

EØS-strategi for Utenriksdepartementet



UTENRIKSDEPARTEMENTET

EØS-strategi for Utenriksdepartementet

November 2009

- EØS-avtalen er Norges viktigste instrument i europapolitikken og UD har et ansvar for samordning av EØS-arbeidet i forvaltningen.

- Strategien nedfelt i dette dokumentet omtaler målsettinger, prinsipper og prioriteringer for UD's samordningsarbeid.

- Strategien er utformet med utgangspunkt i målsettingene for regjeringens europapolitikk og gjeldende prinsipper for ansvarsdeling mellom UD og fagdepartementene, jf retningslinjene for arbeidet med EØS- og Schengensaker.

Innhold

1	Innledning	4
1.1	EØS-arbeidet i forvaltningen og UD's rolle	4
2	Regjeringens europapolitikk og samordning av EØS-innsatsen	5
2.1	Tydelige og tidlige politiske prioriteringer	5
2.2	God samordning og utnytting av mulighetene	6
2.3	God gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene i EØS-avtalen	9
2.4	Økt kompetansebygging	9
2.5	Økt åpenhet og dialog	11
3	Tilpassing av EØS-arbeidet til endrede styringsformer i EU	14

1 Innledning

1.1 EØS-arbeidet i forvaltningen og UD's rolle

Mens fagdepartementene har det konstitusjonelle ansvar for de enkelte sektorområdene som berøres av EØS-avtalen, har UD det overordnede ansvar for at EØS-samarbeidet fungerer som fastlagt i avtalen¹. Dette følger av UD's konstitusjonelle ansvar for inngåelse av internasjonale avtaler og for Norges forhold til andre stater og internasjonale organisasjoner. Dette innebærer et særlig ansvar for samordning av norske synspunkter overfor EUs institusjoner, EUs medlemsstater, de andre EFTA-landene og EFTAs organer. UD representerer videre Norge i EØS-rådet og EØS-komiteen med underkomiteer.

UD's konstitusjonelle ansvar for utenrikspolitikken innebærer et overordnet ansvar for kontakt med Stortinget i EØS-saker. UD står ansvarlig for innhenting av samtykke i storting (samtykkeproposisjon) ved innlemmelse av EØS-regelverk som krever Stortingets samtykke. UD har videre ansvaret for halvårlige redegjørelser i Stortinget om EU/EØS-spørsmål samt konsultasjoner med Stortingets Europautvalg i forkant av møter i EØS-komiteen. UD står også ansvarlig for innhenting av samtykke i regjering (kgl. res).

UD's samordningsfunksjon utøves gjennom ledelse av EØS-koordineringsutvalget, deltakelse i spesialutvalgene og løpende kontakt med berørte departementer i konkrete saker. Koordineringsansvaret gjelder gjennom hele EØS-prosessen, dvs. fra Kommisjonen utarbeider forslag til nytt EØS-relevant regelverk, til regelverket gjennomføres i Norge. UD's hovedprioritet er å ha god prosesskompetanse på EØS og overordnet utenriks- og europapolitisk kompetanse. For å kunne omsette slik kompetanse på en god måte, vil UD påse at departementet også har en viss sektorfaglig kompetanse på prioriterte områder.

¹ Finansdepartementets koordineringsansvar for budsjett og økonomi gjelder også for EØS-saker, jf. retningslinjene for arbeidet med EØS- og Schengen saker:

<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/eu/retningslinjer12jan.pdf>

2 Regjeringens europapolitikk og samordning av EØS-innsatsen

UD har et overordnet ansvar for å samordne EØS-innsatsen mot realisering av regjeringens målsettinger for europapolitikken. Disse målsettingene er:

- tydelige og tidlige politiske prioriteringer
- god samordning og utnytting av mulighetene
- god gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene
- økt kompetansebygging
- økt åpenhet og dialog

Nedenfor følger en nærmere omtale av UD's rolle i arbeidet med regjeringens målsettinger for europapolitikken.

