



Matpolitikk i Norge – fremdeles norsk?

En studie av norsk forvaltnings arbeid med politikktutvikling innenfor EØS

Eva-Kristin Paschen-Eriksen

Veileder

Jarle Trondal

FORORD

Denne masteroppgaven er en del av en mastergrad i offentlig politikk og ledelse ved Universitetet i Agder fra årene 2012-2014. Årene ved Instituttet for samfunnsfag har vært veldig lærerike og gitt meg noen perspektiver jeg tar med meg videre.

En masteroppgave vet man ikke hva er før man begir seg ut på, og bra er det! Da er det godt å ha med seg gode støttespillere underveis.

En nøkkelperson som må takkes er min veileder, professor Jarle Trondal. Han har bidratt med uvurderlige oppklaringer, konstruktive innspill og inspirerende veiledning underveis.

Studien hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten alle mine informanter som har stilt opp i en hektisk hverdag. En stor takk til Mattilsynet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartement, Utenriksdepartementet, NHO og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. Praktikantoppholdet mitt på Sørlandets Europakontor ved Bodil Agasøster i Brussel ga meg verdifull inngang til arenaer som jeg ikke ville fått hjemme. En stor takk også til informanter i EU-delegasjonen, EFTA, ESA og TV-gruppen.

Oppløftende samtaler og innspill fra medstudenter og venner har vært inspirerende i tunge perioder.

En stor takk til min gode venn Aslaug Hagestad Nag for gjennomlesing av oppgaven og dertil underfundige, konstruktive og interessante tilbakemeldinger utfra din posisjon som proff tilsynsbyråkrat. Sist men ikke minst må jeg løfte frem min tålmodige familie med gode Jon i spissen, som ikke bare har korrekturlest, men også vært både mamma og pappa i perioder jeg har vært fraværende. TAKK!

Brekkestø, 30. november 2014

Eva-Kristin Paschen-Eriksen

SAMMENDRAG

Norge overtar hvert år omtrent mellom 10-15 prosent av alle nye direktiver og forordninger som vedtas i EU som en del EØS-avtalen. Innenfor matfeltet, som er studiens nedslagsfelt, er ca. 90 prosent av de mange forskriftene som gis nasjonalt, ren EU/EØS-rett (NOU, 2012, s. 793). Formålet med studien er å se nærmere på hvilke aktører som påvirker politikktutformingen av det EØS-lovverket Norge implementerer og hva slags betingelser som ligger til grunn for denne påvirkningen. I problemstillingen søkes det belyst i hvilken grad politikktutformingsfasen knyttet til biproduktforordningen innenfor matfeltet er flernivåadministrert, og hva som kan forklare variasjon i grad av flernivåadministrasjon. Problemstillingen bygger på tidligere forskning som dokumenterer flernivåadministrasjon (FNA) hos norske reguleringsorganer. Med dette indikerer problemstillingen samtidig at det *nasjonale handlingsrommet* er utfordret og i endring. Den politiske styringen som gjør seg gjeldende i den norske representative styringskjeden, svekkes ved at noe av regjeringens myndighetsutøvelse skilles ut til underordnede reguleringsorganer, en fristilling som gjør reguleringsorganene mer disponible for påvirkning fra Kommisjonen og ikke bare fra det nasjonale regjeringnivået. Et annet moment som er av betydning her, er den type rettsakt som blir studert. Europautredningen peker på en tendens til at EU-lovgivning i større grad enn tidligere blir gitt i form av forordninger, og ikke direktiver, noe som også er med på redusere det nasjonale handlingsrommet (NOU, 2012, s. 110). Siden forordninger har direkte virkning og er bindende i hele sin ordlyd, er den nasjonale skjønnsutøvelsen mindre enn ved direktiv som kun er bindende i direktivets målsetting.

