

Liv Tørres

Er det EUROPEISK STANDARD over norske myndigheter?



Liv Tørres

**Er det
EUROPEISK STANDARD
over norske myndigheter?**

FAFO-rapport nr. 131

© Fagbevegelsens senter for forskning
utredning og dokumentasjon 1992

ISBN 82-7422-081-1

Omslagsdesign: Karl Rikard Nygaard

Trykk:  Folch Murtigtrykk, Oslo

FAFOs rapportserie: Fagbevegelsen og Europa

Denne rapporten inngår i en serie FAFO utgir med utgangspunkt i forskningsprogrammet Fagbevegelsen og Europa. Den felles problemstillingen er hvilke utfordringer internasjonalisering og europeisk integrasjon reiser for det norske samfunn og for fagbevegelsen på ulike felter. Siktemålet er å bidra til økt kunnskap og en åpen og nyansert debatt om Norges forhold til Europa. Programmet løper over flere år, spenner over et bredt spekter av prosjekter og problemstillinger, og har ulike oppdragsgivere og samarbeidspartnere

Internasjonalisering og europeisk integrasjon - utfordringer for fagbevegelsen.
Oppdragsgiver: LO. Medarbeidere: Jon Erik Dølvik og Dag Stokland.

Et åpnere europeisk marked - utfordringer for Næringsmiddelindustrien.
Oppdragsgiver Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund og NHO.
Medarbeidere: Arild H. Steen (prosjektleder) og Torunn Olsen.

EF-tilpasning og harmonisering av skatter og avgifter - virkninger for offentlig sektor.
Oppdragsgivere: Norsk Kommuneforbund og Statstjenestemannskartellet.
Medarbeidere: Axel Pedersen (prosjektleder) og Espen Paus.

Europeisk integrasjon, velferdsstaten og den sosiale dimensjon.
Oppdragsgiver: NORAS. Prosjektleder Kåre Hagen koordinerer arbeidet innenfor FAFOs velferdsstatsgruppe.

Sosialpolitikk og minstesikring i Europa.
Oppdragsgiver: NORAS. Prosjektleder: Ivar Lødemel.

Norsk standard under endring? Nye reguleringsmodeller for helse, sikkerhet og miljø i Europa.
Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet og Kommunaldepartementet. Prosjektleder: Liv Tørres.

Kvinner og EF.
Oppdragsgiver: Utenriksdepartementet. Prosjektledere: Kåre Hagen og Tone Fløtten

Funksjonshemmede og Europa - arbeid og sosial sikkerhet.
Oppdragsgiver: Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Prosjektleder: Tone Fløtten.

Flere av FAFOs øvrige prosjekt berører også problemstillinger knyttet til europeisk integrasjon. Ove Langeland arbeider med temaet **Overskuddsdeling og økonomisk demokrati** i et sammenliknende europeisk perspektiv. Jon M. Hippe og Axel West Pedersen sammenlikner **Velferdsordninger på arbeidsplassen og sosiale arbeidskraftskostnader** i flere europeiske land. Begge prosjektene har NORAS som oppdragsgiver. LO og NHO er oppdragsgivere for prosjektet **Norge som industrinasjon**. I flere av prosjektene samarbeider FAFO med andre norske og internasjonale forskningsinstitusjoner.

Bestilling av rapporter fra serien

Publikasjonene fra programmet har ulike analytiske utgangspunkt og de enkelte forfatterne står ansvarlige for vurderingene. Rapporter kan bestilles fra FAFO, tlf. 02-71 60 00, eller ved å skrive til vår adresse: FAFO, Fossveien 19, 0551 OSLO.

Jon Erik Dølvik, Dag Olberg og Dag Stokland

Fagbevegelsen og Europa

Internasjonalisering og europeisk integrasjon - utfordringer for fagbevegelsen

Ivar Hippe

Det nye markedet i bedrifter

Overnasjonalt eierbytte, finansspekulasjon og fusjonskontroll

Kåre Hagen

Nasjonalstat, velferdspolitikken og europeisk integrasjon

Knut N. Kjær

Fagbevegelsen og offentlig innkjøpspolitikk i Europa

Ivar Lødemel

Sosialpolitikken i EF

Liv Tørres, Jon Erik Dølvik og Dag Olberg

Ny norsk standard?

Nye europeiske reguleringsmodeller for produktsikkerhet, helse og miljø.

Espen Paus

Høyt skattet?

Skatteharmonisering og offentlig sektor i Norge og EF

Arild H. Steen

Ingen over - ingen ved siden

Konkurransemuligheter for norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri

Jon Erik Dølvik, Dag Odnes, Elisabeth M. Stene, Dag Stokland

Norsk økonomi og europeisk integrasjon

ARBEIDSNOTATER

Andreas Gaarder En økonomisk og monetær union i Europa?

Anne Rogstad Oppsigelsesvern i Norge og EF

Kåre Hansen Europeiske selskap - medbestemmelse og bedriftsdemokrati

Innhold

FAFOs rapportserie: Fagbevegelsen og Europa	3
Forord	7
1 Ny norsk standard	11
1.1 Standarder og europeisk regulering	12
1.2 Norge: Et lite land med høye målsetninger	20
1.3 Rapportens problemstillinger, disposisjon og underlagsmateriale	23
2 Hvem setter standarden for sikkerhet, helse og miljø?	26
2.1 EF og fri bevegelse av varer	26
2.2 Utarbeidelsen av et EF-direktiv	31
2.3 Fra initiativ til standard	37
2.4 Politikk: administrasjon og teknikk?	41
3 Europeisk utfordring for norsk organisering	48
3.1 Et nytt europeisk rammeverk for norske myndigheter	48
3.2 Norsk standard - en teknisk handelshindring?	50
3.3 Nye utfordringer, nye behov	52
3.4 Europeisk produktsikkerhetsarbeid og norsk myndighetsutøvelse	56
3.5 Nye oppgaver, ny organisering	59
4 Europeisering av norsk produktsikkerhetsarbeid	65
4.1 Norske myndigheters kanaler for påvirkning av EFs direktiver	65
4.2 EFTA og EF	66
4.3 Organisering og erfaringer	67
4.3 Avslutning og sammendrag	77

5 Privatisering av norsk produktsikkerhetsarbeid	80
5.1 Norske myndigheter og europeisk standard	80
5.2 Gjennomslagskraft i europeiske standardiseringsorganisasjoner	82
5.3 Norsk standardiseringsarbeid	86
5.4 Standardiseringsorganene som premissleverandør for myndighetene	88
5.5 Myndighetenes organisering og erfaringer	94
5.6 Avslutning og sammendrag	98
6 Erfaringer fra andre land	101
6.1 Elementer i europeisk forvaltningspolitikk	101
6.2 Dansk koordinering	105
6.3 Nederlandsk konsensus	111
6.4 Tysk fleksibilitet	114
6.5 Britisk sentralisering og privatisering	117
6.6 Belgisk tosidig strategi	120
6.7 Fransk sentralisering	122
6.8 Svensk europeisering og mobilisering	125
6.9 Avslutning: Enhet og diskrepans	128
7 Nye strategier for norske myndigheter?	135
7.1 Dagens problemer	135
7.2 EFTA og EØS	139
7.3 Morgendagens strategier?	147
7.4 Framtidige perspektiver og tilknyttede problemer	156
Vedlegg 1 EFs hovedinstitusjoner	158
Vedlegg 2 CENs organisasjonsstruktur	159
Vedlegg 3 EØSs institusjonell oppbygging	160
Vedlegg 4 Forkortelser	165
Vedlegg 5 Spørreskjema	168
Vedlegg 6 Offentlige organer som har fått spørreskjemaet tilsendt	178
Litteratur	179

Forord

Norges forhold til det europeiske fellesskap går i disse dager inn i en kritisk fase. Forhandlingene om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde er langt på vei fullført og spørsmålet om norsk EF-medlemsskap står på dagsordenen. Det er debatt om hvorvidt norske interesser kan ivaretas i et EØS og ved et eventuelt EF-medlemsskap. I denne rapporten skal vi konsentrere oss om et nært beslektet problem: Er norske myndigheter i stand til å ivareta norske interesser innenfor EØS og EF?

Denne rapporten er siste publikasjon i et prosjekt FAFO utfører på oppdrag fra Barne- og Familiedepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunaldepartementet og Sosialdepartementet. Prosjektets tittel er "Standardisering - innflytelse - makt. Nye reguleringsmodeller for sikkerhet, helse og miljø i Europa" og er finansiert av Finansdepartementet.

Rapporten bygger på en tidligere FAFO-rapport fra samme prosjekt: *Ny norsk standard? Nye europeiske reguleringsmodeller for sikkerhet, helse og miljø.* (Tørres m.fl 1991), og har et begrenset siktemål. For en mer utfyllende oversikt over gangen i europeisk og norsk standardiseringsarbeid henviser jeg leseren til den første rapporten som også går inn på fagbevegelsens utfordringer, organisering og deltakelse. Dessuten har prinsipielle spørsmål knyttet til mer generelle forskjeller mellom norsk og europeisk regulering av helse, sikkerhet og miljø endel plass

Dette er ingen rapport for eller mot tettere norsk tilknytning til det europeiske fellesskap. Oppmerksomheten rettes mot hvordan norske myndigheter bruker de muligheter for påvirkning som finnes og hvordan disse kan utnyttes videre.

Denne rapporten pretenderer ikke å analysere den europeiske integrasjonsprosessens årsaker og drivkrefter. Europeisk integrasjon er gjenstand for utømmelige analyser og samtidig kilde for tilbakevendende spørsmål om drivkreftene, årsaksforhold og effekter. Integrasjonsteoretikere strides om hvorvidt EF primært er et økonomisk, politisk eller kulturelt fenomen. Hvilke forhold i relasjonene mellom EFs medlemsland kan forklare tettere europeisk samhandling? Med basis i tradisjonell teori og antakelser om mellomstatlig samhandling sliter man samtidig med uforklarlige hopp og opphold i integrasjonsprosessen. EFs institusjoner har opparbeidet egeninteresser og integrasjonsprosessen har sin egen dynamikk. Dette fører oss til nok et problematisk felt i studier av EF-systemet og samtidig nok en avgrensing av denne rapporten.

Rapporten utgjør ingen uttømmende analyse av EFs beslutningsprosess og maktforhold. EFs beslutningsprosess varierer fra ett saksområde til ett annet. En studie av EFs avvikling av tekniske handelshindre sier derfor ikke stort om EFs organisering av andre arbeidsfelt.

Den samme avgrensing gjelder norsk organisering av EF-arbeidet. Jeg ønsker ikke å uttale meg om norske myndigheters tilrettelegging av europeiske oppgaver på andre saksområder, men konsentrerer meg om statsadministrasjonens virksomhet i forhold til EFs avvikling av tekniske handelshindre.

Gitt disse forbehold kan allikevel saksområdet være av interesse i et noe bredere perspektiv og fungere som en illustrasjon på europeiseringen av norsk politikk og administrasjon og de problemer dette reiser for norsk forvaltning. Det europeiske arbeidet med avvikling av tekniske handelshindre har foregått i mange år og det er inngått samarbeidsavtaler mellom EF og EFTA. Arbeidet omfatter mange og til dels motstridende myndighetsinteresser og ulike forvaltningsnivåer og eksemplifiserer hvilke nye krav som stilles til

norsk forvaltningspolitikk og offentlig styring når beslutningene flyttes til andre europeiske fora.

Rapportens grunnlag

Denne rapporten er basert på innsamlet bakgrunnsmateriale om beslutningsprosessen i EF, forholdet mellom EF og EFTA og om forhandlingene om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS). Rapporten sammenfatter resultater og analyser av allerede foreliggende, men spredte og begrensede beskrivelser på dette området. I tillegg bygger rapporten på europeisk regelverk, nye europeiske avtaletekster og materiale og inntrykk samlet inn gjennom nasjonal og internasjonal seminar- og konferansedeltakelse.

Rapporten studerer organisatorisk og administrativ utvikling på europeisk fellesskapsplan, men først og fremst på nasjonalt nivå. Her har jeg valgt en to-sidig strategi.

Først er det foretatt informantintervjuer med sentralt plasserte folk i organer som direkte eller indirekte berøres av det europeiske arbeidet med avvikling av tekniske handelshindre. En rekke norske myndighetsetater har vært behjelpelige med informasjon. I tillegg vil jeg framheve Norges Standardiseringsforbund for gode og hjelpsomme kommentarer. Berørte organer i Danmark, Sverige, Brussel og Luxembourg har dessuten gitt god veiledning. Jeg vil gjerne takke alle for nyttig og kunnskapsrik informasjon.

I tillegg har jeg foretatt en spørreundersøkelse blant norske embetsfolk som arbeider med avvikling av tekniske handelshindre. Hensikten med dette var å kartlegge myndighetenes deltakelse, organisering og innflytelse i europeiske fora.

En rekke kolleger på FAFO har bidratt med gode innspill. Jeg vil spesielt takke Jon Erik Dølvik og Dag Olberg for godt og lærerikt samarbeid om prosjektets første rapport. I tillegg vil jeg takke Kåre Hagen og Arild Steen for verdifulle kommentarer til denne nye rapporten.

Referansegruppen for prosjektet har bestått av Sverre Rød Larsen og Erik Skaudal fra Barne- og Familiedepartementet, Per Anders Stalheim fra Forbrukerrådet, Bjørn Henrik Lund og Bodil Stueflaten fra Kommunaldepartementet, Turid Sand, Guri Sandborg, Sunniva Sætevik og Magnar Ødelien fra Miljøverndepartementet, Arve Kobbersletten og Leif-Helge Salomonsen fra Næringsdepartementet, Øystein Opdahl og Heidi Stien fra Sosialdepartementet samt Geir Bekkevold og Åse Bjerke fra Utenriksdepartementet. En spesiell takk til disse for nyttige og interessante innspill.

Rapportens vurderinger er selvfølgelig utelukkende forfatterens ansvar.

Grünerløkka Februar 1992

Liv Tørres

1 Ny norsk standard

De fleste av oss ofrer ikke standarder særlig oppmerksomhet. Vi tar det som en selvfølge at TV-pluggen passer i kontakten og at papiret passer til kopimaskinen. Likefullt er slike selvfølgelige standarder satt på dagsordenen både i Norge og EF, og de er tema for denne rapporten.

Det er først når det *ikke* finnes ensartede standarder man blir oppmerksom på dem. Vi tenker sjelden over at det finnes fire internasjonale standarder for stikkontakter, men vi reagerer når medbrakte elektriske apparater ikke passer i støpslene i andre land eller når nett-spenningen er feil. Vi tenker som regel heller ikke over at amerikanerne bruker et særegent papirformat, med mindre vi skal bruke papiret i en kopimaskin eller sette det i en ringperm som er tilpasset vår standard. På samme måte reagerer vi når vi ikke får eksportert våre varer fordi andre land opererer med andre standarder.

Et viktig mål ved EFs indre marked og EØS er fri varebevegelse, uten slike barrierer som nasjonale særkrav og standarder medfører. Dermed må *tekniske handelshindre*, ulike nasjonale krav til produkters egenskaper, merking, testing og kontroll, avvikles. EF gjennomfører dette hovedsaklig ved å bygge opp felles regelverk. EFs institusjoner fastsetter generelle krav, men utformingen av detaljene delegeres til private standardiseringsorganisasjoner.

Det er allerede et sterkt press mot Norge for å tilpasse norske forskrifter og standarder til de felleseuropeiske. Premissene for hvordan norske interesser ivaretas legges i økende grad av EFs regelverk og i private europeiske fora. Samtidig er det mulig å være med å påvirke de kravene som stilles dersom vårt forvaltningsapparat er i stand til det. Effektiv tilrettelegging og organisering av myn-

dighetenes deltakelse er avgjørende for å kunne påvirke europeiske produktkrav og standarder.

Er det europeisk standard over myndighetene slik at våre interesser blir ivaretatt og får gjennomslag i europeiske organer? Sagt på en annen måte: Finnes det et norsk apparat som effektivt ivaretar myndighetenes nye oppgaver, deltakelse og innflytelse i europeiske fora?

1.1 Standarder og europeisk regulering

En standard kan betraktes som en avtale om kobling av problemer og løsninger. Selv om flere virkemidler kan anvendes blir man enige om en fasit. Internasjonale, europeiske og nasjonale standardiseringsorganisasjoner utarbeider standarder for varer eller tjenester ved å fastsette materiale, prosesser, dimensjoner, kvalitet, terminologi eller funksjons- og sikkerhetskrav.

Uten standarder kan alt skje. Uten felles språk blir menneskelig kommunikasjon vanskelig, uten en felles norm for tall og verdi svikter forutsetningene for effektivt varebytte. Hvis mennesker skal leve og virke sammen, må handlingsrommet begrenses for at de skal finne fram i det.

Mulighetsrommet ved manglende felles standarder kan settes på spissen:¹ hvis en har 100 stikkontakter og 100 støpsler kan disse kobles på 10 000 ulike måter. Hvis en nummererer 10 dokumenter, kan de stilles opp i 3 628 800 alternative rekkefølger!

Behovet for ensartede standarder for vekt og lengde ligger langt tilbake i historien. Lengdemål ble basert på menneskekroppen og kongens arm eller fot ble gjenstand for hele samfunnets måling av lengde og areal. Etterhvert oppstod imidlertid et behov for standarder

1 Tallene er beregnet av Hernes (1982c) med andre eksempler.

som ikke skiftet når kongen fikk nytt format. Ettersom den internasjonale handelen økte ble behovet for felles stabile standarder ytterligere forsterket.

I nyere tid har internasjonale standarder for skruegjenger blitt karakterisert som en "revolusjon i det stille og med en teknisk-økonomisk gevinst uten motstykke" (Romstad 1989). Samtidig som millimeterskruer er anerkjent i store deler av verden brukes imidlertid fortsatt tommeskruer i USA. Det blir både kostbart og komplisert for bilindustrien å produsere to biler; en med millimeterskruer til det europeiske markedet og en med tommeskruer til USA.

Utviklingen av standarder er viktig av flere grunner. Felles standarder kan for det første bidra til å redusere usikkerhet og omkostninger ved å inngå et bytte eller utføre en handling (transaksjonskostnader).² For det andre legger standarder til rette for masseproduksjon og effektiv konkurranse ved å gjøre produksjon og handel rasjonell og redusere markedsføringskostnader. Antall varianter av samme produkt begrenses og det skapes større entydighet i kontraktsforholdet mellom kjøper og selger. Standarder forenkler kommunikasjonen mellom produsenter og kunder, ved at produktene gis entydige kjennetegn. For det tredje skal standarder ivareta samfunnets krav til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø og derigjennom skape tillit på markedet.

Et fritt marked er en ufullkommen selvregulerende mekanisme. Bedrifter vil gjerne søke å unndra seg effektiv konkurranse for å beskytte egne markedsandeler. Virkemidlene kan være monopol-dannelser, etablering av merkevarer eller at bedriftene søker å splitte opp markeder ved hjelp av særegne krav til varers delkomponenter, dokumentasjon eller annet som virker ekskluderende for andre fabrikanter. Standarder kan med andre ord splitte markeder og forhindre effektiv konkurranse selv om hensikten er den motsatte.

² Hernes (1982c) har definert begrepet.

Nasjonale standarder har ofte blitt utviklet med sterk medvirkning av næringslivet som ønsker konkurransefortrinn eller beskyttelse mot utenlandsk konkurranse på hjemmemarkedet. I 1986 utviklet Japan en standard for skiutstyr som favoriserer japanske produsenter. I følge Forbrukernes Produktsikkerhets Forening i Japan var denne standarden utviklet:

"taking into consideration the peculiarity of Japanese skiing such as the bad quality of Japanese snow and the narrowness of skiing grounds."³

Belgiske krav om at smør må selges i firkanter av bestemt størrelse, norske krav om at margarinpakker må ha kubisk form, franske krav som setter størrelsen på campingvogners vinduer slik at tyske vogner ikke kan importeres og spanske påstander om at belgisk øl innebærer en helsefare for spanjoler er flere eksempler hvor nasjonalstatene stiller tekniske krav som splitter opp markedene og begunstiger innenlandske produsenter⁴. I Cassis de Dijon-saken stanset tyske myndigheter import av fransk likør fordi den ikke var sterk nok til å tilfredsstille de tyske krav til alkoholinnhold i brennevin og dermed ville medføre helserisiko for tyske forbrukere. De fikk ikke medhold i EF-Domstolen.

Selv om næringslivet hyppig har tatt initiativet til og vært pådriver bak nasjonal standardiseringsvirksomhet har de gjerne samarbeidet med forbruker-, arbeidstaker- og miljøverninteresser. Myndighetene har hatt kontroll og tilsyn med at standardene også ivaretar slike hensyn. På dette grunnlag finner man ofte overlappende

3 Eversly (1991) refererer til: "International Trade and Consumer Interests" *Committee on Consumer Policy*. OECD. CCP (89) 2, (2nd rev) 19 March 1990.

4 Mange av disse sakene er nå løst. I 1988 mottok Kommisjonen nesten 1400 klager fra bedrifter som mente de var diskriminert av slike tekniske handelshindre (Economist 20-26 januar 1990).

industri og helse-, sikkerhet og miljøinteresser i felles nasjonal front mot utenlandsk import.

Fri konkurranse hemmer ikke bare effektiv konkurranse, men undergraver samtidig sosiale hensyn. Perfekt frikonkurranse forutsetter sterke, rasjonelle forbrukere for at kvalitet skal komme til uttrykk i lave priser. Slike forutsetninger holder ikke. Forbrukerne er påvirkelige, usikre, mangler informasjon og motarbeider hverandre. Det er heller ikke alle preferanser som blir, eller kan bli, prissatt. Samtidig kan et fritt marked strukturere alternativene på en slik måte at det ikke registrer faktiske interesser og klare ønskemål (Hernes 1982b). For å sikre velferd, helse og miljø må politikken gripe inn og regulere markedet.

EFs regulering

Et av de viktigste hindringene for et felles EF-marked historisk sett, har vært nasjonalstatenes ulike krav til produkters egenskaper.⁵ Nasjonale regler for produktsikkerhet er ofte begrunnet i beskyttelse av ytre miljø, arbeidsmiljø og/eller hensyn til forbrukerne, men et vel så viktig mål har vært å verne egne produsenter mot konkurranse utenfra. På midten av 80-tallet fantes det rundt 100 000 nasjonale standarder innen EF. Tekniske handelshindre i form av ulike nasjonale forskrifter eller standarder er anslått til å koste nesten 300 milliarder kroner årlig⁶ bare på det vest-europeiske markedet fordi de tvinger bedrifter til å enten utvikle mange varianter av samme produkt eller ensidig satse på hjemmemarkedet.

På denne bakgrunn besluttet EF å rette søkelyset mot avvikling av tekniske handelshindre. Realiseringen av *reell* frihandel skal nå følge to prinsipper: For det første "Cassis de Dijon-prinsippet", om

⁵ Europeisk næringsliv gir uttrykk for at tekniske handelshindre er av de største barrierene mot realiseringen av et åpent europeisk marked (Cecchini 1988).

⁶ Ringstedt 1990.

gjensidig godkjenning av nasjonale regler slik at en vare som er legalt produsert i ett medlemsland, fritt skal kunne omsettes i et annet.⁷ For det andre skal EF etablere felles regler på områder man antar berører beskyttelse av miljø, forbrukersikkerhet eller arbeidsmiljø. Dette gjelder følgelig de kjerneområder hvor nasjonalstatene stiller svært ulike krav.

Interesser, spenninger og konflikter

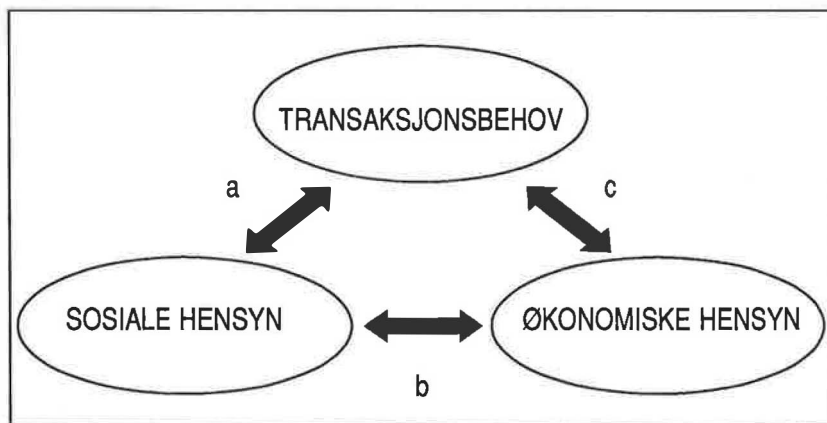
Felles regulering av produktkrav og standarder skal ivareta ulike hensyn (jfr. figur 1.1): for det første behovet for redusert risiko ved transaksjoner, for det andre økonomiske hensyn og for det tredje sosiale hensyn. Disse behovene kan berøre forskjellige interessegrupper på ulike og tildels motstridende måter. Sosiale hensyn ivaretar interessene til forbrukere, arbeidstakere og miljøverninteresser. Transaksjonsbehov ivaretar interessene til overnasjonale interesser og økonomiske hensyn ivaretar interessene til næringslivets ønske om proteksjonisme og splittede markeder.

Uenigheten om standarder dreier seg ikke om behovet for standarder, men om standardens *beskyttelsesnivå*. Spørsmål om forbrukerbeskyttelse eller proteksjonisme skaper stadig spenninger også i utviklingen av ensartede internasjonale standarder. Tre konfliktdimensjoner er sentrale. Den første (a) berører forholdet mellom overnasjonalt behov for samhandel og harmonisering og nasjonalstatens behov for særkrav utfra beskyttelse av sosiale hensyn. Den andre konfliktdimensjonen (b) knytter an til vare- og arbeidsmarkedsrelasjoner, dvs. spenninger mellom kvalitet og pris - mellom forbrukere og arbeidstakere på den ene siden og produsenter på den andre siden. En tredje dimensjon (c) berører forholdet mellom overnasjonal harmonisering og et nasjonalt ønske om proteksjonisme.

⁷ Domsavgjørelse 20, Februar 1979. For nærmere behandling, se Almestad 1990, Gabrielsen og Pålsson 1990 og Vesterdorf 1991.

Det er imidlertid viktig å understreke at denne konfliktmodellen tjener som et teoretisk utgangspunkt. Grad og type av konflikter vil veksle mellom ulike saksområder og med ulike interessegruppers deltakelse og ressurser.

Figur 1.1 Standardisering og spenninger



Forbrukerne vil ha sterke interesser forbundet med kvalitet og sikre produkter. Regler for produkters innhold, retningslinjer for produksjon og forbruk, regler for oppbevaring og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer og grenser for utslipp av slike stoffer berører både miljøvern, arbeidsmiljø og forbrukerinteresser. Samtidig kan forbrukerne ha interesse knyttet til sammenliknbare og utskiftbare produkter og ha fordeler av stordrift og masseproduksjon som det indre marked og standardiseringsvirksomheten skal fremme. Undersøkelser tyder på at produsenter gjennomgående holder høyere priser hjemme enn på eksportmarkeder (Norman & Orvedal 1990).

Der krav til helse, sikkerhet og miljø reguleres på fellesskapsplan, kan spenninger mellom pris og kvalitet reduseres og produktsikkerhet og miljø i mindre grad være et konkurranseelement internt på det europeisk marked. På disse områdene kan nasjonalstaten hverken

stille høyere eller lavere krav til produktet. På denne måten *kan* konflikter mellom produsenter og forbrukere reduseres til "fordel" for en konflikt mellom ønsker om nasjonale særkrav og ønsker om overnasjonal harmonisering.

På de områder hvor det nå utvikles felles europeisk regelverk for produktkrav, vil det trolig være andre og sterkere interessekonflikter enn på områder hvor det ikke finnes felles regler. Der krav til helse, sikkerhet og miljø reguleres på fellesskapsplan, vil spenninger mellom pris og kvalitet reduseres og produktsikkerhet og miljø i mindre grad være et konkurranseelement på europeiske markeder. Derimot kan konfliktene mellom ønsker om overnasjonal harmonisering og ønsker om nasjonale særkrav bli sterke.

Hva så med konflikter mellom sosiale og økonomiske hensyn? Forholdet mellom pris og kvalitet er ikke nødvendigvis preget av konflikt. Produsentinteresser er ikke knyttet bare til billige konkurransedyktige produkter. Næringslivet er forbrukere av innsatsvarer og stiller dermed krav til sine underleverandører om sikre miljøvennlige produkter. Høye krav til produktsikkerhet og miljø kan også være en konkurransefordel ved at kvalitetskrevenne forbrukere og streng regulering av produktkrav kan fremme innovasjon og produktivitetsutvikling (Porter 1990). Også forbruker- og arbeidstakerinteressene kan sprike i forbindelse med regulering av produktsikkerhet på det europeiske markedet. Europeiske produsent-, forbruker- og arbeidstakerinteresser kan på mange områder splittes av nasjonale strategier og preferanser.

Antakelsene om en nødvendig konflikt mellom produsenter og forbruker- og arbeidstakerinteresser er utbredt, men forenklet. Argumentet er at strenge avvikende krav til produkter kan fordyre produksjon og svekke konkurranseevnen. Her kan det ligge en konflikt mellom produsentenes ønske om billig konkurransedyktig produksjon og arbeidstakernes og forbrukernes ønske om sikre kvalitetsprodukter. Høye nasjonale standarder for varetakelse av

sikkerhet, helse og miljø kan på kort sikt innebære en konkurranse-ulempe og bidra til at produksjon overføres til områder med lavere arbeids- og miljøkostnader.

På de områder EF bygger ut felles regelverk vil de samme produktkrav og standarder gjelde over hele Europa og trusselen om miljødumping kan på disse vareområdene begrenses. Avstanden fra høy- til lavkostland i Europa reduseres og konfliktene mellom produsenter og forbrukere kan modereres.

Hvilke konflikter kan utkrystallisere seg mellom overnasjonal harmonisering og maksimalt effektiv konkurranse på den ene siden og næringslivets ønske om konkurransefortrinn på den andre? For eksporttrettet industri vil avvikende, nasjonale krav til produkter fordyre produksjon og distribusjon. For hjemmebasert industri kan derimot nasjonale særkrav fungere som et proteksjonistisk hjelpemiddel.

Ensartede standarder skaper mer stabile rammebetingelser som også er i næringslivets interesse. Samtidig vil næringslivets fordeler av europeisk harmonisering og effektiv konkurranse være avhengig av om deres egen produksjon allerede er tilpasset de europeiske standardene som utvikles.

Nasjonal eller overnasjonal

På kort sikt kan muligheten for konflikter mellom produsent- og brukerinteresser overskygges av spenninger knyttet til varetakelse av nasjonale interesser. Uavhengig av nivå for produktsikkerhet og miljø vil næringslivet ha sterk umiddelbar interesse forbundet med å få egen nasjonal standard etablert som europeisk standard. Når 12 eller 19 nasjonale produktkrav skal harmoniseres, vil etableringen av nasjonal standard som europeisk standard gi konkurransefortrinn ved at egen produksjon allerede er tilpasset den. Tyske forbrukere, arbeidstakere og produsenter kan dermed ha felles interesser i å få etablert nasjonale standarder for maskiner som europeiske standarder. Likeledes kan britiske forbrukere og produsenter ha overlappende

interesser i å fremme engelske standarder for personlig verneutstyr som europeisk standard.⁸

I standardiseringsarbeidet kan slike konflikter mellom overnasjonal harmonisering og nasjonal proteksjonisme komme til konkret uttrykk i konflikter mellom forskjellige nasjonale delegasjoner der produsentinteresser er sterkt representert. Eller i motsetninger mellom på den ene siden delegasjoner dominert av næringslivet og på den andre siden delegasjoner der forbruker- og arbeidstakerinteressene står sterkt.

EFs fellesregulering er ment å bygge bro over en mulig konflikt mellom handels- og næringsinteresser og varetakelse av sikkerhet, helse og miljø. EFs rammeregulering kan derfor oppfattes som en teknifisering av politiske spørsmål: motstridende interesser skal løses og forenes i private organisasjoner der interesseavveinger tilsløres som tekniske løsninger.

Ett lands forbrukerbeskyttelse oppleves ofte av andre land som tekniske handelshindre. Heri ligger også standardens normdannende eller politiske karakter. Utvikling av standarder har tradisjonelt vært et spørsmål om tekniske løsninger og uenighet primært en følge av teknisk innovasjon, utvikling og konkurranseforhold. Med EFs fellesregulering og bruk av standarder på områder som er preget av sikkerhetsrisiko, blir utvikling av standarder mer preget av politisk avveining og samordning mellom ulike samfunnsmessige interesser.

1.2 Norge: Et lite land med høye målsetninger

Det finnes ulike meninger om hvorvidt avviklingen av tekniske handelshindre gjennom EFs fellesskapsregler vil medføre en generell

⁸ Krav som i dag settes i britisk standard (BS 6658 Kitemark), vil trolig ikke inngå i ny europeisk standard (Eversly 1991). Britiske myndigheter og motorsyklister må i så fall akseptere omsetning av hjelmer med dårligere beskyttelsesnivå i framtiden.

dumping eller heving av kravene til produktsikkerhet og miljø i Europa. Beskyttelsesnivået vil avhenge av hvilke interesser som deltar i det europeiske arbeidet og styrkeforholdet mellom deltakerne.

Nye oppgaver for norske myndigheter

Europeiske standardiseringsorganisasjoner overtar oppgaver som tidligere lå innenfor norske forskriftsmyndigheters ansvarsområde. Dermed sparer statlig og kommunal forvaltning ressurser ved å redusere behovet for norsk regulering. Samtidig vil europeisk regulering og standardisering kreve myndighetenes innsats på nye områder.

Standardiseringsutvalget (1990) sier at forskyvnungen i tyngdepunktet for standardiseringsinteressene fra begrensede næringsinteresser mot brede samfunnsinteresser betinger sterkere medvirkning av offentlige myndigheter. Det er viktig at forskriftsmyndighetene deltar aktivt i arbeidet for å forhindre at de må henvise til standarder de ikke selv har vært med på å lage eller går gode for.

Spenninger og dilemmaer for norske myndigheter

Beskyttelse av helse, sikkerhet og miljø har i Norge vært relativt sterkt preget av politikk og offentlig regulering. Den største utfordringen for norske myndigheter er å videreføre slike nasjonale oppgaver i europeiske fora. Dette avstedkommer en rekke konkrete spørsmål.

For det første: hvordan skal myndighetene ivareta norske forbruker, arbeidstaker og miljøverninteresser samtidig som man sikrer norsk industri best mulig konkurransevilkår på det europeiske marked? Dess mindre avstanden er mellom norske og europeiske produktkrav, jo bedre konkurrerer norske bedrifter på utemarkedet. Norske myndigheter vil derfor ha langsiktige interesser av å kombinere nedbygging av tekniske handelshindre med å heve standarden hos handelspartnerne og/eller få utviklet felles europeiske

standarder på et *høyt* nivå som også kan tilfredsstille forbruker, arbeidstaker og miljøverninteresser.

For det andre: hvordan skal myndighetene balansere motstridende nasjonale interesser når beslutninger flyttes til europeiske fora? Konflikter mellom næringsinteresser og sikkerhet og miljøinteresser som tidligere var et nasjonalt anliggende vil nå flyttes til et overnasjonalt nivå.

For det tredje: Når mulighet for nasjonal kontroll reduseres, blir det viktig å delta i de europeiske organisasjonene. Spørsmålene er ikke lenger bare knyttet til norsk akseptnivå og tilpasningsdyktighet, men i hvilken grad vi kan påvirke det europeiske arbeidet. Myndighetene kan søke å påvirke EFs regelverksarbeid gjennom EFTA. Videre kan myndighetene delta i det europeiske standardiseringsarbeidet gjennom Norges Standardiseringsforbund og fagorganene. Spørsmålet for norske myndigheter er om de formelle kanalene for deltakelse også er de mest *effektive* for å gi innflytelse.

For det fjerde: Europeisk harmonisering og standardisering framtvinger ny prioritering av ressurser, målsetninger og strategier fra norsk side. De organisasjons- og deltakelsesmønstre vi har i dag er utviklet over lang tid og er tilpasset *nasjonalstaten* som det viktigste instrument for markedsregulering. Europeisering og privatisering av norsk produktsikkerhetsarbeid reiser viktige spørsmål om fordeling av ansvar og oppgaver mellom ulike aktører på nasjonalt nivå. Intern organisering av det europeiske arbeidet og samordning mellom ulike interesser, forvaltningsnivåer og sektorer er viktig for myndighetenes styrings- og påvirkningsevne i forhold til internasjonale organisasjoner og beslutningsprosesser.

Norske myndigheter og interesseorganisasjoner mobiliseres. Tidligere undersøkelser viste imidlertid at de mangler ressurser til effektivt å påvirke det europeiske arbeidet (Tørres m.fl 1991). Det er derfor nødvendig med kunnskaper for å kunne følge arbeidet og se hvor og hvordan egne interesser berøres. Språkferdigheter, teknisk

kompetanse og forhandlingsegenskaper er nødvendig for at deltakerne faktisk skal kunne påvirke arbeidet. Vår tidligere undersøkelse pekte også på at myndighetene var i en situasjon hvor det var uklart hvilke allianser og organisatoriske strategier som vil være mest fordelaktig framover. Valgene står mellom å satse ressurser på nasjonalt, nordisk eller europeisk nivå; mellom å påvirke de politiske rammebetingelsene i EFs direktiver, i de europeiske standardiseringsorganene eller i forhold til begge fora; mellom bruk av ulike styringsprinsipper i forhold til nasjonale standardiseringsorganer; ramme-regulering, målstyring eller detaljstyring; mellom sektorvise allianser på nordisk og/eller europeisk nivå eller et bredere fellesskap på tvers av faginteresser; mellom faste allianser eller fleksibelt samarbeid; mellom hvilke oppgaver som skal tillegges sentralforvaltningen og hvilke de ytre etater; mellom nasjonal politisk samordning og desentralisert ansvar? I disse dilemmaene fra vår forrige rapport ligger myndighetenes utfordringer framover og temaet for denne rapporten.

1.3 Rapportens problemstillinger, disposisjon og underlagsmateriale

Vi ser på norske myndigheters deltakelse og innflytelse i forhold til EFs politiske organer og de europeiske standardiseringsorganene. Innledningsvis reiste vi spørsmål om det er organisert et effektivt apparat for varetakelse av norske interesser i det europeiske produktsikkerhetsarbeidet. Effektivitet forstås som prioritering av satsningsområder og gjennomslagskraft på de områder man velger å engasjere seg. Spørsmål om norske deltakelse og innflytelse reiser en rekke problemer som vil behandles utover i rapporten.

I rapportens andre kapittel retter vi søkelyset mot den europeiske beslutningsprosessen som leder fram til vedtak av en standard:

- * i hvilke fora, med hvilke aktører og på hvilket stadium legges premissene for produktsikkerhetskravene i EFs direktiver og de standarder som til slutt vedtas?

I kapittel tre ser vi nærmere på norske myndigheters utfordringer framover. Vi tar utgangspunkt i en sammenlikning av norsk og europeisk regulering og reiser spørsmål ved:

- * hvilket organisatorisk apparat er nødvendig for å ta hånd om nasjonale myndigheters nye oppgaver?

Spørsmålet om vi har et slikt apparatet i dag reises i kapittel fire:

- * er norske myndigheter med og legger premissene for produktsikkerhetskravene i EFs direktiver?

I kapittel fem drøftes myndighetenes deltakelse og organisering i europeisk standardiseringsarbeid:

- * i hvilken grad er norske myndigheter med og påvirker det europeiske standardiseringsarbeidet?

Andre lands erfaringer kan gi verdifullt grunnlag for vurdering av norske myndigheters strategier. Kapittel seks konsentreres derfor om:

- * hvordan har myndighetene i andre europeiske land organisert forvaltningen i forhold til det nye europeiske arbeidet?

I kapittel syv sammenfatter vi analysene og drøfter mulige strategier:

- * hva er dagens problemer og hvordan kan de møtes?
- * hvordan kan vi få større gjennomslagskraft i europeiske fora: ved å finne nye alliansepartnere eller ved å organisere oss bedre?
- * hvordan kan vi verne oss hvis vi ikke skulle få gjennomslag for viktige norske interesser?

Framtidsbilder er usikre og må håndteres med varsomhet. EØS-avtalen er en usikkerhetsfaktor både i spørsmål om norsk innflytelse framover og muligheten for å verne oss hvis vi ikke får gjennomslag for norske interesser. Denne rapporten konsentreres om norske myndigheters utnyttelse av de handlingsmuligheter som finnes i dag og hvordan disse kan utnyttes bedre. Med slik kunnskap står man også bedre rustet til å håndtere framtidig usikkerhet.

Forvaltningens egne vurderinger og erfaringer.

En kartlegging av forvaltningens egen vurdering av norsk organisering og muligheter for innflytelse i europeisk arbeid har en sentral plass i denne rapporten. Jeg har derfor foretatt en spørreundersøkelse blant norske embetsfolk som arbeider med avvikling av tekniske handelshindre.

Hensikten med spørreundersøkelsen har vært å kartlegge deltakelse, organisering og innflytelse. Forvaltningens egne vurderinger står sentralt i utviklingen av nye organisasjonsmønstre. Når forvaltningen etterhvert overlates større grad av skjønn i sitt daglige arbeid kan det dessuten bli viktig å se hvilke erfaringer, premisser og holdningene de bærer med seg i beslutninger.

Spørreskjemaet, og en liste over de offentlige etater som fikk det tilsendt ligger vedlagt, 55 personer besvarte henvendelsen. Fra endel etater fikk vi besvarelser fra flere personer. Dette er etater hvor standardiseringsarbeidet utgjør en omfattende del av arbeidsoppgavene. Enkelte organer har ikke besvart skjemaet. I noen tilfeller kan det være fordi de mener at dette er et område de ikke kjenner godt nok til å uttale seg. Frafallet er likevel interessant siden det gjelder etater som i sterk grad berøres av det europeiske harmoniseringsarbeidet.

2 Hvem setter standarden for sikkerhet, helse og miljø?

"Det er samarbeidets institusjoner og beslutningsprosesser som gir nøkkelen til EFs egenart." (Østerud 1990:61).

Dette kapitlet retter søkelyset mot EFs avvikling av tekniske handelshindre og beslutningsprosessen som leder fram til vedtak av en standard.

- * Etter hvilke retningslinjer foregår EFs avvikling av tekniske handelshindre?
- * Hvordan foregår utarbeidelsen av et EF-direktiv?
- * Hvordan utarbeides de europeiske standardene?
- * I hvilke fora, med hvilke aktører og på hvilket stadium legges premissene for de europeiske produktsikkerhetskravene?

2.1 EF og fri bevegelse av varer

EF utviklet allerede på 60-tallet nye fellesregler for å avvikle tekniske handelshindre.⁹ Denne måten å harmonisere på led imidlertid av en rekke svakheter. Prosessen ble lang og tidkrevende, da regler skulle dekke alle aspekter ved det enkelte produkt. Innenfor EFs organer hadde man heller ikke den nødvendige tekniske

⁹ *The General Programme of 28 May 1969 for the elimination of technical barriers to trade.* OJ 1969, C 76/1.

ekspertise til å få sakene raskt unna. Selv om man åpnet for å delegere utstrakt myndighet til Kommisjonen, ble det bare gjort i et fåtall tilfeller. På en rekke områder var det dessuten stor politisk uenighet i Ministerrådet om hvilke sikkerhetskrav som skulle legges til grunn. Dessuten måtte direktivene vedtas av et enstemmig Ministerråd noe som ofte skapte mye drakamp mellom medlemslandene. Flere av landene var tilbakeholdne med å støtte et felles EF-regelverk fordi de fryktet at fellesregulering skulle føre med seg kompromisser som ville forringe nasjonal beskyttelse av sikkerhet og miljø. På denne bakgrunn vedtok EF i 1985 å iverksette en "ny metode" for avvikling av tekniske handelshindre.¹⁰

EFs "nye metode"

Initiativet til EFs nåværende reguleringsstrategi stammer fra Kommisjonen og europeisk næringsliv (Woolcock 1991). Retningslinjene er utarbeidet med sterk støtte bl.a. fra britiske myndigheter. Domstolens tolkning av legitime sikkerhetskrav i Cassis de Dijon-dommen legger grunnen for fellesregulering. Modellen følger EFs *lavspenningsdirektiv*¹¹ der skillet mellom essensielle sikkerhetskrav og standarder første gang oppstod.