2.1 Tydelige og tidlige politiske prioriteringer

Det er et overordnet mål for UD å bidra til at forvaltningens arbeid er i tråd med prinsipper og prioriteringer for europapolitikken. UD ønsker særlig å bidra til tydelige prioriteringer og at innsatsen konsentreres om de saker som er spesielt viktige for norske interesser. UD skal i den forbindelse vurdere utenrikspolitiske og europapolitiske konsekvenser i konkrete saker.

EØS-arbeidsprogrammet som styringsverktøy

UD ser EØS-arbeidsprogrammet som et viktig verktøy for å ivareta de overordnede målsettingene med europapolitikken på en effektiv og helhetlig måte. Ikke minst er arbeidsprogrammet ment å bidra til en mer systematisk innsats overfor EU i en tidlig fase. I forbindelse med utarbeidingen av EØS-arbeidsprogrammet foretar alle departementer en vurdering av hvilke saker som er viktige innenfor ulike sektorer og som bør prioriteres fra norsk side. Arbeidsprogrammet, herunder norske vurderinger og oppfølgingstiltak, skal oppdateres i lys av utviklingen i EU. UD har ansvar for å koordinere dette arbeidet.

2.2 God samordning og utnytting av mulighetene

Norge har som målsetting å påvirke EU der det er mulig og hensiktsmessig. Erfaringer med EØS-avtalen viser at på saksområder hvor vi har kompetanse og viktige erfaringer, kan det være mulig å påvirke utformingen av EUs regelverk i retning av norske syn og vurderinger. Dette forutsetter at vi har tilstrekkelige ressurser og arbeider målrettet. Tidlig fokus er også viktig fordi det gjør det mulig å ta høyde for kommende initiativer fra EU i den langsiktige politikktutformingen i departementene. Det gjør det også lettere å vurdere hvilke muligheter og begrensninger som finnes når det gjelder gjennomføring på nasjonalt nivå.

UD skal gi råd og tilrettelegge for norsk medvirkning

Fagansvarlige departementer skal, i samarbeid med UD og EU-delegasjonen, identifisere EØS-relevante saker i en tidlig fase for å ivareta norske interesser. EU-delegasjonen har et særskilt ansvar for å varsle om nye initiativer og prosesser under utvikling i EU. UD skal bidra til at norske posisjoner utformes tidlig nok til at de kan brukes i arbeidet overfor Rådet og Parlamentet. Det er viktig at departementene i samarbeid med UD sørger for tilstrekkelig politisk forankring gjennom tidlig behandling i regjering og konsultasjoner med Stortingets europautvalg.

Begrenset adgang til EUs beslutningsprosess gjør det viktig å ha aktiv uformell kontakt med EUs institusjoner og individuelle medlemsstater. UD og EU-delegasjonen vil etter behov bistå ansvarlig departement i utarbeiding av opplegg for informasjon og eventuell påvirkningsstrategi overfor EU. I den forbindelse vil UD også bidra til at prosessen i EU er tilstrekkelig kartlagt.

I påvirkningsarbeidet overfor EU, vil UD medvirke aktivt i den bilaterale kontakten med EUs medlemsland. Gjennom de norske utenriksstasjonene skal UD i samarbeid med berørte departementer arbeide systematisk for å fremme norske synspunkter og interesser i viktige saker.

Økende bruk av horisontale tiltak i EU øker samordningsbehovet

Det er en generell tendens i EU til økt bruk av sektorovergripende initiativer og gjerne på tvers av den tradisjonelle søyledelingen. Eksempler er EUs integrerte

maritime politikk, energi- og klimapakken, migrasjonspakken og sosial agenda-pakken. Kommisjonens meldinger om hhv EUs arktiske strategi og EUs østersjøstrategi er andre eksempler. Utfordringene knyttet til å følge arbeidet i Rådet fra utsiden forsterkes når flere rådsformasjoner og arbeidsgrupper er involvert i behandlingen. Det samme gjelder for behandlingen i Europaparlamentet. Økende bruk av horisontale tiltak i EU - ofte på tvers av områder som dekkes av hhv EØS, Schengen og norsk samarbeid med EU på FUSP-området - bidrar til å øke behovet for samordning mellom departementene og en aktiv rolle fra UD's side.