Denne studien har hentet mye av sitt underlag fra europeiseringslitteraturen og går inn i en kumulativ forskningstradisjon på flernivåadministrasjon (FNA). Studien beskriver gjennom FNA-perspektivet hvilke aktører som påvirker reguleringsorganet innenfor matfeltet (Mattilsynet). Innenfor et organisasjonsteoretisk perspektiv blir det tatt i bruk fem uavhengige variabler: horisontal spesialisering, vertikal spesialisering, organisatorisk duplikasjon, institusjonalisering og politisering.. Disse variablene brukes for å forklare aktørens adferd primært opp mot politikktutformingsfasen av biproduktforordningen i lys av et FNA-perspektiv.

Studien konkluderer med at FNA har vist seg å være svakere i en politikktutformingsfase innenfor matfeltet enn på andre områder. Dette var ut fra de teoretiske forventningene overraskende funn. Forventningen om en sterk Kommisjon blant annet med bakgrunn i den

harmoniseringen som har funnet sted innenfor matfeltet og en antatt mindre autonomi på det nasjonale nivået, viste seg å ikke innfri i særlig stor grad. Den departementale påvirkningen derimot kan synes å være sterkere enn først antatt, noe spesielt forklaringsvariablene duplikasjon, institusjonalisering og politisering gir et forsterket bilde av.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INTRODUKSJON	7
1.1 INNLEDNING.....	7
1.2 AVGRENSING OG PROBLEMSTILLING.....	8
1.3 BAKGRUNN	10
1.4 TIDLIGERE FORSKNING OG LITTERATUR.....	12
1.5 HVORFOR VALG AV MATFELTET?	15
1.6 FLERNIVÅADMINISTRASJONS (FNA)- OG ET ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV	16
1.7 METODE.....	17
1.8 DISPOSISJON	18
2. FLERNIVÅADMINISTRASJONS (FNA) - OG ET ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV	19
2.1 INNLEDNING.....	19
2.2 FLERNIVÅADMINISTRASJONSPERSPEKTIVET (FNA).....	19
2.2.1 <i>Tre modeller med ulike påvirkningsaktører</i>	21
2.3 ET ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV	27
2.3.1 <i>Horisontal spesialisering:</i>	29
2.3.2 <i>Vertikal spesialisering</i>	31
2.3.3 <i>Organisatorisk duplisering</i>	33
2.3.4 <i>Institusjonalisering</i>	34
2.3.5 <i>Politiserte saksfelt og arbeidsområder</i>	35
2.4 OPPSUMMERING	37
3. METODE OG DATA	40
3.1 FORSKNINGSDESIGN	40
3.2 METODEVALG, KILDER OG DATAINNSAMLING	42
3.2.1 <i>Dokumentundersøkelse</i>	43
3.2.2 <i>Semistrukturerte intervjuer</i>	44
3.3 METODISKE UTFORDRINGER.....	46
3.4 OPPSUMMERING	49
4. CASE OG FUNN	50
4.1 INNLEDNING.....	50
4.2 BAKGRUNN	50
4.2.1 <i>EUs organisering innenfor matfeltet</i>	51
4.2.2 <i>Reorganisering av matforvaltningen i EU og Norge</i>	52
4.2.3 <i>Det veterinære område inn i EØS-avtalen</i>	59
4.2.4 <i>Fra direktiv til forordninger</i>	60
4.2.5 <i>Forordninger</i>	61
4.3 OPPSTRØMSFASEN	62
4.3.1 <i>EØS-notatene</i>	64
4.3.2 <i>Arbeidet med tidlig varsling av EØS-relevante saker</i>	66
4.3.3 <i>Koordinering og posisjonering av norske synspunkter</i>	68
4.3.4 <i>Komiteer og arbeidsgrupper</i>	71