EF vedtar rammedirektiver som angir de vesentlige sikkerhetskravene til hvordan et produkt skal *fungere*. Nasjonal lovgivning kan hverken stille strengere eller mindre strenge produktkrav, men skal totalharmoniseres til fellesskapets regler. Videre må medlemslandene forby omsetning av varer som avviker fra direktivets krav. Nasjonalt lovverk skal "henvise til standard" som et hjelpemiddel for oppfyllelse av kravene. Direktivene inneholder stort sett lite detaljerte produktkrav. Europeiske standardiseringsorganisasjoner får i oppdrag å utarbeide de tekniske løsningene. Varer som er produsert

¹⁰ Council Resolution of 7 May 1985 (OJ C 136, 4 June 1985).

¹¹ 73/23/EEC.

i henhold til en standard etter mandat fra EF skal CE-merkes¹² og kan fritt sirkulere på det indre marked. Produsentene står fritt til å velge andre konstruksjonsløsninger enn angitt i standarder, men de må da dokumentere at produktene oppfyller sikkerhetskravene i EFs direktiver.

Direktivene angir målsetningen for sikkerhetskrav til grupper av produkter som maskiner, enkle trykkbeholdere, leketøy, personlig verneutstyr, byggevarer, elektromagnetisk støy, ikke-automatiske vekter, teleterminalutstyr, gassapparater, og medisinsk utstyr. Andre nye-metode direktiver er under utarbeidelse angående sikkerhetskrav til lekeplassutstyr, medisinsk utstyr, barneomsorgsprodukter, fritidsbåter, skipsutstyr, stoppede møbler, taubaner og trykksatt utstyr.

EF stiller ikke bare krav til ferdige produkter, men stiller også krav til kvalitet, sikkerhet og miljø under selve produksjonsprosessen. Planlagte regler og systemer for kvalitetssikring, miljørevisjon og miljømerking vil trolig øke behovet for standarder.¹³

Nasjonale særkrav, unntak og kontroll

For mange av medlemslandene har det vært et poeng å kunne *oppretholde* egne regler hvis fellesskapsreglene medfører et dårligere sikkerhetsnivå. Det er to måter å oppnå unntak fra EFs regler på. Den ene er gjennom en generell unntaksklausul i Roma-traktatens Artikkel 100A, 4. ledd. I tilknytning til direktivene er det dessuten en såkalt beskyttelsessklausul. Ingen av disse unntaksmulighetene er prøvet i praksis.¹⁴

12 KOM (91) 145 endelig utgave (forslag).

13 Forslaget til forordning om miljøvern og kvalitetssikringssystemer for bedrifter; ECO-Audit, sikter mot å etablere interne systemer for å forebygge miljøskader. EFs beslutning om miljømerking (91/37 OJ 19) forventes også å skape stort behov for standarder (NNI 1991b, NSF 1991b).

14 Se tolkning i Gulmann 1987, Borgli 1990, Vesterdorf 1991.

Artikkel 100A, 4 ledd, gir mulighet for å holde strengere krav enn de som formuleres i EFs regelverk hvis det kan begrunnes med reell beskyttelse av helse, sikkerhet og miljø. Nasjonale særkrav må meldes til Kommisjonen, og kan i siste omgang prøves av Domstolen.¹⁵

Nasjonalstaten kan også nekte omsetning av et produkt med utgangspunkt i direktivenes sikkerhetsklausul. Grunnen må være at vesentlige sikkerhetskrav i direktivet ikke er oppfylt, at en harmonisert standard med utgangspunkt i EFs produktkrav ikke tilfredsstiller direktivets krav eller at varen har en sikkerhetsrisiko som ikke omfattes av standarden den er produsert i henhold til. Dette skal i første omgang klages inn for Kommisjonen. Domstolen kan få det avgjørende ord.

Selv om nasjonalstaten ikke kan stille strengere produkt- og konstruksjonskrav til f.eks. maskiner enn hva EF skisserer i direktivet, kan de stille strenge krav til hvordan maskinene skal brukes. EFs regulering av arbeidsmiljø følger i grove trekk prinsippet om at fellesskapet legger et obligatorisk minimum som alle land må oppfylle, men selv står fritt til å gå over¹⁶. Eksempler på krav til bruk av maskiner kan være krav om bruk av hørselsvern, hansker, verneutstyr o.l.¹⁷

15 Det er usikkert om "Miljøgarantien" kan tas i bruk kun hvis medlemslandet i utgangspunktet har stemt imot forslaget i Rådet. Det er også uklart om unntak bare kan påberopes hvis landet i utgangspunktet hadde avvikende regler. Nok et omstridt spørsmål er om Miljøgarantien kan tas i bruk på rettsakter utstedt av Kommisjonen med utgangspunkt i generelle rammelover vedtatt av Rådet.

16 EFs produktkrav reguleres under Romtraktatens Art. 100A, mens brukskrav reguleres under Art. 118 A. Se mer om dette i Dølvik m.fl. 1989, Tørres m.fl. 1991, Berg 1991 og Nielsen og Szyszczak 1991.

17 Brukskrav må ikke innebære diskriminerende handelshindre. De må heller ikke innebære endringer av produktet i forhold til bestemmelsene i det gjeldende produktdirektiv (krav til montering av særlige beskyttelsesanordninger o.l.) (Vesterdorf 1991).

Det danske Arbejdstilsynet stiller imidlertid spørsmålstegn ved den reelle betydningen av en slik mulighet til å stille strenge nasjonale brukskrav. En tilpasning til EFs preparatdirektiv og til bestemmelser om merking og bruksanvisninger vil nemlig innebære at myndighetene ikke lenger kan stille tilfredsstillende krav om at varer skal ledsages av opplysninger om kjemikalieinnhold o.l.¹⁸ Danmark mener de nye bestemmelsene vil svekke beskyttelsen av arbeidstakere og har nektet å implementere de nye bestemmelsene. Kommisjonen har gitt Danmark en tidsbegrenset overgangsperiode før de må tilpasse nasjonal lov til fellesskapets regler. På lengre sikt forventes imidlertid de nye kravene om harmonisering av bruksanvisninger og merkingsbestemmelser å uthule muligheten til å opprettholde strenge nasjonale krav til arbeidsmiljø. For hvilken nytte kan det ha å stille strenge nasjonale brukskrav hvis produktene ikke bærer informasjon som gjør det mulig for arbeidsgivere og myndighetene å fange opp farlige produkter?

Krav til testing og kontroll av varer skal også harmoniseres slik at en vare som er godkjent i ett land fritt skal kunne omsettes i andre land uten nye tester og dokumentasjon. På harmoniserte områder skisseres kravene i direktivene og EFs "Globale Metode for Sertifisering og Testing".¹⁹ Testing og godkjenningsprosedyrene avgjøres av produktenes fareklasse. På endel områder som nasjonalt krever godkjenning av en uavhengig tredjepart, vil det nå være tilstrekkelig at produsenten selv dokumenterer at varen tilfredsstiller gjeldende sikkerhetskrav.

Ansvar for kvalitetssikring, oppfølging og kontroll skyves i økende grad over på produsentene. Produktansvarsdirektivet ble

¹⁸ Se Berg 1991.

¹⁹ (89/C 267/03). Se Veritas 1990 for nærmere informasjon. På ikke-harmoniserte områder (Cassis de Dijon bygges det opp et annet system: *European Organization for Testing and Certification*).

vedtatt i 1985²⁰ og gjør produsentene økonomisk ansvarlige for skader, selv om varen er framstilt i henhold til gjeldende krav til sikkerhet, helse og miljø.

2.2 Utarbeidelsen av et EF-direktiv

Samlet preges EFs nye produktsikkerhetsarbeid av rammeregulering, målstyring, privatisering og delegering av oppgaver: arbeidet *delegeres* til *private* organer med utgangspunkt i *rammer* og *målsetninger* som er formulert i EFs direktiver, mandater og generelle retningslinjer fra Kommisjonen. I hvilke organer og med hvilke aktører fastsettes så kravene til beskyttelse av helse, sikkerhet og miljø samt mandater og retningslinjer for standardiseringsorganisasjonene?

Romatraktaten angir hvilken beslutningsform og prosedyre som skal anvendes på ulike saksområder.²¹ Beslutningsprosessen for utarbeidelse av EFs nye-metode direktiver og standarder kan deles i tre "ledd": det forberedende arbeidet, vedtaksprosessen ("Sam-arbeidsprosedyren") og den etterfølgende administrering, konkretisering og eventuelle redigering (komitologi).

Forarbeidet

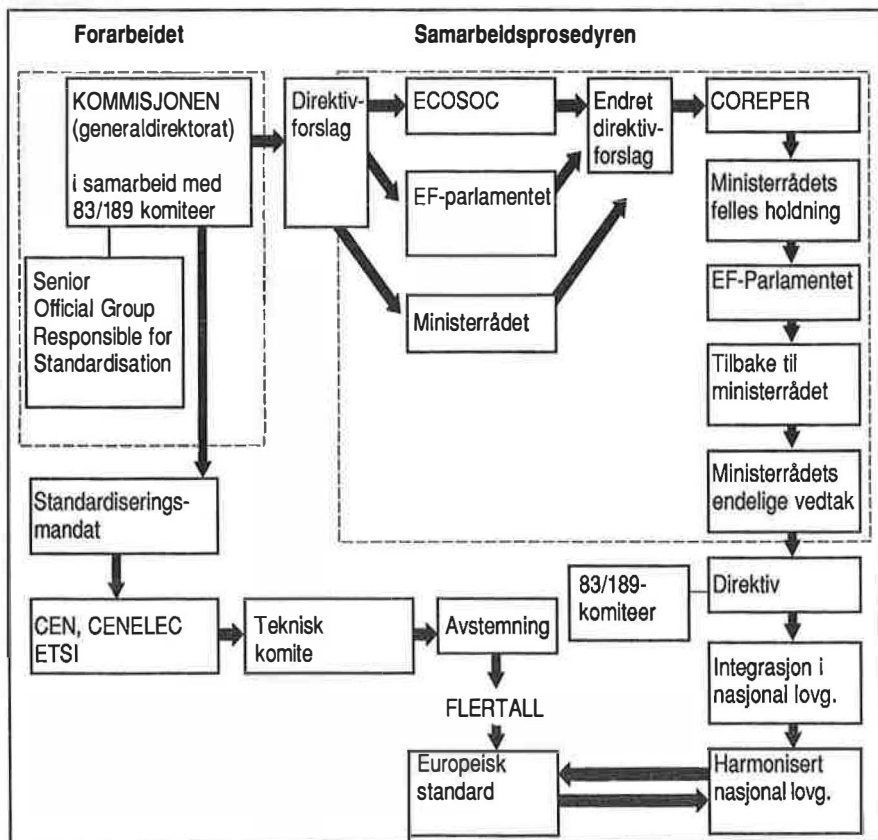
Formelt fremmes alle nye forslag til EF-regler av Kommisjonen, men initiativet kan komme fra en komite, interessegrupper, medlemsland eller næringslivet. Kommisjonen foretar deretter en sonderingsrunde som har til hensikt å klargjøre ulike interessegruppers synspunkter samt medlemslandenes eksisterende eller planlagte

20 85/374/EEC

21 EFs institusjoner er framstilt i rapportens vedlegg 1.

regelverk. Ofte får også EFTA-landene forslag til høring og eventuell drøfting på dette stadiet.

Figur 2.1 EFs nye metode



Når Kommissjonen har utarbeidet et arbeidsdokument forelegges det nasjonale embetsmenn og andre til høring. Embetsmennene skal da fungere som eksperter for Kommissjonen, men vil også gi uttrykk for medlemslandenes holdninger. Siden det ofte er de samme embetsmennene som senere skal forsvare nasjonale synspunkter i

Rådets arbeidsgrupper, vil de politiske forhandlingene gjerne starte allerede i de tekniske ekspertdiskusjonene under Kommisjonen.

Også i behandlingen under Ministerrådet prøver man å komme fram til enighet på et tidlig tidspunkt og i diskusjonene på embetsmannsnivå. Det man ikke klarer i arbeidsgrupper under Ministerrådet forsøker man i COREPER og forslaget blir deretter sendt tilbake til arbeidsgruppene.

Arbeidet med forslag til fellesskapstiltak kan ta fra måneder til ti år. Kommisjonens forslag til harmonisering av sikkerhetskrav til maskiner ble påbegynt tidlig på 80-tallet. I begynnelsen av 1986 ble det nedsatt en arbeidsgruppe. Utkast til direktiv ble forelagt Ministerrådet og Parlamentet først i 1989.

Samarbeidsprosedyren

EFs nye-metode direktiver vedtas med kvalifisert flertall i Ministerrådet. Samtidig har Parlamentet fått relativt stor innflytelse over fastsettelsen av produktkrav gjennom den såkalte Samarbeidsprosedyren²². Parlamentet skal nå høres to ganger i løpet av saksbehandlingen.

Parlamentet kan i den første uttalelsen velge å avvise eller foreslå endringer i Kommisjonens utkast. Parlamentets uttalelse går så til Rådet som skal utarbeide en felles holdning med kvalifisert flertall.

Rådet og Kommisjonen skal nå gi Parlamentet en utførlig redegjørelse for den felles holdning og Kommisjonens synspunkter. Deretter får Parlamentet anledning til avgi sin andre uttalelse og kan med oppslutning av et absolutt flertall foreslå endringer til Ministerrådets felles holdning. Ministerrådet kan vedta nytt regelverk på basis av sin første holdning selv om Parlamentet har avvist det, men det forutsetter et enstemmig vedtak i Rådet. Hvis Parlamentet har

²² Samarbeidsprosedyren har hjemmel i Romatraktatens Artikkel 149 og skal tas i bruk på 10 artikler i Romatraktaten, blant annet regler som er av sentral betydning for etableringen av det indre marked.

foreslått *endringer* kan Rådet neglisjere dem, men det krever at de får støtte av Kommisjonen. Dersom Kommisjonen derimot stiller seg bak Parlamentets endringsforslag, må Ministerrådet vedta den første felles holdningen med enstemmighet. På denne måten kan Parlamentets forslag få en sjanse. Uten Kommisjonens støtte er Parlamentets forslag mindre verdt.

Komitologi

Kommisjonen er overlatt vide fullmakter til å spesifisere, tolke, eller utvikle nytt regelverk med utgangspunkt i generelle rammelover som er vedtatt av Ministerrådet.²³ Kommisjonen er imidlertid på en rekke områder avhengig av støtte fra ulike komiteer. Komitologi har utviklet seg til et nøkkelbegrep innen EF-systemet og sikter nettopp til dette samspillet mellom Kommisjonen og komiteer.²⁴

Det finnes tre hovedkategorier av komiteer som hver har ulikt ansvar, sammensetning og myndighet: rådgivende utvalg, forvaltningskomiteer og revisjonskomiteer.²⁵

Rådgivende utvalg er gjerne partsammensatte organer. Følgelig vil f.eks. nasjonale arbeidstaker-, arbeidsgiver og myndighetsrepresentanter delta i et rådgivende organ om arbeidslivsspørsmål. Kommisjonen forelegger utvalget utkast til foranstaltninger hvorpå utvalget utarbeider en rådgivende uttalelse til Kommisjonen. Utvalget har som regel ingen beslutningsmyndighet og befatter seg primært med generelle policy-pregete spørsmål.

Forvaltningskomiteene er sammensatt av eksperter, men på et høyt administrativt nivå. Komiteene har fullmakt i gjeldende lovverk

²³ Kommisjonens oppgaver er stadfestet i Artikkel 155.

²⁴ Ministerrådet har trukket opp generelle retningslinjer. 87/373/EEC, EF-Tidende nr. L 197/33 av 18 juli 1987.

²⁵ Romatraktatens Artikkel 145. I henhold til retningslinjene som er utarbeidet av Rådet skal etablerte prosedyrer i allerede vedtatte rettsakter ikke endres.

til å tolke eventuelle uklare eller motstridende punkter. I enkelte tilfeller har komiteene fått myndighet til å fatte vedtak om tiltak. Den tolkning av gjeldende regelverk som komiteen legger fram blir en del av EFs regelverk og slik suppleres og utfylles EFs Aquis Communautaire. Ved eventuell anke av den sedvanerett som dannes ved slike avgjørelser i forvaltningskomiteene er det EF-Domstolen og ikke nasjonale domstoler som har myndighet til å overprøve komiteens vedtak.

Revisjonskomiteene er satt sammen av nasjonale eksperter, men ofte også av berørte parter og profesjonsinteresser. I motsetning til forvaltningskomiteene arbeider revisjonskomiteene ikke på basis av eksisterende regelverk, men med forslag til endring av lovverket. Slike komiteer har ansvar for kontroll med at regelverkets krav overholdes, men først og fremst har de ansvar for revisjon av regelverk. Komiteens innspill blir da lagt til grunn for videre politisk behandling i Ministerrådet osv.

Det finnes en rekke komiteer som ikke kan grupperes i de tre hoved-kategoriene, men som kan ha rådgivende status i enkelte saker og forvaltnings- eller revisjonsstatus i andre. 83/189-komiteen er en slik komite.

83/189-komiteen

Direktivet om informasjonsprosedyre for forebyggelse av tekniske handelshindre fra 1983²⁶ utgjør dels grunnlaget for dels utfyller den EFs nye metode. Medlemslandene forpliktet til å varsle hverandre og Kommisjonen om nye nasjonale forskrifter og standarder. Deretter vurderer Kommisjonen på hvilke områder de skal utarbeide felles regler.²⁷

²⁶ 83/189/EEC, endret med 88/182/EEC.

²⁷ I løpet av de første 6 månedene er medlemslandene forpliktet til å avvente nasjonalt arbeid med tekniske forskrifter og standarder (stand-still avtalen).

83/189-komiteen har fått navn etter sin hjemmel (83/189-direktivet) og er satt ned for å assistere Kommisjonen i arbeidet med avviklingen av tekniske handelshindre. Komiteen består av eksperter som representerer medlemslandenes myndighetsinteresser. Komiteens arbeid er fortrolig. Rent formelt skal beslutninger i komiteen fattes etter de samme retningslinjer som vedtak i Ministerrådet. I praksis kommer man imidlertid sjelden til avstemninger, men drøfter seg isteden fram til konsensus.

Komiteen har en rekke oppgaver. Forslag fra Kommisjonen om utarbeidelse av nye fellesregler skal alltid forelegges 83/189-komiteen for uttalelse. Komiteen kan foreslå at Kommisjonen: ber standardiseringsorganene utarbeide nye standarder, sikrer at medlemslandene går til de nødvendige tiltak for å unngå tekniske handelshindre og/eller identifiserer områder hvor harmonisering er nødvendig samt treffer de nødvendige tiltak. I enkelte saker har komiteen bredere fullmakter og må konsulteres. Det gjelder administrasjon av selve varslingsordningen: hvem skal informeres, regler for hvordan informasjonen skal presenteres, hvilket system og prosedyrer som skal benyttes samt vurdering og evaluering av selve informasjonsprosedyren. 83/189-komiteen har også bredt ansvar for utarbeidelse og utforming av mandatet til standardiseringsorganisasjonene.

Med Rådets beslutning om iverksettelse av den nye metoden for avvikling av tekniske handelshindringer fikk 83/189-komiteen nye oppgaver, ny myndighet og nytt ansvar. Som tidligere nevnt utarbeider EF rammedirektiver. Det skal settes ned komiteer med representanter fra medlemslandenes myndigheter for å overvåke gjennomføringen av direktivene. I samsvar med direktivet om sikkerhetskrav til byggevarer er det satt ned en egen overvåkningskomite. 83/189-komiteen skal ta ansvar for overvåkningen på alle andre områder.

Komiteen vil også spille en sentral rolle i Kommisjonens behandling av eventuelle unntakskrav dersom et medlemsland ønsker å prøve beskyttelsesklausulen i et av direktivene. Hvis landet eller Kommisjonen mener at en harmonisert standard ikke tilfredsstillende sikkerhetskravene i direktivet skal saken legges fram for uttalelse hos 83/189-komiteen. På bakgrunn av komiteens uttalelse skal Kommisjonen gi beskjed om standarden må trekkes tilbake. 83/189 komiteen har også det formelle ansvaret for evaluering og kontroll med at en ny standard tilfredsstillende sikkerhetskravene i direktivet før den offentliggjøres i EF-Tidende.

Kommisjonen har for øvrig opprettet et eget ekspertorgan for standardisering. Dette organet; Senior Officials Group Responsible for Standardization (SORS), er i motsetning til 83/189-komiteen et rent ekspertorgan. Det er imidlertid nær kontakt mellom SORS og 83/189-komiteen og de samme personene deltar gjerne i begge organene. Selv om ekspertene i SORS primært skal konsentrere seg om teknikk, blir dette lett til politikk. SORS har en viktig policy-utfordrende funksjon. Viktige deler av EFs Grønnebok om standardisering²⁸, EFs Globale Metode og kriterier for bruk av CE-merket ble drøftet her. Diskusjonene i SORS er viktige fordi at de legger til rette for raskere saksbehandling og enighet i den senere behandlingen i Kommisjonen og Rådet.

2.3 Fra initiativ til standard

Standardiseringsorganene skal utfylle EFs rammeregulering med tekniske spesifikasjoner og konkret fastlegge hva direktivenes "vesentlige krav" til sikkerhet, helse og miljø skal innebære.

28 COM (90) 456 Final.

CENELEC er ansvarlig for elektroteknisk standardisering, ETSI arbeider innen informasjonsteknologi og telekommunikasjon, mens CEN²⁹ varetar alle andre områder. Disse organisasjonene er uavhengige, private organer som i hovedtrekk finansieres gjennom salgsinntekter, oppdragsvirksomhet og medlemsbidrag. Medlemmene omfatter de nasjonale standardiseringsorganene i samtlige EF- og EFTA-land.³⁰

Hovedtyngden av standardiseringsorganisasjonenes arbeid konsentreres i dag om mandater fra EF. Når CEN starter arbeid på et nytt omfattende område oppretter de gjerne en teknisk sektorkomite eller programkomite. Slike komiteer planlegger, organiserer og overvåker arbeidet i underliggende tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Det foregår en omfattende omorganisering av CEN for å gjøre strukturen mer effektiv og mindre byråkratisk. Flere programkomiteer omdannes til tekniske sektorkomiteer med større ansvar for prioritering av oppgaver og for å disponere ressurser. De tekniske sektorkomiteene skal omfatte arbeidsoppgaver som; bygg og anlegg, mekanisk industri, helse og miljø, arbeidsmiljø, gass og energi, transport og informasjonsteknologi og telekommunikasjon. Det planlegges også å opprette en teknisk sektorkomite for forbruksvarer, sport- og fritidsartikler. Medlemsorganisasjonene har anledning til å møte med tre representanter i de tekniske sektorkomiteene. For øvrig er en arbeidsgruppe i funksjon for å vurdere framtidig satsing innen miljøvernstandardisering og en programkomite utreder spørsmål om standardisering på næringsmiddelområdet.

29 Denne framstillingen er konsentrert om CEN. CENs organisasjonsstruktur er for øvrig skissert i rapportens andre vedlegg.

30 ETSI omfatter også standardiseringsorganer fra Tyrkia og Malta og skiller seg fra de andre standardiseringsorganisasjonene ved at også bedrifter kan være medlemmer og ikke bare nasjonale standardiseringsorganer (St.utvalgets innstilling 1990:20).

Premissene, de tekniske forslagene og den endelige europeiske standarden utformes som regel i tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Her møter gjerne medlemsorganisasjonene representert av en interessent eller en delegasjon sammensatt av ulike interessegrupper. Nasjonale delegasjoner skal i prinsippet opptre samlet og representerer hverken nasjonen eller en spesiell interessegruppe, men den nasjonale standardiseringsorganisasjonen. Delegasjonen har bare en stemme ved avstemninger i komiteene.

Tabell 2.1 Fordeling av sekretariater i CEN. Per oktober 1991.

	Standardiserings organisasjon	Antall sekretariater
Tyskland	DIN	65
Storbritannia	BSI	48
Frankrike	AFNOR	44
Italia	UNI	17
Belgia	IBN	11
Nederland	NNI	10
Danmark	DS	9
Sverige	SIS	5
Sveits	SNV	3
Østerrike	ON	1
Irland	NSAI	1
Norge	NSF	1
Totalt		215

Kilde: NSF, 1991a)

Helse, sikkerhet og miljøinteresser skal primært ivaretas gjennom nasjonale delegasjoner. Forbruker- og arbeidstakerorganisasjoner har imidlertid fått observatørstatus i CEN/CENELEC og det er inngått avtaler om at disse gruppene skal få tilgang til informasjon om pågående og planlagte standardiseringsaktiviteter. Næringslivet, spesielt store og ressurssterke foretak, er på den andre siden tungt representert. Rundt 80 prosent av deltakerne kommer fra europeisk

industri. Tysk, fransk og britisk industri har engasjert seg relativt sterkt i standardiseringsarbeidet og dominerer også de innflytelsesrike, men kostbare sekretariatsfunksjonene.

Utforming av nye europeiske standarder bygger på prinsippet om *konsensus*. Dermed drøfter deltakerne seg gjerne fram til enighet om utkast til en standard uten at det foretas avstemninger. Konsensus defineres ikke som et krav om enstemmighet, men som fravær av uttalt opposisjon. Etter at deltakerne er blitt enige om et forslag til standard, følger en nasjonal høringsrunde av 6 måneders varighet. Deretter fattes avgjørelsen vedrørende felles Europeisk Standard (EN) gjennom avstemning.³¹ En europeisk standard skal skrives om til nasjonal standard i løpet av 6 måneder og avvikende standarder må da trekkes tilbake.

Med den farten standardiseringsarbeidet har i dag blir det umulig å få vedtatt standardene i henhold til den opprinnelige tidsplanen. I 1989 ga CEN ut sju ganger flere standarder enn i 1982 (Nielsen og Szysczak 1991). Likefullt er avstanden mellom målsetningene og de oppnådde resultatene enorm. Standardiseringsarbeidet med utgangspunkt i EFs maskindirektiv ble beregnet å ta 5 år (Nedergaard 1990). Fristen for nasjonal harmonisering til EFs maskindirektiv måtte imidlertid utsettes i tre år (1996) fordi standardiseringsarbeidet ikke ville være fullført. Behovet for standarder har også økt langt utover de opprinnelige anslagene på omkring 2500. For full harmonisering av myndighetsregler, produktkrav og standarder vil behovet trolig ligge nærmere 10 000 standarder (Ringstedt 1990).

Kommisjonen har foreslått en omfattende omorganisering av standardiseringsarbeidet.³² økt bruk av flertallsavgjørelser i tekniske komiteer, kortere nasjonal høring og direkte implementering av euro-

31 For mer informasjon om vedtaksprosedyren se Tørres m.fl. 1991.

32 *Commission Green Paper on the development of European Standardization*. COM (90) 456 Final.

peiske standarder uten at disse må omskrives til nasjonale standarder. Kommisjonen understreker samtidig behovet for sterkere engasjement fra næringslivet. Forslagene har møtt sterk motbør. Mens Kommisjonen nå reviderer sine forslag forsøker CEN/CENELEC i mellomtiden selv å effektivisere driften. Et av tiltakene er å gi prosjektene som oppdrag til ISO; den internasjonale standardiseringsorganisasjonen.³³

2.4 Politikk: administrasjon og teknikk?

I utgangspunktet legger EF premissene for standardiseringsorganenes arbeid gjennom direktiver, mandater og politiske retningslinjer for arbeidet. Standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI står for det tekniske arbeidet med å utforme spesifikasjonene til direktivets sikkerhetskrav. Hvilke organer avgjør politikken? Og hvor går egentlig grensen mellom politikk og teknikk?

Utforming av politiske rammer og retningslinjer

EFs beslutningsprosess er kompleks og preget av fortrolighet, uformelle kanaler for påvirkning har stor betydning. Følgelig blir det vanskelig å identifisere premissleverandører og å spore makt og myndighet.

For å utvikle strategier for deltakelse og innflytelse i dette arbeidet må vi av samme grunn heller se nærmere på hvilke ledd i EFs beslutningsprosess som er viktige.

Makt er ofte et spørsmål om å kunne sette saker på dagsordenen og å avgrense hvilke interesser som får adgang til å påvirke dem. I så måte ligger det betydelig makt innenfor EFs administrative

³³ Se for øvrig *The CEN Strategy for the development of European Standardization*. 1991

apparat. Kommisjonen fastsetter hvilke varegrupper EF skal regulere på fellesskapsnivå og derigjennom hvilke andre som skal overlates til gjensidig godkjenning av nasjonal lovgivning og Cassis de Dijon-prinsippet. Dette arbeidet foregår i samarbeid med nasjonale embetsmenn i 83/189-komiteen og baseres også på grunnlagsmateriale fra og diskusjoner med EFs ekspertgruppe for standardisering (SORS). Gjennom Kommisjonens initiativmonopol på forslag til nytt regelverk blir embetsverket en viktig gruppe i utformingen av EFs politikk.

Makt er også spørsmål om å kunne forberede og utarbeide forslag til vedtak. Det apparat som forbereder og utformer offentlige tiltak har også innflytelse på utfallet av dem, dvs. på innholdet i beslutningene. Forvaltningens betydning i utformingen av politikk kjenner vi igjen fra nasjonalt nivå, men har trolig fått økt betydning innen EF. Premissene for den endelige utformingen av direktiver legges på et tidlig tidspunkt i EFs beslutningsprosess. En grunn er at EF-maskineriet er "tungt å snu" og at Kommisjonen dermed på et tidlig tidspunkt må skape enighet med sikte på at forslag får gjennomslag i Rådet og Parlamentet. Samarbeidsprosedyren og implementering av flertallsbeslutninger økte tendensen til lobbyvirksomheten rettet mot de tidlige fasene av prosessene. Flere av medlemslandene setter etterhvert store ressurser inn på påvirkning av det tidlige forarbeidet med utkast til fellesskapsregler (Schendelen 1991). Kommisjonen gjør også sitt beste for, på et tidlig tidspunkt, å *tilpasse* sine forslag til sterke interessegrupper for å unngå at uenighet korker beslutningsprosessen på et senere tidspunkt.

Makt er selvfølgelig også et spørsmål om å være med å fatte vedtak. Ministerrådet har den formelle beslutningsmyndighet. I leketøysdirektivet og i direktivet om sikkerhetskrav til trykkbeholdere skisserte Kommisjonen relativt detaljerte sikkerhetskrav, men arbeider i det store og hele for mer generelle rammedirektiver. Med generelle krav reduseres også sannsynligheten for at Rådet skal

foreta omfattende endringer i Kommisjonens forslag. Rådet vil i hovedtrekk legge forslagene fra Kommisjonen til grunn for vedtak. Parlamentets mulighet til å endre forslagene fra Kommisjonen og Ministerrådets felles holdning er begrenset. Det "demokratiske underskudd" i EF-systemet sikter først og fremst til at Parlamentet, det eneste egentlige demokratiske organet, ikke har noen reell beslutningsmyndighet. Samarbeidsprosedyren var ment å imøtekomme kritikken ved å styrke Parlamentets innflytelse. I teknisk pregete saker har imidlertid Parlamentets erfaringer med Samarbeidsprosedyren vært mindre gode (Jacobs og Corbett 1990). Parlamentet mangler et eget utredningsapparat, og har vansker med å hente inn den ekspertisen medlemmene føler er nødvendig. Parlamentets forslag til endring av direktiver kan imidlertid få større sjanse hvis de støttes av Kommisjonen. Dette åpner for allianser og kjøpslåing mellom Parlamentet og Kommisjonen. Dersom Parlamentet ønsker støtte av Kommisjonen kan de f.eks. foreslå endringer av den komite-prosedyren Ministerrådet har lagt til grunn for sin felles holdning. Parlamentet og Kommisjonen har faktisk ved en rekke anledninger samlet seg bak kravet om rådgivende utvalg framfor forvaltnings- eller revisjonskomiteene som i større grad innskrenker Kommisjonens myndighet.

Makt er sist, men ikke minst et spørsmål om å administrere, iverksette og evaluere regelverk. EFs bruk av rammedirektiver forsterker Kommisjonens og komitologisystemets betydning. Rådet gir rammene, men det blir overlatt til forvaltningen å gi det et konkret innhold. Parlamentet har foreslått å styrke Kommisjonens stilling ved å gi den full utøvende myndighet uten kontroll av nasjonale embetsverk gjennom komiteer. Kommisjonen bør ifølge Parlamentet gjøres ansvarlig for egne beslutninger. Ministerrådet har imidlertid foreløpig foretrukket forvaltningskomiteer (Jacobs og Corbett 1990). Satt på spissen blir dette en strid om fordeling av

ansvar og myndighet mellom fellesskapets og nasjonalstatenes byråkrati.

Det er god grunn til å peke på byråkratiets *politiske* betydning innen EF-systemet. Både fellesskapets og medlemslandenes forvaltnings- og utredningsapparater legger viktige premisser for de fellesskapstiltak som utarbeides (Lodge 1989, Nedergaard 1989). Embetsverket fører politiske forhandlinger; som eksperter for Kommisjonen, som representanter for nasjonale synspunkter i Kommisjonens komiteer eller som deltakere i Ministerrådets og COREPERs arbeidsgrupper. Forvaltningens betydning kommer til uttrykk gjennom initiativ og forberedelser til nytt regelverk, men også gjennom etterfølgende komitologi som skal administrere regelverket.

Sammenliknet med det norske politiske systemet kjennetegnes EFs beslutningsprosess i grove trekk av byråkratiets sterke rolle, at premissene legges på et relativt tidlig tidspunkt og at beslutninger er vanskeligere å endre. Videre er det korporative apparatet lite utbygd og interesseorganisasjonenes stilling mindre formalisert. Det administrative systemet er dessuten stort og komplisert og lobbyvirksomheten omfattende. Beslutningsprosessen og forvaltningens saksbehandling er dessuten mindre offentlig enn hva vi er vant med.

Politikk og teknikk

Fra EFs synspunkt er den nye strategien for avvikling av tekniske handelshindre ment å være mer effektiv enn den tradisjonelle modellen. Men også denne nye metoden viser seg å slite med effektivitetsproblemer. Modellen er i utgangspunktet mer rasjonell siden arbeidet overlates til den teknisk ekspertise. Samtidig skal det tas hensyn til samfunnsmessige interesser og helse, sikkerhet og miljø. Hensyn til berørte parter deltakelse, til prinsippet om konsensus og til beskyttelse av forbruker, miljøvern og arbeidstakerinteresser kan i seg selv forsinke utviklingen av nye standarder. De

samme interesser og konflikter som var til stede i den gamle metoden for avvikling av tekniske handelshindre er til stede også i den nye. Interessene og konfliktene er imidlertid delegert fra Ministerrådet og Kommisjonen til standardiseringsorganene. Lang saksbehandling kan derfor være en kostnad man må være villig til å betale hvis man skal ivareta sosiale og miljømessige hensyn.

To forhold er av avgjørende betydning for hvor effektiv den nye metoden er. For det første formulering av målsetningene for arbeidet. For det annet apparat for kontroll og evaluering av resultatene. Målstyring kan ha sine problematiske sider. Styringsprinsippet egner seg best på områder med klart avgrensede og konkrete mål. Der målsetningene og prioriteringene er vage og uklare kan det vanskeliggjøre arbeidet både for de organer som skal utføre oppgavene og for de som skal vurdere resultatene. Politisk uenighet om målsetningene skyves ned i de organene som skal utføre oppgavene. Målstyring kan også frita eller forhindre politikere fra å ta ansvar for effektivitet, faglig kvalitet og for samsvar mellom mål og middel; mellom produktsikkerhet og standarder. Samtidig kan delegering av oppgaver og ansvar for produktsikkerhet også usynliggjøre det politiske ansvaret for politiske prioriteringer og beslutninger.

Målsetningene for standardiseringsarbeidet legges i mandatene. Her henvises det til direktivene med bilag hvor sikkerhetskravene er skissert. Kritikere hevder at standardiseringsorganisasjonene har stor innflytelse over tolkningen av sikkerhetskravene fordi direktivene ikke gir detaljerte retningslinjer for hvilke sikkerhetskrav et produkt skal oppfylle. Kommisjonen (1991) gir også uttrykk for at de generelle sikkerhetskravene i direktivene må gjøres mer presise for å lette standardiseringsarbeidet.

Standardiseringsorganisasjonene sliter med at mandatene fra EF er lite klare og vanskeliggjør prioriteringer og arbeid på deres side. Følgelig jobber nå Kommisjonen med en klarere planmessig prioritering av mandater og standardiseringsoppgaver. 83/189-

komiteen skal legge mer arbeid i utformingen av mandatene og gjøre dem mer målrettede. Eksisterende rammeavtaler mellom EF/EFTA og CEN erstattes trolig av separate avtaler for hvert mandat. EF og CEN diskuterer også å sette opp programmer for gjennomføringen av prosjekter der bl.a. tidspunkt for slutføring skal skisseres (Kommisjonen 1991). Samtidig trekkes standardiseringsorganisasjonene nærmere inn i planleggingen og forberedelsen av EFs arbeid: De skal få større innflytelse over utformingen av mandatene og vurderinger av prioriterte områder.

CEN, CENELEC og ETSI driver omfattende standardiseringsarbeid på ikke-mandaterte områder. Allerede eksisterende europeiske standarder benyttes som basis for utarbeidelse av EF-direktiver, mandater og henvisning til standard i regelverk. Ofte påbegynner CEN arbeid før direktivene er ferdig utformet eller påbegynt. Selv der sikkerhetskravene er utførlig skissert, kan det være en rekke alternative tekniske metoder eller virkemidler for å oppnå målsetningene. Muligheten for avvik mellom virkemidler og mål er tilstede og kreve et apparat for kontroll og evaluering av samsvar mellom mål og midler; mellom direktivet og standarder.

Resultatvurdering og kartlegging av måloppnåelse er et gjennomgripende problem i forholdet mellom EF og standardiseringsorganisasjonene. Fram til 1990 drev hverken Kommisjonen eller 83/189-komiteen noen særlig reell kontroll med standardiseringsorganisasjonenes arbeid. Kommisjonen har imidlertid etterhvert sett problemene med å omsette overordnede mål til konkrete handlinger, måle resultater og fordele det faglige ansvaret. Kommisjonen følger nå arbeidet mer aktivt for å vurdere om standardene tilfredsstiller kravene i direktivene. I begynnelsen av 1991 er det etter avtale mellom Kommisjonen og CEN ansatt egne eksperter for å vurdere og eventuelt forhindre avvik mellom sikkerhetskravene i EFs direktiver og standardene. Kommisjonen, eventuelt etter rådføring med 83/189-komiteen, skal kunne gripe inn i CENs arbeid hvis

standardiseringsarbeidet er på vei i en retning som ikke tilfredsstillende sikkerhetskrav EF har skissert i direktivet.

Enkelte grupper har ytret ønske om på nytt å føre ansvaret tilbake til Kommisjonen og Ministerrådet. Bakgrunnen ligger i det man oppfatter som en politisering av standardiseringsarbeidet; de politiske diskusjonene knyttet til fastsettelsen av produktsikkerhetskrav føres i dag i tekniske komiteer i CEN. På den annen side må det utarbeides minst en standard per dag før det indre marked skal tre i kraft. Kommisjonen slites således mellom ønsket om kontroll med og evaluering av CENs arbeid og behovet for høyere tempo i harmoniserings- og standardiseringsarbeidet.

3 Europeisk utfordring for norsk organisering

La oss se nærmere på hvilke utfordringer norske myndigheter står overfor. Er vår modell for varetakelse av helse, sikkerhet og miljø også et teknisk handelshinder som settes under press gjennom europeisk tilpasning?

- * hvilke krav må forvaltningen oppfylle for å ivareta myndighetenes nye oppgaver?

3.1 Et nytt europeisk rammeverk for norske myndigheter

Norge og de andre EFTA-landene har inngått avtaler med EF om gjensidig informasjon og tilpasning av forskrifter til europeisk regelverk. Videre deltar vi i felles systemer for testing og kontroll av produkter samt i konkret standardiseringsarbeid gjennom Norges Standardiseringsforbund (NSF) og fagorganene (se kap. 5). Med en EØS-avtale skal CE-merkete varer få fri adgang til norske markeder.³⁴

Norsk regulering i et EF-perspektiv

Norsk forbruker og arbeidslivspolitikken preges dels av statens rolle, dels av delegering av politisk-administrative oppgaver fra myndigheter til organisasjoner. Det er stort rom for skjønn i forvaltning-

³⁴ Med enkelte unntak: se rapportens kap. 7.

gen og berørte interesser har omfattende representasjons- og deltakelsesrett. Dette er tett knyttet til statens rolle som interesseavveier og tilrettelegger av forholdet mellom aktørene på markedet og partene i arbeidslivet. Samlet preges den norske modellen av sterkere regulering av markedskreftene enn i EF. EF vektlegger i større grad sammenfallende interesser mellom de ulike aktørene på markedet; konkurranse er i forbrukernes interesse, men de må sikres informasjon og valgmulighet. På norsk side oppfattes markedet som mer konfliktfylt og forholdet mellom aktørene mer preget av motstridende interesser (Stø 1990, 1991). Offentlig beskyttelse av svake grupper står sentralt innen norsk regulering av produktsikkerhet. Det er også en tendens til at sikkerhetskravene i EF-systemet først strammes når det er bevist at et produkt er farlig. I Norge på den annen side vektlegges et "føre var prinsipp".

EFs forbruker- og arbeidslivspolitikker er preget av sterkere lov- og detaljregulering, men på snevrere områder enn i Norge. EF-regler på arbeidsmiljøområdet er f.eks. mer detaljert enn våre. De norske bygger derimot på normer som regulerer hvem som skal ta seg av problemene og hvordan (Nielsen 1990b). Samtidig bygger lov- og avtaleverk i Norge på en bredere forståelse av arbeidsmiljø ved også å inkluderer psykososiale forhold.

Norsk tilpasning til EFs regler kan by på tilpasningsproblemer fordi EF skiller mellom produkters utforming gjennom nye-metode direktiver og bruk av produkter gjennom såkalte minimumsdirektiver (se kap. 2). I norsk lovgivning finnes ikke noe slikt skille.

Endelig har EF-Domstolen en sentral plass innenfor tolkningstiltak av forholdet mellom konkurranse- og produktsikkerhetshensyn. Dette er avveininger som i Norge tilligger offentlige myndigheter og ikke en uavhengig domstol.

3.2 Norsk standard - en teknisk handelshindring?

Norsk tilpasning til EFs regelverk er uproblematisk på endel områder. En sammenlikning viser at EF innenfor enkelte områder har et høyere beskyttelsesnivå enn det norske regelverket eller regulerer områder som ikke er regulert i Norge: det gjelder Seveso-direktiv³⁵, direktivet om tunge løft³⁶ og direktivet om arbeid ved skjermterminaler.³⁷

På noen områder er norske regler strengere enn EFs og utgjør dermed et handelshinder for andre europeiske lands produsenter. Det gjelder særlig klassifisering og merking av kjemikalier, registrering av kreftframkallende stoffer, krav til bilavgasser, og forbud mot bruk av asbest. I Norge har vi en liste på 193 kreftfremkallende stoffer, mens EFs liste omfatter bare 95 av disse. I tillegg har Norge strengere regler for hvor store mengder av et farlig stoff som kan inngå i et produkt før produktet klassifiseres som farlig. Rundt 700 giftige og meget giftige produkter er blitt vurdert mot EFs klassifikasjonsregler³⁸. Vurderingene viste at ifølge EF-regelverket ville omtrent halvparten av disse blitt klassifisert i lavere fareklasse. Videre forbyr Arbeidsmiljøloven, i motsetning til EFs regelverk, framstilling, import, omsetning og bruk av asbestprodukter. På disse områdene har vi fått overgangsordninger i en eventuell EØS-avtale med mulighet for opprettholdelse av norsk regelverk også etter 1995. Den praktiske betydningen av dette kan imidlertid være uklart. Det

35 Skal hindre, eller begrense konsekvensene av, ulykker i forbindelse med spesielt risikofylte aktiviteter (82/501/EF).

36 Manuell behandling av byrder. EEC/90/269.

37 EEC/89/656.

38 Undersøkelse foretatt av Produktregisteret våren 1991.

samme er spørsmålet om vi vil være i stand til å *videreutvikle* norsk regelverk på disse områdene (se kap.7).

