muligheter for å være med i prosessene der det skjer og få informasjon om det som skjer i EU på de forskjellige områdene. Med faglig gode innspill og kompetanse kan norske deltakere helt klart være med å påvirke en beslutning. Det er først og fremst i ekspertgruppene at Norge har mulighet til å øve mest mulig innflytelse

ettersom det er her Norge har full adgang (Gudmundsen 2013). Ifølge Tore Grønningsæter kan det ikke klages på adgangen. Også han hevder at såfremt vi har dyktige folk, samt greier å selge oss inn, så er det muligheter for innflytelse. Generelt sett respekterer Kommisjonen det som står i artikkel 99 i EØS- avtalen om at ”så straks Kommisjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtalen, skal den innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene” (EØS-avtalen, artikkel 99.1). Det som stort sett kan være problematisk er om Kommisjonen har god nok kjennskap til vår ekspertise, ettersom det er ansatt få nordmenn direkte i Kommisjonen. Det kommer stadig nye folk til i Kommisjonen som ikke var tilstede da EØS-avtalen ble til, og som trenger opplæring om EØS- avtalen. Generelt sett ligger ikke problemet på adgangen og mulighetene for innflytelse (Grønningsæter 2013).

Når det gjelder svar fra informantene i ekspertgruppene sier flesteparten at mulighetene utnyttes optimalt. For det første kommer det selvfølgelig an på saksområdet og hvor mye ressurser som legges ned og som prioriteres. Det er en generell utfordring å prioritere mellom rent nasjonalt arbeid og EU-arbeid, og hvor mye det må jobbes mot EU avhenger av prioriteringer internt. På områder som Norge er spesielt aktive, som for eksempel på miljøfeltet, blir EU- arbeidet helt klart prioritert. Som oftest er det de store landene på kontinentet og de nordiske landene som setter av mest tid og ressurser til å delta. For det andre mener de flere av informantene at mulighetene helt sikkert kunne ha blitt utnyttet bedre. Norge forsøker å spille inn konkrete forslag til regelverksutformingen på de områdene med god kompetanse og med mye erfaring. En av informantene mener at det absolutt er muligheter, men det kan sikkert optimaliseres. Det viktigste er å være tidlig på sakene og komme med konkrete forslag ettersom det å ha noe å bygge et godt forslag på er essensielt, og tilsier at det er en god løsning (Mine intervjuer 2013).

Blant respondentene er det enighet om at mulighetene for påvirkning til en viss grad kunne blitt utnyttet bedre. Det er bra på mange områder, men det avhenger av departementet eller direktoratet og hvordan de jobber. Ifølge Grønningsæter er det på områder som mattrygghet, miljø og forbrukersaker viktig at Norge deltar, og her bruker vi også mulighetene optimalt, men generelt sett er ikke det tilfelle. Grønningsæter sier videre at problemene ligger i at komitédeltakelsen ikke prioriteres nok i departementene. Forholdene har bedret seg betraktelig, men det er fortsatt store hull. De minste departementene kunne ha gjort en mye større jobb da det ofte er disse som sitter med de vanskeligste oppgavene (Grønningsæter

2013).

5.2 Faktorer som påvirker innflytelsen

Ifølge mine informanter er hjemmeapparatet, rutiner, og arbeidsformer viktige faktorer som påvirker innflytelsen. Det er helt avgjørende at de beslutningene som treffes på et område er begrunnet i gode fakta. Derfor er det viktig å ha gode rutiner for å innhente og koordinere data i hjemmeinstitusjonen. Den norske delegasjonens rolle trekkes også her frem som betydningsfull ved at den både påtar seg rollen som fasilitator, som er tilstede på møtene, og er en døråpner inn for å bygge bekjenskaper med personer i Directorates- General (DGs). En av informantene hevder at hvis det er ønskelig å oppleve møtene som meningsfulle er det viktig å få et personlig forhold til personene i DGs. Langsiktig deltakelse, og tilstedeværelse er også sentrale elementer da det ikke bare er å hoppe inn i prosessen om du har noe på hjertet. Det er nødvendig å tenke over hva man kan bidra med uten å få noe igjen for det, ved for eksempel å presentere en norsk modell på et område, dele informasjon, og bistå andre hvis de trenger tips eller ideer (Mine intervjuer 2013).

I tillegg til de overnevnte faktorene blir også allianser og relasjoner sett på som betydningsfulle faktorer som påvirker innflytelsen. Dette er svært viktige elementer grunnet Norges posisjon utenfor EU som fører til et sterkt behov for å knytte kontakter på innsiden av EU. På en side er nettverk nødvendig for å oppnå innflytelse, mens en annen side ved nettverk er det å få informasjon av de andre landene for å kunne følge med i prosessen Norge ikke har adgang til. Det kan være gull verdt for Norge å innhente dokumenter i et forum vi ikke har adgang til. Det er også i de uformelle nettverkene slik som i undergrupper (subgroups) under ekspertgruppen at Norges potensial for innflytelse er veldig stor. Undergruppene assimileres inn i en ekspertgruppe der gruppen som helhet legger premisser for videre vedtak, og i disse samtalene er det stor mulighet for gjennomslag (Mine intervjuer 2013).

5.3 utfordringer og forbedringsmuligheter

Det å ha nok ressurser blir nevnt som en stor utfordring ettersom det å ha tilstrekkelig med tid samt og klare å tenke langsiktig er essensielt for å kunne gjøre et godt arbeid. Ifølge Gudmundsen er det mange utfordringer knyttet til komitearbeidet, men den største og mest åpenbare utfordringen går på det at Norge har begrenset forhandlingsmakt i ekspertgruppene og komiteene. Slik som EØS-avtalen er satt sammen kan vi være med å delta i diskusjonene, men ikke fatte noen beslutning. Grønningsæter hevder også ressursene og kapasiteten til

departementene er en utfordring. Norge burde ifølge han gjøre som Liechtenstein og Island og prioritere både små og store saker, ikke bare prioritere de store møtene der alle departementene må være tilstede på absolutt alle sakene. De fleste store sakene vil stort sett gå igjennom uten behov for tilpasning. Det burde ha vært en form for siling for å få fortgang på saker som ligger på vent klare for gjennomgang (Grønningsæter 2013).

En annen utfordring går på det å bare ha kontakter innenfor den nordiske klikken i ekspertgruppen. Som en forbedringsmulighet kunne det ifølge informantene ha blitt dannet flere undergrupper under ekspertgruppen som hadde gjort Norges relasjon til for eksempel polske, italienske eller bulgarske representanter større enn den er i dag. Dette er en begrensning, men det har også mye med hvordan de forskjellige DGs har lagt opp møtene. Subgruppene har vist seg på flere områder å ha dannet nære og sterke nettverk som har styrket Norges innflytelsesmulighet (Mine intervjuer 2013).

Informantene mener at et klart forbedringspotensial omhandler mer satsing på bruk av ekspertgruppene som en innflytelseskanal. Det kan variere fra fagområde til fagområde, men på områder som for eksempel miljø, mat og forbrukerpolitikk har ekspertgruppene hatt stor betydning for utfallet av direktivet eller forordningen. Ifølge informantene er det lærerikt å se hvordan EU tenker politikk og gjennomføringsevne som kan tjene som en modell for norsk politikk på flere områder (Mine intervjuer 2013). Videre kommer det frem i ekspertgruppene at det er viktig å være aktiv i diskusjoner og prøve å finne gode løsninger på problemene, ikke bare referere til hvordan forholdene er hjemme i Norge. Norge er ikke aktive for å ivareta andre land sine interesser med mindre det sammenfaller med norske interesser. Det er ikke ønskelig eller i Norges interesse å bli en møteplager. Ting sies på møtet som ikke står i mandatet og da er det viktig å være sikker på at det som sies er innenfor norske holdninger til spørsmålet. En grunnleggende oppfatning handler om å huske på at man ikke kan belyse en sak dersom det innebærer et annet syn enn det som en norsk syn (Mine intervjuer 2013).