4.3.5	<i>Uformelle nettverk og kontakter</i>	72
4.3.6	<i>Risikoanalyse og politisering</i>	73
4.3.7	<i>Handlingsrom</i>	77
4.3.8	<i>Høringsprosessen</i>	78
4.4	OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN.....	79
5.	ANALYSE OG TEORETISK FORTOLKNING	82
5.1	INNLEDNING.....	82
5.2	TOLKNING I LYS AV FLERNIVÅADMINISTRASJONS (FNA)-PERSPEKTIVET	82
5.3	TOLKNING I LYS AV DET ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIVET	88
5.3.1	<i>Horisontal spesialisering</i>	89
5.3.2	<i>Vertikal spesialisering</i>	91
5.3.3	<i>Organisatorisk duplisering</i>	93
5.3.4	<i>Institusjonalisering</i>	95
5.3.5	<i>Grad av politiserte arbeidsoppgaver og saksområder</i>	98
5.4	KONKLUSJON.....	100
5.5	AVSLUTTENDE KOMMENTAR	105
6.	LITTERATURLISTE	109
	VEDLEGG 1: ORGANISASJONSKART LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET.....	113
	VEDLEGG 2: ORGANISASJONSKART DG SANCO, KOMMISJONEN	114
	VEDLEGG 4 : MØTEKALENDER	115
	VEDLEGG 5: INFORMANTER.....	116
	VEDLEGG 6: EKSEMPEL INTERVJUGUIDE; MATTILSYNET (MT).....	117

1. INTRODUKSJON

1.1 Innledning

“Europa og EU¹ er i dag i rask endring. Finansiell, politisk og sosial uro preger situasjonen. Norge er ikke medlem i EU, men berøres direkte og indirekte av utviklingen i Europa. Stabilitet og velferd i våre europeiske naboland har stor betydning for norsk politikk, økonomi og samfunnsutvikling” (NOU, 2012, s. 17).

Slik innledes Norges første offentlige utredning om våre avtaler med den Europeiske Union (EU). 20 år etter at det Europeiske økonomiske samarbeidet² ble innledet, besluttet regjeringen at alle sider ved våre avtaler med EU skulle utredes. EØS-avtalen³ er den mest omfattende og dyptgripende avtale Norge har med EU. Denne sikrer Norge fri adgang til EU sitt indre marked⁴. Med EU som vår viktigste handelspartner, er denne avtalen av stor betydning for norsk næringsliv, da den gjør Norge i stand til å ivareta norske handelsinteresser i det europeiske marked.

Generelt kan vi si at Norge hvert år overtar mellom 10-15 prosent av alle nye direktiver og forordninger som vedtas i EU. Ifølge Mattilsynet er ca. 90 prosent av forskriftene som gis nasjonalt på matfeltet ren EU/EØS-rett (NOU, 2012:2, s. 793). Norge er med andre ord ikke upåvirket av hendelser i EU. Nettopp på grunn av dette “fremstår det som særlig viktig å kjenne og forstå hvilken tilknytningsform Norge faktisk allerede har til EU og hvordan det europeiske samarbeidet på vesentlige måter former og preger hverdagen i det norske samfunn” (NOU 2012:2, s. 17). Med dette som bakteppe for oppgaven, er det oppgavens hensikt å se nærmere på hvilke aktører som påvirker politikktutformingen av det EØS-lovverket Norge implementerer og hva slags betingelser som ligger til grunn for denne påvirkningen.

De siste to ti-årene har den tradisjonelle politiske styringen i Norge blitt svekket av den fristillingen og omstrukturering som har funnet sted i forvaltningen gjennom blant annet New

¹ Den Europeiske Union

² EØS-avtalen

³ EØS-avtalen i 2. mai 1992, iverksatt 1. januar 1995

⁴ Det indre felles markedet ble først nedfelt i Roma-traktaten fra 1957, men ble virkeliggjort gjennom

⁴ Det indre felles markedet ble først nedfelt i Roma-traktaten fra 1957, men ble virkeliggjort gjennom

“Enhetsakten” i 1987. Målet var å avvikle handelsbarrierer og etablere felles regler for varebytte samt sikre fri flyt av tjenester, kapital og mennesker.