Norsk modell i klemme?

Det hersker stor uenighet i norsk debatt om vi reelt vil være i stand til å opprettholde norsk standard for helse, sikkerhet og miljø på et framtidig åpent europeisk marked. Hva denne standarden refererer til er imidlertid ikke alltid like klart. Norsk standard defineres gjerne som kvalitet og de relativt strenge kravene til produktsikkerhet og miljø. Det refereres oftere til krav satt i norsk regelverk enn til standarder i den tekniske betydning vi bruker i denne rapporten. Slike standarder vil imidlertid i høy grad legge premissene for og de reelle kravene til norske kvalitets- og sikkerhetskrav framover.

Standardiseringsarbeidet berører muligheten for opprettholdelse og forsvar av norske kvalitets- og sikkerhetsregler på en rekke områder. Selv om EFs kjemikalielovgivning ikke reguleres gjennom den nye metoden, vil de krav som her settes likevel legge rammen for standardiseringsarbeid og de krav som her stilles til varers kjemiske sammensetning o.l. Det utarbeides i dag europeiske standarder for byggevarer som inneholder asbest og standarder for leketøy med en kjemisk sammensetning vi i Norge ikke engang ville selge til voksne uten polititillatelse. Likeledes utarbeides det standarder for maskiners støynivå, luftforurensning på arbeidsplassen, sikkerhetskrav til maskiner ved elektriske feil og nødstoppsanordninger.

Norsk tilpasning til EFs regulering av produktsikkerhet er i gang. Lover og forskrifter innrettes etter sikkerhetskravene i EFs direktiver. Dette innebærer tilpasning til de rundt 650 av EFs rettsakter som inneholder krav til produkter.³⁹ I Arbeidstilsynet og andre offentlige

³⁹ De fleste finnes innen områdene næringsmidler, kjemikalier, kjøretøy og traktorer (Utenriksdepartementet 1991).

etater er arbeidsgrupper i gang med den konkrete tilpasning av norsk regelverk til EFs regler. Europeisk harmonisering innebærer for Norges del også tilpasning til en reguleringsmetode som tidligere bare har vært benyttet på avgrensede saksområder; nemlig prinsippet om henvisning til standard. Sist, men ikke minst betyr norsk tilpasning at norske forskrifter henviser til standarder som er utarbeidet i europeiske fora. Når EFs nye metode for avvikling av tekniske handelshindringer skal omsettes i praksis er det europeiske standarder som vil legge rammen for sikkerhet, miljø og organisering på norske arbeidsplasser, for norske forbrukere og for norsk miljøvern.

Norsk regulering settes under press gjennom krav fra markedet om tilpasning til nye konkurransevilkår. EFs og EØS' avvikling av tekniske handelshindre er av sentral betydning for norske eksport- og produsentinteresser.

Felles europeisk regulering av produktsikkerhet og harmoniserte europeiske produktkrav og standarder *kan* utgjøre en trussel for norske helse, sikkerhets og miljøinteresser. Realiteten i denne trusselen er avhengig av norsk deltakelse og innflytelse i EFs politiske organer og i de europeiske standardiseringsorganisasjonene. Det er *her* striden om opprettholdelse av norske kvalitetskrav og standarder vil stå framover.

3.3 Nye utfordringer, nye behov

Europeisering og privatisering av norsk produktsikkerhetsarbeid reiser en rekke utfordringer for de institusjoner som skal ivareta slike interesser på nasjonalt nivå. Der virksomheten på nasjonalt nivå drives innenfor institusjonelle rammer med regulert medvirkning, drives arbeidet på europeisk nivå innenfor organisasjoner med langt mer uformell adgangsstruktur. Tidligere regulert adgang av berørte interesser i norske beslutningsprosessene blir erstattet av frivillig

deltakelse, egenaktivisering og uklar konkurranse mellom ulike interessegrupper i europeiske fora. Norsk regulering og styring må omsettes i påvirkning av europeiske rammevilkår. Norsk samordning og konfliktløsning må omsettes i tilrettelegging av interessegruppers arbeid i europeiske fora, de være seg offentlig eller private.

Det offentliges styringsoppgaver og rolle som interesseavveier og konfliktløser må organiseres på nye måter. Når norske forskrifter i dag henviser til standarder, er dette den norske standarden som gjelder på det tidspunkt forskriften vedtas. Hvis norske forskrifter endres ved henvisning til den norske - det vil si europeiske standarden - som til enhver tid gjelder, kan man peke på to viktige problemstillinger. For det første kan resultatet bli at viktige deler av norsk lovgivning utarbeides og avgjøres i private europeiske standardiseringsorganene. For det andre at deler av Forvaltningslovens bestemmelser om høringsprosedyrer ved endring av norsk lov i praksis kan bli vanskelig å etterleve.

I Sverige har myndighetene gitt midler til LO for at de fortsatt skal få være med å påvirke krav til helse, sikkerhet og miljø gjennom europeiske fora slik de tidligere har gjort det nasjonalt.⁴⁰ Tidligere undersøkelser viser hvordan norsk fagbevegelse mangler tilstrekkelig ressurser til effektiv deltakelse og påvirkning i det europeiske arbeidet (Tørres m.fl. 1991). Norsk LO har fått begrensede midler fra myndighetene.⁴¹

Statens nye rolle og oppgaver gjør offentlige organer i økende grad selv om til interesseorganisasjoner, konsentrert om å påvirke utformingen av internasjonal og overnasjonal politikk. Men med hvilke målsetninger?

⁴⁰ I budsjettåret 1990/91 fikk svensk fagbevegelse 5 millioner til reisemidler osv. LO er tildelt 2,8 mill. av disse til intern kursvirksomhet, språkopplæring o.l.

⁴¹ Penger til oversettelser, reisemidler etter søknad til NSF.

Hensikten med norsk deltakelse i europeiske fora?

Deltakelse og innflytelse dreier seg om å forsvare norske interesser på områder hvor våre krav er strengere enn EFs. Men det er også et spørsmål om å påvirke europeiske standarder utfra norske krav til sikkerhet og kvalitet.

Hensikten med norsk deltakelse kan også være å ivareta næringslivets og myndighetenes økonomiske interesser. Selv på områder hvor vi *ikke* har sterke produsentinteresser kan deltakelse være økonomisk viktig. Dersom det utarbeides nye standarder for delkomponenter til maskineri som inngår i en norsk produksjonsrekke, kan norske produsenter i verste fall tvinges å legge om hele produksjonsprosessen og dermed lide store økonomiske tap. På samme måte kan norske sykehus måtte bytte ut det medisinske tekniske utstyret dersom det utarbeides europeiske standarder for delkomponenter som ikke passer til norske hovedanlegg.

Norske produsenter kan markedsføre varer på det europeiske markedet som ikke er produsert i henhold til europeiske standarder, men innenfor harmoniserte områder må det da dokumenteres at produktene er laget i henhold til direktivenes krav. I de fleste tilfeller vil det innebære godtgjøring av at produktene egentlig er bedre enn standardene forlanger. I praksis vil det være en vanskelig oppgave for de fleste, og spesielt små og mellomstore, norske bedrifter. For næringslivet kan produksjon i henhold til standard være økonomisk fordelaktig. For deler av norsk næringsliv kan det i tillegg være viktig, eller tvingende nødvendig, å være med og legge premissene for europeisk standard.

Standardiseringsvirksomheten kan medvirke til at det oppstår nye handelshindre. En illustrasjon: Standarder for ornamentstein er kanskje ikke det viktigste å prioritere, men uten deltakelse kan vi oppleve at det lages standarder som favoriserer italiensk marmor og stenger norsk granitt ute fra viktige markeder. Deltakelse i standardiseringsvirksomheten kan med andre ord også begrunnes ut fra

ønsket om at nye standarder ikke skal medføre stengler for egen nasjonal industri.

For norske bedrifter kan informasjon på et tidlig tidspunkt gjøre at produksjonen raskt kan innrettes etter nye standarder⁴². Enda viktigere blir det at europeisk standard utvikles på basis av norsk standard og norske interesser. Opprettholdelsen av norsk standard kan være et spørsmål om norsk proteksjonisme, men også om konkurransefremmende tiltak for norsk industri. Gjennomslag for strenge norske krav til produktsikkerhet og miljø i europeiske standarder *kan* bli et konkurransefortrinn på det europeiske marked. Innen EF-området tillegges standardene i praksis stor betydning ved å skape tillit til disse varene på markedet.

Norsk påvirkning av europeiske produktkrav kan bidra til å tilrettelegge for nyskapning og sysselsetting i Norge. Norsk forskning og teknologi kan på denne måten spille en betydelig rolle i europeisk standardiseringsarbeid. Nylig ble f.eks. norskutviklet teknologi lagt til grunn for en internasjonal standard om instrumentering i prosessindustrien (Dagens Næringsliv 5.12.91). Standarden skal forenkle lednings- og kabelsystemene i offshore sektoren, redusere installasjonskostnader samt redusere vekten. Et norsk konsortium skal utvikle salgbare produkter på grunnlag av standarden og regner med et marked på bortimot 800 millioner kroner allerede de første par årene.

Myndighetenes forsvar av næringslivets interesser er også knyttet til norsk import. Et åpent europeisk marked vil skape større konkurranse også på det norske marked. Norge er et land av små og mellomstore bedrifter som er svært utsatt for konkurranse fra utlandet. Små og mellomstore bedrifter har ikke ressursene til

42 Danmarks standardiseringsråd har laget en egen informasjonstjeneste som danske bedrifter kan abonnere på. Slik kan de bedriftene som ikke har ressurser til å selv å delta aktivt - dette er som i Norge langt de fleste - holde seg oppdatert med utviklingen på deres fagområder.

deltakelse i det europeiske arbeidet, i motsetning til deler av norsk storindustri som Norsk Hydro, som lenge har vært svært aktive i internasjonalt standardiseringsarbeid.

Spørsmål om vår mulighet til å påvirke det europeiske harmoniserings- og standardiseringsarbeidet gjelder ikke bare varetakelse av norske særkrav i dag. Like aktuelt er spørsmålet om muligheten for å være med å sette dagsordenen og påvirke arbeidet framover. Vi kan i dag velge å reservere oss mot godkjenning av varer på et norsk marked som inneholder helsefarlige stoffer. Vi har også stilt krav om overgangsordninger og revisjons- og beskyttelsesklausuler for varer som inneholder slike stoffer i en EØS-avtale. Det utvikles imidlertid stadig nye materialer og oppdages stadig nye helsefarer ved de eksisterende⁴³. Standarder må etterhvert også revideres. Her ligger utfordringen for norske varetakere av sikkerhet, helse og miljøinteresser og for myndighetene.

3.4 Europeisk produktsikkerhetsarbeid og norsk myndighetsutøvelse

Europeisk harmoniserings- og standardiseringsarbeid knytter an til ulike sentrale norske politikkområder og spiller samtidig en viktig rolle i forholdet *mellom* dem.

Staten har oppgaver som tjenesteyter, men også som næringsdrivende. Standardiseringsvirksomheten vil ha direkte betydning for norske myndigheter gjennom regler for offentlig innkjøpspolitikk i en EØS-avtale. Det stilles krav om at produkter, leveranser eller arbeider skal defineres ved henvisning til europeisk standard. I Norge kjøper det offentlige årlig inn varer og tjenester for om lag

⁴³ Nye stoffer som har overtatt markedet etter asbest er ett eksempel. Enkelte hevder at helsefaren ved disse er like stor.

110 milliarder kroner. I tillegg kommer leveransene til offshoresektoren på rundt 60 milliarder (Dølvik m.fl. 1991). I forbindelse med de nye EF-reglene for offentlig innkjøp som Norge må rette seg etter i en EØS-avtale står prinsippet om henvisning til standard sentralt.

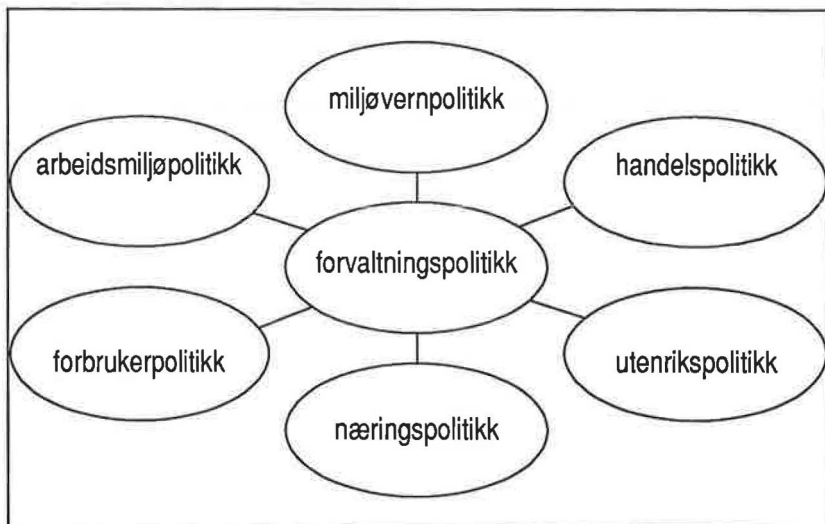
Standardiseringsvirksomheten har betydning for handels- og nærings-politikk siden både industri- og tjenesteproduksjon er avhengig av at det finnes felles standarder for produkter. Muligheten for større produksjonsskalaer kan styrke norsk industris konkurransevne og dermed styrke norsk sysselsetting. Nivået på standardene har betydning for helse, sikkerhet og miljø på arbeidsplassen og dermed for arbeidsmiljøpolitikk. Regler for innholdet i produkter, retningslinjer for produksjon og forbruk, regler for oppbevaring og bruk av helsefarlige og miljøskadelige stoffer og grenser for utslipp av slike stoffer, berører både miljøvern- og forbrukerpolitikk. Standardisering knytter an til helse- og sosialpolitikk ved at helsevesenet er avhengig av at det finnes regler og standarder for f.eks. medisinsk-teknisk utstyr. Standardisering er av betydning for norsk eksport ved å gi norsk næringsliv adgang til større markeder. Standardisering får således betydning også for norsk utenrikspolitikk.

Myndighetenes nye oppgaver reiser spørsmål ved forvaltningens rolle, ansvarsområde, samordning og organisering. Gjennom tilknytningspunktene til norsk politikk (jfr. figur 3.1) får avvikling av tekniske handelshindre også betydning for norsk forvaltningspolitikk.

Den offentlige administrasjon; forvaltning og ytre etater, er ikke en enhetlig politisk aktør. Offentlige myndigheter blir ofte beskrevet som en løs kobling av organisasjoner og ikke som et enhetlig byråkrati (Olsen 1988). Ofte påpekes konflikter mellom ulike offentlige organer. De kan være knyttet til offentlig ansattes produksjon av ulike tjenester og identifikasjon med de interesser og klientgrupper de orienterer seg mot. Når forvaltningen utøver skjønn og identifiserer seg med egne klientgrupper øker konfliktpotensialet

mellom offentlige etater. Forvaltningspolitikkenes rolle er å forene og megle ulike politiske interesser.

Figur 3.1 Politikk, standardisering og forvaltningspolitikk



Europeisk regulering av produktsikkerhet kan skape nye konflikter eller legge nye føringer på tvers av eksisterende forvaltningsstruktur. Men standardiseringsvirksomheten kan også skape nye, eller forsterke allerede eksisterende bånd, mellom interesser i norsk sentralforvaltning. På mange områder kan f.eks. voktere av helse, sikkerhet og miljø finne nye sammenfallende interesser gjennom forsvar av slike interesser på den europeiske arena.

En ny norsk forskrift om internkontroll som legger opp til nye systemer for kvalitetskontroll og sikring internt i bedriftene har trådd i kraft fra 1992. Arbeidstilsynets virksomhet skal gjøres mer mål- og resultatorientert og mindre preget av detaljstyring og kontroll. Bedriftene skal få større ansvar for kvalitet i produksjonsprosessen og i det endelige produkt og kan selv velge virkemidlene for å oppfylle kvalitetskravene. Norges Standardiseringsforbund arbeider

nå med å utvikle standarder for kvalitetssikring, miljøsikring og miljøledelse. Slike standarder kan få en sentral plass i bedriftenes internkontroll.

Hos norske myndigheter er området kontroversielt og berører spørsmål om fordeling av oppgaver og ansvar mellom offentlige og private aktører. Både Statens Forurensningstilsyn og Arbeidstilsynet har stilt spørsmål om hvorvidt utarbeidelsen av normer og retningslinjer for kvalitetssikringssystemer er en oppgave for Norges Standardiseringsforbund. Det hersker også uenighet om hvorvidt det bør settes ett nivå eller en standard for kvalitetssikring og internkontroll fordi internkontrollens målsetninger er ment å skulle oppfylles på valgfritt og fleksibelt grunnlag.

3.5 Nye oppgaver, ny organisering

Forvaltningen overtar nye plikter i tillegg til de allerede etablerte oppgavene. Offentlig administrasjon må dekke et langt større informasjonsbehov og samtidig bygge opp et apparat for påvirkning av europeisk regelverk og for innarbeiding av EFs regelverk i nasjonal lovgivning. Forvaltningen vil også drive nasjonal kontroll og tilsyn med at det europeiske regelverket etterleves på nasjonalt nivå. Norske myndigheter behøver ikke selv delta for at norske synspunkter skal ivaretas i det europeiske arbeidet. Delegering av oppgaver stiller imidlertid også krav til offentlige myndigheter angående ressursfordeling, prioriteringer, samordning og profesjonalitet.

Europeisk og internasjonalt arbeid utgjør en beskjeden, men stigende andel av arbeidsbelastningen for ansatte i norsk offentlig administrasjon. I 1976 mente 18 prosent av tjenestemenn i departementene at internasjonale statlige organisasjoner var viktige for

beslutninger fattet på eget område (Egeberg 1978)⁴⁴. Tilsvarende tall for ansatte i direktoratene var 15 prosent. Andre lands myndigheters betydning for beslutninger på eget arbeidsfelt ble nevnt av henholdsvis 18 og 9 prosent. Disse tallene var lite endret når undersøkelsen ble gjentatt 10 år etter (Egeberg m.fl.1989). Mye tyder på at myndighetene selv har mangelfull oversikt over omfanget av de offentlige utgiftene til europeisk arbeid. Enda mindre behovet for mobilisering og ytterligere satsing.

Våren 1991 sendte Utenriksdepartementet en forespørsel til departementene om å beregne hvilke kostnader tilpasningen til EFs regelverk ville innebære innenfor et EØS. Det er imidlertid vanskelig å bruke resultatene av undersøkelsen fordi fagdepartementenes beregninger trolig er misvisende. Faginteresser som ligger utenfor de områdene som omfattes av avtalen, beregner kostnadene av EØS-avtalen til nærmere 100 nye årsverk på eget fagområde. Faginteresser som i sterk grad berøres av en EØS-avtale, kom derimot med mer forsiktige anslag. Deres behov ble anslått til et par nye årsverk for å implementere EF-regelverk på eget område, holde seg informert om utarbeidelsen av nye regler og forsøk på påvirkning av disse.

Organisering av norske myndigheters og forvaltningens europeiske arbeid har foreløpig vært et nesten dødt tema i norsk politikk. Man har i liten grad diskutert styrings- og kontrollproblemer, samordning og konfliktløsning. Foreløpig er det et åpent spørsmål hvilke mål og prioriteringer norsk forvaltning skal fremme i det europeiske arbeidet.

Betingelser for myndighetenes påvirkning av det europeiske arbeidet

Myndighetenes påvirkning av europeiske produktkrav er betinget av egne prioriteringer, organisering og konfliktløsning. Effektivt

⁴⁴ EF-arbeidet er ikke skilt ut.

engasjement utad krever samordning internt. I organisasjonsteorien påpekes behovet for definering og rangering av målsettinger og ideen om rasjonelle valg (Dahl og Lindblom 1976). Samtidig viser en rekke studier at den offentlige administrasjon preges av interne konflikter, tvetydighet, usikkerhet og begrenset rasjonalitet (Olsen 1988). Den offentlige administrasjon lever med målkonflikter. Beslutningstakerne og organisasjonsstrukturene har klare begrensninger når det gjelder å formulere og ordne målsetninger og få oversikt over handlingsalternativer og konsekvenser. Dette forårsaker også treghet i reorganiseringsprosessen når myndighetene stilles overfor nye oppgaver som krever nye organisasjonsstrukturer og regler for å løse oppgavene.

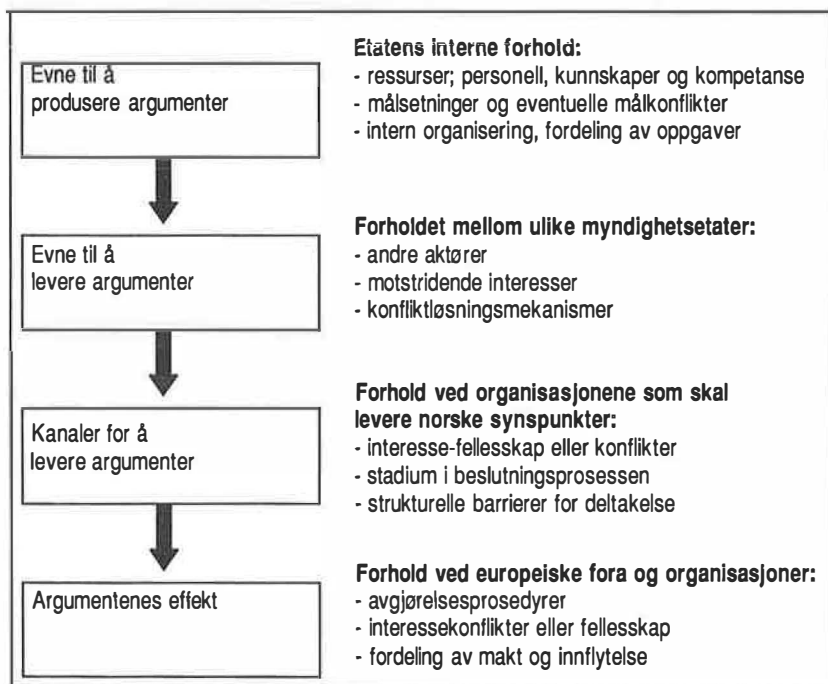
Politisk styring og påvirkningsevne forutsetter målformulering, klare prioriteringer, utforming av nye institusjoner og nye strategier for stabsutvikling. Det stilles krav om ny rekrutterings- og personalpolitikk samt nye krav til lederopplæring i forvaltningen. Det må med andre ord tilrettelegges en ny forvaltningspolitikk for kontroll med eksperter, interessehevding, partsrepresentasjon og meningsdannelse.

Forvaltningspolitikk dreier seg om bruk av redskaper som rekruttering, organisering og regelverk for å påvirke myndighetenes eller forvaltningens beslutninger og adferd. Det handler om organisering av forholdet mellom ulike sektorinteresser på myndighetssiden og mellom departementer og ytre etater. Det dreier seg om å bruke organisasjonsstrukturer, regler og rutiner som politisk styringsmiddel. Styring innebærer å påvirke individuell og kollektiv handling. Når det offentlige handler er det individer som handler på vegne av formelle strukturer. Institusjonelle ordninger og organiserte strukturer setter rammer for individuell beslutningsadferd (Olsen 1988, 1989). Dersom man ønsker å påvirke beslutningers innhold på en systematisk måte må man påvirke individuell beslutningsadferd gjennom omorganisering av arbeid og nye prioriteringer, regler og rutiner.

Man kan forsøke å påvirke hvem som aktiviseres i en beslutningsprosess, hva som faktisk identifiseres som problemer og mulige løsninger, samt når, hvor og hvordan beslutningene treffes.

Betingelsene for norsk myndighetspåvirkning av det europeiske harmoniserings- og standardiseringsarbeidet knyttet til flere komplekse forhold. Disse betingelsene er samlet i figur 3.2.

Figur 3.2 Betingelser for norsk myndighetspåvirkning



For det første må myndighetene kunne produsere argumenter i forhold til de enkelte sakene som tas opp på europeisk nivå. Fagmyndighetenes egen prioritering og organisering av arbeidet blir viktige. Ressurser er avgjørende for om myndighetsorganene kan følge det europeiske arbeidet. Her inngår personell, men europeisk arbeid krever i tillegg økt kompetanse; språkkunnskaper, for-

handlingsegenskaper og kjennskap til EF-systemet. Det må legges vekt på kunnskapsutvikling og informasjonssystemer for dette formål internt i den enkelte etat. Kunnskaper om når og hvordan egne interesser berøres, muligheten til å sende representanter for å delta i arbeidet og representantenes forutsetninger for å påvirke arbeidet, blir et spørsmål om økonomi og i praksis ofte et spørsmål om økte overføringer fra Finansdepartementet.

For det andre er myndighetenes tverrfaglige og hierarkiske arbeidsorganisering av betydning, dvs. forholdet mellom ulike sektor- og faginteresser samt forholdet mellom departementer og ytre etater. Samordning og konfliktløsning er av avgjørende betydning for myndighetenes evne til å produsere og levere argumenter. Organisering av forholdet mellom ulike faglige myndighetsinteresser kan ha betydning for informasjonsutveksling, fordeling av oppgaver og for styrings- og påvirkningsevne i forhold til internasjonale organisasjoner og beslutningsprosesser. Der det er sammenfallende interesser mellom ulike faglige interesser settes fordeling av oppgaver og ansvar på dagsordenen. Der det er motstridende interesser settes i tillegg konfliktløsning på dagsordenen. Enhet innad skaper styrke utad. Organisering av arbeidet og samordning mellom ulike interesser, forvaltningsnivåer og sektorer blir viktig for hvilke ressurser som settes av til arbeidet samt hvilke saker som blir behandlet og hvordan. Nasjonal samordning og alliansebygging kan med andre ord også bidra til større press på de bevilgende myndigheter og bevisstgjøring av nye problemer.

Et tredje forhold av betydning for norske interessers gjennomslag i europeiske fora er om de etablerte deltakelseskkanalene også er de mest effektive for å øve påvirkning. Norsk påvirkning er sist, men ikke minst betinget av karakteristika ved de fora hvor beslutningene fattes og fordeling av makt og innflytelse.

Norske myndigheters engasjement i utviklingen av tekniske handelshindre bygger i utgangspunktet på en tosidig strategi: rettet

mot påvirkning av de grunnleggende sikkerhetskravene i EFs direktiver, og forsøk på påvirkning av standardiseringsorganisasjonenes konkretisering av direktivene. I hvilken grad har vi oppfylt de nødvendige betingelsene for å øve påvirkning langs disse to dimensjonene? Dette behandler vi i kapittel 4 og 5.

4 Europeisering av norsk produktsikkerhetsarbeid

"Det nye store spranget mot det felles indre marked vil utvilsomt stille oss overfor et paradoks når det gjelder den nasjonale selvvråderett. Vi vil i stor grad måtte tilpasse oss EFs beslutninger, selvfølgelig søke å påvirke og å medvirke der det er mulig, gjennom EFTA og gjennom europeiske organisasjoner som blir overlatt standardisering og andre tekniske forskrifter, men i stort vil vår situasjon være å akseptere det som er besluttet" (Hansen 1988:11).

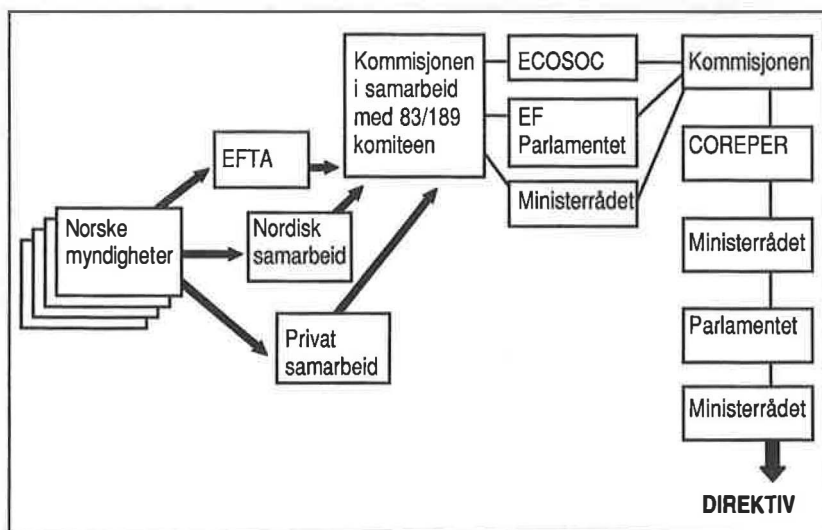
- * I hvilken grad er norske myndigheter med på å legge premissene for produktsikkerhet i EFs regelverk? Må vi bare akseptere det som allerede er besluttet?
- * Har myndighetene organisert et apparat som effektivt ivaretar norske interesser i det europeiske arbeidet?
- * Hvordan vurderer forvaltningen selv dette arbeidet?

4.1 Norske myndigheters kanaler for påvirkning av EFs direktiver

Viktige premisser for EFs produktsikkerhetsarbeid legges tidlig i beslutningsprosessen. Det er viktig å delta når forslagene til direktiver og mandater utformes. Følgelig må man søke å påvirke behandlingen i Kommisjonen, komiteer og arbeidsgrupper. EFs rammeregulering, målstyring og delegering av oppgaver gjør komitologisystemet viktig.

Det er ulike kanaler myndighetene kan bruke i forsøket på å påvirke utarbeidelsen av EFs regelverk. Den formelle kontakten går gjennom EFTA. Man kan også koordinere deltakelse og samordne synspunkter på nordisk nivå. I tillegg kan man knytte allianser med private interessegrupper og benytte seg av mer uformelle kanaler for direkte påvirkning gjennom lobbyvirksomhet. Vi har framstilt de ulike innfallsportene i figur 4.1.

Figur 4.1 Norske myndigheters påvirkning av EFs direktiver



4.2 EFTA og EF

EF har utarbeidet interne varslingsordninger for nytt regelverk med sikte på samordning og harmonisering. Også for EFTA-landenes del har det vært et internt varslings- og samordningssystem i funksjon.

I noe grad har dette samarbeidet også vært operativt på tvers av EF-EFTA-pilarene. Fra 1990 ble de to varslingsystemene formelt

knyttet sammen slik at tidlige utkast til nye-metode direktiver skal sendes EFTA-landene for kommentarer. På samme måte skal EFTA-landene sende utkast til nytt regelverk til Kommisjonen. Samarbeidet mellom EF og EFTA om avvikling av tekniske handelshindre er med andre ord forholdsvis godt utbygget.

EFTA-landenes kommentarer til EFs nye direktiver skal meldes Kommisjonen. I den forbindelse styrker EFTA nå ordningene for intern informasjon og varsling om nytt regelverk slik at tiltak og beslutninger kan harmoniseres før de varsles Kommisjonen. Ved behov er det også åpnet for at det kan arrangeres drøftinger mellom Kommisjonen og ekspertgrupper fra EFTA-landene. Det er i slike ekspertdrøftinger at de mer strategiske og politiske retningslinjene for samarbeidet mellom EF og EFTA utvikles. De nye konsultasjons- og drøftingsordningene innebærer at norske myndigheter får utkast til nytt EF-regelverk på høring og mulighet for deltakelse i eventuelle drøftinger med de andre EFTA-landene og Kommisjonen.

På alle de områdene hvor EF har gitt standardiseringsorganene mandater har EFTA utformet parallelle mandater. I endel tilfeller har EFTA også på forhånd fått kopier av forslag til mandatene som Kommisjonen og 83/189-komiteen har utformet. Dermed blir det enklere for EFTA å utarbeide parallelle mandater. Retningslinjene for EFTAs arbeid er at EFTAs delegasjoner kun skal varsle sekretariatet dersom det hersker uenighet innen EFTA om å utarbeide et parallelt mandat. I enkelte tilfeller har EFTA foreslått mindre endringer eller utvidelser, men EFTAs mandater har i det store og hele vært kopier.

4.3 Organisering og erfaringer

Beslutningsprosessen og fordeling av makt og innflytelse innen EF-systemet vil være avgjørende for Norges gjennomslagskraft. Det samme vil alliansebygging og samordning med andre grupper.

Forholdet mellom norske offentlige etater og forhold innen den enkelte etat er også avgjørende for norsk innflytelse i europeiske fora. Vi har spurt forvaltningen hva de mener om norsk deltakelse, organisering og innflytelse (jf. kapittel 1.4).

Gjennomslagskraft hos EF og Kommisjonen

Tre firedeler av de spurte hevder at de har fått de relevante direktiver på høring. Over halvparten mener de har fått *alle* direktivene til uttalelse som knytter an til eget fagfelt. Resten mener de har fått utkast til rundt halvparten av nytt eller revidert EF-regelverk. Det inkluderer både dem som arbeider i departementene og de ansatte i ytre etater. Blant dem som har fått EF-dokumentene på høring oppga de aller fleste at papirene var sendt dem fra EFTA gjennom UD. Andre informasjonskanaler var nordiske samarbeidspartnere eller egne uformelle kontakter.

EF og EFTA har hatt ekspertdrøftinger på alle de nye-metode direktivene som er utarbeidet eller under arbeid. I tillegg har man hatt drøftelser om næringsmiddel- og legemiddelområdet.

EFTA har arbeidet aktivt for å få EFs direktiver til høring på et tidligere tidspunkt i vedtaksprosessen. Det kan gi bedre forutsetninger for å foreta nasjonal samordning og mobilisering samt bygge strategier for å påvirke de grunnleggende sikkerhetskravene i direktivene.

Kommisjonen har ofte ønsket å avklare EFs interne holdninger før den møter EFTA-landenes eksperter. Kommentarer fra EFTA-landene kommer i to trinn: Først de tidlige skriftlige kommentarene, som Kommisjonen får oversendt før utarbeidelsen av sitt reviderte direktiv. Deretter direkte ekspertdrøftinger før Kommisjonen forelegger sitt reviderte utkast for Rådet.

Kommisjonen har forsøkt å trekke europeiske interesseorganisasjoner tidligere inn i arbeidet. En uheldig konsekvens av dette er at

interesseorganisasjoner og næringslivet ofte får utkast til direktiver før fagmyndighetene.

EFTA-landenes fagmyndigheter har ønsket lengre høringsfrister på grunn av språkproblemer og nødvendigheten av å få oversatt dokumenter. Myndighetene har også ønsket ekspertdrøftinger på et tidligere tidspunkt i EFs beslutningsprosess.

På spørsmål om hvilke ressurser som syntes å gi gjennomslag for synspunkter i utarbeidelsen av EF-regelverk hevder rundt halvparten av de spurte i vår undersøkelse at fagkunnskaper og teknisk kompetanse er viktigst. Nesten like mange mener at gode kontakter og tilstedeværelse i Brüssel er viktigst for å få gjennomslag for egne synspunkter. På spørsmål om å rangere ulike ressurser som kan gi innflytelse i forhold til EFs beslutningsprosess, mener det store flertall at gode kontakter og tilstedeværelse i EFs hovedstad er viktigst eller viktig for å få gjennomslag for egne synspunkter.

Vi spurte også om forvaltningen har inntrykk av at det er enkelte interessegrupper eller land som systematisk får gjennomslag for egne synspunkter i utarbeidelsen av EF-regelverk. En stor andel av de spurte vet ikke hva de skal svare på dette spørsmålet. Rundt fjerdeparten mener at så er tilfelle, mens like mange er av motsatt oppfatning. Blant dem som mener det er et klart mønster i hvem som får gjennomslag for egne synspunkter nevnes Frankrike og Storbritannia, men først og fremst Tyskland. De spurte mener også at produsentinteressene har stor innflytelse.

Blir norske særkrav varetatt i EFs direktiver? Embetsverkets erfaringer varierer. En tredel har erfaringer med at norske synspunkter ikke blir varetatt i EFs direktiver. Enkelte av eksemplene som blir trukket fram er relativt godt kjent, som når det gjelder strenge norske krav for beskyttelse av arbeidstakere mot kreftframkallende stoffer, asbest og løsemidler. Andre eksempler er sikkerhetskrav til leketøy. Norge ønsker også strengere inndeling av risikoklasser for utstyrs sterilitet i direktivene om medisinsk-teknisk utstyr.

Det har også vært uenighet om tolkningen av definisjonen av medisinsk-teknisk utstyr som er lagt til grunn i Efs direktiv.⁴⁵

På enkelte av disse områdene, som f.eks. i leketøysdirektivet, kan vanskelighetene med å få gjennomslag for norske synspunkter være grunnet i at konsultasjonsordningene mellom EF og EFTA først ble etablert etter at direktivet var fastsatt i form av siste reviderte forslag fra Kommisjonen til Ministerrådet.

Enkelte av de spurte mener at EF har lite forståelse og respekt for internasjonale konvensjoner og avtaler som er fastsatt i f.eks. ILO, FN, eller GATT-regi. Dessuten nevnes det at EF på en del områder har liten forståelse for de spesielle klimatiske forhold som forårsaker norske særkrav. Slike saker er imidlertid igjen kommet opp i EØS-forhandlingene og vi skal komme tilbake til dette i kapittel 7.

Forvaltningen vurderer i grove trekk konsultasjonsordningene mellom EF og EFTA som gode når det gjelder avviklingen av tekniske handelshindre. Kun et lite mindretall mener ordningene er dårlige, preget av tilfeldighet og at de bør formaliseres ytterligere for å gi større påvirkningsmulighet. De kritiske kommentarene er i mindre grad knyttet til de formelle konsultasjonsordningene enn til hvordan disse utnyttes gjennom EFTA og ved EFTA som påvirkningskanal for norske interesser.

EFTA som norsk premissleverandør

EFTA er kanal for norske myndigheters innflytelse på utformingen av EFs regelverk. Ettersom samarbeidet mellom EF og EFTA kom inn i mer strukturerte former ble det i EFTA dannet en komite for arbeidet med tekniske handelshindringer; den såkalte TBT-komiteen (Committee on Technical Barriers to Trade). I dag er det rundt 20 arbeidsgrupper under denne komiteen.

⁴⁵ Et norsk krav har vært at f.eks. sterilisatorer skal dekkes av regelverk om medisinsk-teknisk utstyr og ikke av EFs maskindirektiv.

Etter at norske myndigheter har utarbeidet en uttalelse skal disse synspunktene samordnes med de andre EFTA-landenes vurdering av EFs direktiver. Det er med andre ord en lang prosess og en rekke avveininger som skal foretas før norske myndigheters interesser og krav kan presenteres for EF-Kommisjonen.

EFTAs organisasjonsapparat oppfattes som for svakt til å kunne påvirke de vedtak som treffes av EF. Kommentarer til EFs direktiver skal foreligge som felles EFTA-kommentarer. Samordning og forberedelse av felles standpunkter gjennom EFTA går tregt. Flere av de spurte i vår spørreundersøkelse hevder at EFTA er et dårlig organ for å øve påvirkning i forhold til EF. Det begrunnes med at EFTA-samarbeidet er tilfeldig og dårlig samordnet. Videre grunngis det med at EFTA er et lite formalisert og dårlig strukturert organ som på endel områder må presses til å arrangere ekspertdrøftinger. I tillegg framheves det at det på en rekke områder er vanskelig å oppnå et ensartet, samordnet EFTA-standpunkt på EFs regelverksforslag.

På spørsmål om EFTA-samarbeidet fungerer godt for å få gjennomslag for norske synspunkter i forhold til EFs utarbeidelse av regelverk blir dette inntrykket forsterket. Blant dem som har synspunkter og erfaringer er det like mange som erklærer seg misfornøyd med EFTA-samarbeidet som mener at samarbeidet fungerer bra. Igjen understrekes det at det på en rekke områder er ulike standpunkter innen EFTA og dårlig koordinering av synspunkter. Likeledes at EFTA-sekretariatet har lite ressurser til å følge opp saker og drive effektiv koordinering og strategibygging i forhold til EF.

Det er verdt å understreke at erfaringene med EFTA-samarbeidet varierer sterkt på ulike saksområder. Med lite ressurser og sekretariat av beskjedent omfang, blir EFTA-samarbeidet til forskjell fra EF, i større grad avhengig av det enkelte medlemslands engasjement og satsing.

Mange av de spurte har *ingen* synspunkter på om EFTA-samarbeidet fungerer bra innenfor eget fagområde. Det finnes med

andre ord lommer i norsk forvaltning hvor embetsmennene hverken har kunnskap eller erfaringer med det som utvikles til å bli av de mest forpliktende samarbeid norske myndigheter noen gang har gått inn i. Myndighetsrepresentantenes uvitenhet kan ha sin bakgrunn i manglende kontakt med EFTA-kanaler og -arbeid, nedprioritering av arbeidet innen norsk forvaltning og den aktuelle etat eller embetsmennenes egne prioriteringer og/eller innstilling. Enkelte påpeker at EF/EFTA-forhandlingene til dels er fortrolige og at de ikke kan uttale seg om spørsmålet på grunn av manglende informasjon. Resultatene av undersøkelsen gir et klart bilde av de enorme utfordringene norske myndigheter står overfor i eget hus før man skal vende søkelyset mot påvirkning av EFs regelverk og EFTA-samarbeidet.

EFTA oppfattes primært som en handelsorganisasjon hvor arbeidsmiljø og andre sosiale spørsmål ofte kommer i annen rekke. Mange har derfor hatt tillit til nordisk samarbeid som et slagferdig alternativ. Krav til varetakelse av sikkerhet, helse og miljø bygger i det store og hele på de samme grunnleggende forutsetninger innen Norden. Det nordiske samarbeidet er eldre, det er kortere avstander og samarbeidet er mer uformelt. For de nordiske land har det på en rekke områder vist seg fruktbart med samarbeid når det gjelder informasjonsutveksling og prioritering av saksområder samt deltakelse i det europeiske arbeidet.

Nesten alle vi spurte i vår undersøkelse gir uttrykk for at de allerede i dag har nordiske samarbeidspartnere. Samarbeidet baseres på overlappende faginteresser på nordisk nivå og er rettet både mot informasjonsutveksling, koordinering av deltakelse og mot samordning av synspunkter. Nordisk Ministerråd står sentralt i koordineringen av dette arbeidet.

Organisering og samarbeid på tvers av norske myndighetsetater

Samarbeid og konfliktløsning *mellom* ulike myndighetsinteresser kan være av sentral betydning for norsk påvirkningskraft i forhold til EFs organer.

I EFTAs ekspertgruppe for avvikling av tekniske handelshindre; TBT-komiteen, møter representanter for Utenriksdepartementet. I 1985 ble det også satt ned en norsk referansegruppe som møtes for å forberede saker som skal behandles i TBT-komiteen. Referansegruppen består av representanter fra fagmyndighetene, de norske standardiseringsorganisasjonene, og nærings- og arbeidstakerorganisasjonene. Gruppen skal holdes orientert om arbeidet i TBT-komiteen og drøftinger mellom denne og EF.

Videre et det dannet ekspertgrupper under TBT-komiteen på alle områder som dekkes av EFs direktiver. Disse ekspertgruppene består av representanter for fagmyndighetene i hvert land, med støtte fra nasjonale handelspolitiske myndigheter og EFTA-sekretariatet. Arbeidet i EFTAs ekspertgrupper forberedes av nasjonale arbeidsgrupper.