Gudmundsen påpeker at det er viktig å sørge for at de som drar til Brussel har et klart mandat og har utviklet norske posisjoner på et tidlig tidspunkt. God kommunikasjon mellom departement og etat er også nødvendig ettersom det er kjent at mange av etatene drar uten noen særlig kontakt med departementet. Mye av jobben gjøres på ekspertnivå uten at det er tilsyn videre opp i systemet. En idé ifølge han hadde vært å prøve og involvere politikere i departementene mer, ettersom de har et handikap ved at de ikke har noen rolle i komiteene og

ikke skal delta på møter slik som statsrådene i de andre EU-landene. Innflytelse krever at det menes noe så tidlig som mulig. Det finnes eksempler på at Norge ikke klarer det også, som for eksempel at det noen ganger er vanskelig å mobilisere politisk grunnet at det ofte er kompliserte saker der det er uenigheter og motstridene interesser mellom departement og direktorat. Det kan derfor være vanskelig innad i regjeringen å bli enige, men på den andre siden er det viktig å huske på at mange av sakene ikke er politikk, men fag. Dette har Norge blitt mye flinkere på etter hvert og på den måten har det også blitt lettere å utvikle norske posisjoner. Et eksempel er at det er lettere på miljølovgivningsfeltet i forhold til på områder med arbeidsrett der er det veldig politisk (Gudmundsen 2013).

5.4 Andre faktorer som påvirker

På spørsmål om hvordan de norske deltakerne blir behandlet av de de andre landene i EU, svarer informantene i ekspertgruppene at de blir behandlet bra. Etersom Norge er ikke er medlem av EU, kunne det fort blitt grupperinger med de som er med og de som ikke er med, men dette er ikke tilfelle. Det kommer også an på hvordan de norske deltakerne oppfører seg. Noen ganger er det vanlig å bli litt for ivrige og man skal passe seg for å ikke bli oppfattet som den flinkeste i klassen da dette ikke er spesielt populært blant de andre landene. Norge har mer ressurser enn mange andre, derfor er det viktig å ha og forståelse for nettopp dette. På områder hvor Norge er etablerte og har jobbet mot EU-systemet lenge, er det ikke et tema i det hele tatt. Norge blir derimot oppfattet som et rikt land med sære synspunkter i noen saker, som for eksempel i selsaken. Respondentene i ekspertgruppene mener det heller ikke blir oppfattet å være noe spesiell tilbakeholdenhet i negativ forstand. En av informantene hevder at på de områdene Norge er på linje med resten av Europa går vi kanskje ikke i første rekke og støtter opp om de forslagene som kommer. I den grad det er tilbakeholdenhet kan det skyldes det faktum at vi kanskje ikke tør å snakke og derfor er det viktig å finne den rette balansegangen (Mine intervjuer 2013).

5.5 Konklusjon

Det er først og fremst i ekspertgruppene at Norge har best muligheter for å øve innflytelse ettersom det er her vi ha full adgang ifølge EØS-avtalen. Norge har på lik linje med medlemslandene i EU talerett og gode muligheter for å fremme sine synspunkter og meninger. Om mulighetene utnyttes optimalt avhenger av saksområdet og spesielt på miljøområdet der Norge er spesielt aktive blir EU-arbeidet helt klart prioritert. Ifølge mine informanter kan mulighetene utnyttes bedre gjennom å være tidlig på sakene og komme med konkrete forslag.

Det blir fremhevet at beslutninger som er begrunnet i fakta, gode rutiner i hjemmeinstitusjonen og allianser er viktige faktorer som påvirker innflytelsen. Videre blir også Den norske delegasjonens rolle trukket frem som en viktig døråpner inn for å bli kjent med personene i de forskjellige DGs da det er nødvendig å ha et personlig forhold til disse for å oppnå innflytelse. Når det gjelder utfordringer går dette på tilstrekkelig med tid og ha kontakter utover den nordiske klikken. Som forbedringsmuligheter blir det fremhevet mer bruk av ekspertgrupper som en innflytelseskanal ettersom ekspertgruppene har betydning for utfallet av direktiver og forordninger. Å være aktiv i diskusjoner og finne løsninger på problemene er en annen forbedringsmulighet, da referanser til situasjonsbeskrivelse hjemme i Norge anses som lite tilstrekkelig. Mine intervjuer viser at ekspertgruppene er en viktig innflytelseskanal som norske myndigheter bør prioritere for det det er verdt, da det i ekspertgruppene er store muligheter for å påvirke. Spesielt i de store og viktige sakene har norske myndigheter kapasitet til å gjennomføre et omfattende medvirkningsarbeid.

KAPITTEL 6

KOMITOLOGIKOMITEENE

De viktigste trekkene ved deltakelsen i komitologikomiteene er: mulighetene for å øve innflytelse, faktorer som påvirker innflytelsen, og utfordringer og forbedringsmuligheter. Det vil i dette kapitlet bli drøftet om komitologikomiteene kan ses på som en reel innflytelseskanal hvorvidt mulighetene for innflytelse blir brukt på en optimal måte, samt hvilke andre faktorer som spiller inn på utøvelsen av innflytelse. Formålet med kapitlet er å belyse viktigheten av komitologikomiteene som en innflytelseskanal for Norge. Min konklusjon i dette kapitlet er at komitologikomiteene helt klart gir muligheter for innflytelse, men Norge er bare observatører uten anledning til å delta i avstemninger. Om mulighetene utnyttes optimalt forutsetter god fagkunnskap og avklaring av norske posisjoner på forhånd. Det blir fremhevet av informantene at mulighetene utnyttes så godt det lar seg gjøre, men kan klart bli bedre. Faktorer som påvirker innflytelsen er EU-Delegasjonen i Brussel, god kommunikasjon med de forskjellige departementene samt allianser og relasjoner med personer i komiteen. Videre fremkommer det at en naturlig utfordring for Norges del er vårt ståsted utenfor EU-samarbeidet og ikke kan stemme. Mer satsing på bruk av komitologikomiteer som en innflytelseskanal og bedre avklaring av norske posisjoner på forhånd blir fremhevet som forbedringspotensial.

6.1 Muligheter for innflytelse

På spørsmål om adgangen til å delta i komitologikomiteene gir muligheter for innflytelse svarer informantene at dette helt klart er tilfelle. Komitologikomiteene gir adgang, men Norge er bare observatører og får ikke delta i avstemninger, derimot har vi talerett på lik linje med de andre EU-landene og har derfor gode muligheter til å influere ved å fremme synspunkter og gode ideer. Flere av informantene hevder at hvis vi har gode ideer kan disse bli fulgt opp ved at enten Kommisjonen selv legger vekt på det eller at andre land henger seg på det vi mener.

Samtlige av informantene i komitologikomiteene mener at mulighetene for innflytelse utnyttes optimalt, men det forutsetter god fagkunnskap på det aktuelle feltet. Det er viktig å kjenne til sakene som skal opp til behandling og at det gjøres gode forberedelser i forkant av disse møtene. I den grad det foreligger en plan over hva som er ønskelig å oppnå på det spesifikke feltet finnes det muligheter for å få til gode resultater. Det er vanskelig å vite hvordan det skal påvirkes på en optimal måte, men alle informantene sier at de har prøvd å utnytte mulighetene så bra som mulig. Derimot hevder noen at mulighetene kunne ha blitt utnyttet i større grad, som igjen har noe med at Norge ikke er medlem av EU (Mine intervjuer 2013).