Public Management (NPM)⁵-inspirerte reformer. Deler av beslutningsmyndigheten er blitt overført fra departement og ned til tilsyn eller direktorat. Samtidig har tilsyn og direktorat fått tillagt flere oppgaver med den hensikt å skille politikk og administrasjon (Christensen & Læg Reid, 2006). Den relativt fristilte og uavhengige rollen som direktorater og tilsyn har, gjør at de kan opptre på en “armlengdes avstand” fra sine respektive departementer (Egeberg, 2010, s. 8; Olsen, 2008). “Politiske ledere synes at de har mistet mye kapasitet på toppen og mye informasjon om hva underordnede nivå og institusjoner bedriver. ”*Med Brunssons ord (Brunsson, 1989) har de beholdt ansvaret, men fått mindre reell innflytelse over politisk-administrative prosesser*” (Christensen & Læg Reid, 2001).

Denne studien faller inn i en kumulativ forskningstradisjon som peker på hvordan norsk forvaltning blir berørt av EU. Vi vil senere komme inn på hvorfor matfeltet er valgt.

1.2 Avgrensning og problemstilling

Oppgaven er en casestudie av norske myndigheters arbeid i politikkkutformingsfasen til biproduktforordningen⁶. Med politikkkutforming mener vi norske myndigheters funksjon og rolle under arbeid med den nye biproduktforordningen, spesifikt nr. 142/2011, siden dette er den tekniske gjennomføringsforordning der norske myndigheter bidrar aktivt inn under Kommisjonens arbeid. Vi vil kort berøre forordning nr. 1069/2009, som er rammeforordningen for nr.142/1069. Forskjellen på disse to forordningene og hva denne forskjellen innebærer i norske myndigheters arbeid med dem, kommer vi nærmere tilbake til utover i oppgaven. Selve iverksettelsesfasen er fra det øyeblikket forordningen blir innlemmet i EØS-avtalen og skal gjennomføres i norsk rett og anvendes. Siden oppgaven konsentrerer seg om en forordning som fremdeles ikke er innlemmet i EØS-avtalen, vil fokuset være på selve politikkkutforming. Begrepene “*oppstrømsfase*” og “*nedstrømsfase*” har befestet seg som måter vi kan strukturere fasene ”*politikkkutforming*” og ”*iverksetting*” (Egeberg & Trondal, 2011). Dette er også de begrepene vi har valgt for å strukturere denne oppgaven på, hvor oppstrømsfasen er i fokus.

⁵ NPM-reformene hadde hovedfokus på økt effektivitet og kan blant annet karakteriseres ved bruk av delegering av oppgaver (Christensen, 2006).

⁶ Biprodukter er alt fra animalsk matproduksjon og annen produksjon som ikke kan gå til human konsum. Biproduktforordningen regulerer håndteringen av slike produkter fra de oppstår til de ikke omfattes av regelverket (Mattilsynets nettsider)

Oppgaven har både et deskriptivt og et analytisk formål. Den deskriptive delen har som formål å avdekke hvilke aktører som påvirker utformingen av den norske EU/EØS lovgivningen, herunder den nevnte forordningen. Jobber de norske forvaltningsorganene, primært opp mot den norske administrasjonen i arbeidet med EU/EØS-saker eller opp mot EUs administrasjon (Egeberg & Trondal, 2013)? Eller er de en del av begge administrasjonene? Analytisk er formålet å forklare hvorfor offentlige tjenesteansatte opptrer som de gjør ut i fra hva salgs kontekst de befinner seg i.

Følgende problemstilling er satt opp:

I hvilken grad er politikktutformingsfasen knyttet til biproduktforordningen innenfor matfeltet flernivåadministrert, og hva kan forklare variasjon i grad av flernivåadministrasjon?