På norsk side består ekspertgruppene av representanter fra Utenriksdepartementet og fagmyndighetene. I enkelte grupper deltar også standardiseringsorganisasjonene. Fagmyndighetene representeres primært av de ytre etater. Direktoratet for Arbeidstilsynet fungerer f.eks. som ansvarlig myndighet for drøftingene med EF om maskindirektivet og direktivet om personlig verneutstyr. Helsedirektoratet er ansvarlig for direktivet om medisinsk-teknisk utstyr og Statens Forurensningstilsyn, i samarbeid med Miljøverndepartementet og Barne- og Familiedepartementet, for direktivet som omhandler sikkerhetskrav til leketøy. Enheten for produktsikkerhet i Barne- og Familiedepartementet har ansvar for de kommende direktivene om lekeplasser, stoppede møbler osv. Elektrisitetsilsynet er ansvarlig for lavspenningsdirektivet.

Utenriksdepartementet skal vareta en informerende og koordinerende funksjon mellom fagmyndigheter, interesseorganisasjoner og de norske standardiseringsorganisasjonene på saker som skal behandles i EFTAs TBT-komite. Utenriksdepartementet sender nytt EF-regelverk på høring til norske interessenter og fagmyndigheter.

Når et direktiv kommer til høring må nasjonale synspunkter samordnes. Der krav til forbrukersikkerhet eller miljø står i motsetning til f.eks. næringslivets eller handelens ønske om et åpent europeisk marked uten tekniske handelshindre, må avveining av interesser og samordning av synspunkter først behandles i den norske referansegruppen for avvikling av tekniske handelshindre. Deretter skal sakene vurderes hos politisk ledelse i de aktuelle departementer.

Utkast til EFs direktiver og andre dokumenter om avvikling av tekniske handelshindringer har relativt kort svarfrist slik at samordningen av interesser på nasjonalt plan kan bli vanskelig. Når det opprettes en nasjonal ekspertgruppe for å arbeide med en direktivtekst er det den relevante fagmyndighet som står ansvarlig for å innhente synspunkter på EF-direktivene gjennom sine tradisjonelle høringskanaler; andre myndighetsorganer, næringslivets organisasjoner, partene i arbeidslivet, forbrukergrupper, osv. Denne høringsrunden hender det at det ikke blir tid til.

Den enkelte fagmyndighet er ansvarlig for å følge opp EFs arbeid med de tekniske direktivene i løpende kontakt med UD og i samarbeid med standardiseringsorganisasjonene. I tillegg er fagmyndighetene ansvarlige for å trekke inn interesserte parter og sende utkast til direktiver på høring gjennom sine tradisjonelle kanaler.

Alle embetsmennene som besvarte vår spørreundersøkelse sier de samarbeider med andre norske myndighetsetater i utviklingen av felles europeiske regler. Samarbeidet følger stort sett de vanlige rutine og kanalene innenfor offentlig forvaltning: Departementene har knyttet formelle bånd og innenfor det enkelte fagfelt er det utstrakt samarbeid rettet mot informasjonsutveksling, koordinering

av deltakelse og synspunkter mellom departementer, ytre etater og fagorganer.

Noen fagmyndigheter har erfart at utkast til direktivene er tilgjengelig hos deres kontakter i næringsliv og interessegrupper før de kommer til høring hos dem gjennom de optrukne kanaler. Utkastene til direktiver foreligger dessuten på engelsk og hvis en skal vente til disse er oversatt til norsk har verdifull tid gått tapt. Når Utenriksdepartementet enkelte ganger har opplevd å få dokumenter tilsendt på tysk eller fransk fra Kommisjonen og EFTA-sekretariatet gjør dette oversettelser og distribusjon enda vanskeligere.

Hva så med samordning og koordinering på tvers av faggrenser? De fleste av de vi spurte mener at det innenfor deres fagfelt er foretatt samordning av norske synspunkter på utkast til EFs regelverk. Erfaringene med det norske koordineringsarbeidet varierer. En tredel har gode erfaringer, en tredel vet ikke, mens en tredel av de spurte mener å ha dårlige erfaringer med koordineringen av norske synspunkter. Enkelte mener at samordningen virker tilfeldig og bør styrkes og formaliseres. Andre mener at tidsfristene er for korte til at denne samordningen blir mulig. De spurte forslår å styrke de norske referanse- og arbeidsgruppene, og å forbedre informasjonen om viktigheten av dette arbeidet. De uttrykker et behov for bevisstgjøring og for mer ressurser til arbeidet. Enkelte mener også at deres etat ikke har fått gjennomslag for egne synspunkter i den norske koordineringsprosessen.

Myndighetenes interne organisering av arbeidet

Kostnadene forbundet med det europeiske arbeidet krever en rekke avveininger om bruk av budsjetter og prioriteringer. Fagmyndighetenes deltakelse i ekspertdrøftinger m.m. om sikkerhetskravene i EFs direktiver, møter i EFTAs arbeidsgrupper o.l. dekkes i dag over Utenriksdepartementets budsjett. UD har satt av rundt 2-3 millioner til denne reise- og møtevirksomheten.

Deltakelse og påvirkning i nye internasjonale fora stiller likefullt også krav om intern prioritering og ressurser i den enkelte myndighetsetat eller departement. Europeisk samarbeid reiser spørsmål ved fagmyndighetenes interne omstillingsevne og om behovet for ny kompetanse og kunnskaper.

På spørsmål om hvorvidt de spurte selv synes at de holder seg orientert om utarbeidelsen av nytt EF-regelverk svarer over to tredeler at de synes de holder seg tilfredsstillende orientert. De forklarer dette med at arbeidet er spesielt relevant for eget fagfelt og at de selv er sterkt personlig engasjert. Kun et lite fåtall mener at informasjon, prioritering og ressurser i avdelingen eller etaten er den viktigste grunnen til at de holder seg godt orientert. Blant de som føler de ikke klarer å holde seg tilfredsstillende orientert om EF-arbeidet, framheves behovet for bedre informasjon og organisering på norsk side for å forbedre dette. Selv blant de som mener de holder seg rimelig godt orientert mener mange at det er viktig med *ytterligere* informasjon og bedre norsk organisering av informasjonsflyten for å holde seg tilfredsstillende orientert.

EFs komite- og utvalgssystem har en sentral plass i utredninger, forberedelser, oppfølging, forvaltning og administrasjon av EFs regelverk. En rekke rådgivende komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen og Ministerrådet er sentrale i denne sammenheng. Ekspertgruppen for teknisk harmonisering og standardisering; The Senior Officials Group Responsible for Standardisation og 83/189-komiteen (se kapittel 2) bør framheves spesielt.

På spørsmål om myndighetsrepresentantene mener det er noen komiteer som er spesielt viktige i forbindelse med det tekniske harmoniserings- og standardiseringsarbeidet, svarer nesten halvparten at de ikke kjenner til noen komiteer. Blant dem som mener at det eksisterer komiteer har betydning for dette arbeidet blir en rekke ekspertorganer og stående komiteer nevnt, men det er bare to som nevner 83/189-komiteen. *Ingen* nevnte The Senior Officials Group

som har lagt viktige premisser for EFs globale metode, for de nye europeiske systemene for prøving og kontroll av varer og for forslagene til omorganisering av det europeiske standardiseringsarbeidet.

4.3 Avslutning og sammendrag

Myndighetene er fortsatt i en kartleggings- og aktiviseringsfase i forhold til EF-arbeidet. Når det gjelder EFs regelverk og de grunnleggende sikkerhetskravene i direktivene, har vi i Norge foreløpig begrenset påvirkningsmulighet. I noe grad er dette naturligvis gitt ved at Norge ikke har den samme adgang til EFs beslutningsprosess som medlemslandene.

På en del områder har norske interesser fått gjennomslag og er blitt tatt til følge i EFs regelverksarbeid. Mye kan imidlertid tyde på at dette heller skyldes enkelte embetsmenns personlige engasjement og ressurser enn myndighetenes organiseringen av deltakelse og påvirkning.

Det kan være grunn til å spørre om de påvirkningsmulighetene som finnes burde vært utnyttet bedre. Resultatene av vår spørreundersøkelse viser:

- * forvaltningen har relativt liten tillit til EFTA-samarbeid som norsk påvirkningskanal og er langt mer orientert mot nordisk samarbeid eller mot å benytte seg av mer uformelle kanaler for påvirkning.

De spurte setter fingeren på kritiske forhold ved organiseringen av EFTA som norsk påvirkningskanal. Hindere for norsk innflytelse er i større grad forbundet med levering av argumenter gjennom EFTA enn med premissene for samhandlingen mellom EF og EFTA. Relativt mange mener at gode kontakter og tilstedeværelse i Brussel

er viktig for å få gjennomslag for egne synspunkter i utarbeidelsen av EFs regelverk. Mange peker på svakheter ved EFTA-samarbeidet. Det nordiske samarbeidet har langt større tillit og mange finner at dette er veien å gå for å legge strategier i forhold til det europeiske arbeidet.

På spørsmål om hvilke kanaler som kan *styrke* norske muligheter for å øve innflytelse på utarbeidelsen av EFs regelverk, peker halvparten av de spurte i vår undersøkelse på EFTA-kanalen og EØS⁴⁶. En styrking av EFTA-apparatet parallelt med et godt utbygd nordisk samarbeid og uformell kontaktbygging reiser viktige spørsmål ved i hvilken grad myndighetene har et internt apparat for koordinering og prioriteringer. I vurderingene til de spurte i vår undersøkelse kommer det klart fram at:

- * myndighetene mangler tilstrekkelig ressurser og et godt organisert apparat for satsing på det europeiske arbeidet

Det er store problemer knyttet til produksjon av argumenter på norsk side. Viktige premisser for avviklingen av tekniske handelshindre og for forholdet mellom EF og standardiseringsorganisasjonene legges for eksempel i komiteer og ekspertgrupper som få norske embetsmenn kjente til. Mange har ingen synspunkter på hvordan EFTA-samarbeidet fungerer. Mange ytrer ønske om mer informasjon og understreket behovet for sterkere satsing av ressurser og mer tid til arbeidet. Uten kunnskap og kompetanse kan ikke norske myndighetsrepresentanter prioritere det europeisk arbeidet. Uten gode engelskkunnskaper og kjennskap til EF-systemet kan ikke den norske myndighetsrepresentanten øve påvirkning i europeiske fora.

Desto mer detaljert fastsettelsen av kravene er i EFs direktiver, desto viktigere er det at EFTA-landene kan kommentere og føre

⁴⁶ Det er stilt spørsmål ved hvilke kanaler som kan styrke norsk innflytelse i dag, dvs. med vår nåværende tilknytning til EF.

dialog om innholdet i direktivet. Men ettersom EF i større grad iverksetter rammeregulering, målstyring og delegering av oppgaver, blir det mer avgjørende å påvirke de organer og fora der oppgavene settes på dagsordenen, defineres, løses og evalueres. Det vil, når det gjelder teknisk harmonisering og standardisering, i sterk grad gjelde 83/189-komiteen og Senior Officials Group responsible for Standardisation. I tillegg innebærer det større satsing i forhold til de europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI. I det neste kapitlet skal vi konsentrere oss om norske myndigheters deltakelse og innflytelse i standardiseringsarbeidet.

5 Privatisering av norsk produktsikkerhetsarbeid

"CEN/CENELEC has become, in effect, another EC bureaucracy which must be monitored and lobbied by companies doing business in the EC. However, this is easier said than done. The task of monitoring and lobbying CEN/CENELEC presents unusual difficulties, even by EC standards." (Gardner 1991, side 52).

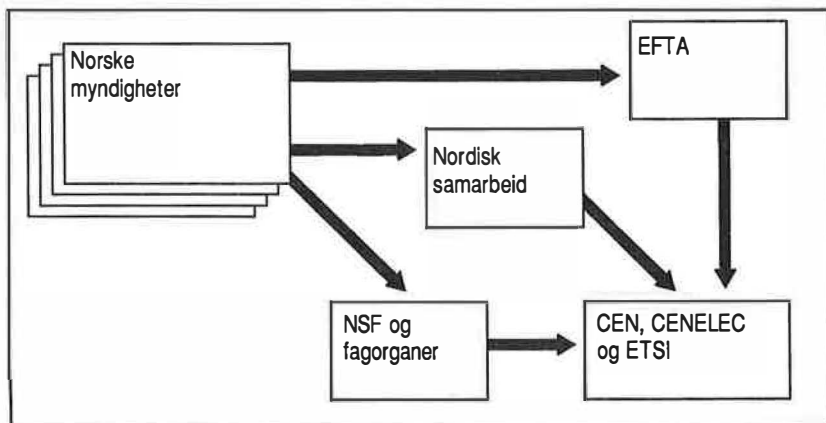
- * I hvilken grad er norske myndigheter med og legger premissene for europeiske standarder?
- * Har myndighetenes organisert et apparat som effektivt varetar norske interesser i dette arbeidet?
- * Hvordan vurderer forvaltningen selv det arbeidet som finner sted?

5.1 Norske myndigheter og europeisk standard

Europeisk standardiseringsarbeid har på norsk side primært vært en oppgave for ytre etater som Statens Bygningstekniske etat, Sjøfartsdirektoratet, Oljedirektoratet, Arbeidstilsynet og Elektrisitetsilsynet. Etatene har tradisjonelt henvist til standarder i sitt forskriftsarbeid. Deltakelse i europeisk arbeid har i stor grad siktet mot å få informasjon og har vært preget av tilpasning og kontroll. Hvis standardene ikke tilfredsstilte våre krav til helse, sikkerhet og miljø unnlot man å henvise til dem i norske forskrifter og/eller nektet omsetning av varer som var produsert i henhold til standardene.

Vi har spurt forvaltningen om hvordan de vurderer det europeiske standardiseringsarbeidet betydning i dag. Nesten alle mener at standardiseringsarbeid har fått økt betydning innenfor eget fagfelt etter iverksettingen av EFs nye metode. De vurderer arbeidet som svært viktig. Samtidig aktiviseres nye deltakere. Helsedirektoratet og Statens Institutt for Folkehelse engasjeres fordi EFs direktiver og europeiske standarder nå legger premissene for norske krav til medisinsk-teknisk utstyr. Likeledes berøres Statens Forurensningstilsyn (SFT), Barne- og Familiedepartementet og Forbrukerrådet av utarbeidelsen av standarder for leketøy, omsorgsprodukter og lekeplasser. Arbeidstilsynet har hovedansvaret for standardiseringsarbeid med utgangspunkt i Maskindirektivet og i direktiv om personlig verneutstyr. Statens Bygningstekniske etat har ansvaret for standardiseringsarbeidet i tilknytning til byggevarer. SFT og Arbeidstilsynet berøres også av standardiseringsorganisasjonenes pågående arbeid med standarder for miljø- og kvalitetssikringssystemer.

Figur 5.1 Kanaler for norsk påvirkning av europeiske standarder



Standardiseringsarbeidet domineres av næringslivet og de store land i Europa. Samtidig er helse, sikkerhet og miljøinteressene kraftig underrepresentert. På denne bakgrunn kan norske myndigheter få

behov for alliansepartnere; EFTA-landene, nordisk samarbeid eller uformelt samarbeid med andre grupper. Kanaler for norsk påvirkning er framstilt i figur 5.1.

Deltakelse i europeisk standardiseringsarbeid skal i hovedsak finne sted gjennom nasjonale delegasjoner. Norsk innflytelse i forhold til CEN blir da også et spørsmål om myndighetenes interne organisering samt styring og kontroll med de nasjonale standardiseringsorganene.

Tidligere studier har vist hvordan flere myndighetsetater har erfart avmakt forbundet med den nye bredden og tempoet i standardiseringsarbeidet (Tørres m.fl. 1991). Hva kan forklare dette?

5.2 Gjennomslagskraft i europeiske standardiseringsorganisasjoner

Når grensekontrollen fjernes og markeder åpnes blir standarder et viktig våpen i europeisk frikonkurranse. Kamp om markeder og konkurransefortrinn skaper stort konfliktpotensiale i det europeiske standardiseringsarbeidet. Samtidig vil helse, sikkerhet og miljøgrupper ønske at *deres* interesser varetas i de nye standarderne. Konflikter mellom ulike grupper gjøres ikke til gjenstand for politiske behandling, men avgjøres i konkurranse mellom grupper med ulike ressurser som språkkunnskaper, tekniske ferdigheter, fagkunnskap, forhandlingsegenskaper og posisjon i markedet. Nasjonale myndighetsorganer er i denne forbindelse aktører på lik linje med næringslivet og private interesseorganisasjoner. Standardiseringsarbeid preges av markedets styringsprinsipp: De som føler seg berørt og har ressurser står fritt til å delta. Berørte interessers adgang til beslutningsprosessen og til påvirkning av utfallet er i liten grad regulert. Der vi nasjonalt finner en viss overrepresentasjon av berørte grupper som forbruker- og arbeidstakerinteresser, har slike interesser

bare regulert adgang i form av observatørstatus i europeiske standardiseringsorganer.

På endel områder har det allerede oppstått sterke spenninger mellom industriinteresser og sikkerhet-, helse- og miljøinteresser. Ofte kommer slike konflikter til uttrykk i splid mellom på den ene siden norske og nordiske representanter for forbruker- og arbeidstakerinteresser og på den andre siden europeisk næringsliv. Konflikter får altså preg av å være en kamp om å beskytte nasjonale interesser. Det øves stadig sterkere press på CEN/CENELEC om å aksellerere arbeidet i komiteer og arbeidsgrupper. Effektivisering, tidspress og økt bruk av avstemninger kan øke konfliktnivået. Dermed kan det også bli vanskeligere å oppnå intern enighet i nasjonale delegasjoner.

Standardiseringsarbeid åpner også for koalisjonsdannelser og allianser. Tyske, britiske og franske standardiseringsorganer samarbeider på enkelte områder med sikte på gjensidig harmonisering av nasjonale standarder. Samarbeidet inkluderer nå også drøftelser om forslag til nye-metode direktiver. Representanter for Kommisjonen er gjerne også tilstede på disse møtene (Woolcock 1991).

Vi spurte norsk forvaltning om de har inntrykk av at det er spesielle interessegrupper eller land som ofte får gjennomslag for egne synspunkter i standardiseringsarbeidet. To tredeler av de spurte svarer bekreftende. De fleste understreker de store landenes betydning. De mener at Tyskland, Frankrike og Storbritannia har stor gjennomslagskraft. I tillegg framhever de at tysk storindustri har stor innflytelse. De spurte mener at disse landene og industrien har stor innflytelse fordi de har økonomiske ressurser, mulighet for å påta seg sekretariatene i komitearbeid, o.l.

På spørsmål om hvilke forhold som er viktige for å påvirke utformingen av den endelige standard svarer tre firedeler i vår spørreundersøkelse at teknisk kompetanse og fagkunnskaper er viktigst. Samtidig framhever de at forhandlingsegenskaper og

språkferdigheter er viktige ressurser for å legge premissene for standarder og at slike ressurser forutsetter god økonomi. Mange mener at posisjon i markedet og allerede etablerte konkurransefortrinn er av mindre betydning.

Selv om Norge ikke er noen tung aktør i standardiseringsarbeid, har myndighetene og enkelte aktører på noen områder aktivisert seg sterkt. To tredeler av de spurte mener også at de har gode erfaringer med innflytelse i det europeiske arbeidet. Mange forklarer dette med at teknisk kompetanse og faglige argumenter har talt i deres favør. Eksempler kan trekkes fram i byggstandardisering og elektrisk sikkerhet. Det er også rimelig å anta at standardene for leketøy ville ligget på et dårligere sikkerhetsnivå hvis ikke norske og svenske forbrukerinteresser hadde engasjert seg sterkt (Sydow 1991).

Norge er et lite land som har vanskelig for å få, eller ta på seg, sekretariater i tekniske komiteer og arbeidsgrupper på de viktige og prestisjefylte områdene. Likefullt er det viktig å delta. Flere av de intervjuede i vår undersøkelse påpeker at myndighetene vanskelig får gjennomslag for egne synspunkter hvis de presenteres gjennom andre kanaler eller bare i høringsuttalelser. Eksempler på saker hvor norske synspunkter *ikke* har fått gjennomslag er standardene for kjemiset til barn og andre lekers kjemiske egenskaper.

De som har gode erfaringer med innflytelse i fastsettelsen av standarder begrunner dette med at de har utstrakt samarbeid og bygger allianser med andre. Konflikter og motstridende interesser har skapt behov for samordning og samarbeid med andre lands delegasjoner, myndigheter eller interesseorganisasjoner.

Alliansepartnere i det europeiske arbeidet

Når EF gir mandat til standardiseringsorganisasjonene gir EFTA et parallelt mandat og bidrar til finansieringen. EFTAs mandater er oftest kopier av EFs og EFTA har aldri gitt selvstendige mandater.

I det konkrete arbeidet med utvikling av standarder er det heller ikke noe aktivt EFTA-samarbeid.

For de nordiske landene har det vist seg fruktbart å samarbeide for å overvåke bredden i standardiseringsarbeidet og for å utveksle informasjon. I tillegg samarbeider nordiske myndigheter når det gjelder prioritering av områder, deltakelse i det praktiske arbeidet og samordning av synspunkter. Nordisk Ministerråd står sentralt i dette samarbeidet ved både å legge opp strategier og finansiere arbeidet.⁴⁷

De aller fleste vi spurte i vår spørreundersøkelse oppgir at de har nordiske samarbeidspartnere; først og fremst hos tilsvarende myndighetsorganer i andre nordiske land, men også blant industrien, standardiseringsorganisasjonene og deres nordiske samarbeidsorgan; INSTA. Nordisk samarbeid er mest omfattende blant helse, sikkerhet og miljøinteressene og er langt mindre utviklet for andre grupper. En nordisk koordineringsgruppe for forbrukerstandardisering er på trappene for å få til en samordning av det nordiske og europeiske arbeidet. I tillegg er det bygget opp et nettverk av kontaktpersoner for forbrukerstandardisering på nordisk nivå. Også de nordiske helsemyndighetene driver informasjonsutveksling og samordning av synspunkter. Det nordiske samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene på arbeidsmiljøsidene er best utbygget og mest formalisert.

I regi av landenes arbeidstilsyn og med støtte fra Nordisk Ministerråd, er det inngått et formelt samarbeid som forvaltes av den nordiske tilsynsgruppen (Nordisk Arbeidsgruppe for Arbeidsmiljøtilsyn). Grad av samarbeid og finansiering avhenger av hvor omfattende interessen er for en kommende standard. Hvis et lands tilsynsmyndighet prioriterer feltet høyt og har ressurser til å delta, bestemmer man seg for å dekke deltakelse i de europeiske komiteene

47 Nordisk Ministerråds *Arbejdsprogram Norden i Europa 1989-92* (NORD 1989:50), *Arbejdsprogram Norden i Europa til 1992*. (NORD 1990:80), *Fremskridtsrapport* December 1989.

over eget budsjett. Hvis et annet nordisk land også prioriterer deltakelse, samarbeider representantene på stedet. Nordisk Ministerråd dekker eventuelt formøter for å diskutere og samordne nordiske synspunkter. Hvis tre nordiske land prioriterer et felt, men ikke finner at de har ressurser eller kompetente mennesker å sende, kommer nordiske eksperter sammen og velger en representant seg i mellom. Denne representanten møter da med mandat som nordisk representant i den aktuelle tekniske komite eller arbeidsgruppe og utgiftene dekkes over Nordisk Ministerråds budsjett.

Det nordiske samarbeidet kan gjøre tilsynsmyndighetenes arbeid mer effektivt. Samarbeidet har imidlertid bydd på enkelte problemer. Tidspress og sviktende organisering fra CEN gjør at sakspapirene ofte kommer for sent. CENs statutter tillater heller ikke blokkdannelser ved avstemninger. Følgelig kan en nordisk representant ikke kan stille med fullmakter fra de andre landene.

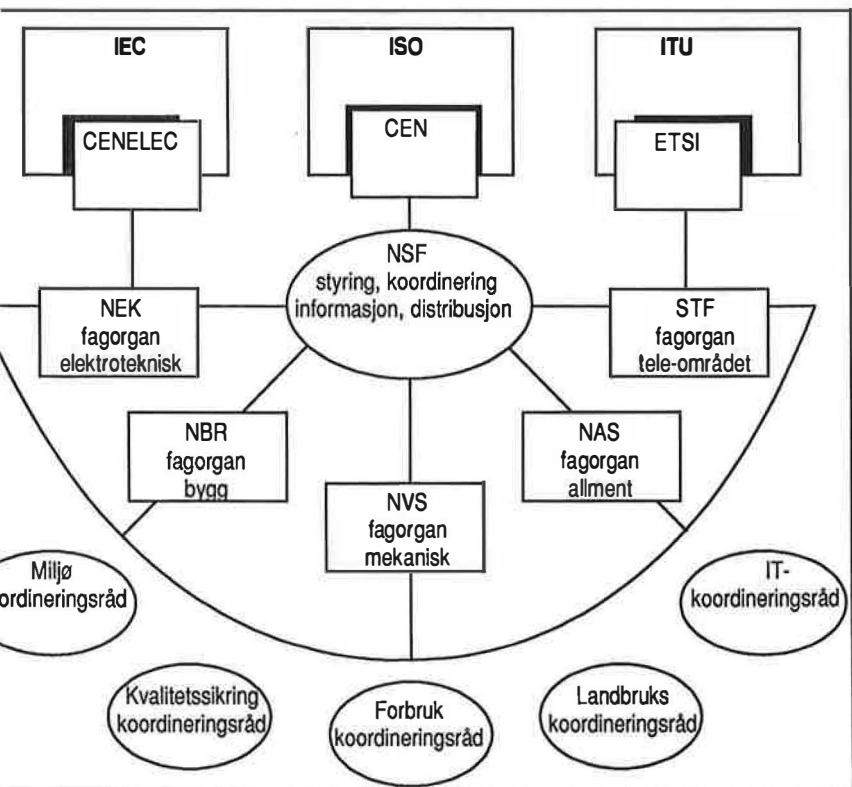
Avstemningsreglene i CEN innebærer likevel at nordiske delegasjoner sammen kan blokkere vedtak av en ny standard. Hvis de nordiske Arbeidstilsynenes krav til arbeidsmiljø skal kunne ivaretas i standarder som utarbeides på f.eks. maskinområdet betinger dette imidlertid at det er Arbeidstilsynenes holdninger som får gjennomslag i de nasjonale delegasjonene. Med andre ord må det norske Arbeidstilsynet få sitt syn befestet som norsk syn gjennom den nasjonale delegasjonen. Dermed reises det spørsmål ved mekanismer for konfliktløsning på nasjonalt nivå.

5.3 Norsk standardiseringsarbeid

Norske standardiseringsorganisasjoner er aktive på både europeisk og globalt nivå. Det gjelder Norges Standardiseringsforbund (NSF), Norges Byggstandardiseringsråd (NBR), Norsk Verkstedsindustriers Standardiseringssentral (NVS) og Norsk Elektroteknisk Komite

(NEK), samt Statens Teleforvaltning (STF) og Teledirektoratet (TD). Norske standardiseringsorganers organisering og deltakelse er framstilt i figur 5.2.

Figur 5.2 Norske organisering og deltakelse i europeisk og globalt standardiseringsarbeid



De: materiale fra Norges Standardiseringsforbund 1991

Etter omfattende omorganisering våren 1991 skilles det nå mellom fagorganer og sentralorgan i norsk standardiseringsarbeid. NSF skal fungere som selvstendig, uavhengig sentralorgan med ansvar for overordnet styring og koordinering mellom de enkelte fagorganer og

i forhold til myndighetene. Fagorganene fortsetter sin tidligere virksomhet innen bygg, mekanisk industri, elektroteknisk standardisering og telekommunikasjon.

Det er opprettet et eget organ for informasjonsteknologi, helsevesen, miljøvern, arbeidsmiljø og forbrukersikkerhet: Stiftelsen Norsk Allmenn Standardisering (NAS). NAS skal ikke selv drive standardiseringsarbeid, men spille en koordinerende rolle på områder av tverrfaglig karakter. I tillegg er det etablert en rekke koordineringsråd⁴⁸ som skal gi råd på sentrale områder av tverrfaglig karakter. Arbeidsoppgavene skal være langsiktige og policy-utformende. Varetakelse av sikkerhet, helse og miljø innen spesielle fagområder skal varetas av fagorganene, mens koordineringsrådene, NSF og NAS skal koordinere og bistå i arbeidet. Fastleggelse av konkret arbeidsfordeling og samordning mellom fagorganer, koordineringsråd, NSF og NAS tar imidlertid sin tid. NAS' arbeidsoppgaver, status og posisjon i forhold til de andre fagorganene og NSF samt representasjon av helse, sikkerhet og miljøinteresser i styrende organer er heller ikke ferdigbehandlet.

5.4 Standardiseringsorganene som premissleverandør for myndighetene

NSF og fagorganene er filtre for påvirkning. De etablerer kontakt med berørte fagmyndigheter og orienterer om nye prosjekter. På dette grunnlag kan myndighetene melde interesse for deltakelse, sekretariatsfunksjon samt behov for referansegruppe. Hvis standardiseringsorganene sender en norsk delegasjon til komiteer i CEN, velger de også delegasjonsleder, registrerer og samordner norske

⁴⁸ Se Rapport fra Programstyret for gjennomføring av St.prp 106 (1989-90) og St.prp. nr. 1 (1991-92).

synspunkter og interesser og tar hånd om stemmegivning. Ved avstemning har det norske standardiseringsorganet én stemme. Myndighetene må melde synspunkter om hvilke krav eller hensyn man mener standardene må ivareta. Hvilke erfaringer har de norske myndighetsrepresentantene med de norske standardiseringsorganenes arbeid?

Flertallet av de spurte i vår spørreundersøkelse erklærer seg fornøyd med standardiseringsorganisasjonene som informasjonskanaler, men ønsker samtidig mer informasjon. På spørsmål om de stort sett holder seg orientert om arbeidet svarer en tredel av de intervjuede bekreftende, mens et stort flertall gir uttrykk for at de ønsker mer og bedre informasjon. De mener *ytterligere* informasjon fra de norske standardiseringsorganene kan bedre dette. En av fem mener NSF og fagorganene gjør en mindre god jobb med informasjonsoppgavene. Nesten alle benytter seg av supplerende informasjonskanaler. Nordiske samarbeidspartnere er den viktigste. I tillegg nevnes næringslivet, EFTAs ekspertgrupper, det norske Utenriksdepartementet og europeiske interesseorganisasjoner.

Interesse for deltakelse i det europeiske arbeidet skal meldes standardiseringsorganene. På dette grunnlag skal det opprettes en nasjonal referansegruppe og ved behov sendes en delegasjon til CEN, CENELEC eller ETSI. Ansvar for å opprette en nasjonal referansegruppe ligger hos standardiseringsorganene, som også skal bistå under forberedelser til møter og med utrednings- og dokumentarbeid. Forvaltningen har varierende erfaringer med standardiseringsorganenes utførelse av disse oppgavene. En tredel av de spurte svarer at deres erfaringer er mindre gode. Dette blir først og fremst begrunnet med at det ikke er opprettet norske referansegrupper på deres område eller at delegatene ikke får oppfølging i arbeidet. Det har også skjedd at standardiseringsorganene ikke har villet godta den representant myndighetene har pekt ut til å være med på europeiske møter.

Tabell 5.1 Offentlig finansiering av norsk standardiseringsvirksomhet, i prosent av budsjett og i 1000 kr⁴⁹

		1988	1989	1990	1991	1992
NSF	prosent	12,5	13,5	16,6	19	21 ⁵⁰
	totalt	2,87	3,0	3,95	4,9	6,7
NVS	prosent	26	24	29	29	43
	totalt	2,08	2,2	2,95	3,4	6,0
NBR	prosent	81	79	80	74	71
	totalt	11,6	13,2	14,2	14,7	15,3
NEK	prosent	22	26	24	25	27
	totalt	1,7	1,7	1,7	2,0	2,3
NAS	prosent	-	-	-	-	- ⁵¹
	totalt					2,0
Totalstøtte:		18,25	20,1	22,8	25,0	32,3

For at de norske standardiseringsorganene skal utføre en skikkelig jobb for sine medlemmer og for offentlige myndigheter fordrer det i første omgang at de har ressurser. Offentlige myndigheter har i mange år gitt støtte til standardiseringsorganene (jf. tabell 5.1). Den offentlige støtten har form av rammebevilgninger. I 1992 beregner staten å bruke rundt 32 millioner kroner på basisbevilgningen til

⁴⁹ Basert på årsberetninger fra standardiseringsorganisasjonene og St.prp. nr.1 (1991-92). Figuren gir oversikt over driftstilskuddet fra myndighetene. I tillegg kommer mindre og varierende inntekter fra oppdragsvirksomhet som standardiseringsorganene har påtatt seg for myndighetene.

⁵⁰ Av denne rammebevilgningen er 1,5 millioner ment å gå til reise- og prosjektstøtte.

⁵¹ Stiftelsen Norsk Allmennstandardisering er først operativ fra 1992. Budsjettet er ennå ikke ferdig utarbeidet.

NSF og fagorganene, en fordobling i løpet av 5 år.⁵² På enkelte områder er den offentlige støtten vesentlig, spesielt innenfor byggvarestandardisering. Etter at NVS fikk det omfattende ansvaret for standarder med utgangspunkt i EFs maskindirektiv har den offentlig støtten også her økt betraktelig.

Har norske standardiseringsorganer overtatt politiske oppgaver?

Delegasjonene skal forsøke å fremme enhetlige standpunkter som kan godtas av berørte norske interesser. Foreløpig har myndighetenes synspunkter veiet relativt tungt. Det eksisterer imidlertid ingen garanti (og ingen sanksjonsmulighet) for at en norsk delegasjons arbeid i CEN nødvendigvis må følge myndighetenes synspunkter eller synspunktene til en eventuell norsk referansegruppe.

NSF er en privat organisasjon. Standardiseringsorganenes private status har hatt sin bakgrunn i behovet for å sikre næringslivsinteresser mot offentlig regulering. For myndighetenes kan det imidlertid være problematisk at en privat organisasjon skal ha ansvar for oppgaver knyttet til varetakelse av sikkerhet, helse og miljø. EF-landenes myndigheter har mulighet til å påvirke rammene for CEN/CENELECs og ETSIs virksomhet gjennom deltakelse i utformingen av sikkerhetskravene i direktivene, noe EFTA-landene har mindre mulighet for. Offentlige deltakelse i og styring av standardiseringsorganisasjonene er dessuten i en del land ganske betydelig (jf. kapittel 6).

NSF og fagorganene er nøytrale organer som ikke skal vareta partsinteresser, men samordne, avveie og megle hvis det oppstår motstridende interesser. Hensynet til medlemmenes og deltakernes interesser må gå først. Hvordan skal standardiseringsorganene forholde seg hvis det innen den nasjonale delegasjonen vokser fram

⁵² I tillegg kommer standardiseringsarbeid i Statens Teleforvaltning og Teledirektoratet.

konflikter mellom norske myndigheter og norsk næringsliv og sistnevnte gruppe samtidig representerer viktige medlemsinteresser?

Næringslivet preger standardiseringsarbeidet også på nasjonalt nivå og det har ved en rekke tilfeller utkrystallisert seg motstridende synspunkter og konflikter mellom sikkerhet-, helse- og miljøinteresser på den ene siden og handels og næringsinteresser på den andre siden i nasjonale delegasjoner.

I offentlige utredninger framheves det at det er knyttet *ulike* interesser til standardiseringsarbeidet⁵³. Norsk innflytelsespotensiale i forhold til det europeiske arbeidet kan svekkes av *motstridende* interesser. Det har ofte vært konflikter på norsk side, men de har sjelden kommet dit at man ikke har kunnet framføre en felles holdning. Erfaringer fra andre land viser imidlertid at myndighetene og industrien ved en rekke tilfeller ikke har kunnet framføre en felles holdning i tekniske komiteer. Det gjelder også på de områder hvor arbeidet har utgangspunkt i oppdrag fra EF/EFTA og hvor standardene i høy grad vil overta rollen til nasjonale forskrifter.

Dersom det kommer til uenighet i den norske delegasjonen skal standardiseringsorganene samordne norske synspunkter. Myndighetenes erfaringer med utførelsen av disse oppgavene er i hovedtrekk gode. Bare et lite fåtall av de vi spurte i vår spørreundersøkelse er misfornøyde. De knytter sine dårlige erfaringer til at saksgangen har vært uklar, at forslag ikke har blitt sendt til høring eller at industriinteresser har fått forrang. Ingen kan imidlertid vise til konkrete eksempler.

Foreløpig har næringslivet vært avhengig av at varer som er produsert i henhold til standard blir godkjent av myndighetene. Hvis myndighetene i utgangspunktet er sterkt presset, eller til og med juridisk forpliktet, til å godta varer produsert i henhold til en europeisk standard på det norske marked kan situasjonen bli en

⁵³ Standardiseringsutvalgets Innstilling 1990, St.prp. nr. 106 1989-90.

annen. Interessekonfliktene på norsk side kan tilspisse seg i framtiden. Områder det kan utkrystallisere seg uenighet på gjelder spørsmål om kvalitetssikringssystemer og forebyggende miljøvern, dvs. områder hvor endel norsk industri allerede har etablerte systemer.

Muligheten for offentlig påvirkning av standardiseringsorganisasjonenes prioriteringer er tilstede gjennom representasjon i styrende organer og delfinansiering av deres arbeid. Norske myndigheters styring av virksomheten skjer først og fremst ved hjelp av finansiering og representasjon i styrende organer i NSF og fagorganene. Offentlig finansiering er delt i to: forskriftsmyndigheters kjøp av tjenester og basisbevilgning over Næringsdepartementets budsjett.⁵⁴

Standardiseringsutvalget foreslår at forskriftsmyndighetene som i økende grad henviser til standarder, avsetter midler til kjøp av tjenester fra NSF. Dette begrunnes i tråd med prinsippene om målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig virksomhet (1990:10).

Der myndighetene kjøper tjenester fra standardiseringsorganene vil styring og kontroll være relativt uproblematisk. Myndighetene engasjerer da standardiseringsorganet eller eksperter til oppdrag med klart spesifiserte målsettinger på myndighetenes vegne. Basisbevilgningen skal derimot ivareta mindre spesifiserte målsetninger: generelle samfunnsinteresser som arbeidsmiljø, forbrukerinteresser, helsemessige hensyn, ytre miljø, næringspolitikk og handelspolitikk.

Ifølge NSF's statutter har staten rett til å utnevne en sjettedel av representantskapets medlemmer. Prioritering av saksområder og strategier foregår imidlertid i sterk grad innenfor styret. Her har staten en representant. Myndighetene sitter også representert i NAS' styre⁵⁵ og i koordineringsrådene.

54 Støtten til NEK går over Kommunaldepartementets budsjett.

55 Det er fortsatt uklart hvor mange representanter myndighetene vil få.

Styringsevne forutsetter styringsvilje. Det er uklart hvilke målsetninger som skal varetas gjennom den offentlige finansieringen. Politiske målsetninger og retningslinjer for prioriterte interesser, delmål og arbeidsområder etterlyses etterhvert fra flere hold. Målsetningene er uklart formulert fra myndighetene. I den grad målene skisseres, er de omfattende og skal ivareta til dels motstridende interesser. Hvis det kommer til konflikter mellom ulike norske interesser kan manglende retningslinjer fra myndighetene bli et problem. Myndighetenes forhold til standardiseringsorganisasjonen preges i liten grad av regel eller målstyring av NSF's arbeid. Forholdet har mer preg av aktivitetspåvirkning der NSF får midler av myndighetene til å handle, mens det i mindre grad er formulert regler for hvordan det skal gjøres eller klare målsetninger for hva midlene skal brukes til. Dermed reises det også spørsmål ved myndighetenes egne prioriteringer, organisering og erfaringer.

5.5 Myndighetenes organisering og erfaringer

Samarbeid og konflikter på tvers av faggrenser

Det er sprikende interesser mellom ulike offentlige myndighetsorganer når det gjelder standardiseringsarbeidets målsetninger. Interessesmotsetninger og grad av intern samordning og organisering har betydning for hvilke argumenter som frambringes, fordeling av ressurser til arbeidet og strategier for påvirkning av standardiseringsvirksomheten. Effektivt engasjement og påvirkning utad krever intern samordning.

De ansvarlige departementer er i liten grad engasjert i standardiseringsarbeid. Tradisjonelt har faglige konflikter mellom ulike myndighetsinteresser i produktsikkerhetsarbeidet blitt samordnet på politisk nivå i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter. Det er liten samordning av fagmyndighetenes deltakelse og holdninger i

standardiseringsarbeidet. Foreløpig er virksomheten på myndighets-siden til dels uoversiktlig og fragmentert og det er lite kommunikasjon mellom ulike etater og myndighetsorganer.

Den enkelte fagmyndighet er ansvarlig for at andre myndighet-setater kontaktes og for at saker sendes ut til høring til berørte parter. Enkelte myndighetsorganer opplever at de får informasjon fra sine egne kontakter i næringslivet og interesseorganisasjonene før de får den gjennom de opptrukne kanaler.

Næringsdepartementet skal utpeke statens representanter til NSF's representantskap og vareta det offentliges interesser når det gjelder å skissere målsetninger og prioriteringer for NSF's arbeid. Mange av de øvrige fagmyndighetene oppfatter imidlertid Næringsdepartementet først og fremst som varetaker av næringslivets interesser. Ingen av myndighetsrepresentantene i vår spørreundersøkelse oppga Næringsdepartementet som samarbeidspartner eller kontaktorgan i standardiseringsarbeidet.

I spørreundersøkelsen vår peker en del av de spurte også på at næringslivets interesser må varetas mer aktivt. Næringsdepartementet deltar ikke selv i standardiseringsarbeid, men gir et beløp til reisestøtte for norske interesseorganisasjoner og bedrifter⁵⁶.

Hvordan foregår kontakt og samarbeid mellom de ulike myndighetsorganene? Og hvilke behov kan man tilfredsstille ved kontakt og samarbeid? I noen grad tilfredsstilles behovet for informasjon av organisert samarbeid mellom ulike myndighetsorganer. Norsk koordineringsgruppe for forbrukerstandardisering er et eksempel på et slik uformelt interessefelleskap.⁵⁷ Informasjonsutveksling og samarbeid finner først og fremst sted innenfor eget arbeidsområde;

⁵⁶ NSF oppgir at rundt 1,5 millioner kroner er til disposisjon for reise- og prosjektstøtte i 1992. Pengene er budsjettert over Næringsdepartementet og administreres av NSF.

⁵⁷ Forbrukerrådet, Barne- og Familiedepartementet og Statens Institutt for Forbruksforskning.

mellom departementer og ytre etater. På samme måte er det utstrakt samarbeid mellom fagorganer, laboratorier, interesseorganisasjoner og næringslivet innen fagområder. Samarbeidet er rettet mot informasjonsutveksling, men også mot koordinert deltakelse og samordning av synspunkter.

Det er i noe grad utviklet et samarbeid også på tvers av faglige interesser; mellom representanter for helse-, sikkerhet- og miljøinteressene på myndighetssiden. Samarbeidet varetar primært behovet for informasjon. På et uformelt plan er det også koordinering av deltakelse og synspunkter mellom ulike tjenestemenn i disse etatene.

Godt over halvparten av de spurte i vår undersøkelse sier egen etats forhold til andre offentlige organer er mindre planlagt og mest er preget av ad-hoc organisering og tilfeldighet.