UD skal bidra til samordning mellom berørte departementer ved behov

Samordning på tvers av departementsgrensene er i utgangspunktet et ansvar som ligger hos berørte departementer, men UD har et ansvar for å ivareta helheten og bidra til fremdrift. UD vil på prioriterte områder bidra til at det igangsettes en prosess for nødvendig faglig/politisk avklaring mellom berørte departementer slik at (foreløpig) norsk posisjon kan utarbeides.

UD vil gi økt prioritet til arbeid overfor Europaparlamentet

Europaparlamentet har økt sin betydning betydelig etter inngåelsen av EØS-avtalen. Da EØS-avtalen ble inngått var Rådet eneste lovgivende organ i EU. På de fleste områder som omfattes av EØS (og deler av Schengen) er Europaparlamentet i dag sidestilt med Rådet i EUs beslutningsprosess. Det gjør det viktig for Norge å følge behandlingen av saker i Europaparlamentet. Medbestemmelsesprosedyren (innført med Maastricht-traktaten og videreutviklet med Amsterdam-traktaten) vil ytterligere utvides til alle politikkområder unntatt FUSP ved Lisboa-traktatens ikrafttredelse. Europaparlamentets åpne arbeidsform kan gi nye muligheter for tilgang til informasjon og mulighet for norsk påvirkning.

UD vil bistå fagansvarlige departementer i kontakten med Europaparlamentet etter behov

Det enkelte departement har primæransvar for oppfølging av Europaparlamentet i aktuelle saker, dels gjennom sin fagråd ved EU-delegasjonen. UD har utarbeidet en veiledning for kontakt med Europaparlamentet. UD/EU-delegasjonen vil

EØS-strategi for Utenriksdepartementet

kunne bistå med å tilrettelegge slik kontakt etter behov. Hvilket ambisjonsnivå man skal ha i arbeidet overfor Europaparlamentet må defineres fra sak til sak, avhengig av hvor viktig saken er for Norge, forventet holdning i Europaparlamentet/Rådet, personellressurser, osv.

UD vil arbeide for at forvaltningen er representert med nasjonale eksperter i Europaparlamentets sekretariat

Utenriksdepartementet ser det som viktig at Norge benytter muligheten til å sekundere nasjonale eksperter til Europaparlamentet - i tillegg til Kommisjonen. Dette representerer en svært god anledning til å skaffe seg innsikt i Europaparlamentets virksomhet fra norsk side. UD vil derfor arbeide for at forvaltningen er representert med nasjonale eksperter på prioriterte områder i Europaparlamentets sekretariat.

Vurdering og avklaring av EØS-relevans

Spørsmål om hva som skal anses som EØS-relevant EU-regelverk oppstår særlig når EU har vedtatt nytt regelverk, og partene skal ta stilling til om og hvordan dette skal innlemmes i EØS-avtalen. Spørsmål om EØS-relevans kan blant annet oppstå fordi den dynamiske rettsutviklingen som har funnet sted i EU gjennom endringer i traktatgrunnlaget ikke er reflektert i EØS-avtalens hoveddel.

Andre utviklingstrekk som medfører utfordringer når det gjelder fastleggelse av EØS-relevans er mer bruk av sektorovergripende regelverk og styrket koordinering på tvers av de tre søylene i EU-samarbeidet. Bortfall av søylestrukturen som følge av Lisboa-traktatens ikrafttredelse vil kunne medføre nye utfordringer i denne sammenheng. Også rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen kan medføre at EØS-avtalens saklige virkeområde må vurderes i nytt lys.