Problemstillingen bygger på tidligere forskning som dokumenterer flernivåadministrasjon (FNA) hos norske forvaltningsorganer på en eller annen måte. Med dette indikerer problemstillingen samtidig at det *nasjonale handlingsrommet* er utfordret og i endring. Den politiske styringen som gjør seg gjeldende i et tradisjonelt vertikalt, hierarkisk system, svekkes ved at noe av regjeringens myndighetsutøvelse skilles ut til underordnede reguleringsorgan, en fristilling som gjør reguleringsorganene mer disponible for påvirkning fra Kommisjonen og ikke bare fra det nasjonale regjeringnivået. Med andre ord utfordres den parlamentariske styringskjeden storting-regjering-departement-tilsyn/direktorat i oppstrømsfasen av EU/EØS-relevant lovgivning (Egeberg & Trondal, 2013; Olsen, 1978). Et annet moment som er av betydning her, er den type rettsakt som blir studert. Europautredningen peker på en tendens til at EU-lovgivning i større grad enn tidligere blir gitt i form av forordninger og ikke direktiver, og at dette er også med på redusere det nasjonale handlingsrommet (NOU, 2012, s. 110). Av disse grunner kan det være interessant å se på om denne dreiningen mot forordninger har innvirkning på relasjonen mellom den nasjonale sentraladministrasjonen og EU, samt relasjonene innenfor den nasjonale sentraladministrasjonen.

Ut fra problemstillingen blir studiens avhengige variabel, selve politikktutformingsarbeidet knyttet til biproduktforordningen uttrykt som de offentlig tjenesteanstattes reelle atferd under arbeid med forordningen. Fra et Organisasjonsteoretisk ståsted vet vi at individers atferd preges av den konteksten de opererer innenfor. Derfor vil et organisasjonsteoretiske

perspektiv tilføre studien de analytiske virkemidlene som er nødvendig for å si noe om variasjonen i FNA. Vi vil ta utgangspunkt i trekk som kjennetegner organisasjoner, og som forventes å legge føringer for hvorfor individer opptrer som de gjør og hva det er i omgivelsene som påvirker dem. Dette blir studiens uavhengige variabler (forklaringsvariablene):

- Horisontal spesialisering
- Vertikal spesialisering
- Organisatorisk duplikasjon
- Institusjonalisering
- Politisering

Disse variablene vil det bli redegjort for i kapittel 2.

1.3 Bakgrunn

De siste 20 årene har det skjedd det EU-forskningen kaller en europeisering av Norge (NOU, 2012:2). Begrepet *europeisering* blir brukt for å analysere eller beskrive den nasjonale forandringen som et uttrykk for den regionale integrasjonen i Europa (Hill & Smith, 2011, s. 151-152). Den har en *nedstrømsfase* der vi harmoniserer og tilpasser lovverk slik at det innfrir behov og krav fra EU. Europeiseringen har også en *oppstrømsfase* der nasjonalstaten forsøker i den grad det er mulig å påvirke og bidra i utviklingen av ny politikk i EU-systemet (Egeberg & Trondal, 2011). Oppstrømsfasen er det begrepet som vil ha fokus i denne oppgaven. Eksempelvis kan europeiseringen gjenspeiles i at Norge har overtatt om lag 3/4 av EU-retten sammenlignet med fullharmoniserte EU-stater, og EU-reglene er minst like effektivt gjennomført i Norge som i andre EU-stater (NOU, 2012:2, s. 807). Norge står utenfor EU, men tilknytningsformen til EU er så sterk at den *“påvirker i dag på vesentlige måter både norsk rett og politikk og hverdagen for den enkelte borger og bedrift”* (NOU, 2012:2, s. 17)