Myndighetenes interne organisering

Fagmyndighetene må dekke deltakelse i standardiseringsarbeid over eget budsjett. Standardiseringsutvalget (1990) la vekt på at fagmyndighetene må settes bedre i stand til å delta i det europeiske standardiseringsarbeidet. På tross av dette ble det i den følgende tilrådingen fra Næringsdepartementet slått fast at fagmyndighetene måtte prioritere arbeidet innenfor eksisterende budsjетtrammer (St.prp. nr. 106 1989-90). I sitt budsjett for 1991 omdisponerte Barne- og Familiedepartementet 1,5 millioner kroner for bruk til deltakelse i CENs tekniske komiteer og arbeidsgrupper. I 1992 har de igjen styrket deltakelsen i europeisk standardiseringsarbeid med ytterligere 25 prosent, også nå innen rammen av budsjett. Andre departementer har ikke funnet å kunne gjøre dette.

Forvaltningen mener selv de ikke har tilstrekkelig midler til å sende representanter til deltakelse i de enkelte arbeidsgrupper eller tekniske komiteer i CEN. Berørte myndigheter gir dessuten uttrykk for at det er behov for personelløkninger for å vareta deres nye

oppgaver. Mangel på midler innvirker også på embetsverkets skoling og kompetanse. Myndighetenes representanter i europeiske komiteer og arbeidsgrupper får ikke den nødvendige tyngden til effektivt å påvirke standardene.

Fire av fem av de vi spurte mener at de stort sett er orientert om arbeidet som foregår i standardiseringsorganisasjonene. Vi spurte også om hvilke forhold som kan bedre dette ytterligere. Et meget stort flertall av de spurte etterlyser mer ressurser i form av personell og arbeidstid for å holde seg bedre informert.

Med knappe ressurser blir det viktig med stram prioritering av noen få satsningsområder. De vi intervjuet sier at etatene vurderer hvor relevante prosjektene er for regelverksarbeidet innen eget fagfelt før de velger å engasjere seg i det europeiske arbeidet. De tar hensyn til prosjektets politiske betydning, sikkerhetsaspektet, nasjonaløkonomiske hensyn og vurderer hvor sentrale standardene vil bli som redskap og grunnlag for kontroll framover. Ressurser, sakkunnskap og ekspertise på området samt spørsmålet om muligheten for påvirkning er også viktige faktorer som legges til grunn når myndighetene prioriterer saksområder.

Et meget stort flertall av de spurte mener de burde ha deltatt i langt flere standardiseringsprosjekter. Det gjelder spesielt representanter for ytre etater, de som først og fremst har kontakt med og kunnskap om standardiseringsarbeidet. Representanter for deres ansvarlige departementer kan enten ikke besvare spørsmålet eller avkrefter behovet for ytterligere egen deltakelse. Det reflekterer i noe grad arbeidsfordelingen mellom sentralforvaltning og ytre etater.

De fleste vi spurte mener at det først og fremst er etatens dårlige økonomi som hindrer utvidet deltakelse i det europeiske arbeidet. Mangelfull informasjon eller koordinering på norsk side er av mindre betydning. De mener at dårlig økonomi kommer til uttrykk i manglende reisestøtte og lav prioritering av europeisk møtevirksomhet,

men også i tidsmangel, manglende ekspertise og dårlige språkkunnskaper.

Mange av de spurte begrunner behovet for ytterligere deltakelse i europeisk standardiseringsarbeid med at det er her premissene for norsk regelverksarbeid legges. Mange mener at standardiseringsarbeidet berører flere områder av sentral betydning for norsk regelverk enn det de selv makter å følge. De sier at ytterligere deltakelse er nødvendig for å vareta hensyn til produktsikkerhet, helse og miljø!

5.6 Avslutning og sammendrag

Endel etater deltar i det europeiske arbeidet og er relativt godt orientert. Innen endel fagområder, hvor myndighetene lenge har vært aktive i europeisk arbeid, har man også gode erfaringer med innflytelse. Mange føler at der de kommer inn tidlig i prosessen med utvikling av standarder og etterhvert har bygd opp kompetanse, er de også med og legger premissene for de kravene som stilles. Likevel sliter de med omfattende problemer som; manglende ekspertise, tidspress, dårlige språkkunnskaper o.l. Samlet gir forvaltningens vurderinger uttrykk for at:

- * myndighetene mangler et effektivt internt apparat for prioriteringer, strategibyging og deltakelse i europeisk standardiseringsarbeid.

Hvis norske argumenter skal få gjennomslag betinger det at myndighetene deltar i arbeidet og har god kompetanse og forhandlingsevner. Fagmyndighetene mener de mangler ressurser for en nødvendig prioritering av arbeidet og at de burde deltatt i flere prosjekter for å ivareta helse, sikkerhets og miljøinteresser. Samtidig er det stort behov for informasjon om hvilke saksområder som

berøres og hvilken betydning dette har for norsk forskriftsarbeid og regulering av forbruker, arbeidstaker- og miljøverninteresser. Myndighetene finner at det er vanskelig å dekke behovet for informasjon og kompetanse innen budsjetttrammene. De trenger norske eksperter som kan forhandle med tyske industriinteresser - helst på tysk, men i hvert fall på engelsk!

Er mangel på ressurser et reelt hinder for norsk innflytelse eller kunne arbeidet også vært organisert bedre? Svaret er sannsynligvis et både og. At en får nye eller mer omfattende oppgaver betyr ikke alltid at man må ha større finansielle ressurser. Effektivisering og prioriteringer krever imidlertid også ressurser i form av kunnskaper og kompetanse som mange av de spurte i dag gir uttrykk for at de ikke sitter inne med.

Fagmyndighetene opplever problemer med uklare politiske prioriteringer og retningslinjer. Det kommer til uttrykk i organisasjonsproblemer *internt* og ved manglende prioriteringer og styringsvilje i forhold til NSF og fagorganene *eksternt*. Et stort flertall av de spurte mener standardiseringsarbeidet kunne vært bedre organisert på norsk side for å øke muligheten for norsk påvirkning i CEN, CENELEC og ETSI. De mener at forholdet mellom de standardiseringsorganene og myndighetene må forbedres og at sentral koordinering og samordning mellom fagmyndighetene må styrkes. Større satsing i forhold til standardiseringsorganene er i liten grad fulgt opp med klare prioriteringer av hvordan midlene skal brukes.

Samtidig mener mange myndighetsrepresentanter at bredere grupper av norsk næringsliv må engasjeres. Representanter for små og mellomstore bedrifter glimrer med sitt fravær. Det reiser nye utfordringer også for de norske myndighetsorganene som skal ivareta disse interessene. Aktivisering av norske næringslivsinteresser vil samtidig reise ytterligere utfordringer til bedre samordning og organisering mellom ulike myndighetsetater.

Myndighetenes avmakt kompenseres i noe grad av samarbeid og alliansebygging på tvers av nasjonale grenser:

- * det er stor tillit til nordisk samarbeid som fruktbar kanal for å styrke norsk innflytelse i det europeiske arbeidet.

Europeisk standardisering forutsetter store ressurser om siktemålet er å overvåke bredden i denne virksomheten, samtidig som man ønsker å gå aktivt inn for å påvirke utformingen av standarder på delområder. EFTA-samarbeidet er nærmest ikke-eksisterende i utviklingen av europeisk standarder. Styrket samarbeid mellom de nordiske land kompenserer imidlertid et lite lands problemer ved å avhjelpe informasjonsbehovet, koordinere deltakelse og styrke norsk påvirkningspotensiale i det europeiske arbeidet.

6 Erfaringer fra andre land

I dette kapitlet skal vi se nærmere på noen europeiske lands erfaringer med organisering i forhold til europeiske fora og beslutninger.

- * Hvordan har EFs medlemsland valgt å organisere forvaltningen i forhold til utarbeidelsen av fellesskapsregler?
- * Hvordan er standardiseringsarbeidet organisert?

Vi har valgt å konsentrere beskrivelsen om Danmark, Nederland, Tyskland, Storbritannia, Belgia og Frankrike. Danmark har fått størst plass grunnet de store likhetene med norsk administrasjon og politikk. I tillegg ser vi litt nærmere på organisering i et annet EFTA-land; Sverige.

6.1 Elementer i europeisk forvaltningspolitikk

Tradisjonelle kjerneområder i nasjonal politikk trekkes i økende grad inn i EF-samarbeidet. Man regner med at 80 prosent av medlemslandenes lovgivning i løpet av 1992 vil ha røtter i EFs regelverk (Mäenpää 1991). Denne prosessen har satt sitt preg på nasjonale strategier og bruk av ressurser for å øve innflytelse innenfor EF-systemet.

Europeiske forhold ser ut til å bli en sterkere drivkraft bak administrative endringer i nasjonal forvaltning. EF-landene har foretatt de største organisatoriske endringene i sentralforvaltningen, men mange ikke-medlemmer har også utviklet spesielle institusjonelle

apparater eller prosedyrer for å vareta sine interesser i den europeiske integrasjonsprosessen. Det betyr ikke nødvendigvis at utformingen av nasjonal forvaltning blir mer ensartet innen Europa. Selv om den offentlige administrasjonens *størrelse* er relativt jevn har landene ulik administrativ og politisk tilretteleggelse av myndighetsarbeidet. Videre kan en stor andel av EFs fellesskapsregler implementeres i henhold til nasjonal forvaltningspraksis såfremt kravene i direktivet også stilles i nasjonal lov. Dermed støttes og opprettholdes forvaltningens nasjonale særpreg.

Europeisk integrasjon stiller EFs medlemsland overfor ganske omfattende administrative tilpasningsproblemer. Hvordan skal man sikre at egne interesser er effektivt representert i EFs beslutningsprosess? Hvordan skal man tilrettelegge et nasjonalt administrativt apparat for å sikre kommunikasjon og effektiv informasjonsutveksling, utarbeidelse av forhandlingsposisjon og gjennomføring av fellesskapets lovgivning?

Nasjonale tilpasningsproblemer er først og fremst knyttet til fordeling av intern kompetanse og ansvar; strid mellom Utenriksdepartementet og fagdepartementer, men også mellom ulike fagdepartementer (Christensen 1971). Internt i departementene er det gjerne rivninger i valget mellom å opprette egne EF-kontorer eller å spre arbeidet på kontorer, avdelinger og embetsmenn som allerede arbeider med tilsvarende nasjonale saker. Grad av koordinering av nasjonal politikk overfor fellesskapet og spørsmål om fordeling av ansvar for slike oppgaver er også tema for debatt.

Nasjonale særtrekk i forvaltningspolitikk

Nasjonal organisering av sentralforvaltningens EF-arbeid har sin basis i politisk kultur og historie, antall forvaltningsnivåer og makt- og kompetansefordeling mellom dem, myndighetenes partiprofil, interesseorganisasjonenes stilling o.l. Holdninger til den europeiske integrasjonsprosessen og grad av nasjonal tilbakeholdenhet spiller

også inn. Mer spesielt har organisering av produktsikkerhets og -tilsynsarbeid sin bakgrunn i landets sikkerhetskultur, grad av offentlig markedsstyring, samt økonomisk struktur og grad av industrialisering.

Generelt er det store forskjeller mellom de europeiske lands organisering av sentraladministrasjonen. Enkelte skiller mellom forvaltningsmodeller som er preget av sentralisering i motsetning til mer desentraliserte ordninger. Sentralisering innebærer at beslutningsprosessen bygges opp rundt en sentral koordinerende administrativ enhet som har det primære ansvar for tilretteleggelse og gjennomføring av EF-politikk. Desentralisering betyr at det ikke finnes noen slik sentral administrativ enhet, men at hver fagmyndighet varetar egne sektorinteresser uten å samordne sitt arbeid eller synspunkter med andre myndighetsinteresser. Krav om desentraliserte løsninger har gjerne sin bakgrunn i ønsket om omfattende detaljkunnskap i arbeidet.

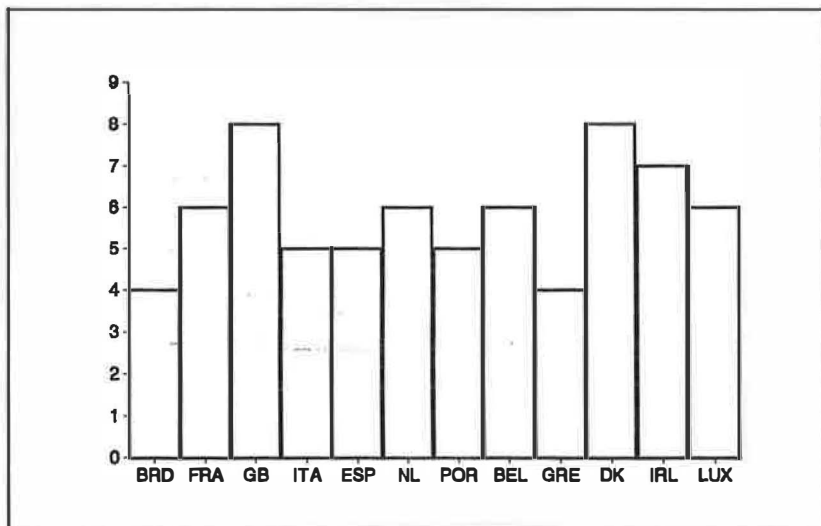
Det skilles gjerne også mellom organisering som sikter mot å oppnå konsensus versus den såkalte opsjonsmodellen (Ørstrøm Møller 1982). Mens konsensusmodellen tilstreber nasjonal enighet og intern samordning, legger opsjonsmodellen opp en rekke valgmuligheter som hver for seg kan anvendes for å løse et aktuelt problem.

Grad av koordinering og sentralisering faller gjerne sammen. En sentralisert beslutningsmodell er ofte basert på og rettet mot enighet og konsensus mens desentraliserte og tilfeldige ordninger gjerne går hånd i hånd.

Det er et relativt skarpt skille mellom de av EFs medlemsland som har basert seg på et sentralisert forvaltningssystem og de som har valgt en mer desentralisert, fleksibel ordning. Figur 6.1 framskriver grad av sentral koordinering i de ulike EF-landene: nivå 1 innebærer ingen koordinering og nivå 9 betegner nivået hvor regjeringen opptrer som en helt enhetlig aktør på alle områder i

forhold til EF (Christensen 1990)⁵⁸. Ytterpunktene finner vi med Danmark og Storbritannia på den ene siden med mer sentralisert sentraladministrasjon, mens land som Italia og Tyskland utgjør det andre ytterpunktet med mer desentralisert systemer. Hovedmønsteret innen EF ligger på desentraliserte og lite koordinerte ordninger. Det finnes som regel ingen sentral myndighet som har ansvar for medlemslandets politikk i forhold til EF-systemet.

Figur 6.1 Nasjonal koordinering av EF-politikk



Kilde: Les Metcalfe/EIPA, framstilt i Christensen 1990)

⁵⁸ Fastlagt etter følgende kriterier (Les Metcalfe/EIPA, framstilt i Sørensen 1990): (9) Samlet, overordnet regjeringsstrategi, (8) Fastleggelse av regjeringens felles prioriteringer, (7) Sentral fastleggelse av mål for de enkelte departementer, (6) Formidling av enighet mellom departementene, (5) Departementene tilstreber enighet seg imellom, (4) Departementene forsøker å unngå uenighet seg imellom, (3) Departementene konsulterer hverandre, (2) Departementene holder hverandre underrettet, (1) De enkelte departementene treffer uavhengige beslutninger.

6.2 Dansk koordinering

I Danmark er arbeidet sentralisert og preget av konsensus. Beslutningsprosessen er rettet mot samordning internt og enighet utad. Danmark er på mange måter et lite land med små ressurser. Allerede fra inntreden i EF arbeidet man derfor mot å tilrettelegge et strukturert, effektivt nasjonalt apparat for lettere å påvirke EFs beslutningsprosess uten store økonomiske kostnader. Modellen har også sitt utspring i en tradisjonelt forsiktig tilnærming til EF-samarbeidet. Ønsket om sterk nasjonal kontroll med EFs integrasjonsprosess har også vært viktig for en stadig vekslende politisk opposisjon og mindretallsregjeringer (Sørensen 1990).

Myndighetenes organisering av EF-politikken er bygd opp rundt fire ledd eller nivåer: spesialutvalg, embetsmannsutvalg, regjeringens fellesmarkedsutvalg og Folketingets markedsutvalg. I grove trekk ble modellen etablert allerede ved Danmarks innmelding i fellesskapet.

Det finnes i dag 28 *spesialutvalg* i forvaltningen. Alle EFs utkast til regelverk blir behandlet i slike utvalg. Hvert spesialutvalg er organisert rundt et saksområde og er satt sammen av embetsmenn fra berørte departementer, ytre etater, faginteresser og interesseorganisasjoner. I tillegg er gjerne mer tverrgående faginteresser, som Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet, representert. Spesialutvalgene for avgiftsharmonisering og direkte beskatning, for EFs institusjoner, for landbruk, for sosiale spørsmål og for arbeidsmarkedsspørsmål er eksempler på slike utvalg. Ansvarlig fagmyndighet på det aktuelle saksområdet har formannskap og sekretariat for utvalget.

Det finnes også et spesialutvalg for tekniske handelshindre som ligger under Industridepartementets ansvarsområde. Industri og Handelsstyrelsen er ett frittstående organ under Industridepartementet og spiller som dansk representant i EFs komiteer og utvalg en sentral rolle i arbeidet med avvikling av tekniske handelshindre. I utvalget

deltar også representanter for andre berørte interesser, såvel offentlige som private; Utenriksdepartementet, Arbeidstilsynet, Justisdepartementet, Forbrukerrådet, Arbeiderbevegelsens Ervervsråd, Forbrukerstyrelsen, Miljøverndepartementet, samt LO, Arbeidsgiverorganisasjonen, standardiseringsorganisasjonene og dansk Industriråd.

Spesialutvalget sender saker på høring og står deretter for den første, og ofte eneste, realitetsbehandlingen. På denne måten får man både utnyttet fagmyndighetenes kompetanse på området og i tillegg, gjennom Utenriksdepartementets sentrale plassering, opprettholdt tett koordinering av dansk politikk. Etterhvert som fagmyndighetene utvikler ekspertise i forhold til EF-systemet på det konkrete saksområdet reduseres Utenriksdepartementets relative innflytelse. Når Industri- og Handelsstyrelsen reiser på komitemøter i Brussel utformes deres forhandlingsmandat i spesialutvalget for tekniske handelshindre. Konkret dansk politikk finner sin form i disse utvalgene. Spesialutvalget får forslag til EF-regler og tiltak til høring, slik tilfellet var da utvalget for tekniske handelshindre gjennomarbeidet Kommisjonen's forslag til omorganisering av det europeiske standardiseringsarbeidet (Grønnboka).

Spesialutvalgene tilpasser sin arbeidsrytme og dagsorden til beslutningsprosessen i Brussel. Når det tas initiativ til nytt EF-regelverk kontakter ansvarlig myndighet i en tidlig fase de berørte departementer, ytre etater og interesseorganisasjoner. En grundig behandling på et tidlig tidspunkt betraktes som en forutsetning for at deres synspunkter skal komme med så tidlig i EFs beslutningsprosess at de har gode muligheter til å påvirke utfallet. I tillegg arbeider man for å oppnå maksimal konsistens i de danske holdningene til ulike saksområder. Spesialutvalget tar stilling til sakenes substans, men også til den videre saksbehandlingen. Det gjelder først og fremst spørsmålet om saken skal forelegges EF-embetsmannsutvalget eller om alle problemer kan anses som løst og nasjonal holdning fastlagt.

EF-embetsmannsutvalget ligger under Utenriksdepartementet. Departementssjefen i Utenriksdepartementet har formannskap. Deltakerne er topp-embetsmenn fra 10 forskjellige sentrale departementer som er spesielt berørt av integrasjonsprosessen. I tillegg deltar gjerne utenriksministeren. Saksbehandlingen i embetsmannsutvalget er delt i to grupper; "A- og B-punkts saker". A-punktene omfatter saker hvor det enten er oppnådd enighet i spesialutvalget eller hvor saken er av begrenset betydning. B-punkts saker er derimot spørsmål av mer omfattende betydning eller problemer hvor man ikke har klart å oppnå enighet mellom de ulike interessene i spesialutvalget. Embetsmannsutvalgets ansvar er å klarere synspunkter og sørge for at det er konsistens i nasjonale holdninger på ulike saksområder. Utvalget tar også stilling til hvorvidt saker krever videre politisk behandling. Utvalget har i noen grad beslutningsmyndighet i saker der det allerede foreligger en klar politisk linje og det ikke har oppstått noen uenighet i spesialutvalg og i høringer med berørte interesser.

Regjeringens fellesmarkedsutvalg er under utenriksministerens ledelse. Deltakerne er berørte statsråder, stort sett fra de samme departementene som deltar i EF-embetsmannsutvalget. I dette utvalget fastlegges de mer langsiktige, overordnede retningslinjene for politikken. For å sikre kontinuitet på embetsmannsnivå er formannen for EF-embetsmannsutvalget sekretær for regjeringens fellesmarkedsutvalg. Dagsorden og timeplan samordnes med Folketingets Markedsutvalg slik at det kan ta stilling til sak og regjeringens synspunkter.

Markedsutvalget er kanskje det organ som best særpreger det danske systemet. Rett etter medlemskapet i 1973 trådte Folketingets markedsutvalg i kraft som regjeringens rådgivende parlamentariske organ. Det er et stående utvalg sammensatt av 17 medlemmer valgt etter forholdstallsmetoden. Regjeringen, ved fellesmarkedsutvalget, legger fram det danske forhandlingsopplegg og de danske syns-

punkter på EF-saker for markedsutvalget. I en del tilfeller har Markedsutvalget bedt om at de danske holdningene endres, noe som så følges opp.

Det er utbredt samarbeid mellom ulike departementer og ytre etater i EF-spørsmål. Det offentlige organ, det være seg et departement eller en ytre etat, som har det primære faglige ansvar for en sak er også hovedansvarlig for samordning av nasjonale synspunkter, forhandlingene innen EF-systemet og etterhvert også for implementering av det nye EF-regelverket på nasjonal basis og tilsyn og kontroll med at dette etterleves.

Fra EF-byråkratiet og andre EF-land har det reist seg enkelte kritiske røster mot beslutningsmodellen. Kritikken konsentreres først og fremst om spesialutvalgene og Folketingets markedsutvalg og baseres på at beslutningsprosessen er for sen. Fra dansk side anses imidlertid systemet å fungere tilfredsstillende. Beslutningsprosessen innebærer at berørte interesser kan få sine synspunkter representert på et tidlig tidspunkt og at EFs regelverk senere kan implementeres i dansk lovgivning relativt uproblematisk.

Kapasiteten for koordinering er imidlertid begrenset ettersom saksmengden blir større. Det fryktes blant annet å bli et problem når det indre marked trer i kraft. Spesialutvalgene vil da trolig få større innflytelse i fastsettelsen av nasjonale synspunkter og politikk i forhold til EFs beslutningsprosess (Sørensen 1990).

Hvilke administrative kostnader har den europeiske integrasjonsprosessen påført forvaltningen? Under Danmarks periode som ordfører i Ministerrådet i 1982, ledet danske embetsmenn over 232 ulike EF-komiteer og arbeidsgrupper. I tillegg til ordførerpostene ble det også sendt embetsmenn til disse komiteene. Det beregnes at 4 - 5 000 EF-oppgaver ble utført i løpet av ett år. I 1982 hadde mer enn 500 av den danske sentraladministrasjonens 5000 ansatte EF-arbeid som sin hovedoppgave (Christensen 1985, Stålvant 1989). I 1988 anslo fagdepartementene at rundt 2000 årsverk var satt av til

internasjonale arbeidsoppgaver (Udenrigskommissionen 1990). Av disse jobbet imidlertid bare 14 prosent med oppgaver direkte knyttet til EF-samarbeidet, det vil si bare 280 mennesker. I tillegg kommer de av Utenriksdepartementets rundt 1700 ansatte som jobber med EF-relaterte oppgaver.⁵⁹ Forberedelsene til og etableringen av det indre marked vil stille krav om ytterligere satsing av ressurser i dansk forvaltning. Embetsverket trenger bl.a. bedre språkopplæring og kjennskap til EF-systemet (Christensen 1991).

Også på kommunalt nivå har europeisk integrasjon medført administrative endringer og reist krav om nye prioriteringer (Klausen 1991). Nasjonal implementering av EF-regelverk tvinger kommunesstyrene til å endre arbeidsmetoder, verdiorientering og skolering. EFs regler for offentlig innkjøp innebærer at kommunene må åpne opp for fri konkurranse. Videre forventer man at økt konkurranse og handel på det europeiske marked vil gi det regionale nivået større betydning, noe som legger sterkere press på kommunene om vurdering av økonomiske strategier samt koordinering av nye initiativer og tiltak (Klausen 1991). Kommunene ansetter EF-eksperter, sender ansatte på EF-kurs og mange har etablert ordninger for intern og ekstern koordinering av EF-arbeidet (Klausen 1991). Sist, men ikke minst har noen kommuner etablert egen representasjon i Brüssel.

Dansk standardiseringsarbeid

Myndighetenes engasjement i standardiseringsarbeidet er organisert for å maksimere deltakelse og innflytelse i de europeiske organisasjonene. I tillegg har myndighetene ønsket å styrke kontroll og styring med de nasjonale standardiseringsorganisasjonene. Et eget råd, Arbeidsmiljørådet, forhandler fram forskrifter på arbeidsmiljøområdet. Dette rådet er sammensatt av partene i arbeidslivet og

⁵⁹ Man mangler beregninger av hva EF-oppgavene koster dansk forvaltning. I tillegg til de anslag som her er vist kommer de som jobber deltid med EF-saker ved siden av andre hovedoppgaver.

arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har prioritert aktiv deltakelse i det europeiske standardiseringsarbeidet fordi man ikke lenger mener det eksisterer særlige muligheter for en egen dansk normgivning (Ekstrøm & Olsson 1989:53). Under Arbeidsmiljørådet er det dannet et eget standardiseringsråd for arbeidsmiljøsaker. Dette er et samarbeidsorgan mellom Dansk Standardiseringsråd og Arbeidstilsynet hvor man utveksler informasjon, diskuterer strategier og samordner holdninger. Rådet bestemmer hvilke prosjekter man skal gå inn i, hvordan disse skal styres og organiseres og fastlegger også de nasjonale synspunktene på bestemte prosjekter. Ved behov bistår standardiseringsrådet av støttegrupper. De representantene rådet sender til tekniske komiteer og arbeidsgrupper har mandat som bestemmes av myndighetene og standardiseringsorganisasjonene i samarbeid. Arbeidsmiljørådets særlige standardiseringsutvalg fungerer i noe grad som et overvåknings- og kontrollorgan i forhold til interessekonflikter i det europeiske arbeidet. Rådet vil også ha en kontrollfunksjon i saker der standardiseringsorganisasjonene må prioritere medlemsinteressene i saker der industrien dominerer.

Arbeidstilsynet deltar i rundt 400 tekniske komiteer og arbeidsgrupper i arbeidet med fastsettelsen av standarder. Rundt 15 årsverk er satt av til teknisk harmoniserings- og standardiseringsarbeid. Totalt er myndighetenes støtte til de danske standardiseringsorganene av betydelig omfang. Myndighetene bidrar til omtrent halvparten av det Danske Standardiseringsrådets inntekter. Dette fordeler seg jevnt mellom et generelt basistilskudd og direkte prosjektstøtte.

Dansk Standardiseringsråds aktiviteter er delt opp i 13 fagområder, hvor forbrukerspørsmål, sikkerhet og miljø samt sykehus og helse inngår. Innenfor de fleste fagområdene er det opprettet egne fagutvalg som er rådgivende overfor Standardiseringsrådets styrende organer og for øvrig har til oppgave å prioritere prosjekter og koordinere arbeidet. Representanter for fagutvalgene deltar også i

CENs tekniske sektorkomiteer der hvert land kan være representert med tre medlemmer.

6.3 Nederlandsk konsensus

Nederland har hele tiden vært en av de sterkeste pådriverne for tettere overnasjonalitet innen EF. Årsaken finner vi blant annet i landets åpne, sårbare økonomi. Nederland står blant annet bak sterk støtte til utvidet bruk av flertallsavgjørelser i Ministerrådet.

Til tross for, eller kanskje nettopp på grunn av, ønsket om ytterligere integrasjon var Nederland i 1986 det siste av EFs daværende medlemsland som oppnevnte en stående parlamentskomite for europeiske saker (Schendelen 1991). Komiteen fungerer mer som koordinerende enn som policy-formulerende instans. Komiteen har ingen instruerende rolle overfor regjeringen. På administrativt og politisk nivå er beslutningsprosessen relativt konsensuspreget og samordnet. Det er imidlertid liten eller ingen parlamentarisk kontroll med det europeiske arbeidet. Det nederlandske sosiale-økonomiske utvalget, hvor interesseorganisasjonene er representert, gir sjelden synspunkter på utkast til EF-regelverk.

På administrativt nivå ledes EF-arbeidet av en interdepartemental koordineringskomite under ledelse av Utenriksdepartementet (Schendelen 1991). Komiteen er satt sammen av senior embetsmenn og møtes nesten ukentlig. Formelt godkjenner regjeringen de nederlandske holdningene som her fastlegges. For mer langsiktige strategier og saker finnes det et utvalg på regjeringsnivå; Council for European Affairs, som er satt sammen av om lag 15 representanter for embetsverket og regjeringen pluss statsministeren. På enkelte saksområder forsøker man også å koordinere synspunkter med Belgia og Luxemburg.

Den faglige myndighet som er ansvarlig for utarbeidelse av forhandlingsmandat på et saksområde er også ansvarlig for deltakelse i EFs komiteer og utvalg der disse sakene skal drøftes, har ansvar for senere implementering i nasjonal lovgivning og tilsyn og kontroll med regelverket.

Den nederlandske beslutningsmodellen er kjent som relativt sentralisert og konsensuspreget (Ørstrøm Møller 1982). Modellen har imidlertid begynt å slå sprekker. Fra Parlamentets Underhus har det kommet kritikk av den nederlandske organiseringen av EF-arbeidet og man har tatt til orde for en styrking av den parlamentariske kontrollen.

Det foregår også endringer på politisk-administrativt nivå. Nederland kjennetegnes i utgangspunktet av sterk offentlig regulering og grad av sysselsetting. Sentraladministrasjonen legger beslag på en relativt stor andel av offentlige utgifter. Forvaltningens arbeid har tradisjonelt vært sentralisert, men man har de siste årene sett tendenser i retning desentralisering og delegering av oppgaver (Schendelen 1991).

Både i offentlig og privat sektor kan makt- og innflytelsesstrukturen i dag karakteriseres med nøkkelordene konkurranse og fleksibelt samarbeid. Samarbeidet har form av fleksible allianser og koalisjoner som veksler med ulike saksområder. På endel politiserte, regulerte områder er det knyttet sterke allianser mellom forvaltning, interesseorganisasjoner og privat næringsliv (Schendelen 1991).

I forhold til EFs beslutningsprosess har man sett en økende tendens til at både offentlige og private organer retter sitt engasjement direkte mot EFs institusjoner i form av lobby-virksomhet. Man regner med at rundt 50 offentlige organer er tilstede i Brüssel for å øve direkte påvirkning av beslutningsprosessen og utarbeidelsen av EFs regelverk (Schendelen 1991).

Standardiseringsarbeidet

Myndighetene har tilrettelagt institusjonelle løsninger for å følge standardiseringsarbeidet, samordne synspunkter, prioritere saksområder og kanalisere deltakelse og innflytelse.

I 1974 ble det etablert en interdepartemental standardiseringskommisjon under regjeringen (SOU 1989). Industridepartementet svarer for ordfører og sekretariat. Hensikten har vært å samordne den statlige forvaltningens deltakelse i og holdninger til internasjonalt og europeisk standardiseringsarbeid. Kommisjonen har også informasjonsansvar overfor ytre miljøer. Denne kommisjonen ble omorganisert og styrket i 1989 for bedre å tilpasses økt innsats i forbindelse med EFs nye metode.

I tillegg har regjeringen fastslått retningslinjer for statlige tjenestemenns deltakelse i standardiseringsarbeid. Her gis det anvisninger for hvordan regjeringens mål kan oppnås og prosedyregler for samordning av statlige representanters deltakelse og utvikling av felles holdninger (SOU 1989:45).

Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) er det sentrale standardiseringsorganet i Nederland. Instituttet er organisert med en rekke fagorganer som arbeider innen det elektrotekniske området, bygg, miljø m.m.

Det er inngått en avtale mellom myndighetene og NNI som regulerer standardiseringsorganisasjonens status og forholdet til myndighetene. Økonomisk sorterer standardiseringsarbeidet inn under Finansdepartementet. Myndighetene bidrar med rundt 21 prosent av standardiseringsorganisasjonenes inntekter. Det inkluderer både et generelt tilskudd for å vareta generelle samfunnsinteresser og midler til oppdragsvirksomhet og prosjektstøtte. Det har de siste årene vært en sterk økning i myndighetenes støtte til standardiseringsorganisasjonene. I tillegg har myndighetene i noe grad omprioritert støtten fra hovedvekt på generelle tilskudd til mer målrettet prosjektstøtte slik at dette nå fordeler seg omtrent likt.

Myndighetene er representert i NNI's styre med flere representanter fra spesielt berørte faginteresser. I tillegg sitter myndighetene i en sentral policy-utformende planleggingskomite og i diverse andre komiteer internt i NNI. Også fagbevegelsen og forbrukerinteresser er representert i styret. Med jevne mellomrom har det oppstått interessekonflikter mellom nasjonale interesser i det europeiske standardiseringsarbeidet. Når det skjer i en nederlandsk delegasjon til tekniske komiteer i CEN går saken til avgjørelse i NNIs planleggingskomite. Hvis man heller ikke her klarer å oppnå enighet, eller dette tar for lang tid, tar man saken opp i NNI's styre der myndighetene er representert.

6.4 Tysk fleksibilitet

I Tyskland spiller Utenriksdepartementet og Finansdepartementet de ledende roller i koordinering av EF-arbeidet. Beslutningsmodellen er imidlertid først og fremst av desentralisert karakter.

I 1966 opprettet man et eget kontor under forbundskanselliet for behandling av spørsmål om europeisk økonomisk og politisk samarbeid. Kontoret skal også ha ansvar for koordinering av nasjonale synspunkter, men synes ikke å ha lyktes i tilfredsstillende grad. Saker som skal opp i EFs Ministerråd får ofte nasjonal politisk behandling med sikte på samordning av synspunkter. Faginteressene og sentralforvaltningen har imidlertid fått relativt stor innflytelse i EF-samarbeidet. De tyske synspunkter på ulike EF-saker, utkast til nytt fellesskapsregelverk osv. foregår gjennom formelle og uformelle høringsprosedyrer. I praksis får dette ofte form av ad-hoc møter mellom involverte departementer. Erfaringene viser endel problemer med å håndtere en stadig voksende saksmengde med en slik beslutningsmodell (Udenrigskommissionen 1990). Spørsmål av tverrgående karakter eller saker som krever overordnet politisk

prioritering kan ofte forbli uavklart, noe som har skapt enkelte problemer når tyske synspunkter skal presenteres innen EF.

Der fagdepartementene deltar i komite- og utvalgsarbeid under Kommisjonen og Ministerrådet har også manglende samordning av synspunkter og konsistens vært opplevd som et problem.

Selv om fagmyndighetene har en relativt sterk desentralisert beslutningsmyndighet, legger man stor vekt på berørte interessers rett til å bli hørt og til å delta i utformingen av synspunkter.

På mange områder kjennetegnes det tyske systemet av en dereguleringsprosess der desentralisering, rammestyring og delegering av oppgaver står sentralt. Dette gjelder også regulering av produktsikkerhet og standardiseringsarbeidet.

Tysk produktsikkerhetslovgivning var i noe grad utgangspunkt for EFs nye metode. Prinsippet om generelle sikkerhetskrav i lovgivningen som skal suppleres med henvisning til tekniske standarder var allerede godt innarbeidet i Tyskland (Brüggemeier og Falke 1991).

Standardiseringsarbeidet

Tyske næringslivsorganisasjoner, standardiseringsorganisasjonene, Finansdepartementet og andre myndighetsorganer har hilst EFs nye metode varmt velkommen. Andre, som tysk fagbevegelse, Arbeids- og Sosialdepartementet og Forsikringsselskapet for Yrkeslivsskader har vært mer skeptiske (Falke 1989).

Det sentrale standardiseringsorganet i Tyskland er Deutsche Institut für Normung (DIN)⁶⁰. Ved implementering av EFs nye metode eksisterte det allerede rundt 20 000 tyske DIN-standarder og prinsippet om henvisning til standard for oppfyllelse av nasjonalt regelverk var godt innarbeidet. Generelt er det en sterkere standard-refleks i Tyskland enn i noe annet EF-land; standarder aksepteres og tas raskt i bruk (Woolcock 1991). I praksis har dette gitt et godt

⁶⁰ Dekker fra 1991 også det tidligere Øst-Tyskland og har overtatt de tidligere øst-tyske standardiseringsorganenes arbeid.

langvarig samarbeid mellom myndighetene og standardiseringsorganisasjonene.

Tyske standardiseringsorganisasjoner er også bredt engasjert i CEN, CENELEC og ETSI. Tyske interesser dominerer arbeidet i disse organisasjonene og innehar f.eks. de fleste sekretariater i de tekniske komiteene og arbeidsgruppene under CEN hvor premissene for standardene utarbeides. Dette er ingen ny situasjon etter implementeringen av EFs nye metode og etableringen av det indre marked. Tyskerne har også i tidligere år dominert europeisk og internasjonalt standardiseringsarbeid, men styrket dette engasjementet fra midten av 80-tallet.

Finansdepartementet har ikke foretatt noen organisatoriske endringer eller styrking i bemanningen i prosessen med utvikling av tekniske handelshindre (Woolcock 1991). Det er i stor grad standardiseringsorganisasjonene som selv har tatt initiativ til og arbeidet for realiseringen av det indre marked gjennom avviklingen av tekniske handelshindre. Dette reflekteres også i at myndighetene har trappet opp støtten til de standardiseringsorganisasjonen og spesielt til DIN.

Det finnes rundt 200 mindre organer i Tyskland som arbeider med utvikling av tekniske regler, men DIN dominerer. I 1988 hadde DIN rundt 5100 firmaer som medlemmer og cirka 750 ansatte (SOU 1989). DIN har startet en egen europafilial som skal ta seg av standardiseringsaktivitetene i tilknytning til EFs nye metode (Woolcock 1991).

Det er inngått avtale mellom myndighetene og DIN (Brüggemeier og Falke 1991). Myndighetene gir et generelt bidrag til DIN over Næringsdepartementets budsjett og betaler i tillegg i sin helhet for Forbruker- og Sikkerhetskomiteene innenfor DIN. Totalt bidrar myndighetene med rundt 15 prosent av DINs budsjett (Brüggemeier og Falke 1991, Woolcock 1991). Støtten fra myndighetene har også form av prosjekttrettede bidrag over de ulike fagdepartementene og delstatene. Myndighetene evaluerer i liten grad de prosjektene DIN

ber om støtte til. Det offentlige bidraget betraktes mer som almen støtte (SOU 1989).

Myndighetene har representanter i DINs styre. DIN har en anerkjent status som landets kompetente standardiseringsorgan og avtaler å ta myndighetsinteressene i betraktning ved utarbeidelse av standarder. Forslag til standarder må ut på formell høring. I 1974 ble det opprettet en forbrukerpolitisk komite i henhold til en avtale mellom DIN og myndighetene. Hensikten var å sikre varetakelse av forbrukerinteressene i utviklingen av standarder. Forbrukerkomiteens oppgave er å overvåke og evaluere standardiseringsarbeidet i de nasjonale komiteene, referansegruppene og delegasjonene til det europeiske og internasjonale arbeidet. Komiteen skal prioritere prosjekter av interesse for forbrukerne og dens synspunkter skal tillegges vekt der det måtte oppstå motsetninger mellom industriens og forbrukernes interesser. Arbeidstakerinteressene er representert i standardiseringsarbeidet gjennom såkalte bransjeråd som er partssammensatte organer med støtte fra ekstern ekspertise (SOU 1989).

6.5 Britisk sentralisering og privatisering

Storbritannia har organisert en relativt sentralisert og koordinert beslutningsmodell på nasjonalt nivå. Det er statsministerens kontor (Cabinet Office) som leder koordineringen av EF-arbeidet i Storbritannia, men en stor del av det forberedende arbeidet foregår i Handels- og Industridepartementet. Britene legger stor vekt på samordning av ulike nasjonale synspunkter i forhold EFs beslutningsprosess gjennom fastleggelse av regjeringens felles prioriteringer. Koordinering og konsistens mellom ulike faginteresser og beslutningsnivåer innen forvaltningen står sentralt.

Deltakelse i ulike komiteer og utvalg på EF-nivå ligger innunder det enkelte fagorgans ansvar, men Utenriksdepartementet og

Handels- og Industridepartementet spiller en sentral rolle i fastleggelsen av de nasjonale synspunktene som skal komme til uttrykk i disse komiteer og utvalg. Hovedansvaret ligger hos Europa-sekretariatet i Cabinet Office. Dette sentrale regjeringskontoret har som oppgave å sørge for at de ulike departementene fører en politikk som er i samsvar med regjeringens overordnede målsetninger. I Europa-sekretariatet sitter det representanter fra de fleste departementene. Sekretariatet utarbeider nasjonale holdninger til ulike forslag fra Kommisjonen og utvikler også statusoversikter for utviklingen og drøftelser på ulike saksområder.

Delegasjonen i Brussel spiller en viktig rolle i den nasjonale koordineringen av synspunkter. Stasjonen har rundt 100 ansatte og har representanter fra mange av fagdepartementene hjemmefra. Ambassadøren er i London ukentlig for å møte i Cabinet Office under statsministerens kontor. Arbeidet foregår for øvrig i løpende dialog mellom på den ene siden Brussel-delegasjonen og på den andre siden Europa-kontoret i Handels- og Industridepartementet og Utenriksdepartementet. All kommunikasjon mellom delegasjonen og fagdepartementene varetas av Utenriksdepartementet.

Europasekretariatet i Cabinet Office er også ansvarlig for å holde Parlamentet orientert. Parlamentet blir holdt løpende orientert når det kommer nye forslag fra Kommisjonen. Begge de to kamrene i Parlamentet skal orienteres innen 10 dager med et forklarende følgebrev fra forvaltningen som også skal redegjøre for de britiske standpunktene. Saken behandles så i parlamentskomiteer (select committees) som finnes i begge Parlamentets kammere. Formannen i komiteen distribuerer saken videre til underkomiteer som er satt ned på ulike saksområder som miljøvern, institusjonelle spørsmål o.l.

Hvert enkelt fagdepartement er i stor grad selv overlatt ansvaret for å håndtere sitt EF-arbeid. Organiseringen av arbeidet varierer derfor fra ett departement til et annet. Ikke desto mindre er det nå blitt vanlig at departementene oppretter koordineringsråd for å sikre

effektiv koordinering av EF-spørsmål innen departementet. Koordineringen av fagdepartementenes politikk i forhold til utarbeidelse av forhandlingsmandat til komiteer, utvalg o.l. ligger innunder Utenriksdepartementets og regjeringskontorets ansvar.

Standardiseringsarbeidet

Den sentrale standardiseringsorganisasjonen i Storbritannia er BSI (British Standards Institutions). Organisasjonen har mer enn 1600 fast ansatte. Arbeidsoppgavene inkluderer utvikling av standarder, sertifisering og kvalitetssikring. Myndighetene fastlegger BSIs statutter og det finnes en særskilt avtale mellom myndighetene og BSI. Etter implementeringen av EFs nye metode og beslutningen om etableringen av et indre marked uten tekniske handelshindringer har myndighetenes støtte til standardiseringsorganisasjonene økt betraktelig. Fra 1986 til 1989 økte den offentlige støtten til BSI med 65 prosent. Totalt utgjør imidlertid ikke støtten mer enn rundt 10 prosent av standardiseringsorganisasjonens budsjett. Den alt overveiende del av myndighetsstøtten har form av et generelt tilskudd.⁶¹

På en rekke områder har myndighetsutøvelse blitt gjort til gjenstand for deregulering og delegering av oppgaver, deriblant produkt-sikkerhetsområdet og standardisering. Standardiseringsarbeid betraktes først og fremst som en del av næringslivets virksomhet og ikke som et offentlig forvaltningsansvar. Arbeidstaker-, forbruker- og miljøverinteresser har ikke stått spesielt sentralt i britisk standardiseringsarbeid. Heller ikke fra myndighetenes side har man presset særlig for å få disse interesser bedre representert og varetatt i

61 I 1987 ble det innført et tak på statsbidraget på 5 millioner pund.

standardiseringsarbeidet.⁶² Staten har bevisst unngått detaljstyring av arbeidet.