UD vil fortsatt bidra aktivt til vurdering og avklaring av EØS-relevans. UD vil legge vekt på at slike problemstillinger identifiseres så tidlig som mulig i lovgivnings-/beslutningsprosessen.

2.3 God gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene i EØS-avtalen

Det stilles store krav til korrekt gjennomføring av EØS-regelverk i norsk rett. Å sikre god overholdelse av forpliktelsene i EØS-avtalen har høy prioritet. UD ivaretar i denne sammenheng et generelt koordineringsansvar for alle saker knyttet til innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen og saker knyttet til etterlevelse/håndheving av vedtatte EØS-rettsakter. UD har ansvar for EØS-rettslig utvalg og representerer Norge sammen med regjeringsadvokaten i saker i EU- og EFTA-domstolen.

UD vil legge til rette for god dialog med ESA

Erfaring tilsier at god dialog med ESA har betydning for å ivareta norske interesser, rettigheter og forpliktelser på en god måte. UD vil legge til rette for uformell dialog med ESA blant annet gjennom koordinering av de årlige møtene med ESA om aktuelle saker.

UD har ansvar for oversettelse av EØS-rettsakter til norsk

UD har ansvaret for oversettelse til norsk av rettsaktene som innlemmes i EØS-avtalen. Tidlig og god oversettelse er en målsetning og vil være et viktig bidrag til økt åpenhet og dialog om EØS-saker, jf 2.5 nedenfor. Uoffisiell oversettelse av rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen på det kommende møtet i EØS-komiteen, oversendes Stortinget før hvert møte i Stortingets Europautvalg.

Rettsaktene inneholder mange faguttrykk fra ulike områder, der UD samarbeider med fagdepartementene for å finne dekkende og riktig norsk terminologi. UD samarbeider med fagdepartementene også når det gjelder prioritering av oversettelser, med sikte på tidligst mulig oversettelse av viktige og faglig krevende rettsakter².

2.4 Økt kompetansebygging

Arbeidet med EØS-saker krever – i tillegg til sektorkompetanse – god innsikt i institusjoner og beslutningsprosesser i EU og EØS. Språkkunnskaper, innsikt i

² Termene fra rettsaktene og de offisielle oversettelsene legges inn i EØS-EU-basen, som ligger på Europaportalen og har adressen <http://decentius.hit.uib.no/udbase/home.html>

EØS-strategi for Utenriksdepartementet

arbeidsformer og evne til å bygge nettverk er også vesentlig. Det er videre viktig at det enkelte departement og underliggende organer utnytter tilgjengelig kompetanse på en god måte.

UD skal ha en pådriverrolle for å styrke EØS-kompetansen i forvaltningen

- *EU/EØS-håndboken* er et viktig bidrag fra UD's side til styrking av kompetansen i forvaltningen.
- UD har en sentral rolle i arbeidsgruppe ledet av FAD som har foretatt en gjennomgang av *nye styringsformer i EU* og konsekvenser for norsk forvaltning.
- UD bidrar i planleggingen og gjennomføring av *Difis kurstilbud innen EU/EØS*.
- UD har koordineringsansvar for oppfølging av ordningen med *nasjonale eksperter* i EUs institusjoner.³ UD vil arbeide for at departementene prioriterer flg. tiltak:
 - Bruken av nasjonale eksperter innarbeides i departementenes strategiplaner.
 - Sikre god informasjon om ytelser og ordninger før utreise.
 - Avklare spørsmålet om eventuelle helseytelser utover EØS-helsekortet.
 - Innarbeide bruk av særavtalen i tråd med gjeldende retningslinjer i statens personalhåndbok.

³ jf anbefalinger fra arbeidsgruppe med veiledende retningslinjer godkjent av Koordineringsutvalget i juni 2008

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/norsk-europapolitikk/2008/nasjonale-eksperter.html>

UD har direkte ansvar for flg. horisontale tiltak:

- Jevnlige seminarer for nye nasjonale eksperter. Det første fant sted i oktober 2009.
- Evaluering av oppfølgingen av anbefalingene i arbeidsgrupperapporten i 2010.