6.2 Faktorer som påvirker innflytelsen

Hjemmeapparatet, rutiner, og arbeidsformer blir gjennom intervjuene trukket frem som viktige faktorer som påvirker innflytelsen. I Komitologikomiteene svarer informantene som nevnt i kapittel fem også her viktigheten av god kunnskap om fagområdet samt det å være godt forberedt. Kommisjonen lytter til gode argumenter og anser det som nyttig når de norske representantene bidrar med innspill på bakgrunn av erfaringer eller andre konkrete eksempler. En av informantene stiller seg selv spørsmålene om det er den grundige jobbingen i hjemmeinstitusjonen med skriftlige innspill, innlegg og avklart posisjon og fullmakt som er det viktigste med innflytelse, eller det uformelle arbeidet der man stort sett er avhengig av personlighet for å lykkes. Både det å ha rutinene på plass og være god til å knytte kontakter og snakke med folk, vil helt klart være det beste. Ifølge en av respondentene gjør Den norske delegasjonen i Brussel en god jobb når det kommer til grunnarbeidet ved å knytte kontakter mot andre parlamentarikere og delegasjoner. Det er ikke alltid at de norske representantene reiser til Brussel med et klart mandat for å øve innflytelse, som kan skyldes motstridene meninger og betraktninger fra departementet. Derfor kan det være vanskelig å øve innflytelse på møtet hvis det ikke finnes klare talepunkter, da departementet eller direktoratet har divergerende syn som fører til at den minste fellesnevneren blir resultatet. De politiske hensynene i departementene kan føre til at deltakere kan tone ned profilen noe og av den grunn er det nødvendig med god kommunikasjon mellom departement, direktorat og underliggende tilsyn (Mine intervjuer 2013).

Alle respondentene i komitologikomiteene mener også at allianser og relasjoner er viktig påvirkningsfaktorer, spesielt for Norge grunnet Norges posisjon som utenfor EU. På den ene siden er det fint å ha muligheten til å kunne ringe folk som kan gi deg informasjon uten at det

slår tilbake på deg. Med nettverk og relasjoner innad i komiteen øker sannsynligheten for å påvirke et resultat ettersom det er en fordel å kjenne de andre representantene i gruppen. På den andre siden er ikke det å være aktiv en målsetning i seg selv såfremt det ikke foreligger gode og reelle innspill. Videre blir det uttalt at det er viktig å benytte både pauser og tiden i forkant og i etterkant av møtet for å pleie faglige, men også sosiale relasjoner. Det skjer mye på møtene, men mye skjer også gjennom uformelle nettverk, derfor er det en del å hente på å delta aktivt der. Det kan være vanskelig i begynnelsen fordi det kan være mer komfortabelt å gå og finne plassen sin, men etter hvert blir det gradvis lettere og prate med personer som deler dine faglige meninger (Mine intervjuer 2013).

Gudmundsen mener at faktorer som helt klart kan være med å påvirke et resultat er allianser med de andre landene i EU. I saker der Norge har sammenfallende interesser med EU er det lettere å øve innflytelse. Hovedskillet går antakeligvis i saker der EU-land har andre interesser enn Norge. Et konkrete eksempel hvor Norge har bistått i stor grad til utforming av EUs regelverk er mattrygghet hvor EU-landene har like gode regelverk og en egeninteresse i et samarbeid. Fiskedepartementene på den andre siden er et godt eksempel på at EU har hatt interesse av å bruke Norge aktivt (Gudmundsen 2013).

6.3 Utfordringer og forbedringsmuligheter

Statskonsult (1999) hentyder at mange opplever det som en utfordring å ha tilstrekkelig tid og ressurser til forberedelse i komitemøtene. Respondentene mener at dette ser ikke ut til å ha forandret seg noe i dag, men mye tyder på at de områdene som er spesielt viktige for Norge blir prioritert og får tilstrekkelig med ressurser. Ifølge informantene i komitologikomiteene ligger det en naturlig utfordring ved at Norge ikke er medlem av EU når anledningen til å stemme i EUs prosesser er fraværende, samt det faktum at Norge kun har observatørstatus i komiteene. Det sies også å være en utfordring på spesifikke områder som for eksempel genmodifiserte organismer hvor Norge har en mer restriktiv politikk enn det EU har. Norge blir i den sammenhengen sett på som bakstreverske av medlemslandene i EU som kan være utfordrende.

En av informantene hevder de norske representantene kun tar ordet i møter dersom det viser seg at en sak utgjør problemer for Norge. Påstanden illustreres gjennom et eksempel fra Samferdselsdepartementets deltakelse i et komitologimøte som gjaldt nytt direktiv om typegodkjenning av nye busser. Etter komitologikomiteen hadde vedtatt direktivet endte det

opp i EØS-komiteen for videre utredning. Direktivet ble så publisert og havnet i EFTA sin transportgruppe som bestod av samferdselsdepartementene i EFTA-statene.

Norge var på dette tidspunktet uvitende om at dette direktivet åpner for busser uten sikkerhetsbelter, altså stikk i strid med nasjonal lovgiving for sikkerhetsbelter på buss. Norge krever å få et unntak fra direktivet og EFTA kaller inn Kommisjonen til et møte hvor saken fremlegges. Representanten fra Kommisjonen hadde på forhånd sjekket referatet fra komitologimøtet og kunne konstatere at Norge hadde vært på møtet uten å si et eneste ord. En av informantene hevder eksempelet illustrerer hvilke utfordringer departementene står overfor når ofte unge og uerfarne sendes til Brussel da departementsansatte med mer erfaring bruker sin tid på nasjonale saker fremfor EU-saker. Selv om de unge komitedeltakerne gjør sitt beste krever likevel en opptreden i internasjonale fora vesentlig andre ferdigheter utover sitt fagfelt. Informanten hevder at målsettingen til departementene i Norge er at alle skal kunne reise til Brussel og delta i komitearbeidet som angår deres saksområde. Ingen personer vies ekstra oppmerksomhet og Norges representanter i komitologikomiteene kan derfor variere i store grad (Mine intervjuer 2013).

Når det gjelder forbedringsmuligheter mener informantene som nevnt tidligere i kapittelet at vi må bli enda bedre på gode innspill i møtene, samt det å avklare norske posisjoner på forhånd og ha et klarere mandat. Noe av forklaringen på sistnevnte ligger kan være mangel på avklaring mellom departementene som medfører at de norske representantene reiser med et begrenset eller lite tydelig mandat til å øve den innflytelsen vi har anledning til. Videre sies det at problemet også ligger i ankomsttidspunktet for sakspapirene fra EU. Når sakspapirene kommer sent er det vanskelig å lage en fornuftig posisjon dager før komitologimøtet. Gode forberedelser for å forstå problemstillingen som skal diskuteres er en gjenganger under spørsmål om utfordringer og forbedringsmuligheter (Mine intervjuer 2013).

På spørsmål hvorvidt det burde satses mer på bruk av komitologikomiteer som en innflytelseskanal svarer respondentene i komitologikomiteene at det er noe det til enhver tid prøves på. Dessuten påpekes viktigheten av å benytte alle kanalene som finnes for å øve innflytelse. Andre forbedringsmuligheter som blir trukket frem er å bli flinkere til å delta mer aktivt i møtene for å løse problemstillingene som er oppe til diskusjon. I likhet med svarene fra ekspertgruppene sier representantene fra komitologikomiteene at Norge ikke er aktive for ivareta andre lands interesser med mindre det sammenfaller med norske interesser (Mine intervjuer 2013).