I motsetning til en mer vanlig dereguleringsstrategi av produktsikkerhet, startet Handels- og Industridepartementet en kampanje for å få styrket industriens deltakelse i det europeiske arbeidet.

Myndighetene har representanter i BSIs styre. I tillegg finnes en Rådgivende Forbruker Standardiserings Komite som står sentralt i varetakelse av helse, sikkerhet og miljøinteressene i det britiske standardiseringsarbeidet. Hvis det er uenighet imellom ulike nasjonale interesser i det europeiske standardiseringsarbeidet, kan denne Forbrukerkomiteen være av sentral betydning for prioritering av hvilke nasjonale synspunkter som skal komme til uttrykk som britisk holdning i fastleggelsen av europeisk standard.

6.6 Belgisk tosidig strategi

Belgisk strategi i forhold til EF baseres i utgangspunktet på en relativt sterk vektlegging av nasjonal koordinering av synspunkter. De ulike departementene forsøker å komme fram til enighet seg i mellom i fastleggelsen av belgiske synspunkter på saker som skal opp for EFs Ministerråd. Belgia har en egen statsråd for EF-saker. Ansvar for prioritering av ulike faginteresser og koordinering av nasjonale synspunkter ligger primært under Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet har en sentral rolle gjennom den enhet som de har satt opp for EF-arbeidet: P11. De belgiske representantene til COREPER (under Ministerrådet) konsulterer byråkrater fra alle fagområder og nivåer i forvaltningen gjennom jevnlig møter i P11. P11 har møter mer enn 5 ganger i uken. Deltakerne i disse

⁶² En del av det statlige bidraget skal imidlertid dekke forbrukerinteressenes deltakelse.

møtene veksler avhengig av saksområdet (Hooghe 1991). I disse ukentlige møtene for byråkrater og spesialister i P11 er også de belgiske regioner og kommunene representert.

Belgias føderale politiske system gjør seg gjeldende i utformingen av nasjonal politikk, men kommer også til uttrykk i forholdet til EFs beslutningsprosess. Belgiske regioner og kommuner står for rundt 40 prosent av det offentlige budsjett og sentral reguleringsmyndighet er lagt til disse forvaltningsnivåene. Regionene og kommunene har en sentral plass i forberedelsene til fastleggelse av belgiske forhandlingsstrategier til utarbeidelsen av EFs regelverk (Hooghe 1991).

Selv om Belgia i utgangspunktet satser på nasjonal koordinering av nasjonale interesser har dette på en del områder vært vanskelig i praksis. En grunn er at det på noen områder er til dels sterke konflikter mellom ulike segmenter av myndighetsinteresser. Enkelte interessegrupper på myndighetssiden har utviklet sterke bånd til interesseorganisasjoner, næringsliv o.l. Slike sterke sektornettverk er i noe grad fleksible slik at det konkrete samarbeidet veksler mellom aktører, men innenfor samme fagområde. Når myndighetsstrategien på en del områder i praksis er desentralisert og det er utviklet sterke segmenter og interessebånd mellom grupper øker tendensen til at disse gruppene retter sin oppmerksomhet og deltakelse direkte mot europeiske fora (Hooghe 1991).

Standardiseringsarbeidet

Sentralt standardiseringsorgan i Belgia er Institute Belge de Normalisation: IBN. IBN er en non-profit privat organisasjon hvis virksomhet er basert på et regjeringsdekret. De ansatte i IBN har samme status som statsansatte. I regjeringsdekretet fra 1976 finnes det prosedyreregler for hvordan standardene skal behandles, bl.a. krav på offentlig høring og uttalelser samt registrering (SOU 1989).

Samarbeidsavtalene mellom myndighetene og standardiseringsorganisasjonene innebærer at i saker hvor det eventuelt er uenighet

mellom myndighetene og ulike private interesser eller mellom ulike interessegrupper vil myndighetene utvikle og avgjøre de belgiske standpunktene som de nasjonale standardiseringsorganisasjonene skal fremme.

Det statlige tilskuddet til standardiseringsorganisasjonenes arbeid er betydelig. Statsbidraget til IBN økte med 20 prosent i 1984 på grunn av det intensiverte europeiske samarbeidet og har siden ligget på rundt 40 prosent av standardiseringsorganenes inntekter (ISO-materiale 1988). Det finnes ingen særskilt finansielle eller organisatoriske arrangementer for forbruker- og arbeidstakerinnflytelse i det belgiske standardiseringsarbeidet.

6.7 Fransk sentralisering

Fransk sentraladministrasjon kan i europeisk sammenheng karakteriseres som et sterkt sentralisert system. Det franske Finansdepartementet sysselsetter f.eks. alene rundt 20-30 000 mennesker, mer enn det samlede byråkratiet i Brüssel til sammen. Skandinavisk tradisjon for desentralisering, rammestyring og delegering av oppgaver er ukjent i Frankrike.

Fra etableringen av de europeiske fellesskapene hadde Utenriksdepartementet den sentrale rollen i fransk EF-politikk. Etterhvert tapte imidlertid Utenriksdepartementet innflytelse på bekostning av de ulike fagdepartementene som tok opp direkte kontakt med de ulike EF-institusjonene. Denne flytende fordelingen av kompetanse er en tendens man fra 1960-tallet bevisst har forsøkt å gå imot ved relativt sterk vekt på sentralisering og koordinering av nasjonal EF-politikk.

Fransk EF-politikk kjennetegnes i dag av relativt sterk nasjonal samordning og koordinering av synspunkter. Det gjelder først og fremst myndighetsorganiseringen. Interessegrupper konsulteres i

mindre grad i den franske forberedelsesfasen med nytt EF-regelverk. I forvaltningen legges det vekt på konsistens mellom ulike fag-interesser og beslutningsnivåer både i saker som skal opp til politisk behandling i Ministerrådet og i saker som behandles av embetsverket i ulike EF-komiteer og utvalg. Enighet utad ses som viktig for å øke forhandlingsstyrken i ulike europeiske fora.

Utdad har Utenriksdepartementet en overordnet rolle i forhold til EF-systemet. For nasjonal koordinering av EF-arbeidet har imidlertid Frankrike, som det eneste av EFs medlemsland, valgt å opprette et eget sekretariat; SGCI⁶³. Formelt er dette sekretariatet underlagt statsministeren og ledes av en generalsekretær som også fungerer som statsministerens og presidentenes EF-rådgiver. Medarbeiderne i sekretariatet rekrutteres, for kortere eller lengre tidsperioder, fra andre deler av forvaltningen.

Det er trolig flere grunner til at man i Frankrike har lyktes såpass godt i koordinering og samordning av nasjonale synspunkter. En grunn er trolig regjeringssjefens sterke stilling i forhold til resten av regjeringen og administrasjonen. Et annet forhold av betydning er at man på politisk plan har prioritert nasjonal samordning svært høyt. I tillegg gjør sentraliseringen av fransk administrasjon det enklere for sekretariatet å drive koordinering av synspunkter. Det er sekretariatet som står for instruks og utforming av mandat til Frankrikes faste representasjon i Brussel. Fagmyndighetene har relativt liten direkte innflytelse i det europeiske arbeidet.

Standardiseringsarbeidet

Det sentrale standardiseringsorganet i Frankrike er AFNOR (Association Francaise de Normalisation). Ved siden av AFNOR finnes det en rekke fagorganer med mer bransjespesifikke standardiseringsoppgaver.

⁶³ Secretariat General du Comité Interministeriel pour les questions de Coopération Economique Européenne.

Fransk standardisering er en offentlig oppgave. AFNOR har blitt inkorporert i myndighetenes organisering av produktsikkerhet og standardisering. AFNORs oppgave er å utarbeide standarder, men under oppsyn og evaluering av den statlige kommisjonær for standardisering.

AFNOR og Bureaux de Normalisation (handelsforbund for standardisering) utgjør deler av den offentlige service og er i praksis under kontrollert administrasjon av myndighetene. Staten bestemmer AFNORs statutter og organisasjonens beslutningsstruktur, og utpeker representanter til å sitte i styrende organer.

Det statlige tilskuddet til standardiseringsorganisasjonene går over Industridepartementets budsjett og ligger på rundt 30 prosent av AFNORS inntekter. Den største delen er et generelt rammetilskudd, mens prosjektbidrag utgjør en tredel av støtten.

Standardiseringsarbeidet fikk på begynnelsen av 70-tallet en mer sentral plassering i fransk produktsikkerhetsarbeid med bruk av henvisning til standard for oppfyllelse av lovverkets krav. Det skjedde etterhvert som økonomiske problemer stilte større krav til offentlige myndigheter om deregulering og privatisering (Micklitz 1991). Koblingen mellom produktsikkerhet og standarder er imidlertid begrenset og møtes med mistro i et land hvor tilliten til offentlig detaljert regulering står sterkt. Myndighetene møter fremdeles henvisning til standard med skepsis og har på en rekke områder nektet å ta i bruk denne metoden.

Standardiseringsarbeid har i noe grad har vært gjenstand for privatisering. På begynnelsen av 40-tallet var standardisering en myndighetsoppgave. Nå har man i noe grad åpnet for privat initiativ og for AFNORs selvstendige innflytelse i arbeidet. Den franske kommisjonæren for standardisering, under Handels- og Industridepartementet, har allikevel fortsatt brede fullmakter til prioritering av standardiseringsprosjekter. Dette innebærer også at avveining av franske synspunkter i det europeiske standardiseringsarbeidet blir et

myndighetsansvar og et spørsmål om myndighetenes egne interesser og eventuelle konflikter. Samtidig har det skjedd en demokratiseringsprosess av standardiseringsarbeidet i den forstand at arbeidstaker- og forbrukerinteresser nå i større grad får innpass til organisasjonens arbeid og er representert i styrende organer (Mickwitz 1981).

I 1983 ble det opprettet et særskilt Forbrukerråd innen AFNOR som først og fremst skal drive informasjonsarbeid. Kommisjonen skal samle og analysere data og holde myndighetene og interessegrupper orientert. For standardiseringsarbeid av betydning for arbeidsmiljø- og sikkerhetsspørsmål er det også nedsatt et råd av regjeringen. I praksis har dette rådet nærmest veto-rett over saker som gjelder slike spørsmål (SOU 1989).

6.8 Svensk europeisering og mobilisering

Den svenske organiseringen av EF-arbeidet reflekterer i grove trekk norske myndigheters strategier for påvirkning av fellesskapets regelverk. Også på svensk side er det opprettet en nasjonal referansegruppe i tilknytning til EFTAs TBT-komite og arbeidsgrupper under EFTAs ekspertgrupper.

Enkelte organisatoriske endringer har funnet sted i løpet av de siste par årenes tettere samkvem mellom EF og Sverige, både gjennom EØS-forhandlingene og med EF-medlemsskap som står for døren. Det fokuseres nå på samordning og reorganisering av myndighetenes strategier i forhold til EF. Dette gjør seg gjeldende i større satsing på europeisk produktsikkerhetsarbeid og standardisering. Det gjør seg også gjeldende i større satsing av ressurser på EF-arbeid i svensk forvaltning. For budsjettåret 1991/92 satte regjeringen av 356 millioner svenske kroner til EF-relatert arbeid. Summen er økt til 930 millioner for neste budsjettår. Av disse beregner man at myndighetenes administrative kostnader ligger på rundt 100

millioner, mens de svenske utgiftene til opprettelse av nye EØS- og EFTA-organer beregnes til 110 millioner (Europa-utsikt Nr 1 1991).

Sverige har en like stor Brüssel-delegasjon som danskene. Det er dannet et komite under regjeringen for samordning av EF-politikk. Komiteen består av Utenriksdepartementet, Industridepartementet og Handelsdepartementet. Det er knyttet sekretariat og en rådgivende gruppe til denne komiteen.

Utenriks- og Handelsdepartementet er ansvarlig for arbeidet i forhold til EFs avvikling av tekniske handelshindre. Konkret innebærer dette at Utenriksdepartementet er ansvarlig overordnet instans i forhold til EFTAs TBT-komite. To grupper er viktig i dette arbeidet. For det første er det nedsatt en TBT-arbeidsgruppe innen regjeringskanselliet hvor alle departementene er representert. I tillegg finnes en nasjonal referansegruppe hvor også interessegrupper, som fagbevegelsen, næringsorganisasjoner o.l. er representert.

Kommerskollegiet, under Handelsdepartementet, er sentralt plassert i det svenske arbeidet. Kommerskollegiets utenrikshandelsbyrå tar hånd om det konkrete arbeidet med avviklingen av tekniske handelshindre. Dette innebærer f.eks. å sende Kommisjonens forslag til nye-metode direktiver og saker fra EFTAs TBT-komite på høring til svenske interesser og utarbeide forslag til svensk standpunkt. Også EFs forslag til standardiseringsmandater behandles på denne måten av Kommerskollegiet. I EFTAs ekspertgrupper møter både representanter fra fagmyndighetene på det aktuelle saksområdet og Kommerskollegiet. I EØS forhandlingene har fagmyndighetene hatt overordnet ansvar for forhandlingsposisjon på de aktuelle saksområder.

Foreløpig har store deler av myndighetenes ressursinnsats gått med til arbeidet med tilpasning av svensk regelverk til EFs fellesskapslovgivning. Spørsmålet om reorganisering av forvaltningens oppgaver, ansvar og eventuelle nye forvaltningsstrategier behandles i en stortingsproposisjon som skal legges fram i løpet av våren.

Standardiseringsarbeidet

I Sverige har et kontor under Industridepartementet ansvar for å koordinere myndighetenes deltakelse i forhold til standardiseringsarbeidet og for å fremme informasjonsflyt og utveksling av myndighetsetaters erfaring med deltakelse. I tillegg har Industridepartementet ansvar for samordning av ulike myndighetsorganers synspunkter og utvikling av felles synspunkter i forhold til europeisk standardiseringsarbeid (Reg. prp 1989/90:88).

Også Standardiseringskommisjonen i Sverige (SIS) har etter gjennomføringen av EFs nye metode, og de nye oppgavene dette har medført, vært gjenstand for omorganisering og et styrket engasjement fra myndighetene. SIS har en halvoffentlig stilling (SOU 1989:45). Regjeringen fastsetter SIS' statutter, utnevner formann og gir økonomisk støtte til virksomheten.

Myndighetenes basisbevilgning skal vareta mindre spesifiserte målsetninger. Disse midlene skal dekke generelle samfunnsinteresser som arbeidsmiljø, forbrukerinteresser, helsemessige hensyn, ytre miljø, næringspolitikk og handelspolitikk. I tillegg gir myndighetene et målrettet tilskudd spesielt til varetakelsen av arbeidsmiljø- og forbrukerinteresser. Nok et mindre tilskudd går nå til standardiseringsarbeidet i tilknytning til miljømerking. Det offentliges satsing på standardiseringsarbeid har økt voldsomt de siste årene og var for budsjettåret 1990/91 41 millioner svenske kroner. Forbruker- og arbeidstakerinteressene skal i noe grad prioriteres. I 1991 var SIS gjenstand for omfattende omorganisering og i den forbindelse ble det etablert et forbrukerråd og et arbeidsmiljøråd. Store deler av myndighetenes målrettede bidrag går til finansiering av disse rådenes arbeid. Industridepartementet følger standardiseringsvirksomheten og de to rådenes arbeid. Hvis ikke myndighetenes målstyring, som er rettet mot varetakelse av helse, sikkerhet og miljø, leder til de ønskede resultater bør den statlige styringen kompletteres med en formell avtale eller detaljert regelstyring (SOU 1989:45).

Også fagmyndighetene har i noe grad fått styrket sin mulighet for deltakelse i det europeiske arbeidet. Arbetarskyddstyrelsen har fått 5 millioner svenske kroner årlig, foreløpig i en tre års periode, for større satsing. Likeledes fikk Konsumentverket forrige året 1 million svenske kroner.

I dag regner man med at de statsfinansielle konsekvensene ved en EØS-avtale også vil inkludere økt deltakelse i europeisk standardiseringsarbeid (Utrikesdepartementet 1991:353). Det er begrunnet med varetakelse av svenske eksportinteresser, men også med at presset vil øke om å godta importerte varer produsert i henhold til europeiske standarder på det svenske markedet.

6.9 Avslutning: Enhet og diskrepans

Den største utfordringen for *norsk* forvaltning og politiske system ligger i å utvikle et beslutningssystem som er tilpasset det nye europeiske samarbeidet. Hva kan vi lære av andre europeiske lands erfaringer?

Betydningen av nasjonal organisering

EF-landene har utviklet til dels svært forskjellige nasjonale beslutningsmodeller i forhold til det europeiske arbeidet. Det gjelder forholdet mellom ulike sektorinteresser, mellom sentralforvaltning og ytre etater, vektleggingen av sentralisering og samordning av synspunkter og berørte interessers innflytelse i fastleggelsen av nasjonale synspunkter. I forhold til saker som skal opp i Ministerrådet finner vi en viss, men varierende, grad av nasjonal samordning i alle EF-landene. Nasjonal organisering og grad av samordning i forhold til EFs komiteer og utvalg varierer mer mellom EF-landene. Hvilken betydning har nasjonal organisering av EF-arbeidet?

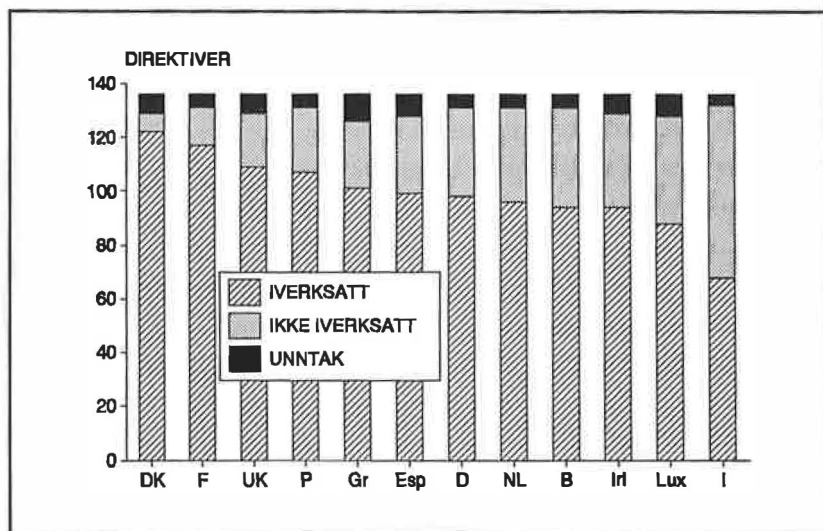
For det første kan nasjonal organisering ha betydning for påvirkningspotensialet i forhold til EFs regelverksarbeid. Enkelte påpeker at vektlegging av nasjonal samordning og konsistens, kan styrke landets påvirkningsmuligheter i forhold til EFs beslutningsprosess. Mye tyder på at koordinert og konsistent EF-politikk gjør det vanskeligere for Kommisjonen eller andre medlemsland å utnytte meningsforskjeller og strid mellom forskjellige nasjonale departementer, faginstanser og interesser. Det kan undergrave nasjonal forhandlingsstyrke å tale med mer enn en stemme overfor forhandlingspartnerne.

For det andre kan nasjonal organisering av arbeidet med forberedelse av EFs regelverksarbeid ha betydning for nasjonal implementering av fellesskapsregler i nasjonal lovgivning på et senere tidspunkt. Høring av berørte interesser på et tidlig tidspunkt og vektlegging av samordnede konsistente nasjonale holdninger kan bety at landet lettere og forttere kan implementere EF-rett i nasjonal lovgivning etterpå. Kjennetegnet ved det danske systemet er f.eks. at berørte interesser er trukket inn tidlig i beslutningsprosessen, noe som bidrar til at EF-regler relativt raskt og lett kan implementere i dansk lovgivning etterhvert. Flere av de andre medlemslandene har hatt problemer med å oppfylle slike målsetninger.

77 prosent av de direktivene Ministerrådet har vedtatt, er også gjennomført i hvert medlemslands lovgivning (Andersen m.fl. 1991). Ikke desto mindre finner vi til dels store nasjonale variasjoner når vi sammenlikner de ulike EF-landenes implementering av EFs regelverk. Danmark, Storbritannia, Frankrike og Tyskland er av de land som kommer best ut. Disse landene, bortsett fra Tyskland, legger relativt stor vekt på koordinering og konsistens i fagmyndighetenes engasjement og nasjonale synspunkter på et tidlig tidspunkt i EFs beslutningsprosess. Tyskland er på sin side basert på et mer desentralisert system, men likevel med fokus på høring av berørte interessegrupper.

Enkelte sør-europeiske land kommer dårligere ut når det gjelder implementering av EF-rett i nasjonal lov (jf. figur 6.2). For flere av disse landene ligger trolig årsaken til dette i at de i utgangspunktet hadde mye å ta igjen fordi de kom senere inn i fellesskapet. Disse landene kjennetegnes også av mer desentraliserte politiske og administrative apparater slik at nasjonal uenighet om krav som settes i EFs regelverk gjerne kan dukke opp etter at reglene er vedtatt og skal implementeres i nasjonal lov. Flere av disse landene har imidlertid nå tatt igjen de nord-europeiske landenes forsprang. Italia, et av de opprinnelige seks medlemslandene er dårligst i klassen og har gjennomført kun 50 prosent av EFs regelverk i nasjonal lovgivning. Dette skyldes sannsynligvis mer at Parlamentet fungerer som en flaskehals enn at Italia i liten grad driver sentralisert og koordinert EF-politikk.

Figur 6.2 Implementering av EF-rett i nasjonal lovgivning.



Kilde: Europæisk Nyhedsbrev Nr. 2 1992

Forskjellene i grad av nasjonal implementering kan i noen, men langt fra tilstrekkelig, grad forklares av nasjonal forvaltningsstruktur og tilrettelegging av EF-arbeidet. Ulikhetene er faktisk langt større mellom landenes organisering av sentraladministrasjonen enn den er mellom deres implementering av EF-regelverk i nasjonal lovgivning.⁶⁴ Noen påpeker at regionenes og kommuners tilstedeværelse i forberedelsesfasen er av spesiell betydning (Andersen m.fl.), men disse spørsmålene er langt fra avklart.

For det tredje kan nasjonal organisering av EF-arbeidet også få betydning for interesseorganisering, korporative strukturer og forholdet mellom både myndighetene og interessegrupper, og mellom ulike myndighetsinteresser på nasjonalt nivå.

Dess sterkere nasjonal samordning og sentralisering av interesser, dess svakere kan tendensen være til at nasjonale interesser organiserer seg på europeisk nivå. Dette forutsetter imidlertid at nasjonal samordning varetar alle interesser eller at man får vekslende gjennomslag for interesser på nasjonalt side.

Dess sterkere korporative strukturer på nasjonalt nivå, dess mindre innstilt vil interesseorganisasjonene være på å styrke overnasjonale organer, organisere seg og bygge allianser på europeisk nivå, styrke kontakter med EFs institusjoner, drive lobbyvirksomhet osv (Buksti 1980, Averyt 1978). Når nasjonal strategi er desentralisering, kan det lettere skapes og oppmuntres til europeiske strategier for sterke nasjonale interesseorganisasjoner og allianser av interessegrupper (Hooghe 1991).

Mot større enhet?

Vil vi se en prosess i retning større ensartethet mellom de europeiske forvaltningspolitiske modellene?

⁶⁴ Andersen m.fl. (1991) refererer til Azzi (1985) og Ziller & Siedentopf (1988).

Innen de fleste land har sontringen mellom rent nasjonal forvaltningspolitikk og fellesmarkedsspørsmål blitt mindre relevant i forhold til saksbehandlingen i administrasjonen. Organisatorisk betyr dette at departementenes eventuelle internasjonale kontorer mer får rollen som varetaker av rene stabsfunksjoner, innsamling og bearbeiding av materiale, informasjon osv. mens fagavdelingen tar seg av saksbehandlingen.

Ettersom nasjonalt regelverk i økende grad erstattes av regler vedtatt i europeiske fora vil man på lengre sikt trolig gå i retning større ensartethet av politisk administrativ organisering også på nasjonalt nivå. Enkelte forventer at denne utviklingen vil gå i retning mer desentralisering og delegering av oppgaver og at de syd-europeiske land i noe grad nærme seg de nord-europeiske forvaltningstradisjonene (Christensen 1991b).

I lengre perspektiv antar man at det ligger et potensiale for avbyråkratisering i det indre marked gjennom regelforenkling og europeisering. Ett element i denne prosessen er politisk ramme-regulering, målstyring og delegering av oppgaver til private organisasjoner på produktsikkerhetsområdet og standardisering.

Standardisering

I enkelte land som Frankrike innebærer henvisning til standard en reell privatisering av produktsikkerhetsarbeidet, mens i andre land som Tyskland er det fortsettelse av et allerede innarbeidet prinsipp, men med bruk av litt andre midler ved at standardene nå utarbeides i europeiske fora.

Felles for mange av de europeiske landene som her er omtalt er en kraftig offentlig satsing på standardiseringsarbeid. Selv i de land hvor privat næringsliv står for den dominerende andel av standardiseringsorganenes inntekter har den offentlige støtten vært økende etter implementeringen av EFs nye metode. I tabell 6.1 har vi

sammenliknet de europeiske standardiseringsorganisasjonenes offentlige finansiering m.m.

Tabell 6.1 Europeisk organisering av standardiseringsarbeidet.⁶⁵

	Standard. organisasjon	Budsjett ⁶⁶ Mill Nkr	Ansatte	Offentlig finansiering %
Danmark	DS ⁶⁷	64,6	84	50
Nederland	NNI ⁶⁸	73	170	21
Tyskland	DIN ⁶⁷	549	779	15
Storbritt.	BSI ⁶⁹	630	1696	10
Belgia	IBN ⁶⁷	24,7	50	42
Frankrike	AFNOR	375	443	50
Sverige	SIS	102,5	74	29

I Frankrike, Danmark og Belgia dekker den offentlige støtten nesten halvparten av standardiseringsorganenes inntekter. I Nederland og Sverige dekker også myndighetene en betydelig andel av standardiseringsorganisasjonenes virksomhet, mens offentlig finansiering er langt mindre i Tyskland og Storbritannia.

I mange land er det utarbeidet avtaler mellom det offentlige og standardiseringsorganene om prioritering av oppgaver og fordeling av ansvar og myndighet. Foruten Tyskland og til dels Storbritannia er det i de andre landene en viss grad av offentlig kontroll og styring med standardiseringsarbeidet. Det har enten form av rammetilskudd med avtaler om prioritering av oppgaver og interesser, eller av

⁶⁵ Informasjonen om budsjett, antall ansatte og offentlig finansiering er basert på de aktuelle standardiseringsorganisasjonenes årsberetninger for 1990.

⁶⁶ Omregnet i norske kroner januar 1992.

⁶⁷ Inkluderer sertifisering, men ikke standardisering innen el-området.

⁶⁸ Inkluderer ikke sertifiseringsvirksomhet.

⁶⁹ Inkluderer sertifisering, akkreditering og kvalitetssikring.

målrettede prosjekttilskudd der målsetningene skisseres relativt detaljert.

Lærdom for Norge?

I de fleste europeiske land er det utviklet nye strategier og prioriteringer for politiske myndigheters oppgaver, samordning, deltakelse, styring og kontroll med avvikling av tekniske handelshindringer og standardisering.

Den store utfordringen for Norge blir å utvikle en beslutningsstruktur som er tilpasset det nye europeiske samarbeidet uten at dette i altfor stor grad forstyrrer hovedstrukturen i eksisterende norsk forvaltningsarbeid og koster for mye penger. Det er naturlig å vende søkelyset mot den danske beslutningsmodellen. Som Danmark er Norge et land med små ressurser og har dessuten fellestrekk med dansk forvaltningsstruktur og politiske tradisjoner. Stikkordene er koordinering og konsistens. I neste kapittel skal vi komme tilbake til hvordan dette kan omsettes i praksis.

7 Nye strategier for norske myndigheter?

Europeisk produktsikkerhetsarbeid har avgjørende betydning for norsk konkurranseevne og varetakelse av helse, sikkerhet og miljø. Følgelig må vi stille nye spørsmål ved myndighetenes bruk av ressurser til arbeidet og ved myndighetenes organisering. I dette kapitlet skal vi konsentrere oss om hvilke nye krav som stilles til myndighetenes eksterne og interne organisering, samordning og samarbeid for å øve innflytelse i forhold til det europeiske arbeidet. En EØS-avtale bringer inn usikkerhet i behandlingen av slike spørsmål og omtales derfor i dette kapitlet.

7.1 Dagens problemer

Avvikling av tekniske handelshindre ble satt på norsk politisk dagsorden av politiske myndigheter og gjennom internasjonale avtaler. Samtidig kan mye tyde på at europeisk produktsikkerhetsarbeid og standardisering har forblitt en B-sak for de samme politiske myndighetene.

Europeisering og privatisering av norsk produktsikkerhetsarbeid krever en offensiv strategi, prioritering av oppgaver, valg av nye organisasjonsformer og satsing av ressurser for at norske myndigheter fortsatt skal kunne utforme norske produktkrav og standarder, men nå gjennom europeiske fora.

Uten en slik satsing er det fare for at den norske modellen for regulering av helse, sikkerhet og miljø uthules. Ikke primært ved at europeiske standarder gjennomgående er dårligere enn norske

standarder er i dag, men ved at selve *reguleringsmodellen* endrer premissene for norsk myndighetsutøvelse, legger press på norske institusjoner og beslutningsprosesser og derigjennom reiser spørsmål ved hvilke standarder vi får i morgen.

Dagens problemer

Norske synspunkter har på en rekke områder fått gjennomslag i europeisk produktsikkerhetsarbeid. Mye tyder på at dette er mer på grunn av en del embetsmenns personlige engasjement og egne ressurser enn tilretteleggelse og organisering av forvaltningens arbeid.

Forvaltningens egen vurdering av norsk deltakelse og innflytelse i forbindelse med det europeiske produktsikkerhetsarbeidet preges i noen grad av det de oppfatter som svakheter og mangler ved organisering og prioritering av arbeidet på norsk side.

La oss kort sammenfatte informasjonen fra spørreundersøkelsen: Forvaltningen peker på at norsk påvirkning av kravene i EFs direktiver begrenses ved at EFTA-apparatet er mangelfullt utbygd og har for lite ressurser til å bistå arbeidsgrupper og komiteer. I tillegg er det på enkelte områder til dels store avvik mellom de ulike EFTA-landenes synspunkter som vanskelig lar seg forene ved hjelp av EFTAs sekretariat. Undersøkelsen peker også på behovet for mer ressurser, informasjon og samordning av forvaltningen på norsk side for å styrke deltakelse og innflytelse i tiden framover.

Standardiseringsarbeidet reiser også store utfordringer for norsk forvaltning. Myndighetsrepresentantene etterlyser ressurser i form av økte overføringer som kan omsettes i tid, ekspertise, reisevirksomhet, alliansebygging og språkkunnskaper. Samtidig ønsker de retningslinjer for myndighetenes interne prioriteringer og organisering og for ekstern styring og kontroll med standardiseringsorganisasjonene.

Standardiseringsvirksomheten berører etterhvert flere og bredere produktgrupper og får ytterligere betydning for norske helse, sikkerhet og miljøinteresser. Spørsmålet om vår mulighet til å

påvirke det europeiske harmoniserings- og standardiseringsarbeidet gjelder både varetakelse av dagens norske sikkerhetskrav og muligheten for å være med å bestemme dagsordenen og påvirke arbeidet i tiden framover.

De største problemene for norsk forvaltning i den pågående europeiserings- og privatiseringsprosessen er knyttet til ressurser, tilretteleggelse av det europeiske arbeidet internt i etatene og koordinering mellom ulike faginteresser og mellom sentralforvaltning og ytre etater. Sannsynligheten for å få gjennomslag for norske synspunkter i framtidige europeiske produktkrav og standarder reduseres med manglende språkferdigheter, kompetanse, forhandlingsegenskaper og intern samordning av ulike faginteresser. I tillegg gir forvaltningens erfaringer også uttrykk for mulige problemer av en noe mer generell karakter som også kan øke behovet for nye organisasjonsformer og samordning:

For det første gir mange av de spurte uttrykk for at deres forhold til andre offentlige organer i liten grad er planlagt. Samarbeidet er på mange områder ad-hoc og preget av tilfeldighet. Forvaltningens atferd, orienteringer og beslutninger blir avhengig av embetsmennenes eget engasjement. Mye kan tyde på embetsverkets forhandler- og meglerrolle vil spille en sterkere rolle i et mer integrert Europa og i et eventuelt EØS. Nasjonale embetsverk knyttes tettere sammen og fører politiske forhandlinger i komiteer og utvalg.

For det andre gir de spurte uttrykk for en opprettholdelse og til dels forsterking av allerede etablerte samhandlingsmønstre innenfor egne fagområder. Et sentralt funn i maktutredningen var at interesseorganisasjonenes sterke deltakelse i utformingen av offentlig politikk kunne danne grunnlag for spesielle interessekoalisjoner mellom offentlige etater og organisasjoner. Det dannes segmenter organisert rundt ulike næringsinteresser, som f.eks. industri, eller knyttet til ulike funksjoner som helsevesen, utdanning eller landbruk. Slike segmenter dannes og forsterkes nå mellom offentlige etater og

interesseorganisasjoner i en felles bestrebelse på å påvirke europeiske beslutninger. Det faglige samarbeidet og alliansene i forhold til europeisk produktsikkerhetsarbeid gir seg uttrykk i et utstrakt samarbeid mellom myndighetsrepresentanter, interessegrupper, fagorganer og næringslivet på nasjonalt, nordisk og europeisk nivå. Mye kan tyde på at tendensen til dannelse av slike segmenter tiltar ved manglende administrative rutiner, intern samordning og struktur for myndighetsatferd.

Et tredje forhold er knyttet til fordelingen av ansvar og oppgaver mellom sentralforvaltning og ytre etater. Danske erfaringer tilsier at det er en stor fordel å delta som myndighetsrepresentant i det europeiske standardiseringsarbeidet fordi man da har god oversikt også over EFs direktivarbeid og forholdet mellom standardene og sikkerhetskravene i direktivene. På norsk side følger imidlertid det europeiske arbeidet i høy grad en tradisjonell oppgavefordeling mellom departementer og ytre etater. Sentralforvaltningens representanter arbeider med planlegging, policy-funksjoner og utredninger. De kjenner den politiske saksgangen og EFs regelverksarbeid best, men kjenner mindre til det konkrete arbeidet med utarbeidelse av standarder. De ytre etater deltar på den andre siden i det konkrete arbeidet med standarder, men har i mindre grad oversikt over EFs regelverk.

For det fjerde gir de spurte inntrykk av at forvaltningen ved mange tilfeller står overfor spørsmål om hard og vanskelig prioritering av *hvilke* fora og nivåer man skal konsentrere oppmerksomheten om framover. Skal man satse krefter på å påvirke EFs direktiver og mandater til standardiseringsorganene eller satse på å påvirke den konkrete utformingen av standarder samt arbeide for å komme i inngrep med premissene som legges i EFs regelverk gjennom økt nettverkskontakt mellom CEN, CENELEC og ETSI og Kommisjonen? I noe grad må norske myndigheter satse i forhold til begge nivåene, men tilrettelegge et samordnet opplegg for fordeling

av nasjonale oppgaver og ansvar. Samtidig som forvaltningen er presset til å forsterke innsatsen om det europeiske standardiseringsarbeidet som har sitt utgangspunkt i mandater fra EF, utarbeides det en rekke standarder på det ikke-mandaterte området som i neste omgang kan legges til grunn for EFs regelverk og bli henvist til for oppfyllelse av sikkerhets- og kvalitetskrav. Forvaltningen stilles med andre ord overfor krav om god oversikt over og informasjon om hva som skjer også innen disse arbeidsområdene.

7.2 EFTA og EØS⁷⁰

Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS)

Forhandlingene om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS) tok til i juni 1990. De foreslåtte samarbeidsområdene er i utgangspunktet knyttet til et fastlagt og tidfestet program. Forslagene er hentet fra Romatraktaten og avledet regelverk og samarbeidet er ment å tre i kraft samtidig med etableringen av det indre marked fra januar 1993. I praksis vil avtalen være å betrakte som en utvidelse av frihandelsavtalen vi i dag har med EF, men med forpliktelser om utvidet samarbeid om videreutvikling av felles europeisk regelverk. Avtalen omfatter dessuten reduksjon av tollbarrierene for endel fiskeprodukter, fri flyt av tjenester og begrenser muligheten for EF til å bruke antidumpingtiltak overfor EFTA-landene.

EØS-avtalen skal primært sikre EFTA-landenes økonomiske interesser og gi norsk næringsliv konkurransedyktige forhold på det europeiske markedet. I hvilken grad vil avtalen sikre norske forbrukere, arbeidstakere og miljøverninteresser mot helse og miljømessig dumping?

⁷⁰ En oversikt over EØS' institusjonelle apparat følger i rapportens vedlegg 1. Framstillingen som her følger baserer seg på den enighet som ble oppnådd mellom Kommisjonen og EFTA i februar 1992. Avtalen er ennå ikke godkjent.

Beskyttelse for helse, sikkerhet og miljø

EFTA-landenes mulighet til å reservere seg mot europeiske standarder og CE-merkete varer vil innen EØS i grove trekk tilsvare de unntaksmuligheter som er bygd opp i EFs regelverk for å sikre EF-landenes interesser i dag. I dag kan EFs medlemsland klage en standard inn for Kommisjonen. Sikkerhetsklausuler i direktivene gjør dette mulig. På de harmoniserte områdene hvor EF har utvikle felles regler for produktkrav vil sikkerhetsklausulene i EFs direktiver også regulere EFTA-landenes mulighet for å nekte omsetning av varer. Slike reservasjoner kan forankres i at vesentlige sikkerhetskrav i direktivet ikke er oppfylt, at standardene som varen er produsert i samsvar med ikke tilfredsstillende direktivets krav eller at det er sikkerhetsrisiko ved varen som ikke er regulert av standarden den er produsert i henhold til. Slike saker kan i så fall klages inn for framtidige EFTA-komiteer med samme ansvar og oppgaver som Kommisjonen har i EF i dag. EFTAs overvåkningskomite og EFTA-domstolen kan få sentrale roller i vurderingen av slike avgjørelser. Slike saker vil ikke gjøres til gjenstand for ensidig EFTA-behandling. Det skal utveksles informasjon mellom Kommisjonen og EFTAs overvåkningskomite. Utformingen av det videre samarbeidet mellom EF og EFTA er ennå ikke klarlagt i forhandlingene, men der det oppstår konflikter ved bruk av beskyttelsesklausulen vil disse trolig behandles i EØS-komiteen og et felles voldgiftsorgan skal eventuelt ta stilling til saken.

På de vareområdene hvor det ikke er utarbeidet felles EF-regler (Cassis de Dijon-prinsippet) er spørsmålet om muligheten for nasjonale unntak noe mer komplisert. Cassis de Dijon-prinsippet, dvs. om gjensidig godkjenning av nasjonal lovgivning slik at en vare som legalt er produsert i ett land fritt skal kunne omsettes i ett annet, er ikke i utgangspunktet til hinder for at nødvendige nasjonale hensyn til miljø, helse, og forbrukerbeskyttelse kan rettferdiggjøre begrensninger i den frie varebevegelsen. Berettigelsen av nasjonale

unntak vil imidlertid tilpasses de ordninger og prosedyrer som finnes innen EF. Det innebærer at "nødvendige" hensyn må vurderes for en domstol og ikke ensidig baseres på norsk vurdering. Varetakelse av helse, sikkerhet og miljø vil da vurderes mot gjeldende regler for forbud mot importrestriksjoner⁷¹. For å nekte omsetning av farlige produkter på et norsk marked kan myndighetene dermed påberope seg EF-Domstolens tolkning av helse, sikkerhet og miljøbeskyttelse i Cassis de Dijon-saken.

Dersom Norge iverksetter importrestriksjoner kan den eller de bedrifter som rammes av slike nasjonale særkrav klage saken inn for EFTAs overvåkningsorgan som eventuelt sender saken videre til EFTA-Domstolen. EFTAs overvåkningsorgan kan også på eget initiativ klage inn en slik sak for EFTA-Domstolen. Ofte vil slike tvister trolig behandles for nasjonale domstoler som da vil be EFTA-Domstolen om en tolkningsuttalelse. Den prejudisielle uttalelse EFTA-Domstolen da kommer med er ikke bindende, men vil trolig tillegges stor vekt.

I avtalen er det også oppnådd enighet om en generell beskyttelsesklausul. Formålet med denne er å kunne sette EØS-avtalens forpliktelser til side når spesielle forhold er tilstede. Forståelsen av slike spesielle forhold er i utgangspunktet generell og defineres som alvorlige økonomiske, miljømessige eller andre samfunnsmessige problemer som er i ferd med å oppstå i en sektor eller region. Det land som rammes av beskyttelsesklausulen har anledning til å iverksette mottiltak. Berettigelsen av nasjonale beskyttelsestiltak skal ikke kunne prøves. Det skal imidlertid være samsvar mellom den skade landet er påført og det beskyttelsestiltak landet iverksetter. Proporsjonalitet mellom skade og beskyttelsestiltak samt mellom beskyttelsestiltak og såkalte balanserende mottiltak er spørsmål som

⁷¹ Romatraktatens Artikkel 30 (Forbud mot importrestriksjoner) og Artikkel 36 (Unntak utfra beskyttelse av forbrukersikkerhet og arbeids-miljø m.m.) vil innarbeides i EØS-avtalen.

først kan drøftes av EØS-komiteen og deretter avklares av voldgiftsorganet som det nå er oppnådd enighet om i EØS-avtalen.

I utgangspunktet var denne generelle beskyttelsesklausulen tenkt å kunne brukes på spesielle sektorer (fra norsk side var offshore-sektoren spesielt viktig) og spesielt når det gjaldt fri bevegelse av personer. Ett eksempel kunne være at Norge fikk stor innvandring av arbeidskraft som kunne sette norsk sysselsetting under sterkt press. Etterhvert er det imidlertid også gitt uttrykk for at beskyttelsesklausulen kan brukes i forbindelse med fri bevegelse av varer. I tillegg skal klausulen kunne brukes som et preventivt tiltak, f.eks. dersom miljøproblemer er *i ferd med* å oppstå. Norges relativt sterke vekt på føre-var prinsippet skal ivaretas i EØS-avtalen.

Hvorvidt og hvordan den generelle beskyttelsesklausulen *reelt* skal kunne brukes på vareområdet på basis av nasjonale særkrav til beskyttelse av sikkerhet, helse og miljø er omstridt. Avtalen sier at andre land kan foreta balanserende tiltak mot Norges bruk av beskyttelsesklausulen. Hvis Norge nekter omsetning av varer som inneholder farlige stoffer vil det imidlertid være en handling rettet mot produsenter og ikke mot et land. Vi ville altså ta i bruk beskyttelsesklausulen mot et annet lands *produsent*, mens mottiltaket kommer fra en annen *stat*. Hvis dette rammer tyske produsenter; innebærer det i så fall at Tyskland eller EF⁷² kan gå til balanserende tiltak? Hva om produsentinteresser i flere land rammes, betyr det i så fall at flere europeiske land kan foreta mottiltak? Strengt tatt skal *summen* av balanserende tiltak stå i forhold til det opprinnelige nasjonale tiltak. Men skal kriteriene for legitime mottiltak fra en annen stat vurderes på basis av økonomiske konsekvenser for produsenten eller for landet? Kan en del av avtaleteksten veies mot en annen del av avtalen? Kan balanserende mottiltak bare foretas innen samme saksområdet? Satt på spissen; kan Danmark nekte

72 EF kan treffe mottiltak på EF-lands vegne.

innvandring av norsk arbeidskraft hvis vi nekter omsetning av danske varer?