Det eksisterer flere avtaler mellom Norge og EU hvor Norge forplikter seg til å harmonisere norsk lovgivning med EUs regelverk. Harmoniseringen med EU er spesielt gjenkjennbar innenfor to hovedområder: gjennom Det europeiske økonomiske samarbeidet som ble inngått i 1992, omtalt som EØS-avtalen, og gjennom politi- toll- og grensesamarbeidet i Schengen-avtalen. Disse områdene er to store og viktige områder innenfor EU. Noen få sektorer er

mindre europeisert i Norge enn i de fleste andre EU-land, særlig gjelder dette landbruksområdet. Siden Norge ikke er EU-medlem, er heller ikke det norske politiske og administrative systemet like tett innvevet i europeiske beslutningsprosesser som nasjonale myndigheter i medlemsstatene. EØS-avtalen fremstår som den mest dyptgripende og omfattende avtalen mellom Norge og EU og innbefatter de fire frihetene; fri bevegelse av varer, kapital, tjenester og mennesker. Vi har gjennom denne avtalen fått full tilgang til EUs indre marked. Utover dette kan vi si at graden av harmonisering avhenger av type politikkområde, noe vi kommer mer tilbake til under bakgrunnen for at nettopp matområdet er valgt som case.

Målet med EØS-avtalen er *“å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde”* (EØS-loven, 1992 art. 1-1).

EØS-avtalen skal med andre ord sikre norske aktører like konkurransevilkår som europeiske aktører på det europeiske markedet. NOU 2012:2 viser imidlertid en stor økning i bruk av forordninger. Direktiver utgjorde i 1992 60 prosent av de totale antall rettsakter fra EU, mens de i 2012 utgjør i underkant av 30 prosent⁷ I perioden 1992-2010 ble antallet direktiver fordoblet, mens antallet forordninger ble syvdoblet (NOU 2012:2, s. 110). Forordninger er en type basisrettsakt som blir vedtatt av Rådet⁸, og som er bindende i hele sin ordlyd. De har derfor direkte virkning i alle medlemsstater (EU/EØS-håndboken, , 2012). Direktiv derimot, som er den andre typen innenfor basisrettsakter, er kun bindende i sin målsetting, noe som medfører at nasjonale myndigheter kan avgjøre hvordan direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett, som igjen resulterer i store tverrnasjonale variasjoner i praksis. Norge er i norsk rett forpliktet til å gjennomføre forordninger som innlemmes i EØS-avtalens vedlegg på samme måte som vi er forpliktet til å gjennomføre direktiver og andre bindende rettsakter gjennom EØS-avtalen. En forordning får altså ikke direkte virkning i Norge, men i henhold til EØS-avtalens artikkel 7 skal den *“gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden”* (EØS-loven 2012) De fleste forordninger gjennomføres i Norge i form av egne forskrifter, men av

⁷ Ifølge Gjøs Jan Brandsma artikkel (2013). *Seeing the forest for the trees: Three myths about the number of European Union legislative and executive acts*, er ikke dette så svart/hvitt som det kan se ut. Han mener det er en myte at direktiv har utgjort en så stor del av EUs lovgivning i forhold til forordninger. Vi velger likevel å forholde oss til NOU 2012:2 i denne oppgaven.

⁸ The European Council: Det Europeiske Rådet

og til krever de lovendringer eller nye lover.⁹ Med forordninger minskes mulighetene for nasjonale tilpasninger, og målet er å oppnå et mer ensartet indre marked. Siden det nasjonale nivået i utgangspunktet likevel ikke kan gjøre store endringer i oppstrømsfasen på en forordning, kan det være interessant å se hvorfra påvirkningen på reguleringsarbeidet til nasjonale reguleringsorgan er sterkest. Er det departementet eller er det Kommisjonen som har sterkest påvirkning i oppstrømsfasen av biproduktforordningen?