6.4 Andre faktorer som påvirker

På spørsmål om de norske deltakerne blir behandlet godt, svarer informantene i komitologikomiteene at de nærmest blir behandlet som et medlem bortsett fra det åpenbare at det ikke er mulig å stemme i de formelle prosessene. De andre medlemslandene kan av og til sette spørsmålsteget ved aktive norske representanter når vi står utenfor medlemskapet. Ved å forklare at Norge gjennom EØS-avtalen er vedlagt det samme regelverket og de samme direktivene som EU-landene, er det derfor logisk at Norge fører tilsyn på samme måte som de andre europeiske landene. De er ikke skeptiske, men nysgjerrige. En hendelse som illustrerer hvordan Norge kan bli behandlet skjedde ved en avstemning om godkjenning av et produkt. En av de tyske representantene uten et klart mandat fra den tyske hjemmestatusjonen fikk klar beskjed fra møteledelsen om at vedkommende måtte forlate rommet dersom han ikke kunne ta et standpunkt. Det hele endte med at representanten forlot rommet med kravet om at Norge også forlot rommet. Hvis Tyskland ikke kunne være tilstede så skulle i hvert fall ikke Norge være det (Mine intervjuer 2013).

Om det med norsk tilbakeholdenhet bare er en myte eller om det er realitet i det er vanskelig å svare på ifølge Gudmundsen. For det første skyldes nok ikke norsk tilbakeholdenhet at Norges rett til å snakke er noe mindre enn de andre landene i EU. Derimot kan det ha noe med den personen som reiser til Brussel å gjøre da noen er veldig komfortable med å prate, mens det for andre sitter litt mer inne. For det andre kan norsk tilbakeholdenhet også skyldes det faktum at vi ikke er medlemmer og derfor ikke skriver oss først opp på talerlisten. Som nevnt tidligere i kapitlet er det generelt sett ikke populært å prege møtet på noen som helst måte. Som oftest er det andre meningsfeller innad i EU som er opptatt av de samme spørsmålene. Det er nødvendig å ta den plassen som trengs, men ikke mer (Mine intervjuer 2013).

6.5 Konklusjon

I dette kapitlet har vi sett at komitologikomiteene som i ekspertgruppene blir sett på som en reel innflytelseskanal, men her har Norge bare observatørstatus uten anledning til å delta i voteringer. Derimot har Norge talerrett slik som medlemslandene i EU med gode muligheter til å influere i EUs beslutningsprosess. Samtlige av informantene mener mulighetene utnyttes optimalt, men det forutsetter god fagkunnskap på feltet. Ifølge mine informanter er det vanskelig å svare på om mulighetene faktisk blir utnyttet optimalt, men dette er noe det til enhver tid prøves på hevdes det. Faktorer som påvirker innflytelsen i komitologikomiteene er

rutiner og godt forarbeid, Den norske delegasjonens rolle samt allianser med personer i komiteen. En utfordring ved komiteens arbeid er at departementene sender relativt unge og uerfarne folk til Brussel. Som forklart tidligere i kapittelet mener samtlige av informantene at preges komitearbeidet av at det sendes representanter kun med styrke innenfor sitt fagfelt, men at øvrige ferdigheter utover dette muligens ikke tas hensyn til. Å ha tilstrekkelig med tid og ressurser er også en utfordring, men de områdene som er spesielt viktige for Norge blir prioritert og blir tildelt nok ressurser. Forbedringsmulighetene ifølge informantene går ut på å bli flinkere til å avklare norske posisjoner på forhånd med et klarere mandat. Dette skyldes mangel på avklaring mellom departementene som fører til at representantene reiser til Brussel med en lite tydelig mandat og minsker derfor mulighetene til å øve innflytelse. Mine funn viser at komitologikomiteene er en nødvendig innflytelseskanal for Norge til tross for at vi bare har observatørstatus. Arbeidet i komitologikomiteene er viktig ettersom norske innspill også vil være av interesse for EU. Som regel vil det være enklere å få gjennomslag for innspill dersom disse oppleves som nyttige og relevante for medlemslandene i EU.

KAPITTEL 7

PROGRAMKOMITEENE

Muligheter for å øve innflytelse, faktorer som påvirker innflytelsen og utfordringer og forbedringsmuligheter er de viktigste trekkene ved den norske deltakelsen i programkomiteene. I dette kapitlet drøftes det om programkomiteene kan ses på som en reel innflytelseskanal og hvorvidt mulighetene for innflytelse blir brukt på en optimal måte, samt hvilke andre faktorer som spiller inn på utøvelsen av innflytelse. Formålet med kapitlet er å belyse hvorfor programkomiteene er en viktig innflytelseskanal for Norge. Min konklusjon i dette kapitlet er at programkomiteene helt klart gir muligheter for innflytelse ettersom alternativet er overhodet ingen innflytelse. Det blir hevdet at det er vanskelig å definere hva som er optimal utnyttelse av innflytelsesmulighetene, men at mulighetene blir utnyttet så godt det lar seg gjøre. Faktorer som påvirker viser seg å være tid til forberedelser, arbeidsformer og allianser. EU har blitt mer strategisk og flere land har kommet til de siste årene utfordringen er derfor å kunne komme med innspill på øverste nivå. Forbedringsmulighetene som blir beskrevet er å være mer aktiv for at arbeidet skal bli så bra som mulig og sette av mer ressurser der det finnes muligheter for å øve innflytelse.

7.1 Muligheter for innflytelse

På bakgrunn av svar fra respondentene i programkomiteene gir norsk deltakelse absolutt muligheter for innflytelse hvor alternativet er overhodet ingen innflytelse. Det kommer frem av intervjuene at programkomiteene ikke bare er en viktig kanal for innflytelse, men også en viktig informasjonskilde. Informantene understreker viktigheten av å kunne diskutere spørsmål og forskjellige problemstillinger med europeiske partnere som gir tanker for egen politikktutvikling, men som bidrar til å gi andre land gode ideer til sin politikktutvikling. Videre påpekes det av en av informantene hvor forskjellige de ulike programkomiteene i EU særlig med tanke på hvor stor grad av innflytelse en norsk representant kan utøve, men evalueringer viser at utbyttet ved å delta er stort. I intervjuene med respondentene fra programkomiteene understrekes det at det er vanskelig å definere hva som er optimal utnyttelse av innflytelsesmulighetene, men mulighetene blir utnyttet så godt det lar seg gjøre.

I Forskningsrådet nevner en av informantene at de norske deltakerne får tilgang til internasjonal kunnskapsproduksjon i et omfang som ellers ikke ville vært mulig ved at vedkommende har vært med på å påvirke utlysningene, som igjen har ført egen tekst inn i utlysningsteksten på grunn av god kunnskap og strategisk arbeid. Kunnskapsdepartementet opplyser at de høsten 2010 nedsatte ekspertgrupper med frivillige representanter fra programkomiteen for å diskutere hvordan utkastet til EUs nye rammeprogram som kommer i 2014 skulle bli. Dette viser at representantene også bruker andre muligheter som er tilgjengelig ved deltakelse også i andre grupper og fora (Mine intervjuer 2013).

7.2 Faktorer som påvirker innflytelsen

For å kunne øve innflytelse er informantene samstemte om at tiden til å forberede komitearbeidet er særdeles viktig. Desto mer tid vedkommende bruker på forberedelser desto bedre er forutsetningene for å komme med gode gjennomtenkte innspill som er politisk prioritert i Norge. Videre uttales det at arbeidsformene er et viktig element og virkemiddel for innflytelse. Særlig på forskingsfeltet hvor det for eksempel arrangeres dialogmøter mellom Kommisjonen og forskningsmiljøer i Norge og Brussel. Jobben som komitemedlem er på mange måter toveis, da vedkommende hjelper forskeren å påvirke utlysningen i Brussel samtidig som vi tar med informasjonen hjem og informerer om dette. En sentral del av forskningspolitikken er å legge til rette for og støtte forskernes internasjonale samarbeid. Forskningsinstitusjoner og bedrifter har kommet langt i å etablere et institusjonelt grunnlag for dette gjennom å styrke og profesjonalisere interne støttefunksjoner for forskerne og inngå avtaler med institusjoner i utlandet (Mine intervjuer 2013).