UD foretar høsten 2009 i samarbeid med Difi en gjennomgang av ordningen med *hospitanter* i Kommisjonen med sikte på å etablere en felles tilnærming til bruk av ordningen.

2.5 Økt åpenhet og dialog

En viktig europapolitisk målsetning er god dialog med berørte parter og publikum. Det enkelte departement har et informasjonsansvar innen sine ansvarsområder. Samtidig har UD ansvar for å bidra til realisering av regjeringens målsetninger om best mulig informasjon og dialog om europapolitikken og EØS-relaterte spørsmål. Det er etablert flere dialogfora der europapolitiske saker drøftes.

- *Nasjonalt europaforum* møtes årlig og ledes av utenriksministeren med deltakelse fra ulike miljøer som politiske partier, forskningsinstitusjoner, interesseorganisasjoner og råd, regionale myndigheter, utdanningsinstitusjoner og Sametinget.
- *Regionalt europaforum* med representanter fra lokalt og regionalt nivå og Sametinget. Møtes to ganger i året og ledes av KRD i samarbeid med UD.
- *Forum for arbeidslivets parter* møtes jevnlig både på politisk nivå og embetsnivå. Ledes av UD.
- *Europapolitisk forskerforum* møtes en gang i året og ledes av UD.
- *NGO-forum* samler frivillige organisasjoner, men også kampanjeorganisasjonene for gjennomgang av sentrale tema i europapolitikken. Møtes en gang i året og ledes av UD.
- *Europa-konferansen* arrangeres årlig i regi av Utenriksdepartementet. Formålet er å skape debatt og øke kunnskap om EU og Europa.

EØS-strategi for Utenriksdepartementet

Informasjon om EØS i det norske samfunnet

UD har ansvar for å samordne forvaltningens informasjon om EØS til berørte parter og publikum. UD har ansvar for *Europaportalen* som skal være primærkilden for forvaltningens arbeid med EØS-saker, samtidig som departementenes hjemmesider også i større grad må dekke EØS-saker. *EØS-notatbasen* inneholder informasjon om konkrete saker under utvikling i EU med betydning for Norge. Den er både et viktig verktøy for EØS-arbeidet i forvaltningen og en kilde til informasjon om EØS for berørte parter, publikum og ikke minst Stortinget.

UD ønsker, i samarbeid med berørte departementer, å arbeide for tidlig høring av nye EU-initiativer og forslag for å sikre bred forankring av norske synspunkter overfor EU.

Overfor myndigheter og interessegrupper i Norge vil det være et klart mål å koordinere og tilrettelegge informasjon på et tidlig tidspunkt. Dette er viktig for å styrke kunnskapen i Norge om de rettigheter og plikter EØS-samarbeidet gir, samt å øke Norges muligheter til påvirkning overfor EU.

Informasjon om EØS-avtalen i EUs institusjoner og EU-landene

UD har et ansvar for å sikre god generell informasjon om EØS-avtalen og de rettigheter som dette gir Norge i EUs institusjoner og medlemslandene. Hovedbudskapet for informasjon til målgrupper i utlandet vil være at Norge, gjennom EØS-avtalen, er med i EUs indre marked på linje med EUs medlemsland, med de rettigheter og plikter dette gir norske bedrifter og borgere.

UD vil aktivt bruke EØS-finansieringsordningene i arbeidet for å øke kunnskapen om EØS-samarbeidet i EU-landene.

EØS-finansieringsordningene utgjør et betydelig bidrag til økonomisk og sosial utjevning mellom fattige og rike land i EØS-området. EØS-finansieringsordningene representerer i den sammenheng også en god mulighet til å spre kunnskap om EØS-avtalens virkemåte i EØS-området.

Gjennom "EØS-informasjonsløftet" ønsker UD å bidra til å styrke den samlede informasjonsinnsatsen i forvaltningen.