Norge er bundet av de folkerettslige reglene i avtaler vi har inngått og det er *disse* som vil bli anvendt av en domstol (Magnus 1991). Beskyttelsesklausulen i EØS-avtalen gir Norge i utgangspunktet rett til å påberope seg nasjonale regler. Dette kan likefullt bli praktisk vanskelig på vareområdet. Enkelte mener at kriteriene i klausulen er så generelle at det er vanskelig å tenke seg noen effektiv prøving av saker hvor klausulen er brakt til anvendelse (Magnus 1991). Betyr det at man eventuelt vil støtte seg til EF-Domstolens presedens for tolkning av legitime hensyn til helse, sikkerhet og miljø?

Vi har fått to års overgangsperiode for tilpasning til EFs regler om sikkerhetskrav til leketøy (Bull 1991). For enkelte produkter som klassifisering og merking av farlige stoffer, asbest, kjemikalier, kadmium og pesticider kan vi opprettholde høyere norske standarder frem til januar 1995. I løpet av denne perioden skal man samarbeide om å finne fram til felles løsninger. Hvis man ikke kommer fram til løsning innen utgangen av 1994 vil avtalen reforhandles. Formelt vil vi kunne opprettholde norsk regelverk også etter 1995. Hvorvidt dette i praksis vil være gjennomførbart og om vi ensidig kan videreutvikle norsk regelverk på disse områdene er mer omstridt og vil blant annet bero på eventuelle balanserende mottiltak fra EFs side.

Beslutningsmessige spørsmål

Regelverket i EØS vil formes med utgangspunkt i EFs regelverk. EFTA-landene har derfor ønsket deltakelse og innflytelse i utarbeidelsen av EFs regelverk. Det er derfor oppnådd enighet om å utvide informasjons- og konsultasjonsordningene mellom EF og EFTA-landene. EFTA-landene vil ikke få beslutningsmyndighet, men siktemålet er å harmonisere EFs og EFTAs krav på et tidlig tidspunkt slik at EFTA-landene kan akseptere EFs regelverk som

EØS-regelverk. EFTA-landene skal få utvidet adgang til ekspertdrøftinger med Kommisjonen og dens arbeidsgrupper og komiteer under forberedelsen av de tiltak Kommisjonen senere skal legge fram for Ministerrådet. Kommisjonen vil under utarbeidelsen av sine forslag, gjøre bruk av eksperter fra EFTA-land på lik linje med eksperter fra EF-land. Når Kommisjonen legger fram nye forslag for Ministerrådet vil det finne sted drøftelser i EØS-komiteen parallelt med rådsdrøftingene (Magnus 1991).

EFTA har også vært opptatt av å få deltakelse i den komitestrukturen EF har utviklet innenfor områder hvor Kommisjonen har myndighet til å vedta nye regler; dvs. komitologien. Når Kommisjonen med støtte av komiteer vedtar nye regler blir ikke disse gjeldende innen EØS. Hvis EFTA-landenes representanter har deltatt i prosessen regner man imidlertid med at det er mer sannsynlig at EFs regler senere kan implementeres som EØS-regelverk gjennom vedtak i EØS-komiteen. De allerede etablerte konsultasjonsordningene for avvikling av tekniske handelshindre mellom EFTAs eksperter og representanter fra Kommisjonen skal utvides til nye og bredere saksområder. EFTA-landene har ønsket deltakelse i rådgivende, administrative og revisjonskomiteer som faller inn under EFs komitologi-system. Det viktigste for Norge/EFTA har vært å få deltakelse i de komiteene som har forvaltningsansvar og hvor EFTA-landene har interesser og en reell mulighet til å bli hørt.

EFTA-landenes deltakelse i EFs komiteer er foreløpig ikke avklart. Det ligger imidlertid an til at EFTA-landene skal få observatørstatus i en del komiteer, men det forutsetter at komiteene selv åpner for EFTAs deltakelse. En mulighet er at EFTA-landene kan få adgang til å delta med sine nasjonale eksperter fra komitearbeidet innledes til det formelle vedtak skal fattes. Med andre ord får ikke EFTA-landene beslutningsmyndighet eller deltakelse i komiteenes vedtaksfase. EFTAs arbeidsgrupper gjennomgår nå EFs institusjonelle apparat og komitestrukturen med sikte på å avklare

hvor det vil være ønskelig, eventuelt viktig for EFTA-land å delta. Arbeidet skal avsluttes i mars 1992.

For EFTA-landenes deltakelse i komiteer på de områdene som ikke omfattes av EØS-avtalen, vil man ta hensyn til EFTA-landenes eventuelle finansielle bidrag til de berørte prosjektene. Med andre ord vil Norges deltakelse i komiteene som arbeider med forskningsprogrammer o.l. være avhengig av i hvilken grad Norge bidrar med penger til det samme programmet.

EØS: Reell styrking av Norges innflytelse?

I en eventuell EØS-avtale blir Norge juridisk forpliktet til å godta omsetning av CE-merkete varer på et norsk marked. Vi blir juridisk forpliktet til å godta varer på et norsk marked som er produsert i henhold til europeiske standarder (på de områder som reguleres med nye-metode direktiver). Det betyr at vi blir forpliktet til å godta standarder utarbeidet i CEN, CENELEC og ETSI som en måte å oppfylle *sikkerhetskrav* til produkter på. Og det innebærer at vi blir sterkt presset til å godta EFs regulering av produktsikkerhet, med de sikkerhetskrav som her stilles, som reguleringsmetode for norsk produktsikkerhet. Og muligheten til å verne oss mot varer vi mener ikke tilfredsstillende norske krav vil reduseres eller vanskeliggjøres.

Hvilke forpliktelser vil legges på Norge i fremtiden? Prinsippet om henvisning til standard vil få en mer framtrædende plass også i norsk regelverk. Standardiseringsvirksomheten vil bli like forpliktende i et EØS-område som innen EF i dag. Innenfor de områder hvor krav til produktsikkerhet er harmonisert på fellesskapsplan, innebærer det at veiledningene til de norske forskriftene må henvise til europeiske standarder som et hjelpemiddel for å oppfylle forskriftens sikkerhetskrav.

Hvis norske myndigheter vil hindre produsenter i å omsette varer produsert i henhold til standard, men som inneholder stoffer som strider imot annen norsk lovgivning, vil dette på enkelte områder

være stadfestet i unntaksordninger. Ett eksempel gjelder ordningene som foreløpig skal sikre oss mot omsetning av CE-merkete varer som inneholder kjemiske stoffer.

Hvilken mulighet vil vi ha til å reservere oss mot en europeisk standard og dermed varer produsert i henhold til denne, hvis dette ikke er konkret fastlagt i en EØS-avtale? Vi kan eventuelt ta i bruk avtalens generelle beskyttelsesklausul. Eller vi kan forsøke å endre den vedtatte standarden. Slik de eksisterende unntaksordningene er formulert innenfor EF-systemet (jf. kapittel 2) er det i siste instans EF-Domstolen som har ansvar for tolkning av hva som er berettigede unntak ut fra hensyn til sikkerhet, helse og miljø. I et EØS-område vil det bygges opp et institusjonelt apparat som varetar EFTA-landenes tilsvarende interesser og muligheter for unntak; EØS-komiteen og et overvåkningsorgan (jf. kapittel 7.3).

La oss tenke oss muligheten at Kommisjonen i 1995 fremmer forslag for Ministerrådet om nytt revidert kjemikalierregelverk som også legges fram som forslag for EØS-komiteen om at dette skal vedtas som nytt EØS-regelverk. La oss anta at dette ennå ikke er akseptabelt fra norsk side. Hvilke forpliktelser og press vil da ligge på Norge til å godta dette? Ministerrådet vil i slike situasjoner ha mulighet til å la forslaget ledsages av en såkalt suspensjonsmulighet. Det betyr at hvis ikke EFTA-landene aksepterer forslaget, kan annet allerede etablert avtalefestet regelverk løsrives fra avtalen. Det er uklart hvor stor del av avtalen som eventuelt kan suspenderes på et nytt forslag og hvilke eventuelle deler; om dette f.eks. må være de gamle delene av avtaleverket på det gjeldende området eller også kan innbefatte andre deler av avtalen. Hvis suspensjonen medfører at det blir ubalanse i partenes rettigheter og plikter i henhold til avtalen sett som helhet, kan det iverksettes mottiltak for å gjenopprette balansen. EF kan i slike tilfeller rette straffetiltak mot EFTA-landene hvis de ikke aksepterer nytt EØS-regelverk. Slike tiltak kan foretas innen et hvilket som helst område som omfattes av avtalen

(Eckhoff 1992). I siste instans kan man i hvert fall teoretisk komme i den situasjon at man sitter igjen med frihandelsavtalen av i dag.

Mange av premissene for EFs regelverksarbeid legges i dag på tidlige faser i prosessen og i drøftinger mellom nasjonale embetsmenn, eksperter og Kommisjonen. Samtidig har standardiseringsorganisasjonene selv innflytelse over sikkerhetskravene som legges i det framtidige europeiske produktsikkerhetsarbeidet.

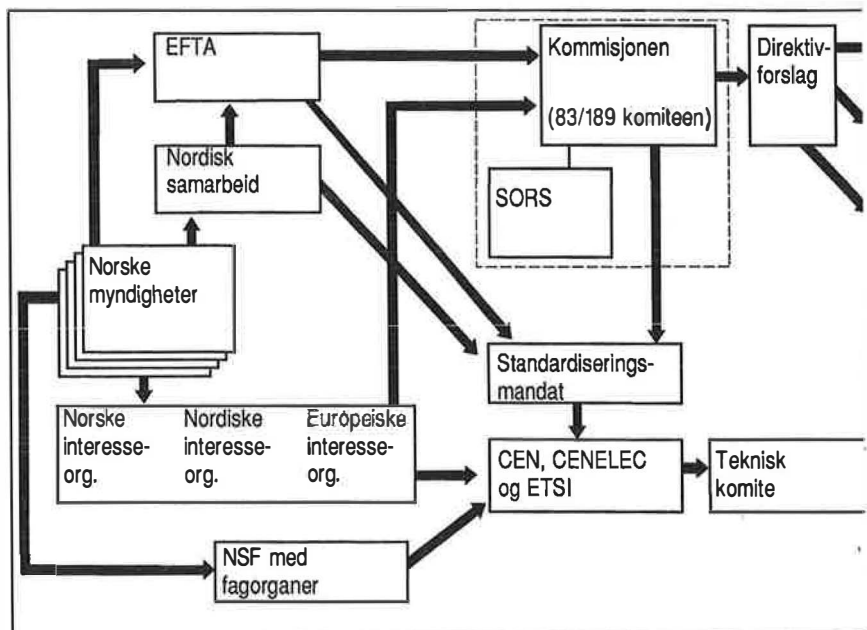
Vi kan få noe større innflytelse over utformingen av sikkerhetskravene i EFs direktiver gjennom deltakelse i komiteer og ekspertgrupper. Hvis konsultasjons- og drøftingsordningene forbedres og gir Norge og EFTA mulighet til større innflytelse på mandatene til standardiseringsorganisasjonene og organiseringen av arbeidet for øvrig vil det styrke Norges muligheter til å komme i inngrep med det europeiske standardiseringsarbeidet og de prioriteringer som foretas der.

7.3 Morgendagens strategier?

Det kan etterhvert bli vanskeligere for Norge å verne seg mot import av varer som er produsert i henhold til standarder og produktkrav vi ikke finner tilfredsstillende. Derfor må vi sørge for å påvirke europeisk produktsikkerhetsarbeid der det formes; i EFs regelverk og i de europeiske standardiseringsorganisasjonene.

Norske interesser har imidlertid problemer med å kartlegge og finne fram i det omfattende europeiske systemet. Vanskelighetene kan illustreres med en modell som sammenfatter norske myndigheters *mulige* handlingsrom og alliansepartnere for å øve innflytelse framover (figur 7.1, neste side).

Figur 7.1 Norske myndigheters mange veier framover



EFTA må styrkes

EFTA er allerede engasjert i arbeidet med avviklingen av tekniske handelshindre og arbeidet foregår etter samme hovedlinjer som i EF: harmonisering av nasjonale regelverk, standardisering av produktkrav og avtaler om gjensidig godkjenning av produkter. Det er utarbeidet retningslinjer for samarbeidet med standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI. EFTA-landene har gått inn i et samarbeid med EF om gjensidig godkjenning av prøvingsresultater og bevis for overensstemmelse med produktkrav. Det er også utarbeidet sektoravtaler på de samme områdene som EF utarbeider direktiver etter den nye metoden⁷³. Sektoravtalene skal sikre fri omsetning av varer innen EFTA med utgangspunkt i likelydende krav til produktsikker-

⁷³ Sektoravtalene er foreløpig lagt på hyllen i påvente av utfallet av EØS-forhandlingene.

het som i EF. I det store og hele utgjør sektoravtalene kopier av EFs direktiver og vil, sammen med EFTAs parallelle mandater, legge sterke premisser for muligheten for norske særkrav i årene fremover.

EFTA har satt ned en rekke ekspertgrupper som arbeider med spørsmål knyttet til ulike områder. En av disse er den såkalte TBT-komiteen som arbeider med sikte på å fjerne de tekniske handelshindringer mellom de enkelte EFTA-land og mellom EF og EFTA.

Alt ligger med andre ord til rette for at EFTA skulle være en godt utviklet påvirkningskanal for norske myndigheter overfor EFs regelverksarbeid på dette området. Men dette avkreftes i grove trekk av dem vi spurte i vår spørreundersøkelse. På basis av deres erfaringer ligger det store problemer i samarbeidet mellom EFTAs medlemsland, i et svakt utbygd sekretariat og i dårlig utnyttelse av de konsultasjonsordningene som finnes mellom EF og EFTA.

Når det gjelder standardiseringsarbeidet glimrer EFTA-samarbeidet i hovedtrekk med sitt fravær. EFTA benyttes i noe grad som informasjonskanal, men det er ingen samordning mellom EFTA-landene i komiteer og arbeidsgrupper der standardene utarbeides.

EFTA angår varetakelse av norske helse, sikkerhet og miljøinteresser i forhold til EFs regelverksarbeid i dag, men i enda sterkere grad med en EØS-avtale. Hvis EØS skal bli et operativt apparat for å øke Norges innflytelse på utarbeidelsen av EFs regelverk og mandater må EFTAs organisatoriske apparat styrkes.

Reorganisering av EFTA-apparatet er på trappene. EFTA-landene er blitt enige om å opprette et konsultativt organ sammensatt av partene i arbeidsmarkedet. EFTA sikter også mot å bygge opp et apparat for å få utredet og forhåndsdiskutert alle spørsmål som kommer opp i EØS-komiteen og de andre organene i det nye økonomiske samarbeidet. Når det gjelder arbeidet med avviklingen av tekniske handelshindre vil det trolig etableres to komiteer innen EFTA. En komite skal drive tilsyn; godkjenne EFTA-landenes bruk av sikkerhetsklausuler, underrette EFTA-landene om standarder som

antas å stemme overens med regelverkets sikkerhetskrav samt iverksette prosedyrer vedrørende standarder som er i strid med grunnleggende sikkerhetskrav. En annen komite skal etableres for å gi mandater til standardiseringsorganisasjonene samt administrere informasjonssystemet om nye nasjonale forskrifter og standarder og utarbeide samt gjøre tilgjengelig et varslingsystem for EFTA-landene om ulykker.

Samlet vil i så fall disse komiteene ha tilsvarende oppgaver innen EFTA som 83/189-komiteen og Kommisjonen har innen EF i dag. EFTAs og EFs komiteer forventes å arbeide tett sammen. For helse, sikkerhets og miljøinteressene blir det viktig å være representert i disse komiteene.

Det nye europeiske samarbeidet vil også stille nye krav til rutiner for koordinering av synspunkter og deltakelse mellom de ulike ekspertgruppene under EFTA; f.eks. mellom ekspertgruppen for miljøvernspørsmål, forbrukerspørsmål, arbeidsmiljøspørsmål og ekspertgruppen for avvikling av tekniske handelshindre.

Spørsmålet er hvilke kostnader en styrking av EFTA-apparatet vil medføre. Det er satt av 40 millioner kroner over det norske statsbudsjettet for 1992 for å styrke EFTA-apparatet. I tillegg skal den ordinære bevilgningen til EFTA økes fra ca. 18 mill. kroner til rundt 26 millioner.

En nordisk vei for norsk forvaltning?

Rundt 60 prosent av de nordiske lands handel er med EF (Hine 1990). Europeisk integrasjon og EØS-forhandlingene har styrket det nordiske samarbeidet om avvikling av tekniske handelshindre. Ut fra erfaringene og vurderingene til de embetsmennene vi intervjuet er det nordiske samarbeidet også et slagkraftig alternativ til EFTA-samarbeidet.

De fleste som snakker om en nordisk vei i Europapolitikken er innstilt på å konsentrere samarbeidet om få sentrale områder heller

enn å spre ressursene. Det nordiske samarbeidet var opprinnelig rettet mot avvikling av tekniske hindre innen Norden. I neste omgang rettet man oppmerksomheten mot arbeidet med å sikre felles nordisk strategi i det europeiske produktsikkerhets- og standardiseringsarbeidet.

Det nordiske produktsikkerhetssamarbeidet har fått en noe uformell form før møter i EF/EFTA-sammenheng. På kort sikt bør dette trolig fortsette på uformell basis.

På enkelte hold er det fortsatt sensitivt å konsentrere sterke ressurser og innsats om nordisk samarbeid på grunn av EFTA/EØS. På grunn av EØS blir veien framover noe usikker.

Når det gjelder europeisk standardiseringsarbeid er imidlertid samarbeidet på mange områder godt strukturert og omfatter koordinering og samordning innenfor fagfelt. Norske myndighetsrepresentanter betrakter samarbeid som en fruktbar strategi som bør opprettholdes og styrkes. Det nordiske samarbeidet kompenserer tydeligvis i noen grad mangelfull informasjon og sviktende organisering på norsk side og gjør det lettere for myndighetene å overvåke bredden i standardiseringsarbeidet og foreta prioriteringer, organisering og å få gjennomslag for norske (nordiske) synspunkter.

Ett av problemene med det nordiske samarbeidet er at ansvaret for teknisk harmonisering og standardisering er organisert etter ulike nasjonale modeller. Ett eksempel finnes innenfor det nordiske samarbeidet mellom Arbeidstilsynene i forbindelse med sikkerhetskrav til traktorer. Samordningen av nordisk deltakelse og interesser i forbindelse med EFs sikkerhetskrav til traktorer har støtt på enkelte praktiske problemer fordi oppgavene i Sverige varetas av Bondeorganisasjonene mens de i Norge og andre land er varetatt av de nasjonale Arbeidstilsynene. Problemene knyttes til at det nordiske samarbeidet er basert på overlappende *fag*interesser mellom de nordiske arbeidstilsynene. Samtidig varetar ikke dette alltid hensynet

til at endel saker faller innunder ulike myndighetsetaters faglige ansvarsområde nasjonalt.

Mens nordisk samarbeidet er godt utviklet på en del fagområder i europeisk standardiseringsarbeid er samarbeidet på andre områder bare i startfasen. Miljøvernmyndighetene kartlegger f.eks. styrket nordisk samarbeid etter at EFs produktsikkerhetsarbeid og standardisering nå i større grad berører også slike interesser.

Det nordiske samarbeidet er til dels mangelfullt utviklet og samordnet på tvers av faglige områder og interesser. Høsten 1991 fikk styringsgruppen for avviklingen av tekniske handelshindringer i Norden i oppdrag å framskaffe en oversikt over samarbeidsprosjekter i nordisk regi fordi finansieringen og organiseringen av det nordiske samarbeidet *samlet* var uoversiktlig og egnet for effektivisering og forbedring.

Et stort flertall av de spurte i vår spørreundersøkelse mener at det nordiske samarbeidet kan styrkes. Deres konkrete forslag er å styrke informasjonsutveksling, samordning og koordinering, skaffe mer tid og penger for å organisere diskusjons- og samordningsmøter samt å styrke det nordiske samarbeidet gjennom de nordiske standardiseringsorganisasjonenes samarbeidsorgan INSTA og bedre forholdet mellom INSTA og de nordiske myndighetene.

Alternativer: Samarbeid med private interessegrupper og lobby-strategier

I noe grad har myndighetsinteressene allerede knyttet bånd med private interessegrupper. Dette samarbeidet foregår med interesseorganisasjoner eller næringslivet på både nasjonalt, nordisk og europeisk nivå. Et slikt samarbeid er primært rettet mot uformell påvirkning og lobbyvirksomhet i forhold til EFs institusjoner og beslutningsprosesser.

Samtidig dekker slike uformelle kontakter også et informasjonsbehov hos norske myndighetsrepresentanter. De får lettere

tilgang til EF-dokumenter og informasjon om tiltak under arbeid eller planlegging. Slike strategier er et eventuelt supplement til de mer formelle myndighetsskanalene.

Norsk organisering

Både politiske myndigheter og forvaltningen møter en rekke dilemmaer og konkrete problemer i forhold til den europeiske integrasjonsprosessen. Skal man satse krefter på nasjonalt eller overnasjonalt nivå? Skal man arbeide effektivt for samordning og koordinering av norske synspunkter eller skal ulike sektorinteresser vareta sine egeninteresser? Hvordan skal man tilrettelegge et fleksibelt apparat for påvirkning? Bør de ulike faginteressene på myndighetssiden satse på samarbeid innenfor egne sektor- og fagområder på nordisk og europeisk nivå eller på et bredere interessefellesskap og samordning med andre myndighetsinteresser på en nasjonal plattform?

Framtidig påvirkning av europeisk produktsikkerhetsarbeid stiller krav om større satsing av ressurser i norsk forvaltning. Samtidig stilles det krav om å vareta spesielt berørte gruppers interesser. Myndighetene må velge eksterne alliansepartnere og samarbeidsorganer og samtidig organisere arbeidet på en effektiv måte som varetar hørings- og konsultasjonsrettigheter til berørte parter som forbrukere, arbeidstakere og miljøverninteresser. Myndighetene må også vareta norsk næringslivsinteresser og spesielt interessene til små og mellomstore bedrifter som ikke selv har ressurser til deltakelse. For at målsetningen om å vareta norske næringslivsinteresser innenfor EØS skal realiseres, virker det avgjørende å utvikle en norsk konkurransepolitikk med grunnlag i høye norske kvalitetskrav.

Hvordan skal myndighetene kunne vareta alle disse oppgavene i et nytt Europa? Hvordan skal man organisere norsk forvaltning for å øve påvirkning i forhold til EFs regelverksarbeid og europeiske standarder, samt koordinere og samordne fagmyndighetenes ulike

synspunkter, atferd og valg av nordiske og europeiske allianser? Organiseringen av et nytt internt beslutningssystem i norsk forvaltning bør samtidig skje uten gjennomgripende endringer i norsk forvaltning med påfølgende store kostnader.

Fra fagmyndighetenes side kan det på kort sikt være mest fruktbart å organisere seg innenfor egne fagområder på nordisk og/eller europeisk nivå. På lengre sikt kan imidlertid hovedvekt på en slik desentraliseringsstrategi hemme norske myndigheters påvirkningskraft i europeiske fora.

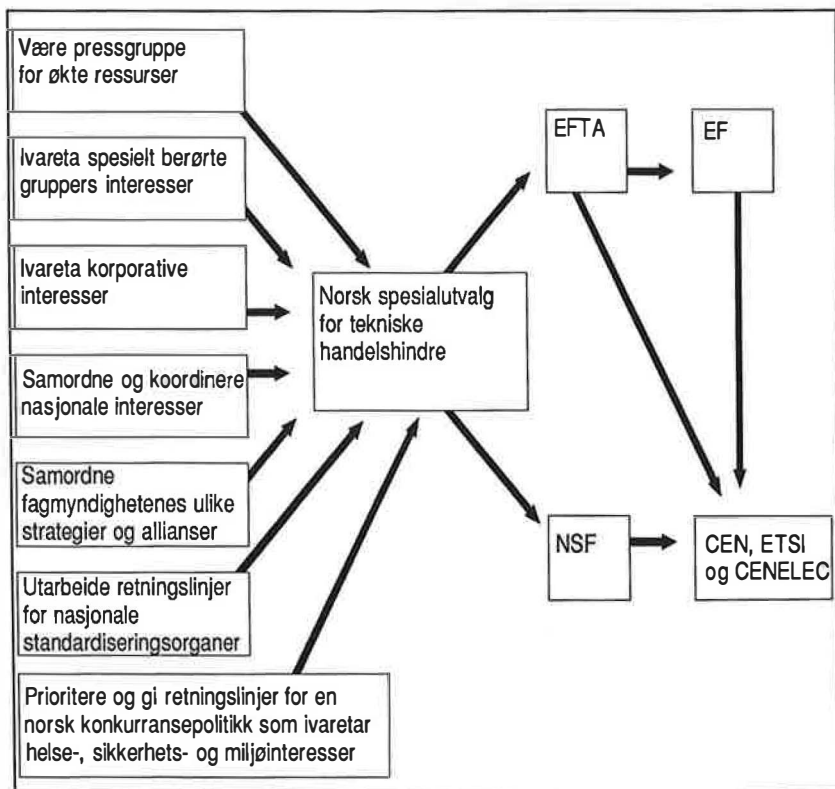
Erfaringene fra andre europeiske land tyder på at effektiv nasjonal samordning er viktig for forhandlingsstyrken utad. Effektivt engasjement utad krever definering og rangering av målsetninger samt samordning internt. Motstridende synspunkter og konflikter internt, forårsaker treghet i reorganiseringsprosessen når myndighetene stilles overfor oppgaver som krever nye organisasjonsformer og regler for å løse oppgavene. Nasjonal samordning og koordinering betyr ikke at faginteresser må unngå allianser på internasjonalt nivå. I flere land har man følt behov for å trekke opp strategier for fordeling av ansvar og oppgaver mellom nasjonal samordning og koordinering på den ene siden og faginteressenes organisering på nordisk og europeisk nivå på den andre siden.

Norsk deltakelse i og påvirkning av de krav som settes i europeisk produktsikkerhetsarbeid og standardiseringsvirksomheten kan fungere som en norsk økonomisk "innfallsport" til Europa. Ved å være med å på å sette de europeiske kravene til produktsikkerhet kan vi også gi norsk næringsliv konkurransefortrinn og økonomisk gevinst.

Forsvar av norske krav til varetakelse av helse, sikkerhets og miljø vil innen produktsikkerhetsarbeid og standardisering, som i annet europeisk arbeid, være avhengig av norsk gjennomslagskraft for egne synspunkter. Norsk gjennomslagskraft bygger på deltakelse, ressurser og organisering av et norsk forhandlingsapparat.

Kunne Norge som et eksempel organisere et spesialutvalg etter modell av det danske systemet? Et mer formalisert samarbeid på myndighetssiden kunne bidra til å løse endel av de problemene myndighetene i dag sliter med og "fylles med" oppgaver slik figur 7.2 viser.

Figur 7.2 Et norsk spesialutvalg for avvikling av tekniske handelshindre?



Et slikt utvalg kan fungere som pressgruppe mot nasjonale bevilgende myndigheter for å styrke prioriteringen av og ressursene til europeisk arbeid. Et spesialutvalg kan bedre og formalisere informasjonsflyten mellom ulike faginteresser samt fremme samordning og

konfliktløsning mellom ulike motstridende nasjonale synspunkter. De danske spesialutvalgene forbedrer organisering og fordeling av oppgaver mellom ulike faginteresser og mellom sentralforvaltning og ytre etater. Et spesialutvalg kan trekke opp målsetningene for de nasjonale standardiseringsorganenes arbeid med utgangspunkt i offentlig støtte til arbeidet. I tillegg kan et slikt utvalg koordinere arbeidet og prioritere mellom EFs utarbeidelse av direktiver og standardiseringsorganisasjonene. Et slikt utvalg kan organiseres uten store endringer i etablert norsk forvaltningsstruktur og uten store kostnader.

7.4 Framtidige perspektiver og tilknyttede problemer

Selv om vi får alle norske særinteresser varetatt i framtidig europeisk regelverk og standarder, vil ikke dette løse alle oppgaver og utfordringer for myndighetene.

Produktimitasjoner, forfalskede merker eller feil bruk av merking reiser krav om nasjonal kontroll og tilsyn. Forbrukermyndigheter over hele Europa påpeker f.eks. at det på det europeiske marked i dag omsettes store mengder CE-merkete leker uten at disse har vært tilfredsstillende testet og kontrollert. Fri europeisk omsetning av varer og tjenester, tiltakende konkurranse og økt ansvar på produsent for kvalitetskontroll og produktsikkerhet reiser spørsmål om norske kontroll- og tilsynsorganers organisering, virkemåte og strategier. Hvilke muligheter har norske myndigheter og interesser til å legge opp fruktbare nasjonale strategier for markedskontroll og tilsyn og hvilke forutsetninger må være til stede for å styrke det norske kontrollapparatet?

Europeisk avvikling av tekniske handelshindre må samtidig settes inn i et bredere internasjonalt perspektiv. Kan global handel og

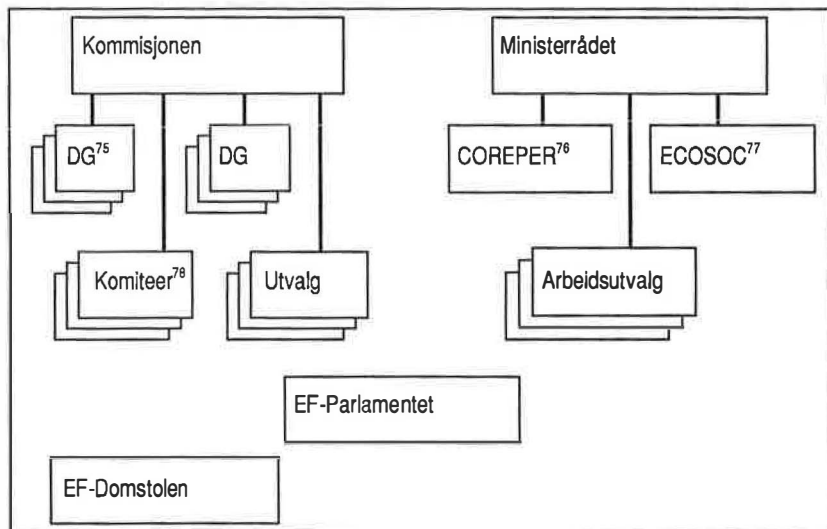
internasjonale standarder legge føringer for beskyttelsesnivået i det europeiske produktsikkerhetsarbeidet?

Foreløpig baseres europeiske standarder ofte på internasjonale standarder utarbeidet i standardiseringsorganisasjoner som ISO. Også GATT⁷⁴ er opptatt av avviklingen av tekniske handelshindre. Hvorvidt europeiske produktsikkerhetsregler og standarder på lengre sikt vil tilpasses globale produktkrav og standarder eller derimot utvikles som en festning av europeiske særkrav som stenger andre lands produsenter ute fra europeiske markeder er usikkert. Nye voksende markeder i Sørøst-Asia og i de ny-industrialiserte landene kan på noen områder innebære et konkurransepress i retning av at de krav som settes i europeiske regelverk og standarder vil tilpasses et bredere internasjonalt rammeverk. Dermed må tilretteleggelsen av et norsk apparat for europeisk produktsikkerhetsarbeid også sees som et virkemiddel i internasjonal konkurransepolitikk.

74 General Agreement of Trade and Tariffs.

Vedlegg 1

EFs hovedinstitusjoner med tilhørende administrativt, rådgivende og utredende apparat



75 Det finnes 23 generaldirektorater med ansvar for ulike saksområder. DG III har ansvar for standardisering og produktansvar, DG V har ansvar for arbeidsmiljø og DG X har ansvar for miljøvern. Forbrukersikkerhet er fra 1989 tatt ut i en selvstendig enhet; *Consumer Policy Service*.

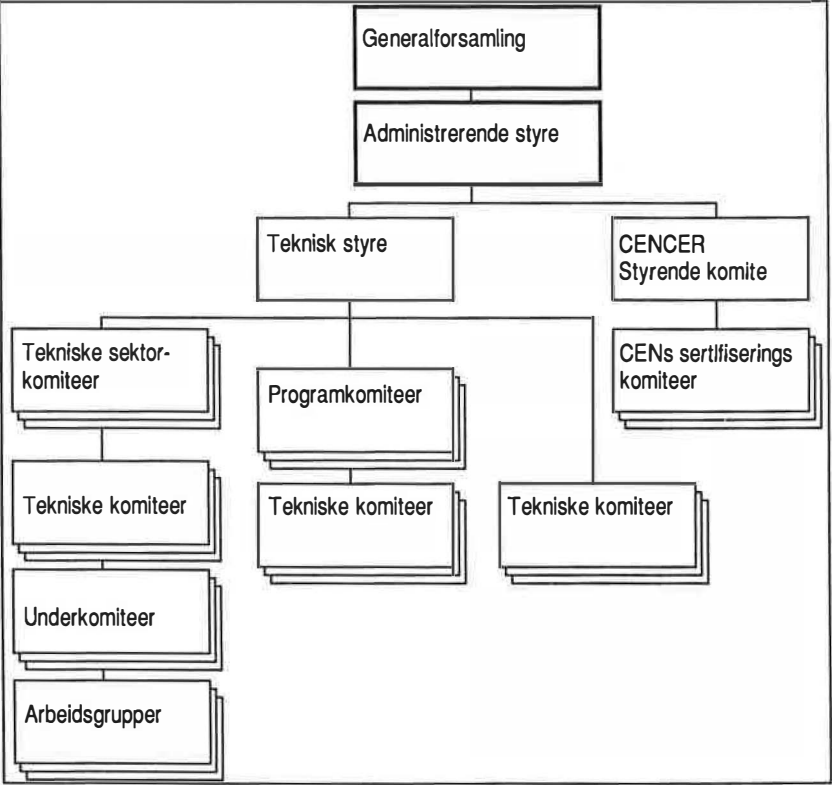
76 S sammensatt av landenes faste representanter i Brussel, har rundt 130 underliggende arbeidsgrupper.

77 EFs eneste egentlige korporative organ. Her sitter 189 representanter for nasjonale interesseorganisasjoner: arbeidstakerorganisasjoner, forbrukergrupper, næringslivet, landbruket o.l.

78 Det finnes en rekke komiteer og utvalg i arbeid rundt Kommisjonen. De er sammensatt av eksperter, representanter for nasjonale myndigheter og har gjerne også ulike interessegrupper representert. I 1981 var det rundt 300 komiteer og utvalg i arbeid rundt Kommisjonen (Andrews 1991). I 1991 ligger tallet nærmere 1000 (Schendelen 1991).

Vedlegg 2

CEN's organisasjonsstruktur

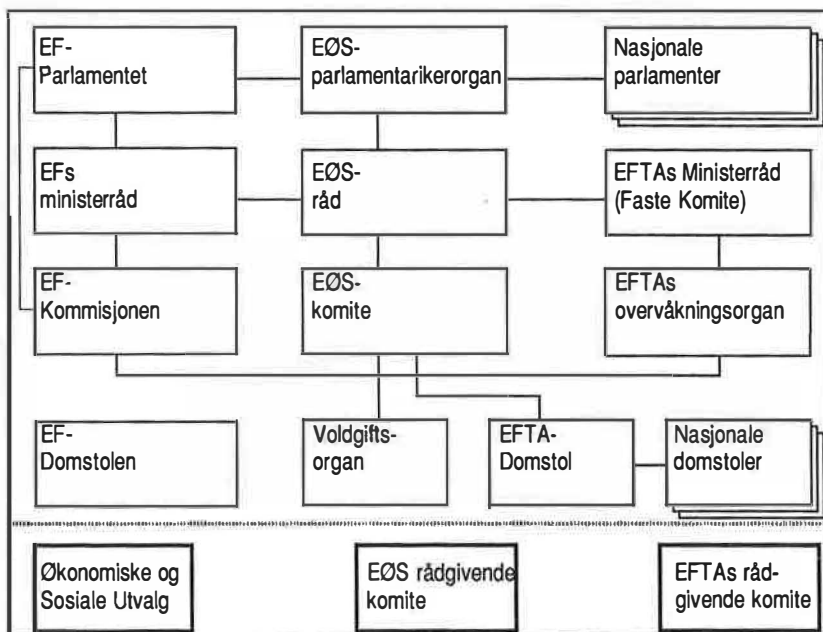


Vedlegg 3

EØS-avtalens institusjonelle samarbeid mellom EF og EFTA

Det er etterhvert oppnådd enighet om en rekke av de fellesorganer som skal utvikle og kontrollere det fremtidige EØS. Prinsippet er at EØS-samarbeidet skal baseres på to pilarer. EØS institusjonelle oppbygging framstilles i figuren.

EØS institusjonell oppbygging



EØS-rådet

EØS-Rådet skal bestå av medlemmer av EFs Ministerråd, Kommisjonen og et medlem fra hvert av EFTA-landenes regjeringer. Rådets

hovedoppgave blir å fastsette de generelle politiske retningslinjene for gjennomføringen av EØS-avtalen og samarbeidet framover.

Det vil også tilligge rådets myndighet å treffe beslutninger om endringer, eventuelt utvidelse, av avtalen. Det kan f.eks. oppstå behov for endringer dersom Roma-traktaten endres (Eckhoff 1992). Vedtak i rådet krever enstemmighet.

EØS-komiteen

EØS-komiteen blir et felles organ på embetsmannsnivå og ansvarlig for den daglige oppfølgingen av avtalen. Kommisjonen skal representere EF-landene. Komiteen vil drøfte spørsmål knyttet til gjennomføringen av avtalen. Komiteen skal møtes månedlig og sørge for at avtalen blir gjennomført, respekteres og er effektiv. Dette innebærer blant annet at komiteen skal sørge for at endringer og tillegg skjer i takt i begge pilarene. EFTA-landene må dessuten hindres i endre reglene på egen hånd slik at det oppstår uoverensstemmelser.

Behovet for videreutvikling av EØS-regelverket behandles av komiteen. Komiteen får hovedansvaret for den framtidige lovgivningen i EØS. Når Kommisjonen forelegger Ministerrådet forslag til nye EF-regler skal disse samtidig drøftes i EØS-komiteen med sikte på mulig implementering i EØS. Nye EØS-regler må vedtas med enstemmighet. EFTA-landene forutsettes å tale med én stemme.

EØS-komiteen vil også bli forelagt stridsspørsmål i konkurranse saker for politisk og administrativ behandling. Komiteen skal søke å unngå at det oppstår tvister mellom EF og EFTA men i tillegg kan EFTA-Domstolens avgjørelser ankes inn for EØS-komiteen for avgjørelse.

EØS parlamentariske komite

Det siktes mot opprettelsen av et EØS-parlamentarikerorgan som skal ha medlemmer fra EF-Parlamentet og EFTA-landenes nasjonal-

forsamlinger. Denne komiteen skal gjennomgå EØS-komiteens årlige rapporter og gi uttalelser, men får ingen direkte innflytelse på lovgivningen i EØS.

EØS-rådgivende komite.

Dette vil bli det framtidige korporative organet i EØS og skal bestå av EFs økonomiske og sosiale utvalg og et like stort antall medlemmer fra en tilsvarende EFTA-komite som er bestemt opprettet. Deltakerne vil representere ulike interessegrupper hvorav arbeidslivets parter trolig vil dominere. Komiteen skal avgi uttalelser på ulike saksområder i den framtidige EØS-lovgivningen, men får ingen formell innflytelse.

EFTAs overvåkningskomite.

Det sentrale element i et framtidig EØS-område er at bedrifter sikres like rettigheter innen alle de 19 europeiske landene. Dette skaper behov for felles konkurranseregler og dessuten et overvåkningsorgan som kan sikre at disse overholdes. Innen EF er det Kommisjonen oppgave å drive denne kontrollen. Nå må det også innen EFTA opprettes et organ med tilsvarende funksjon og myndighet som Kommisjonen har innen EF.

EF og EFTA skal fordele konkurransesaker seg imellom slik at EFTA-organet behandler alle saker der bedriftens omsetning i EFTA markedet er 33 prosent eller mer av dets omsetning i hele EØS-området. Øvrige saker behandles av Kommisjonen. Siden de fleste saker vil berøre både EFTAs og EFs interesseområde, baserer man seg på at det skal være et tett samarbeid mellom Kommisjonen og EFTAs overvåkningskomite i slike saker. Begge organer kan i utgangspunktet gripe inn overfor bedrifter i den motsatte pilaren, dvs. Kommisjonen mot EFTA-land og EFTAs overvåkningsorgan mot bedrifter i EF. Begge organenes vedtak skal få full rettsvirkning innen hele EØS uten at det er nødvendig med bekreftende vedtak av

nasjonale myndigheter. EF har akseptert at et slikt EFTA-organ skal ha myndighet til å gripe inn overfor EF-land. For at EFTAs overvåkningsorgan skal ha rett til å treffe vedtak om bøtelegging med direkte tvangskraft i Norge, kreves 3/4 flertall i det norske Stortinget for å godkjenne EFTA-landenes avtale om opprettelsen av et slikt organ. Når det gjelder Kommisjonens mulighet til å gripe inn overfor norske bedrifter (eller bedrifter i Norge) er også dette problematisk p.g.a. Grunnlovens Paragraf 93. (myndighet kan bare overdras organisasjoner eller sammenslutninger som Norge er tilsluttet). Man har derfor fått tilsagn fra forhandlingspartnerne og Kommisjonen om at dens vedtak ikke skal kunne tvangsfullbyrdes i Norge (Eckhoff 1992) og at man må gå gjennom en norsk domstol.

EFTA-organet skal være uavhengig av hvert EFTA-land slik Kommisjonen er uavhengig av hvert EF-land. På denne måten har man ønsket å sikre seg mot at enkeltstatene slipper unna ansvar for traktatbrudd gjennom intern politisk kjøpslåing (Magnus 1991).

Domstolsordning

I avtalen ble det bestemt opprettet en uavhengig EØS-Domstol. Ved gjennomgang av den ferdigforhandlede EØS-avtalen erklærte EF-Domstolen at opprettelsen av en EØS-Domstol ville innskrenke EF-Domstolens egen myndighet og dermed måtte avtalen reforhandles. Nye forhandlingsresultater forelå i februar 1992. Med forbehold om at avtalen ennå ikke er underskrevet vil vi her kort se på hvilken domstolsløsning som nå foreligger.

Det skal etableres en egen EFTA-Domstol. Denne EFTA-Domstolen vil ha mange av de samme oppgaver som opprinnelig var tiltenkt EØS-Domstolen. Domstolen skal behandle tvister mellom EFTA-landene og være ankeinstans for saker fra EFTAs overvåkningsorgan. Domstolen skal også avgi tolkningsuttalelser for nasjonale domstoler i saker som berører EØS-avtalen. Slike uttalelser er ikke bindende, men vil trolig tillegges stor vekt.

I saker som angår begge de to pilarene vil det imidlertid etableres et felles voldgiftsorgan. Voldgiftsorganet skal ha lik representasjon fra EF- og EFTA-siden. Det skal velges en nøytral oppmann fra en liste som partene på forhånd har blitt enige om. Etter at andre tvisteløsningsmekanismer er utprøvd kan begge parter kreve voldgift.

Man vil med andre ord nå ikke ha noe felles fortolkningsorgan med tilsvarende oppgaver som man mente den opprinnelige EØS-Domstolen skulle ha. Man søker i stedet å oppnå tilfredsstillende likhet i anvendelsen av regelverket gjennom utvikling av andre konsultasjonsordninger i f.eks. EØS-komiteen og Voldgiftsorganet. Til forskjell fra tidligere forhandlingsresultater i 1991 legges det nå større vekt på politisk og administrative konfliktløsning enn juridisk behandling.