I programkomiteene blir det, som i ekspertgruppene og komitologikomiteene, nevnt viktigheten av å danne allianser og relasjoner. Det er ikke bare i komiteen det er viktig å være aktiv, men også på andre internasjonale arenaer utenfor EU. Det kan også være et poeng at det i større grad kan jobbes mer med alliansebygging og få forskerne til å bruke andre kanaler. Særlig i Forskningsrådet jobbes det for å få forskerne til å ta internasjonale verv ettersom det er der agendaen settes. Dette påvirker også programkomiteen da det er behov for flere innganger for å kunne øve innflytelse. Informantene mener at å skape allianser og relasjoner med de andre EU-landene er mye viktigere enn mange nordmenn tror. Når det skal samarbeides internasjonalt er det nødvendig å ha tillit til de personene man skal arbeide sammen med. Som nevnt tidligere i kapitlet det å bygge nettverk både i komiteen og på andre internasjonale arenaer veldig verdifullt. Det å delta på uformelle møter utenfor

programkomiteen er nødvendig av den grunn at det ofte er samme deltakerne som går igjen, og erfaringsmessig blir det færre store diskusjoner på møtene (Mine intervjuer 2013).

7.3 utfordringer og forbedringsmuligheter

Respondentene i programkomiteene uttaler at det er viktig å huske på at en programkomité er forskjellig fra en ekspertgruppe der representantene er likeverdige medlemmer i motsetning til programkomiteene der komitémedlemmene har status etter hvilket land de kommer fra. Etter Lisboa-konvensjonen² har medlemmene fra EU-landene også fått forskjellig status etter hvor mange stemmer de bærer med seg i porteføljen. Dette blir fremhevet som en utfordring og gjør det vanskeligere å være EFTA-representant ettersom Norge ikke lenger blir tatt med som en del av det store fellesskapet. I programkomiteene sier informantene at det har det skjedd en endring de siste årene ved at komiteene har blitt mer strategisk. EU har blitt større og det er mange flere innspill å forholde seg til og derfor har det blitt færre muligheter for å gi innspill på øverste nivå. Det er for mange land og for mange innspill for Kommisjonen å håndtere. Ifølge informantene ligger andre utfordringer helt klart i hvor mye ressurser som finnes hjemme. Fra Forskningsrådet sin side blir det hevdet at de har sett viktigheten av arbeidet som gjøres i komiteen og nok ressurser har blitt satt av til dette. På utdanningsfeltet har lederne fra DG Education and Culture de siste årene blitt skiftet ut med ledere fra DG Employment. Det er ikke lenger vanlig å holde samme ansvarsområde i mer enn fem år av gangen på grunn av korrupsjonssakene på 90-tallet. Dette har ført til at det har blitt vanskeligere å diskutere utdanning ettersom det ikke er noe respons fra møteleder grunnet manglene kunnskap på området. Dette er en viktig grunn til redusert innflytelse og driften av programkomiteen i helhet (Mine intervjuer 2013).

I følge informantene i programkomiteene blir det å være mer aktiv og å være bedre forberedt på møtene nevnt som forbedringspotensial. Dette er avgjørende faktorer for at arbeidet på feltet skal bli så bra som mulig, både i programkomiteen og på andre internasjonale arenaer. På spørsmål om det burde satses mer på programkomiteer som en innflytelseskanal svarer representantene at det er viktig å sette av ressurser til å gjøre en god jobb der det er muligheter for å øve innflytelse. Det vil være forskjellig innenfor EUs rammeprogram hvordan det øves

² Lisboa-konvensjonen er en avtale som er inngått mellom land i UNESCO og Europarådet for å legge til rette for større akademisk mobilitet mellom landene. Nå er det vedtatt nye kriterier og prosedyrer for de som skal bruke konvensjonen for å godkjenne utenlandske kvalifikasjoner innen høyere utdanning (Kunnskapsdepartementet 2010).

innflytelse og på noen felter vil det være andre komiteer utenom som er viktigere. Norge bruker de mulighetene som finnes, men det er fortsatt behov for å satse enda mer, spesielt på miljø- og klimaområdet som er et såpass bredt og viktig felt (Mine intervjuer 2013). Ifølge Grønningsæter deltar Norge på det meste av komitearbeidet, men kan helt klart bli bedre. Vi vet med sikkerhet at Norge har deltatt i rundt 80-90 prosent av komiteene under Kommisjonen. I Island og Liechtenstein er tallene langt lavere, men dette har med ressurser å gjøre (Grønningsæter 2013). Når det kommer til det å bidra mer i diskusjoner på møtene i programkomiteene er dette noe respondentene ser på som en viktig oppgave. Det å bidra i diskusjonene utover det å ivareta norske interesser er nødvendig for å få troverdighet og tillit av de andre landene. Det er ikke lett å bli respektert hvis det ikke snakkes om noe som bidrar til fellesskapets beste og er man ikke interessert i programmet som helhet er det ingen som ønsker å høre på (Mine intervjuer 2013).

Videre hevder Gudmundsen (2013) på områder som berører for eksempel fisk eller olje, at det er vitale norske interesser av både politisk og økonomisk art som blir berørt av EU-direktivene. Det samme er ikke tilfelle på for eksempel forbrukerfeltet, der forholdet er mye mer indirekte og diffust. Generelt sett kan det være slik at Norge ønsker at ting skal være på en bestemt måte. Det å bidra med den faglige kunnskapen og det faktagrunnlaget som finnes på feltet er viktig for at diskusjonen skal bli best mulig og for at en beslutning og et regelverk treffes på et riktig grunnlag. Det er ikke alltid snakk om å ivareta norske interesser, men det skal aldri være i strid med norske interesser. Gudmundsen sier at Norges bidrag i diskusjoner blir sett på som å ivareta norske interesser, samtidig er det ikke gitt at de norske interessene er så forskjellige fra det resten av Europa mener.

7.4 Andre faktorer som påvirker

På spørsmål om representantene blir behandlet bra av de andre landene i EU svarer informantene også i programkomiteene at de blir sett på som likemenn av EU-medlemslandene. Respondentene mener de norske innspillene ikke blir tatt noe mindre hensyn til enn andre. Derimot kan det merkes at det lyttes mer til de store landene, men hvis vi leverer gode innspill så er det med på å gjøre at vi blir behandlet på lik linje med de andre og at de lytter til oss (Mine intervjuer 2013). Når det gjelder norsk tilbakeholdenhet blir ikke dette sett på som et problem i noen av programkomiteene. På en annen side finnes det mange nordmenn som er beskjedne på den internasjonale arena. Dette kan ha med at det er nødvendig med opplæring i komiteen slik at det ikke oppleves som skremmende og

vedkommende vet hvordan møtene fungerer i praksis. Som nevnt i kapittel seks får ikke representantene mange minutter hver å snakke på, derfor er det viktig å velge disse minuttene med omhu (Mine intervjuer 2013).

Norsk tilbakeholdenhet mener Gudmundsen kan skyldes at representanten ikke tør å prate. Normalt vil det være vanlig å tenkte over hva har Norge å komme med, som et så lite land. Videre påstår Gudmundsen at norsk tilbakeholdenhet er det han kaller en ”kulturell greie” vi har med oss. Nordmenn kan ikke sies å være de mest utadvendte menneskene, og det kan helt klart være en utfordring. Vi blir ikke bedt om å ta ordet først og spesielt ikke etter de siste utvidelsene i EU. Det er mye som kan gjøres for å bli bedre samtidig som det er mye som ikke lar seg gjøre. Når det gjelder det sistnevnte er for eksempel det med politisk forankring veldig vanskelig å få til, som igjen har med tilknytningsformen å gjøre, altså EØS-avtalen. Når det kommer til forbedring er kompetanse og kunnskap om EU-systemet veldig viktig. Det nytter ikke bare å være flink faglig, men det er også nødvendig å vite hva EU står for. Norsk forvaltning opprettholder fokus på opplæring, ikke bare på det generelle nivå, men departementene holder også kurs og internopplæring om komitearbeidet. EU har blitt et forvaltningsorgan over det norske og av den grunn er det viktig å ha god forståelse for rammene rundt (Gudmundsen 2013).