En systematisk gjennomgang av eksisterende informasjon om EØS og en kartlegging av informasjonsbehovet blant ulike brukergrupper i Norge og utlandet, vil danne grunnlaget for en helhetlig informasjons- og kommunikasjonsstrategi for EØS. Strategien vil identifisere en rekke konkrete informasjonstiltak overfor utvalgte mottakergrupper i Norge og internasjonalt.

3 Tilpassing av EØS-arbeidet til endrede styringsformer i EU

Regjeringen ønsker løpende fokus på EUs institusjonelle utvikling, både når det gjelder overordnede institusjonelle reformer og den mer forvaltningspolitiske utviklingen i EU. EØS-avtalen omfatter ikke nye styrings- og samarbeidsformer i EU som er utviklet etter at avtalen ble inngått. Særlig viktige utviklingstrekk er bruk av den *åpne koordineringsmetoden* (Open Method of Coordination, OMC) og fremveksten av en "flernivåforvaltning" i EU, der deltakelse i administrative nettverk og EU-byråer står sentralt.

EØS og den åpne koordineringsmetoden

EØS-avtalen omfatter i utgangspunktet ikke deltakelse innenfor rammen av den åpne koordineringsmetoden. Åpen koordinering brukes imidlertid på områder som tematisk og politisk berøres av EØS og en aktiv tilnærming er derfor viktig. EUs integrerte maritime politikk - som baserer seg på kombinasjon av hard-law (EØS) og soft-law (åpen koordinering) - er ett eksempel.

EØS og flernivåforvaltning i EU

Etter EØS-avtalens inngåelse har det funnet sted en sterk vekst i antall EU-byråer. Fremveksten av administrative nettverk bestående av nasjonale tilsyn/direktorater og Kommisjonen er også et viktig utviklingstrekk⁴. For å få til en felles tilnærming til gjennomføring av regelverk i et utvidet EU brukes byråer og administrative nettverk for å integrere nasjonale reguleringsmyndigheter i et EU-rammeverk der Kommisjonen har en ledende rolle, såkalt "flernivåforvaltning".

Mens EØS-avtalen gir Norge adgang til ekspertgrupper og komiteer, må norsk deltakelse i administrative nettverk og EU-byråer vurderes i hvert enkelt tilfelle.

⁴ Totalt er det blitt etablert 35 EU-byråer, hvorav 21 er etablert i perioden 2000-2009. I tillegg er det de siste 5-6 årene etablert en rekke administrative nettverk innen ulike sektorer bestående av nasjonale reguleringsmyndigheter og Kommisjonen. I mange tilfelle utgjør byråene knutepunkter for slike nettverk.

Deltakelse i EU-byråer og nettverk legger også føringer for arbeidsdelingen mellom departementer og underliggende etater. Studier viser at direktorater og tilsyn (herunder norske) gjerne er direkte involvert i ulike nettverk og byråer, mens nasjonale departementer har en mer tilbaketrukket rolle.

Endrede styringsformer i EU påvirker det norske handlingsrommet i EØS-sammenheng.

- UD vil bidra til at forvaltningen er best mulig rustet til å møte de utfordringene som følger av nye styringsformer i EU:
- UD vil arbeide for at Norge får mulighet til å delta i OMC-baserte EU-prosesser med berøringspunkter til EØS. I samarbeid med berørte departementer vil UD etablere en oversikt over OMC-baserte prosesser og fora på områder som berøres av EØS.
- UD skal bidra til å sikre norsk deltakelse i viktige EU-byråer og administrative nettverk.
- UD vil sammen med berørte departementer foreta en gjennomgang av utviklingen av forholdet mellom komiteer, nettverk og EU-byråer på de ulike områdene. Dette vil være viktig for å kunne vurdere betydningen av norsk deltakelse.

Omslagsfoto: Marta Haga/UD
Design Torbjørn Vagstein

ud//snow