Vedlegg 4 Forkortelser

AFNOR	Association Française de Normalisation. (Det franske standardiseringsrådet)
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs (Europeisk Forbrukerorganisasjon med medlemsorganisasjoner fra både EF og EFTA-land)
BSI	British Standards Institution. (Det britiske standardiseringsrådet)
CCC	Consumers Consultative Council. (Tidligere Consumers Consultative Committee)
CE	Communauté Européen. EF-symbolet som skal garantere at et produkt oppfyller sikkerhetskravene i EFs direktiver. Varer produsert i henhold til standarder med utgangspunkt i EF-mandater skal merkes CE
CEN	Comité Européen de Normalisation. (Den europeiske standardiseringskomiteen)
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique. (Den europeiske komiteen for elektroteknisk standardisering)
CEPT	Commission Européen de Post et Telegraph. (Den Europeiske Post- og Teleunion)
COPOLCO	Consumer Policy Committee (innen ISO)
COREPER	Comité des représentants permanents. (Komiteen av faste representanter - et underorgan til Ministerrådet)
DEFI	Det Europeiske Fagforeningsinstituttet
DG	Directorate Général (General-direktoratene under EF-Kommisjonen)
DIN	Deutsche Industrie-Normen. (Det tyske standardiseringsrådet)
DS	Dansk Standardiseringsråd

ECOSOC	The Economic and Social Committee (det økonomiske og sosiale utvalg)
EEB	European Environmental Bureau
EFTA	European Free Trade Association
EN	European Norm (Europeisk standard)
ENV	Europeisk forstandard
EOTC	European Organization for Testing and Certification. (Den europeiske organisasjon for sertifisering og prøving)
ETSI	European Telecommunication Standards Institute
ETUC	European Trade Union Commission (EURO-LO)
EURATOM	European Atomic Energy Community
GATT	General Agreement on Tariff and Trade. (Generalavtalen for toll og handel)
HD	Harmoniseringsdokument
IEC	International Electrotechnical Commission. (Den internasjonale Elektrotekniske Standardiseringsorganisasjonen)
INSTA	Internordisk Standardiseringssamarbeid
ISO	International Standardization Organization. (Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen)
ITU	International Telecommunication Union. (Den Internasjonale Teleunion)
NAS	Stiftelsen Norsk Allmennstandardisering
NEK	Norsk Elektroteknisk Komite
NBR	Norges Byggstandardiseringsråd
NS	Norsk Standard
NSF	Norges Standardiseringsforbund

NVS	Norsk Verkstedsindustri Standardiseringssentral
SFT	Statens Forurensningstilsyn
SIS	Standardiseringskommisjonen i Sverige
STF	Statens Teleforvaltning
TBT	Technical Barriers to Trade. (Ekspertgruppe innen EFTA)
TC	Technical Committee (tekniske komiteer i CEN, CENELEC og ETSI)
TD	Teledirektoratet
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen)

Vedlegg 5

Konfidensielt
Behandles kun av FAFO

SPØRRE-UNDERSØKELSE OM BETYDNINGEN AV EF'S HARMONISERINGS- OG STANDARDISERINGSARBEID

Vennligst oppgi arbeidssted:

.....

UTARBEIDELSE AV NYE-METODE DIREKTIVER:

Fra 80-tallet er det inngått avtaler mellom EF og EFTA om gjensidig utveksling av informasjon, høringer og drøftelser med sikte på å samordne europeiske krav til produksikkerhet og miljø. Fra norsk side kan det være viktig å være med å legge premissene for harmoniseringen av europeiske regelverk.

1. Finnes det (eller er det under utarbeidelse) nye-metode direktiver som knytter an til ditt arbeidsfelt?

Ja Nei Vet ikke (vennligst sett kryss)

Hvis ja, kan du nevne disse direktivene?

.....
.....
.....

2. Har din etat (eller departements-avdeling) fått direktiver på høring for kommentarer?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja, hvilke direktiver:

.....
.....

Hvis ja, hvem har i så fall sendt dere direktivene for kommentarer?

.....
.....

3. Har det vært arrangert ekspertdrøftinger mellom Kommisjonen og EFTA om utformingen av nye-metode direktiver innenfor din etats (eller departements-avdelings) fagfelt?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja, om hvilke direktiver?

.....
.....

Hvis ja, har din etat i såfall deltatt?

Ja Nei Vet ikke

4. Synes du at du i tilfredsstillende grad holder deg orientert om utarbeidelsen av nytt EF-regelverk?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja, hvilke forhold kan forklare at du er godt orientert? Kan du rangere disse etter viktighet: relevans for eget fagfelt, personlig engasjement, etatens økonomiske ressurser, informasjon, organisering på norsk side, eller annet (hvis annet, vennligst spesifiser).

Mest viktig:.....

Viktig:.....

Mindre viktig:.....

Hvis nei, hvilke forhold kan bedre dette? Kan du rangere disse etter viktighet: mer penger til arbeidet, bedre informasjon, bedre organisering på norsk side, eller annet (hvis annet, vennligst spesifiser).

Mest viktig:.....

Viktig:.....

Mindre viktig:.....

5. Hvordan vil du, innenfor ditt eget fagfelt, vurdere de konsultasjonsordningene som eksisterer mellom EF og EFTA i dag?

Svært gode Gode Dårlige Vet ikke

Kan du kort begrunne ditt synspunkt?.....

.....
.....
.....

6. Det blir gjerne satt spørsmålsteget ved hvorvidt norske synspunkter blir ivare tatt i EFs direktiver. Har du erfaringer med at norske synspunkter ikke blir ivare tatt innen ditt fagområde?

Ja Nei Vet ikke

Kan du nevne eksempler?.....

.....

7. Har du, på ditt eget fagfelt, inntrykk av at det er enkelte interessegrupper eller land, som systematisk får gjennomslag for egne synspunkter i utformingen av EFs nye-metode direktiver?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja, kan du nevne eksempler:.....

.....

8. Hvilke ressurser ser ut til å være sentrale for å få gjennomslag for synspunkter i utarbeidelsen av EFs regelverk? Kan du vennligst rangere disse: teknisk kompetanse, gode kontakter, tilstedeværelse i Brussel, forhandlingsegenskaper eller annet (hvis annet, vennligst spesifiser).

Mest viktig:.....

Viktig:.....

Mindre viktig:.....

9. EFs komite- og utvalgssystem har en sentral plass både i EF-institusjonenes utredningsarbeid og i oppfølging, forvaltning og administrasjon av EF-regelverk. Mener du at det er noen komiteer som er viktige i forbindelse med det tekniske harmoniserings- og standardiseringsarbeidet?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja, kan du nevne disse?.....

.....

Holder du deg eventuelt informert om hva som skjer i disse komiteene? Ja Nei

10. Når EF sender utkast til nytt regelverk på høring til norske instanser skal norske synspunkter samordnes før en samlet kommentar presenteres for Kommisjonen.

Finner det sted samordning innenfor ditt fagfelt?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja, har din etat eller departementsavdeling gode erfaringer med den norske organiseringen av dette arbeidet?

Ja Nei Vet ikke

Kan du kort nevne hvordan dette arbeidet på norsk side eventuelt kunne styrkes?.....

.....

11. Samarbeider din etat eller departementsavdeling med andre norske myndighetsorganer i dette arbeidet?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja, med hvilke etater?.....

.....

Hvis ja, er samarbeidet rettet inn mot: Informasjonsutveksling

Koordinert deltakelse Samordning av synspunkter (vennligst sett kryss).

12. Representanter for norske myndigheter sitter i høringer og drøftelser med EF-Kommisjonen? Finnes det saker hvor din etat eller departementsavdeling ikke har fått gjennomslag for sine synspunkter hos disse representantene?

Ja Nei Vet ikke

Kan du kort utdype ditt synspunkt?.....

.....

13. Fungerer EFTA-samarbeidet godt når det gjelder å få gjennomslag for norske synspunkter i forhold til EFs utarbeidelse av nytt regelverk på din etat eller departementsavdelings fagfelt?

Ja Nei Vet ikke

Kan du kort begrunne ditt synspunkt?.....

.....

.....

14. Har din etat/departementsavdeling nordiske samarbeidspartnere idag?
 Ja Nei Vet ikke
 Hvis ja, hvilke organer:.....
 Hvis ja, er samarbeidet rettet inn mot: Informasjonsutveksling
 Koordinert deltakelse Samordning av synspunkter
15. Har dere andre samarbeidspartnere som bør nevnes?

16. Norske myndigheters mulighet til å øve innflytelse på utarbeidelsen av EFs regelverk idag kan styrkes via flere kanaler. Hvordan vil du, innenfor eget fagfelt, rangere følgende: EØS, Nordisk samarbeid eller forsøk på direkte påvirkning gjennom f.eks. lobby-virksomhet eller annet (hvis annet, vennligst spesifiser)
 Mest viktig:.....
 Viktig:.....
 Mindre viktig:.....

DELTAKELSE OG ERFARINGER MED EUROPEISK STANDARDISERINGSARBEID:

Standardiseringsarbeidet er relevant for arbeidet med avvikling av tekniske handelshindringer i Europa på en rekke områder. Dette gjelder spesielt innenfor de områder hvor EF avskaffer tekniske handelshindre gjennom den nye metoden og mandater til standardiseringsorganisasjonene. I tillegg er det utviklet, eller under utarbeidelse, standarder som vil kunne knyttes an til annet EF-regelverk.

17. Griper det europeiske standardiseringsarbeidet inn i din etats eller avdelings arbeidsfelt?
 Ja Nei Vet ikke
 Hvis ja, på hvilken måte:.....
 Hvis ja, innenfor hvilke områder:.....

Mener du standardiseringsarbeidet har fått større betydning innenfor ditt fagfelt etter at EF iverksatte den nye metoden for avvikling av tekniske handelshindringer? Ja Nei Vet ikke

Hvordan vurderer du det europeiske standardiseringsarbeidet i forhold til eget fagfelt?

Svært viktig Viktig Mindre viktig Vet ikke

18. Deltar din etat (eller departementsavdeling) i det europeiske standardiseringsarbeidet?

Ja Nei Vet ikke

Hvor mange tekniske komiteer har dere representanter i?.....

Hvor mange arbeidsgrupper har dere representanter i?.....

I hvor mange møter deltar dere i året (vennligst spesifiser tekniske komiteer og arbeidsgrupper)?.....

19. Er du stort sett orientert om arbeidet som foregår i de europeiske standardiseringsorganisasjonene?

Ja Nei Vet ikke

Hva kunne eventuelt bedret dette forholdet? Kan du vennligst rangere følgende: mer ressurser til å følge arbeidet, bedre informasjon fra de norske standardiseringsorganisasjonene eller annet (hvis annet, vennligst spesifiser).

Mest viktig:.....

Viktig:.....

Mindre viktig:.....

20. Norske standardiseringsorganisasjoner fungerer som informasjonskanaler for hva som skjer på europeisk side. Hvilke erfaringer har dere med NSF og fagorganene som informasjonskanaler?

Svært gode Gode Mindre gode Vet ikke

Er det andre som (også) holder dere orientert om hva som skjer i de europeiske standardiseringsorganisasjonene?

Ja Nei Vet ikke

Hvis ja, hvem?.....

21. Kan du kort si noe om hvilke vurderinger legges til grunn før dere velger å engasjere dere i det europeiske arbeidet?.....

22. Burde dere ha deltatt i flere europeiske standardiseringsprosjekter?
 Ja Nei Vet ikke
 Hvis ja, kan du kort utdype hvorfor?.....

23. Hvilke forhold vil du eventuelt si hindrer din etat i å utvide sin deltakelse i det europeiske standardiseringsarbeidet? Kan du vennligst rangere følgende: dårlig informasjon, dårlig økonomi, manglende ekspertise, tidsmangel, manglende språklig ekspertise eller annet (hvis annet, vennligst spesifiser).
 Mest viktig:.....
 Viktig:.....
 Mindre viktig:.....
24. Interesse for deltakelse i det europeiske standardiseringsarbeidet skal meldes Norges Standardiseringsforbund og fagorganene. På dette grunnlag skal det eventuelt opprettes en norsk referansegruppe og ved behov eventuelt sendes en nasjonal delegasjon for deltakelse i tekniske komiteer og arbeidsgrupper. Hvilke erfaringer har dere med NSF og fagorganene i forbindelse med organiseringen av disse oppgavene?
 Svært gode Gode Mindre gode
 Kan dere kort begrunne dette?.....

25. Sender din etat standardiseringsprosjekter videre til andre for kommentarer?
 Ja Nei Vet ikke
 Hvis ja, til hvilke instanser (vennligst spesifiser hvis dere har ulike kontakter på ulike saksområder):.....

26. Samarbeider din etat med andre norske offentlige organer i standardiseringsarbeidet?
- Ja Nei Vet ikke
- Hvis ja, med hvilke organer:.....
- Hvis ja, er samarbeidet basert på: Informasjonsutveksling
- Rettet mot samordning av synspunkter For å oppnå koordinert deltakelse? (vennligst sett kryss)
27. Er din etats forhold til andre norske offentlige organer godt planlagt eller er det ad-hoc og preget av tilfeldighet?
-
28. Samarbeider din etat med private organisasjoner, næringslivet eller andre i standardiseringsarbeidet?
- Ja Nei Vet ikke
- Hvis ja, kan du gi eksempler?.....
-
29. Dersom det skulle komme til uenigheter i den norske delegasjonen påviler det Norges Standardiseringsforbund og fagorganene å samordne de norske synspunktene. Hvilke erfaringer har dere med de norske standardiseringsorganisasjonene som samordningsinstans?
- Svært gode Gode Dårlige Vet ikke
- Finnes det saker hvor din etat ikke har fått gjennomslag for deres synspunkter i den norske delegasjonen?
- Ja Nei Vet ikke
- Kan du kort nevne eksempler?.....
-
30. Har dere nordiske samarbeidspartnere i standardiseringsarbeidet?
- Ja Nei Vet ikke
- Hvis ja, med hvem:.....
- Hvis ja, er samarbeidet basert på: Informasjonsutveksling
- Koordinert deltakelse Samordning av synspunkter

31. Kan det nordiske samarbeidet styrkes?
 Ja Nei Vet ikke
 Hvis ja, på hvilken måte:.....

32. Hvilke forhold er viktige for å påvirke utformingen av den endelige standard?
 Kan du rangere de følgende: teknisk kompetanse, økonomiske ressurser, språkferdigheter, forhandlingsegenskaper, markedsposisjon innen området eller annet (hvis annet, vennligst spesifiser).
 Mest viktig:.....
 Viktig:.....
 Mindre viktig:.....
33. Er det spesielle interessegrupper eller land som ofte får gjennomslag for sine interesser i standardiseringsarbeidet?
 Ja Nei Vet ikke
 Kan du gi eksempler fra eget fagfelt?.....

34. Hvilke erfaringer har din etat eller departementsavdeling med innflytelse i det europeiske standardiseringsarbeidet?
 Svært gode Gode Dårlige Vet ikke
 Hvilke forhold påvirket utfallet i deres favor/disfavor?.....

- I hvilke saker har dere eventuelt **ikke** fått gjennomslag for egne synspunkter?.....
35. Kunne standardiseringsarbeidet, etter din vurdering, vært bedre organisert på norsk side for å styrke muligheter for påvirkning i CEN, CENELEC og ETSI?
 Ja Nei Vet ikke
 Kan du kort begrunne dette?.....

ANDRE KOMMENTARER

5. Er det andre ting du er opptatt av i forbindelse med det europeiske harmoniserings- og standardiseringsarbeidet? Er det andre forhold du mener bør komme fram som ikke er berørt i denne spørreundersøkelsen?

.....

.....

.....

.....

Vedlegg 6

Offentlige organer som har fått spørreskjemaet tilsendt

Spørreskjemaet ble sendt til 70 personer hvorav 55 svarte. Ingen av opplysningene i rapporten kan føres tilbake til etatene.

Kommunaldepartementet
Sosialdepartementet
Barne- og Familiedepartementet
Landbruksdepartementet
Oljedepartementet
Samferdselsdepartementet
Næringsdepartementet
Utenriksdepartementet
Miljøverndepartementet
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Direktoratet for Brann og Eksplosjonsvern
Statens Forurensningstilsyn
Helsedirektoratet
Statens Institutt for Folkehelse
Forbrukerrådet
Statens Institutt for Forbruksforskning
Statens Næringsmiddeltilsyn
Statens tilsynsinstitusjoner i landbruket
Statens Bygningstekniske etat
Direktoratet for måleteknikk
Oljedirektoratet
Statens Teleforvaltning/Teledirektoratet
Sjøfartsdirektoratet
NEMKO
Elektrisitetstilsynet
Vegdirektoratet

Litteratur

AFNOR 1990

Enjeux. Normalisation Francaise reformes. Nr 108 Juillet 1990

Allison, G. 1971

Essence of Decision. Boston: Little, Brown

Almestad, K. 1990

Materiellrettslige sider ved det indre marked. Foredrag på seminar om EFs rettssystem 15 januar 1990. Oslo: Utenriksdepartementet

Andersen, S.S. og K.A. Eliassen 1990

The Explosion of European Community Lobbying: The Emergence of a European Political System. Sandvika: Handelshøyskolen BI

Andersen, S.S. og K.A. Eliassen 1991a

Labour in the European Community. Sandvika: Handelshøyskolen BI. Working Paper 1991/19

Andersen, S.S. og K.A. Eliassen 1991b

National Corporatism and the Challenges of the European Community. Sandvika: Handelshøyskolen BI. Working Paper 1991/45

Andersen, S.S. og K.A. Eliassen 1991c

Norsk implementering av EØS-regler - Hva kan vi lære av Danmark? Sandvika: Handelshøyskolen BI. Arbeidsnotat 1991/46

Andrews, W. M. 1991

Corporatist Representation in European International and Supranational Organizations. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires 21 - 25 July 1991

Arbeidsgruppen for miljøspørsmål 1990

Miljøvern og EFs indre marked. Oslo: Statssekretærutvalget for EF-saker

Arnesen, F. 1991

Introduksjon til rettskildelæren i EF. Oslo: Universitetsforlaget, Senter for EF-rett, IUSEF nr 2

- Bardi, L. 1991
Representation in the European Parliament and the Building of the European Political System. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires 21 - 25 July 1991
- Bender, B. G. 1991
 "Governmental processes" i *Public policy and administration* Vol 6, Nr 1, Spring 1991
- Berg, A.M. 1991
Arbeidsmiljøet og den sosiale dimensjonen. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttene. Rapport 2/1991
- Bieber, R., R. Dehousse, J. Pinder, J. h.h. Weiler (red) 1988
1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Bonde, J.P. 1990
Folkestyret og EF. København: Folkebevægelsen mod EF og Regnbuegruppen i EF-Parlamentet
- Borchgrevink, M. 1989
Virkemidler i regelverksarbeidet. og Regelverket i internasjonalt perspektiv. Del I og II. Regelverkprosjektet i Arbeidstilsynet. Delrapport 6. Oslo
- Borchgrevink, M. 1990
Sluttrapport. Regleverksprosjektet i Arbeidstilsynet. Delrapport 9. Oslo
- Borgli, A.B. 1990
Sikkerhet og Arbeidsmiljø i EF. Oslo: Universitetsforlaget. Senter for EF-rett, Universitetet i Oslo. IUSEF nr 1
- Brüggemeier, G. 1991
 "Consumer Product Safety Law in Britain." i Joerges, C. (red): *European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonisation and Standards.* Firenze: European University Institute. Vol 2
- Brüggemeier, G. og J. Falke 1991
 "Product Safety Legislation in the federal republic of Germany". i Joerges, C. (red): *European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonisation and Standards.* Firenze: European University Institute. Vol 3
- Bruun, N et al. 1990
Den Nordiska Modellen. Malmø: Liber

BSI 1991

Annual Report and Accounts 1990-91. British Standards Institution

Buksti, J.A. 1980

"Corporate structures in Danish EC policy: Patterns of organizational participation and adaption." i *Journal of Common Market Studies*. Vol XIX, Nr 2 Dec. 1980

Bull, E. M. 1991

Fri bevægelse av varer. Foredrag på pressemøder om EØS-avtalen 28.10.1991. Utenriksdepartementet

Burgess, M. 1991

Federalism and Institutional reform: The Struggle for Political Europe in the European Community 1987 - 1991. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association Buenos Aires 21 -25 July 1991

Cecchini, P 1988

The European Challenge - 1992. The benefits of a Single Market. Wildwood House

Cecchini, P et al 1990

Europa på väg - på väg mot EG 93. Lund: Börsens Förlag

CEN

The Statutes of CEN. Brussels

CEN 1991

The CEN strategy for the development of European Standardization.

CEN/CENELEC

Internal Regulations. Brussels

CEN/CENELEC

Consumer Interests and the Preparation of Standards. Joint Document CEN/CENELEC Nr 2

CEN/CENELEC 1989

Trade Unions and the Preparation of European Standards. Memorandum Nr 5. Brussels

Christensen, J.G. 1971

"Integrationens indflydelse på de nationale administrative strukturer i De europæiske Fællesskaber." i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*

- Christensen, J.G. 1981
 "Blurring the International-Domestic Politics Distinction: Danish Representation at EC Negotiations." i *Scandinavian Political Studies*, Vol 4 New Series, Nr 3 1981
- Christensen, S. 1990
 "Det indre marked og den offentlige sektors administrative struktur." i *Ledelse og Erhvervsøkonomi*. 1990, nr 1
- Cohen, March og Olsen 1972
 "A Garbage Can Model of Organizational Choice." in *Administrative Science Quarterly*, Vol 17, Nr 1 (March)
- Colchester, N og D. Buchan 1990
Europe Relunched. Truths and Illusions on the Way to 1992. The Economist Books Ltd. London
- Colding, K 1991
Internasjonaliseringsprosessen og krav til statlige styrings- og ledelsesformer. Foredrag på Statens topledskonferanse 19.09.91
- Corbett, R. 1989
 "Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experience with its New 'Single Act' Powers" in *Journal of Common Market Studies*. Vol XXVII, Nr 4 June 1989
- Dahl, R. 1964
Who Governs? New Haven: Yale University Press
- Dahl, R og C.E. Lindblom 1976
Politics, Economics and Welfare. Chicago: University of Chicago Press
- Det Norske Veritas 1990
Norske fagmyndigheters rolle i et europeisk akkrediterings- og sertifiseringssystem. På oppdrag fra Kommunaldepartementet. August 1990
- DIN 1991
Geschäftsbericht 1990/1991
- DS 1991
Årsberetning 1990. Dansk Standardiseringsråd
- Dølvik, J.E., D. Olberg, D. Stokland 1990
Fagbevegelsen og Europa. Oslo: FAFO

- Dølvik, J.E., D. Odnes, E.M. Stene og D. Stokland 1991
Norsk økonomi og Europeisk integrasjon. Oslo: FAFO
- Eckhoff, T. 1992
 "EØS-avtalens institusjonelle regler." utkast til kapittel i Nei til EFs EØS-utredning. Oslo: Nei til EF
- EFTA. *Det Europeiske Frihandelsforbund.* EFTA sekretariat. Geneve
- EFTA. *Twenty-ninth Annual Report 1989 of the European Free Trade Association.* Geneva, May 1990
- EFTA 1990
Consumer involvement in Standardization. Proposal from the Subcommittee on Consumer Policy Affairs. Februar 1990
- Egeberg, M. 1981
Stat og organisasjoner. Oslo: Universitetsforlaget
- Egeberg, M. 1984
Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet. Oslo: Aschehoug/Tanum og Nordli
- Egeberg, M. (red) 1989
Institusjonspolitikk og Forvaltningsutvikling. Oslo: TANO
- Egeberg, M., J.P. Olsen og H. Sætren 1975
Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. Oslo: Universitetsforlaget
- Ekström, Ø, og J. Olsson 1989
EG och arbetsmiljön. Stockholm: Arbetskyddsnämnden
- Europe Documents*
 Draft Treaty on the Union. Nr 1722/1723 5 July 1991
- Europe Documents*
 Draft Union Treaty (Dutch Presidents Working Document). Nr 1746/1747 20 November 1991
- Europe Documents*
 Treaty on Political Union. Nr 1750/1751. 13 December 1991
- Eversly, J. 1991
International Trade and the Consumer. Standards: Consumer protection or protectionism? London: National Consumer Council

Fakta Europa, 1989

Svensk miljöpolitik i ett västeuropeisk perspektiv. Stockholm: Utrikesdepartementet. Rapport 1989:1

Fakta Europa, 1989

Europastandardiseringens betydelse för Sverige och för integrationen i Västeuropa, Stockholm: Utrikesdepartementet. Rapport 1989:2

Fakta Europa, 1990.

Konsumenterna i ett nytt Europa. Stockholm: Utrikesdepartementet. Rapport 1990:1

Falke, J 1989:

"Reactions to the new approach concerning technical harmonization and standards in the FRG: The case of the proposed directive on machines." i Joerges, C. (red) *Product Liability and product safety in the European Community.* Firenze: European University Institute. EUI Working Paper Nr 89/404

Falke, J. og C. Joerges 1991

"Traditional harmonisation policy, European Consumer Protection and the new approach". i Joerges, C. (red): *European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonisation and Standards.* Firenze: European University Institute. Vol 4

Gabrielsen, T. og S. Pålsson 1990

Om Romföredragets artikel 30 - Om EG-rättens s.k. Cassis de Dijon-princip. DS 1990:76

Gardner, J. 1991

Effective Lobbying in the European Community. Boston: Kluwer

Gulmann, C. og K. Hagel-Sørensen 1988

EF-ret. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Hagen, K 1990

Nasjonalstat, velferdspolitik og europeisk integrasjon. Oslo: FAFO

Handelsministerens redegjørelse for Stortinget om EØS-forhandlingene

16. mai, 20. juni, 15. august 1991 og 24 oktober 1991

Hansen, G. 1988

"Norske perspektiver på den europeiske utfordringen." i *Internasjonal Politikk.* Nr 1, 1988

- Hernes, G. 1975
Makt og avmakt. Universitetsforlaget, Oslo
- Hernes, G. (red) 1978
Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Universitetsforlaget, Oslo
- Hernes, G. 1982a
 "Markeder som fordelingsmekanisme" i *Økonomisk organisering* Oslo: Universitetsforlaget
- Hernes, G. 1982b
 "Forbruker, makt og avmakt" i *Økonomisk organisering* Oslo: Universitetsforlaget
- Hernes, G. 1982c
 "Makt, normer og sanksjoner" i *Økonomisk organisering* Oslo: Universitetsforlaget
- Hernes, G og W. Martinussen 1980
Demokrati og Politiske Ressurser. NOU 1980:7
- Hine, R. 1990
 "Introduction." i Lyck, L (red) *The Nordic Countries and the Internal Market of the EEC*. København: Handelshøjskolens Forlag
- Hooghe, L. 1991
A Mission of European Excellency. European Integration and Conflict Management. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires 21 - 25 July 1991
- Håkansson, S. 1991
Standardiseringsarbeidet i en ny situation - nya uppgifter, utmaningar och problemställningar. Notat Stockholm: Konsumentverket. Oktober 1991
- IBN 1991
Rapport Annuel 1990. Institut Belge de Normalisation
- Jacobs, F. og R. Corbett 1990
The European Parliament. Essex: Longman Group
- Joerges, C. 1987
 "The juridification of product safety policy". i Joerges, C. (red): *European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonisation and Standards*. Firenze: European University Institute. Vol 1

Joerges, C. 1988

"The New Approach to Technical Harmonization and the Interests of the Consumers: Reflections on the Requirements and Difficulties of a Europeanization of Product Safety Policy." i Bieber, R., R. Dehousse, J. Pinder, J. h.h. Weiler (eds.): 1992: *One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Joerges, C. 1989

Product Liability and product safety in the European Community. Firenze: European University Institute. EUI Working Paper Nr 89/404

Joerges, C. og H.W. Micklitz 1991

"Internal Market and product safety policy." i Joerges, C. (red): *European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonisation and Standards*. Firenze: European University Insitute. Vol 5

International Standardization Organization (ISO) 1988

Member Bodies. Genève

Klausen, K.K. 1991:

Institutional Changes in Denmark and the Nordic Countries towards European Integration. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires 21 - 25 July 1991

Kolte, L. 1989

"Beslutningsprocessen i EF 1985 -89." i *Politica*. 21 årg. Nr 4 1989

Kommissionen for de europeiske fællesskaper. 1985

Gennemførelse av det interne marked. Hvidbog fra Kommissionen til Det europæiske Råd. KOM (85) 310 (endelig udgave)

Kommissionen for de europeiske fællesskaper. 1988a

Rapport fra Kommissjonen til Rådet og Europaparlamentet om Kommissionens Hvidbog om virkeliggørelsen av Det Indre Marked. KOM (88) 134 (endelig udgave)

Kommissjonen for de europeiske fællesskaper. 1988b

Rapport om anvendelsen af direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter. 1984-87 KOM (88) 722

Kommissjonen for de europeiske fællesskaper. 1988c

EF's Struktur. Oversikt over EF's oppbygning. København

Kommissjonen for de europeiske fællesskaper av 24. juli 1989

Global Approach to Certification and Testing. 89/C 267/03

- Kommissionen for de europeiske fællesskaber. 1989b
Vademecum for Informationsproceduren med hensyn til tekniske forskrifter
- Kommissionen for de europeiske fællesskaber. 1990a
Det indre marked - standardisering og mærking. København
- Kommissionen for de europeiske fællesskaber. 1990b
Commission Green Paper on the development of European Standardization: Action for Faster Technological Integration in Europe. COM (90) 456 Final. Brussels, October 1990
- Kommissionen for de europeiske fællesskaber. 1990c
General Provisions concerning the role of technical experts vis - à - vis CEN and the Commission (CEC). Brussels, november 1990
- Kommissionen for de europeiske fællesskaber. 1990d
XXIV General Report on the Activities of the European Community. 1990
- Kommissionen for de europeiske fællesskaber 1991
Programming of standardization activities. Committee on Technical Barriers to trade. Work Sheet Nr 118/91, 25 November 1991
- Kommissionen for de europeiske fællesskaber. 1991b
Tre-årig handlingsplan for forbrugerpolitik i EF (1990-92). KOM (90) 98, Endelig udgave
- Kommissionen for de europeiske fællesskaber. 1991c
Rapport om direktiv 83/189/EØF i 1988 og 1989 (forebyggelse af tekniske handelshindringer). KOM(91)108 endelig udgave
- Kommissionen for de europeiske fællesskaber. 1991d
Første bidrag til Regeringskonferencen om den politiske union Arbejdsdokument. 15. maj 1991
- Laursen, F (red) 1990
EFTA and the EEC: Implications of 1992. European Institute of Public Administration. Maastricht, The Netherlands
- Lauwaars, R.H. 1988
 "The Model Directive on Technical Harmonization." i Bieber, R., R. Dehousse, J. Pinder, J. h.h. Weiler (eds.): 1992: *One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

- Lintner, M. og S. Mazey 1991
The European Community: Economic and Political prospects. Berkshire: McGraw-Hill Book Company
- Lodge, J. 1989
 "EC Policymaking: institutional considerations." i Lodge, J. (red) *The European Community and the Challenge of the Future.* London: Pinter Publishers
- Lundberg, L. 1990
 "Nordic Industry and the EEC Internal Market." i Lyck, L (red) *The Nordic Countries and the Internal Market of the EEC.* København: Handelshøjskolens Forlag
- Lyck, L (red) 1990
The Nordic Countries and the Internal Market of the EEC. København: Handelshøjskolens Forlag
- Lægreid, P. og J.P. Olsen 1978
Byråkrati og Beslutninger. Oslo: Universitetsforlaget
- Mäenpää, O. 1991
 "Regelstyrning, målstyrning och den europeiska förvaltningsrätten." i *Nordisk Administrativt Tidsskrift.* 4/1991, 72 årgang
- Magnus, P.L. 1991
EØS-forhandlingene. Rettslige og institusjonelle spørsmål - status ved årsskiftet 90-91. Innlegg på presseseminar SAS-hotellet Oslo, 9. januar 1991
- Majone, G. 1989
Regulating Europe: Problems and prospects. Firenze: European University Institute. EUI Working Paper Nr 89/405
- March, J.G. og J.P. Olsen 1976
Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget
- March, J.G. og J.P. Olsen 1989
Rediscovering Institutions The Organisational Basis of Politics. New York: The Free Press
- Mayes, D.G. 1991
The European Challenge. New York: Harvester Wheatsheaf
- Melchior, A. 1990
 "Velferdsvirkninger av EFs indre marked" i *Internasjonal Politikk.* Nr 1, 1990

Micklitz, H.W. 1991

"Product Safety Law in France." i Joerges, c. (red): *European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonisation and Standards*. Firenze: European University Institute. Vol 2

Ministerrådets Direktiv av 28 mars 1983

Laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations. 83/189/EEC. Endringer med Council Directive of 22 mars 1988: Amending Directive 83/189/EEC laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations. 88/182/EEC

Ministerråds Resolusjon av 7. mai 1985

On a new approach to technical harmonization and standards (OJ C 136, 4 June 1985)

Ministerrådets Resolusjon av 13. juli 1987

Om fastsettelse af de nærmere vilkår for udøvelsen av de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen. 87/373/EØF. EFT, Nr L 197/33

Ministerrådets Direktiv av 3. mai 1988

On the approximation of the laws of the Member States concerning the safety of toys. 88/378/EEC

Ministerrådets Direktiv av 14. juni 1989

On the approximation of the laws of the Member States concerning safety of machines. (Om harmonisering av medlemsstatenes regelverk om maskiner. Norsk oversettelse: Direktoratet for Arbeidstilsynet den 15.mai 1990.) 89/392/EEC. Med endringer: 91/368/EEC av 20 juni 1991

Ministerrådets avgjørelse av 13. desember 1990

Concerning the modules for the various phases of the conformity assessment procedures which are intended to be used in the technical harmonization directives. (90/683/EEC). Official Journal Nr L 380/13

Ministerrådet 24. oktober 1991

Utkast til Rådets direktiv om produktsikkerhet i almindelighed. (Felles holdning). Brüssel: 8771/91

Ministerial Meeting: *Joint Declaration*. Brüssels, 14 May 1991

Mørkved, B. 1990

"Internkontroll som ledd i fornyelse av norsk statlig forvaltning og tilsynsvirksomhet." i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2/1990

Nedergaard, P. 1990

EF's markedsintegration. Dansk Udenrigspolitisk Institut. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Nedergaard, P. 1991

"Public Choice och europeisk integration" i *Politica*. Nr 2 1991

Neunreither, K. 1991

The fundamental choice for the European Community: federation, confederation or subsidiary system. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires 21 - 25 July 1991

Nielsen, R. 1990a

"EFs betydning for været af grundlæggende rettigheder i Arbejdslivet" i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*. Nr 4/90

Nielsen, R. 1990b

Den Nordiske model i EF-perspektiv med arbejdsmiljøretten som eksempel. Innlegg på Nordisk Ministerråds Konferanse om Nordisk Arbejdslivspolitik. Oslo 20-21. september 1990. jfr. Berg, A.M. (red): Konferanserapport: Arbeidsforskningsinstituttets (AFI) Rapport 8/90

Nielsen, R. og E. Szyszczak 1991

The Social Dimension of the European Community. København: Handelshøjskolens Forlag

NNI 1991a

Jaarverslag. Nederlands Normalisatie-instituut

NNI 1991b

Towards a European Environmental Standardisation Programme. Discussion paper. Nederlands Normalisatie-instituut

Norden i det nye Europa. 1991

Rapport fra de fire nordiske udenrigspolitiske institutter.

Nordens Faglige Samorganisasjon. 1990

Nordisk arbejdsmiljø och EG:s standardiseringsarbete. PM från NFS's sekretariat. Stockholm

Nordisk Ministerråd 1989

Arbejdsprogram Norden i Europa 1989-92. NORD 1989:5. og *Fremsskridtsrapport*. Desember 1989

- Nordisk Ministerråd 1990
Arbejdsprogram. Norden i Europa til 1992. København: Nordisk Ministerråd.
 NORD 1990:80
- Norges Byggstandardiseringsråd
Årsberetning 1988, 1989, 1990
- Norges Standardiseringsforbund.
Årsberetning 1988, 1989, 1990
- Norges Standardiseringsforbund 1991a
Komiteer og arbeidsgrupper som utarbeider europeiske standarder. NSF-notat
 av oktober 1991. Oslo
- Norges Standardiseringsforbund 1991b
Standardisering av kvalitetssikring anvendt på forebyggende miljøvern. Oslo:
 Norges Standardiseringsforbund. Forprosjekt
- Norman, V. D. og L. Orvedal 1990
 "Stordriftsfordeler, konkurranse og markedsintegrasjon" i *SAF* nr 1.
- Norsk Verkstedsindustri Standardiseringsentral
Årsberetning. 1987, 1988, 1989, 1990
- NOU, Norges Offentlige Utredninger, 1980:7.
Demokrati og Politiske Ressurser. Av G.Hernes og W.Martinussen
- NOU 1982:3.
Maktutredningen. Sluttrapport
- NOU 1989:5.
En bedre organisert stat. (Hermansen-utvalgets Innstilling)
- Nytt fra EF
 Nr 41/91 20.desember 1991. Oslo: Kommisjonen for de Europeiske Felleskap
- Ollner, J. 1988
The Company and Standardization. Stockholm: Svenske Standardiserings
 Instituttet
- Olsen, J.P. (red) 1978
Politisk organisering. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, J.P. 1988
Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget

- Olsen, J.P. 1989
Petroleum og Politikk. Oslo: TANO
- Porter, M.E 1990
The Competitive Advantage of Nations. London: Macmillan Press Ltd
- Produktregisteret 1990
Undersøkelse av hvordan antall registrerte meget giftige, giftige og kreftfremkallende stoffer vil endre seg ved evt. innføring av EFs produktklassifiseringsregler.
 Undersøkelse på oppdrag fra Statens forurensningstilsyn
- Regeringens Proposition 1989/90:88
Om vissa näringspolitiska frågor. Sveriges Riksdag
- Ringstedt, N. 1990
Europa och Konsumentpolitiken. Konsumentverket. Rapport 1989/90:7
- Rokkan, S. 1966
 "Numerical Democracy and Corporate Pluralism." in R.A.Dahl (red): *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, pp. 70-115
- Romstad, H.T. 1989
Standardisering. Oslo: Norsk Verkstedsindustri Standardiseringssentral, Teknologibedriftenes Landsforening og NKI Forlaget
- Schendelen, M.P.C.M. van 1991
Dutch Private and Public Lobbying in the European Community. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires, 21 - 25 July 1991
- Schmitter, P. og W.Streeck 1991
Organized Interests and the Europe of 1992. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires, 21 - 25 July 1991
- SIS (Svenske Standardiseringskommisjonen)
Verksamhetsberättelse 1987-1988, 1989, 1990. Stockholm
- Skaudal, E 1991a
Forbrukerpolitikk i EØS-avtalen
 Innlegg på Forbrukerhusets Fag- og Presseseminar 14-15 mars 1991

Skaudal, E. 1991b

Produktsikkerhet i en ny europeisk situasjon. Notat. Nordisk Ministerrådsseminar om Produktsikkerhet i en ny europeisk situasjon. Embetsmannskomiteen for forbrukerpolitiske spørsmål. Holmen Fjordhotell, Oktober 1991

SOU (Svenske Statens Offentlige Utredninger) 1989

Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbeidet. Stockholm: Utrikesdepartementet. 1989:5

Standardiseringsutvalget 1990

Standardisering, prøving og sertifisering i Norge. Innstilling fra utvalget. Oslo.

St.meld. nr 61 (1986-87)

Norge, EF og europeisk samarbeid

St.prp. nr 28 (1989-90)

Om samtykke til godkjenning av prøvingsresultater og bevis for overensstemmelse med produktspesifikasjoner mellom EFTA-landene, samt tilhørende protokoll om Lichtensteins tilslutning til konvensjonen. Tilråding fra Utenriksdepartementet av 2 november 1989

St.prp. nr 106 (1989-90)

Om standardisering, prøving, sertifisering og akkreditering i Norge. Tilråding fra Næringsdepartementet av 25. mai 1990, godkjent i statsråd samme dag

Stø,E. 1990

"Hovedlinjer i norsk og europeisk forbrukerpolitikk". i Stø, E. (red): *Forbrukerpolitikk under Press.* SIFO, Rapport nr 4, 1990. Lysaker. Ss 41-72

Stø,E. 1991

Forbrukernes Europa? København: Nordisk Ministerråd. NORD 1991:31

Sydow,U. 1990

"Produktsikkerhet og standardisering." i Stø,E. (red): *Forbrukerpolitikk under Press.* SIFO, Rapport nr 4, 1990. Lysaker. Ss 117-138

Sydow,U. 1991

Hvorfor er Norge kritisk til EFs Leketøysdirektiv? Innlegg på Forbrukerhusets Fag- og Presseseminar 14-15 mars 1991

Sæter, M. 1987

"Utviklingen i EF-samarbeidet siden 1972: Spenningen mellom overnasjonalisme og regjeringssamarbeid." i *Internasjonal Politikk.* Nr 1-2, 1987

Sæter, M. 1990

"EF-prosessen" i *Internasjonal Politikk.* Nr 1, 1990

- Tarschys, 1975
 "The growth of Public Expenditures." in *Scandinavian Political Studies*. Vol.9.
 Oslo: Universitetsforlaget
- Thonstad, T. 1990
 "EFs indre marked" i *Nytt Norsk Tidsskrift*. Nr 3
- Traktat av 25.mars 1957 om opprettelse av Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (Romatraktaten)*
- Tørres, L., J.E. Dølvik, D. Olberg 1991
Ny norsk standard? Oslo: FAFO
- Udenrigskommissionen 1990
Udenrigstjenesten mod år 2000. Danske Udenrigsministeriet,
 Kommission af 1 april 1989. Betænkning nr 1209
- Utenriksdepartementet 1991
Tekniske handelshindre. Fakta-ark
- Utrikesdepartementet, Sverige 1991
Konsekvenser av ett svensk EG medlemskap. Maj 1991, Stockholm
- Vesterdorf, P.L. 1991
Virksomheter og Handelshindringer. København: Dragsted Advokater
- Wolf, P. de (red) 1991
Competition in Europe. Dordrecht, Nederland: Kluwer Academic Publishers
- Woolcock, S.; M.Hodges og K.Schreiber 1991
Britain, Germany and 1992. The limits of deregulation. London: Pinters Publishers Ltd
- Ørstrøm Møller, J. 1982
 "Den danske EF-beslutningsproces i praksis." i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*.
 1982, Nr 3
- Ørstrøm Møller, J. 1983
 "Danish EC Decision-Making: An insider's View." i *Journal of Common Market Studies* 21(3)
- Ørstrøm Møller, J. 1987
 "EF-samarbejdet - stagnation eller ny giv ?" i *Internasjonal Politikk*. Nr 1-2,
 1987
- Østerud, Ø. 1990
 "EF 1992. Mot en europeisk superstat?" i *Nytt Norsk Tidsskrift*. Nr 1

ER DET EUROPEISK STANDARD OVER NORSKE MYNDIGHETER?

Dagens utenrikspolitikk er i ferd med å bli morgendagens innenrikspolitikk. Premissene for varetakelse av norsk helse, sikkerhet og miljøinteresser legges nå i økende grad i EFs regelverk og i beslutninger fattet i private europeiske standardiseringsorganisasjoner. Samtidig kan vi også være med å påvirke de kravene som stilles der.

Denne rapporten retter søkelyset mot norske myndigheters deltakelse, organisering og innflytelse i europeiske fora: Er det et norsk apparat som effektivt varetar nasjonale interesser?



FAFO-rapport nr. 131

ISBN 82-7422-081-1

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 OSLO
Tlf. (02) 71 60 00