7.5 Konklusjon

Programkomiteene som ekspertgruppene og komitologikomiteene, blir sett på som en reel innflytelseskanal der utbyttet ved å delta er stort. Programkomiteene er ikke bare en viktig kanal for innflytelse, men også en viktig informasjonskilde. Informantene hevder det er vanskelig å svare på om mulighetene blir utnyttet optimalt, men at mulighetene blir utnyttet så godt det lar seg gjøre. Faktorer som påvirker innflytelsen er spesielt tid til forberedelser ettersom jo mer tid som finnes desto bedre forutsetninger har representanten for å komme med gode innspill på møtet. Allianser blir også trukket frem som en viktig faktor ikke bare innad i komiteen, men også på andre internasjonale arenaer. En av utfordringene mener informantene ligger i at EU har blitt større og at Kommisjonen har for mange innspill å håndtere, derfor har det blitt færre muligheter for Norge å gi innspill på øverste nivå. I følge informantene blir det å være mer aktiv og å være bedre forberedt på møtene nevnt som forbedringspotensial da dette er avgjørende faktorer for at arbeidet på feltet skal bli så bra som mulig. Det vil være forskjellig innenfor EUs rammeprogram hvordan det øves innflytelse. På noen felter vil det være andre komiteer utenom som er viktigere og derfor er det

betydningsfullt å sette av ressurser til å gjøre en god jobb der det er muligheter for å øve innflytelse. Funnene viser at programkomiteene også er en viktig innflytelseskanal for Norge. Programkomiteene er som vi har sett i kapittel fem og seks forskjellige fra ekspertgruppene og komitologikomiteene. Likevel er det fortsatt viktig å benytte denne kanalen for å ha muligheten til å øve innflytelse på andre områder utenfor de fire friheter som for eksempel forskning og utdanning.

KAPITTEL 8

KONKLUSJON

Norge har gjennom de siste tjue årene blitt stadig tettere knyttet opp mot EU og overtatt eller tilpasset seg stadig mer av EUs felles politikk og regler. Som en konsekvens av EØS-avtalen påvirkes mye av Norges daglige politikk av EU ved at Norge må implementere EU-retten inn i norsk rett uten å være medlem. Modellen om flernivåstyring beskriver nettopp dette og forklarer at det åpnes for flere kontaktpunkter ved siden av regjeringsnivået og at europeisk interaksjon skjer på flere sammenvevde nivåer. Videre har vi sett at den norske deltakelsen i komitearbeidet er størst på områder av betydning for Norge som for eksempel miljø- og klima, forskning- og utdanning og mattrygghet. Deltakelsen varierer fra sakstype, fagkompetanse og kapasitet i departementer og underliggende etater.

Funnene i min analyse peker i retning av at ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteene kan ses på som en reel innflytelseskanal for norske myndigheter. Adgangen Norge har som EFTA-land til å delta i EU- Kommisjonens komiteer er den eneste muligheten Norge har til å delta direkte i fora der regelverksutformingen foregår og gir helt klart muligheter for å øve innflytelse i EU. Det er først og fremst i ekspertgruppene Norge har mulighet til å øve mest innflytelse ettersom det er her Norge har full adgang. Såfremt Norge prioriterer å sende dyktige og kompetente representanter inn i en tidlig fase av regelverksutformingen finnes det helt klart muligheter for ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteene å øve innflytelse.

Videre indikerer funnene at mulighetene utnyttes optimalt, men at det avhenger av saksfeltet og hvordan ressursene tilgjengelig her hjemme fordeles mellom nasjonalt og EU-arbeid. I komitologikomiteene og programkomiteene blir det på den ene siden hevdet at det er vanskelig å vite hva som er optimal utnyttelse av mulighetene, men de norske representantene har prøvd så godt det lar seg gjøre ved å delta der det finnes innflytelsesmuligheter. På den andre siden mener respondentene i ekspertgruppene og komiteene at mulighetene muligens kunne ha blitt utnyttet i større grad, men det skyldes utvilsomt Norges medlemskapsstatus i

EU. Informantene uttaler at mulighetene utnyttes optimalt på områder som opptar Norge særlig innenfor områder som miljø, forskning og utdanning, mattrygghet og helse. Slik som NOU (2012:2) antyder er det vanskelig å måle i hvilken grad den norske aktive europapolitikken gir resultater. Det viktigste er det løpende daglige arbeidet med å følge med på hva som skjer i EU og formidle det hjem. Inntaket til medvirkning i komitédeltakelsen kunne ha blitt utnyttet bedre ettersom den aktive deltakelsen i komiteene er krevende ved at det trengs språkkunnskaper, evner til alliansebygging og kunnskap om EU/EØS og det aktuelle saksfeltet.

Når det gjelder faktorer som påvirker innflytelsen blir det i alle tre gruppene hevdet at hjemmeapparatet, rutiner og arbeidsformer er faktorer som er helt avgjørende for at gode beslutninger skal treffes. Det er viktig med forberedelser og gode rutiner for å innhente og koordinere data i hjemmeinstitusjonen. Desto mer tid til forberedelser desto større er forutsetningene for å komme med gjennomtenkte innspill som er politisk prioritert i Norge. I både ekspertgruppene og i komitologikomiteene nevnes Den norske delegasjonens rolle som viktig, både som fasilitator på møtene og som en døråpner for å bygge bekjenskaper med personene i DGs. Allianser og relasjoner er en viktigere faktor enn det mange tror og påvirker innflytelsen særlig for Norge som ikke er medlem av EU, da det å ha kontakter innenfor komiteen øker sannsynligheten for å påvirke et resultat. I ekspertgruppene i motsetning til de andre komiteene trekkes undergruppene frem som betydningsfulle ettersom disse har stor innflytelse og legger premissene for videre vedtak i ekspertgruppen. I programkomiteene er det ikke bare innad i komiteene at allianser og relasjoner er viktig, men også på andre internasjonale arenaer, da det i programkomiteene er det behov for flere innganger for å øve innflytelse.

Utfordringene knyttet til norsk deltakelse i ekspertgruppene og komiteene er mange og representantene svarer at tilstrekkelig med tid og ressurser først og fremst er en stor utfordring ettersom dette er essensielt for å gjøre et god arbeid. En naturlig og åpenbar utfordring ligger i det at Norge har begrenset forhandlingsmakt og ikke kan være med på å ta noen beslutninger. I komitologikomiteene spesielt blir det sett på som en utfordring ved at vi bare har observatørstatus. Ifølge informantene blir det også knyttet utfordringer til at departementene sender relativt unge representanter til Brussel uten spesielt mye erfaring, da de mer erfarne departementsansatte er opptatt med nasjonale saker. Som en følge av de siste års utvidelser av EU-samarbeidet har representantene i programkomiteene større utfordringer knyttet til å gi

innspill på øverste nivå da Kommisjonen har desto flere innspill å forholde seg til.

Større satsing på bruk av ekspertgrupper og komiteer er konkrete tiltak respondentene mener må til for å øke muligheten for å øve innflytelse. Ekspertgruppene og komiteene er den eneste formelle kanalen Norge har for å øve innflytelse og informantene er samstemte om at er det nødvendig å delta mer aktivt der det finnes muligheter. Det er ifølge informantene lærerikt å se hvordan EU tenker politikk og gjennomføringsevne som kan tjene som en modell for norsk politikk. I komitologikomiteene blir det fremhevet som et forbedringspotensial å bli flinkere til å avklare norske posisjoner på forhånd og ha et klarere mandat. Informantene påpeker videre viktigheten av å ha et klart mandat på et tidlig tidspunkt, men at dette er vanskelig grunnet motstridende interesser innad i regjeringen. Det kommer frem av intervjuene at representantene i ekspertgruppene og komiteene også kan bli flinkere til å bidra i diskusjoner utøver det å ivareta norske interesser. Respondentene er samstemte rundt det faktum at Norges bidrag i diskusjoner blir sett på som å ivareta norske interesser, men samtidig er det ikke gitt at de norske interessene er så forskjellige fra det resten av Europa mener. Til slutt viser funnene i analysen at de norske representantene i ekspertgruppene og komiteene nærmest blir behandlet som et EU-medlem av de andre medlemslandene i EU. Det er sjelden snakk om forskjellsbehandling, men det har forekommet. Gudmundsen hever at norsk tilbakeholdenhet er en "kulturell greie" vi har med oss som skyldes at nordmenn ikke er de mest utadvendte. Samtlige informanter mener det kan skyldes at de er redd for å prate, mens andre mener at det har med vår tilknytning til EU å gjøre.

Funnene i oppgaven kan knyttes opp til spørsmålet om Norges tilknytningsform som oppfattes som det underliggende tema i alle diskusjoner om Norges forhold til EU. Norge har valgt en tilknytningsform til EU der vi ønsker å være med på det indre marked og andre viktige deler av den europeiske integrasjonsprosessen, men samtidig ikke ønsker å være medlem av EU. Prisen for dette er manglende demokratisk representasjon og deltakelse som har vist seg å ha negative effekter for mulighetene til demokratisk ansvarliggjøring. Uten å være medlem har Norge gjennom EØS-avtalen overtatt en stadig større del av EU-retten. Resultatet av dette er et voksende gap mellom reel deltakelse og ideen om å være utenfor EU. Mangelen på demokrati, åpenhet og debatt er den største prinsipielle utfordringen ved Norges forhold til EU og den vokser for hvert år. Samtidig er dette en utfordring som har vært der helt siden EØS-avtalen ble inngått. Inntil videre synes norsk europapolitikk å ligge fast. Såfremt eksterne begivenheter eller radikale interne omskiftninger tilsier annet. Veien

videre vil fortsatt være et Norge som er med på så mye som mulig uten å være medlem. Spørsmålet som blir stilt er hvordan dette kan fungere i praksis. Med et EU i stadig forandring vanskeliggjør det arbeidet for Norge å binde seg til EU. I følge Fredrik Sejersted (2008) fungerer dette overraskende bra så lenge det ikke settes på spissen. Dette kan på mange måter skyldes at vi har et velfungerende politisk og administrativt system som er i stand til å absorbere et fremmed regelverk. Norge har i tillegg gjennom nettopp bruken av ekspertgrupper og komiteer gjennomgående god kunnskap om hva som er under utvikling i EU.

Det er i Norges interesse å ha en velfungerende tilknytningsform som sikrer godt samarbeid med de europeiske institusjonene og medlemslandene. EØS-avtalen har bidratt til et intensivert samarbeid med EU i løpet av de siste 19 årene og norsk samfunnsliv har blitt tett knyttet til EU på flere områder. Utviklingen i Europa er derfor viktig for norske interesser og en sentral referanse for norsk innenriks- og utenrikspolitikk. Europeiseringsprosessen skaper nye muligheter og begrensninger som får konsekvenser for innflytelsen til de forskjellige aktørene på det nasjonale nivået. Selv i Norge som EØS-land har EU hatt store konsekvenser for de institusjonelle rammene for nasjonale beslutningstakere. Utviklingen i Norges forhold til EU skyldes i all hovedsak at EU har forandret seg. Hver vesentlige endring av EU har direkte eller indirekte ført til endringer i Norges forhold, som igjen har påvirket Norges forhold til EU. Som en konsekvens av EØS-avtalen påvirkes mye av Norges daglige politikk av EU og vi ser at direktorater og tilsyn kobles direkte til Kommisjonen uten å gå veien om eget departement. På den måten blir norske direktorater og tilsyn en del av to administrasjoner, en nasjonal og en europeisk administrasjon.

Litteraturliste

Bache, I. (2005) *Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance? Department of Politics*. University of Sheffield.

Bache, I. (2008) *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Rowman and Littlefield Publishers.

Claes, D.H og Tranøy B.S. (2003) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Fagbokforlaget.

Cram, L. (1998) "The EU Institutions and Collective Action: Constructing a European Interest" i Greenwood, J og Aspinwall, M. (red.), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*. London: Routledge.

EFTA (2012) *The European Economic Area and the Single Market 20 Years on*. EFTA Bulletin.

EFTA (2012) *This is EFTA*. EFTA Bulletin.

Egeberg, M. (2009) *Multilevel Governance: How Organizational Structure Affects Actual Power Relationship between Territorial Levels*. Oslo: ARENA, Senter for Europaforskning, Working paper.

Egeberg, M. (2010) *EU-administrasjonen – Senterdannelse og flernivåforvaltning*. Oslo: ARENA, Senter for Europaforskning, Working paper No:10 oktober 2010.

Egeberg, M og Trondal, J. (2009) *National Agencies in the European Administration Space: Government Driven, Commission Driven or networked?* Oslo: ARENA, Senter for europaforskning, Universitet i Oslo.

Egeberg, M og Trondal, J. (2010) *EU-level Agencies: New executive centre formation or vehicles for national control?* Oslo: ARENA, Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo,

Working Paper nr.12.

Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU*. Ekstern rapport nr.1. Oslo: Europautredningen.

Eising, R. (2004) "Multilevel Governance and Business Interests in the European Union". *International Journey of Policy*, University of Haag. Vol. 17.

EU-delegasjonen (2009) *EU/EØS-prosessen – fra ekspertgrupper til norsk lov*. Tilgjengelig fra : http://norwayportal.mfa.no/Norge--delegasjonen-til-EU/Norges_forhold_til_EU/EOS_avtalen/EOS_prosessen/EU_Norge_lovgivningsprosessen/ (Hentet 10.mars 2013).

Euractive (2013) *Delegating and Implementing Acts: The New Comitology*. Tilgjengelig fra: <http://www.euractiv.com/future-eu/delegated-implementing-acts-new-analysis-501001> (Hentet 24. mars 2013).

Eurofond (2011) *Comitology*. Tilgjengelig fra: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/comitology.htm> (Hentet 11.februar 2013).

EU- Kommissjonen (2011) *Report from the Commission on the working of committees during 2010*. Commission Staff Working Document.

EU- Kommissjonen (2012) *A review of the functioning of the European Economic Area*. Commission Staff Working Document.

EU- Kommissjonen (2013) *Departements (Directorates- General) and services*. Tilgjengelig fra http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm (Hentet 29.april 2013).

EU- Kommissjonen (2013) *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities*. Tilgjengelig fra: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.search&searchType=advanced&page=search&resetValues=1> (Hentet 15.mars 2013).

Europa (2010) *European Union legal acts*. Tilgjengelig fra: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0032_en.htm (Hentet 02. april 2013).

Europalov (2012) *EU-komiteer*. Tilgjengelig fra: <http://europalov.no/eu-komiteer> (Hentet 02. februar 2013).

Europalov (2013) *EU-programmer*. Tilgjengelig fra <http://europalov.no/EU-programmer> (Hentet 02.februar 2013).

Europalov (2013) *Kommisjonens komitologikomiteer*. Tilgjengelig fra: <http://europalov.no/innhold/kommisjonens-komitologikomiteer/id-2582> (Hentet 12.februar.2013).

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> (Hentet 19.februar 2013).

EØS- komiteen (2001) *Report and resolution on EC comitology and the EEA*. Brussel.

Gornitzka, Å og Sverdrup, U. (2008) “Who consults? The configuration of expert groups in the European Union. *West European Politics*”. 31:4, 725-750. Routledge.

Grindheim, J. E. (2009) *Stat, region, union. Flernivåstyre i Den europeiske union*. PhD avhandling. Universitetet i Bergen.

Hellevik, O. (2003) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. Utgave, Oslo: Universitetsforlaget.

Hooghe, L og Marks, G. (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham; Rowman and Littlefield.

Kassim, H, Peters, B. G. og Wright, V. (red) (2000) *The National Co-ordination of*

EU Policy. Oxford: Oxford University Press.

Knill, C og Lehmkuhl, D. (2002) ”The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms”. *European Journal of Political Research* 41: 255–280.

Kohler-Koch, B. (1996) ”Catching up With Change: the Transformation of Governance in the European Union”. *Journal of European Public Policy* 3(3): 359: 380.

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

Kunnskapsdepartementet (2010) *Lisboakonvensjonen*. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/hoyere_utdanning/lisboakonvensjonen.html?id=614766 (Hentet 28.april 2013).

Kvale, S. (2010) *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. Utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

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

Larsson T og Trondal, J.(2005) *Agenda setting in the European Commission. How the Europa Commission Structure and Influence the EU Agenda*. ARENA, Senter for europaforskning, Høgskolen i Agder.

Marks, G, Hooghe, L og Blank. K. (1996) ”European Integration from the 1980s: Statecentric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341-377.

NOU 2012:2. *Utenfor og Innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Europautredningen.

Olsen, J.P. (1996) “Europeanization and Nation-State Dynamics”. In Gustavsson, S. and Lewin, L. (red.) *The Future of the Nation State* (London: Routledge).

Olsen, J. P. (2002) “The many faces of Europeanization”. *Journal of Common Market Studies*, 40 (5): 921-952.

Pharo H. (2003) ”Ingen vei utenom?. Norge i integrasjonsprosessene i Europa 1946-1994” i Claes og Tranøy (red.). *Utenfor, annerledes, og suveren*. 102-132- Oslo: Fagbokforlaget.

Regjeringen (2011) *EFTA og EFTAs handelsavtaler*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/frihandelsavtaler/efta.html?id=438841> (Hentet 17.mars. 2013).

Repstad, P. (2007) *Mellom Nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Rosamond, B. (2000) ”Theorizing the New Europe” i Rosamond B (red.) *Theories of European Integration*. New York: Palgrave Macmillan

Ryen, A. (2002) *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sejersted, F. (2008) ”Norges rettslige integrasjon i EU”. *Nytt Norsk Tidsskrift* Nr.4.

Statskonsult (1999) *Norsk deltakelse i EU-komiteer*. Rapport 1999:06. Oslo: Direktoratet for forvaltningsutvikling. Tilgjengelig fra <http://www.difi.no/artikkel/2010/08/statskonsult-rapporter-1999> (Hentet 20.januar 2013).

Statskonsult (2001) *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer*. Rapport 2001:15. Oslo: Direktoratet for forvaltningsutvikling. Tilgjengelig fra <http://www.difi.no/artikkel/2010/08/statskonsult-rapporter-2001> (Hentet 20.januar 2013).

St.mld. nr 23. ((2005-2006)) Om gjennomføring av europapolitikken. *Tilråding fra Utenriksdepartementet av 16.juni 2006. Regjeringen Stoltenberg II*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20052006/stmeld-nr-23-2005-2006-.html?id=200812> (Hentet 04.februar 2013).

St.mld. nr 5. ((2012-2013)) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk. *Tilråkning fra Utenriksdepartementet 12.oktober 2012. Regjeringen Stoltenberg II.* Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-5--20122013.html?id=704518> (Hentet 02.mars 2013).

Store Norske Leksikon (2013) *Bundet mandat.* Tilgjengelig fra: http://snl.no/bundet_mandat (Hentet 03.april 2013).

Sverdrup, U. (2004) *Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion.* Oslo: ARENA, Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo.

Thagaard, T. (2006) *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget

Trondal, J. (2005) *De norske departementene under EØS-avtalen. Flernivådeltakelse og byråkratisk vev.* ARENA, Senter for Europastudier, Høgskolen i Agder.

Utenriksdepartementet (2012) *EU/EØS-håndboken.* Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/HandbokEUEOS.pdf> (Hentet 13.mars 2013).

Veggeland, N. (2007) "Paths of Public Innovation in the Global Age- Lessons from Scandinavia". Cheltenham: Edward Elgar Publishing

h

Yin, R. K. (2009) *Case study research: design and methods.* Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Ødegård A.M. (2008) *Norsk arbeidsliv og EØS-avtalen.* Fafo-rapport.

Intervjuer

Arne Dulsrud. Statens institutt for forbruksforskning. Intervjuet den 11. Februar i Oslo

Knut Nordviken. Mattilsynet. Intervjuet den 12. Februar i Oslo

An-Katrin Eikefjord. Mattilsynet. Intervjuet den 12. Februar i Oslo

Bjarte Heide. Direktoratet for naturforvaltning. Intervjuet den 14. Februar i Trondheim

Sverre Åril. Forbrukerombudet. Intervjuet den 19. Februar i Oslo

Eva Tverberg. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Intervjuet den 20. Februar i Oslo

Jan Ole Gudmundsen. Utenriksdepartementet. Intervjuet den 27. Februar i Oslo

Tore Grønningsæter. EFTA. Intervjuet den 1. Mars i Oslo

Ingunn Lid. Forskningsrådet. Intervjuet den 6. Mars i Oslo

Gro Beate Vige. Kunnskapsdepartementet. Intervjuet den 11. Mars i Oslo

Vedlegg

Intervjuguide

Bakgrunn:

- Hvilket departement/direktorat/etat er du utsendt fra?
- Hva er din formelle status i denne komiteen?
- Hvor lenge har du vært medlem i denne komiteen?
- Hvor mange ganger i året deltar du i møter i ekspertgruppen/komiteen?
- Har du valgt å delta i denne ekspertgruppen/komiteen ut ifra egeninteresse eller har du blitt beordret?

Om norsk innflytelse:

- Gir adgangen til å delta i ekspertgruppene, komitologikomiteene og programkomiteer muligheter for innflytelse? Er det nasjonale interesser eller sektorvise interesser?
- Utnyttes disse mulighetene optimalt?
Hvis ikke, hva kan gjøres bedre?
- Hva vil det si for deg å øve innflytelse?
- Hva oppfatter du i dag som den største utfordringen når det gjelder å øve innflytelse fra norsk side i denne komiteen?
- Kan du si litt om faktorer som påvirker muligheten for å øve innflytelse? F.eks: hjemmeapparatet, rutinene, arbeidsformer i Brussel, deltakerne selv.
- Oppfatter du deg selv som representant for Norge, eller representant for ditt ansvarsområde?
- Hvordan blir norske deltakere sett på og behandlet av deltakerne fra EUs medlemsland?
- Ser du det som din oppgave å bidra i diskusjoner utover det å ivareta norske interesser? Hvor aktiv bør man være i slike situasjoner?
- Sett fra norsk side, burde det satses mer på bruk av ekspertgruppene som innflytelseskanal, da det er her det virkelig går an å få utrettet noe?
- Hva mener du konkret kan gjøres for å bedre muligheten til å øve innflytelse i ekspertgruppene/komitéarbeidet? (mer aktiv deltakelse på møtene, satsing på å bygge nettverk og allianser).

Nettverk/fremgangsmåter:

- Hvor viktig er det å skape relasjoner og nettverk for å oppnå innflytelse?
- Kan du nevne noen konkrete fremgangsmåter når det gjelder kontakt osv?
- Er det norsk tilbakeholdenhet, og i så fall hva skyldes det?