1.4 Tidligere forskning og litteratur

Da jeg i en tidligere jobb som rektor måtte bytte ut sanden i sandkassen på skolen der jeg arbeidet på i begynnelsen av 2000-tallet, fordi ”noen byråkrater i Brussel sa det”, ble jeg ekstra interessert i å lære mer om lovgivningsprosessene i EU. Norge er ikke medlem av EU, men på grunn av EØS-avtalen kan det likevel oppfattes som om Norge er et ”kvasimedlem”. Som innbyggere er vår hverdag influert av EU på mange måter gjennom alt fra hva slags sand som skal brukes i våre sandkasser, fargestoffer vi kan ha i maten, og til den rutinemessige EU-kontrollen på bilen vår. Helt fra EØS-avtalen ble inngått i 1992, har den ikke bare influert norsk hverdag, men den har også endret relasjonene mellom den nasjonale sentraladministrasjon og EU, samt relasjonene innad i den nasjonale sentraladministrasjonen.

Samme året som EØS-avtalen ble inngått, satte Gary Marks ”multi-level governance” (MLG) på dagsordenen innenfor forskningen om europeisk integrasjon (Marks, 1992). Han og Liesbet Hooghe var toneangivende innenfor MLG-forskningen. De utfordret intergovernmentalismens antakelser om den ”suverene stat” i politikktutforming og dets utfall ved å avdekke en nasjonal desentraliseringstendens i beslutningsmyndigheten nedover i systemet, samtidig med et overnasjonalt grep der EU fikk tilført stadig mer beslutningsmyndighet. Nasjonalstaten ble utfordret både fra det overnasjonale nivået med EUs økte beslutningskapasitet og fra det sub-nasjonale nivået ved sterkere regioner. *“The interplay of these two processes implies that European integration is neither a continuous process nor an established political structure but an always contested issue”* (Hooghe & Marks, 2001, s. 28). Ved at den politiske beslutningsmyndigheten befant seg både på det overnasjonale (europeiske), nasjonale og det regionale nivået ble det åpnet for at ulike aktører kunne koble seg opp og delta i den europeiske politikktutforming. Myndighetsutøvelsen ble dermed fragmentert over flere nivåer (Hooghe & Marks, 2001; Hooghe & Marks, 2003).

⁹ <http://europolov.no/innhold/om-eu-rettsaktene/id-4936>

I Norge er det gjennomført flere studier (Egeberg 2006; Egeberg og Trondal 2009a; Trondal 2011; (Egeberg & Trondal, 2013) som avdekker det de kaller flernivåadministrasjon (FNA). De viser at tjenesteansatte i den nasjonale sentraladministrasjonen kobler seg opp mot det myndighetsutøvende organet i EU, Kommissjonen, gjennom deltagelse i underenheter som generaldirektoratene, ekspertgrupper og arbeidsgrupper. På denne måten blir de en del av EUs beslutningsprosess. De ansatte viser først og fremst en lojalitet til moderdepartementet, men også til Kommissjonen, og opptrer dermed med ”to hatter”. Samarbeidet med Kommissjonen oppfattes så sterkt at det kan antydes en voksende praksis med direkte administrasjon fra EUs side. Den refererte forskningen viser at tohattetheten er særlig fremtredende innenfor reguleringspolitikk.

En rekke kvalitative casestudier viser at norske forvaltningsorganer opptrer tohattet innenfor stadig flere politikkområder som post- og teleområdet (Myhre 2005), konkurranseområdet (Solstad 2009), legemiddelområdet (Vestlund 2009), helseområdet (Søetorp 2012) og forsvarsområdet (Aabel 2013). Som et eksempel konkluderes det i denne studien innenfor konkurranseområdet med at den norske forvaltningen og EUs administrasjon er blitt et felles integrert styringssystem der tjenesteansatte blir påvirket både fra Kommissjonen og departementet. Videre er det indikatorer som peker i retning mot en sterkere nettverksadministrasjon gjennom økt horisontalt samarbeid og en institusjonalisering av EUs og den nasjonale institusjonelle struktur. Studien fra konkurranseområdet føyer seg inn i rekken av studier som viser tegn til et skift i styremåte fra hierarki til mer konsultasjon og forhandlinger på tvers av territoriale grenser (Solstad, 2009, s. 84). Noen av funnene i Kristiansens case om Arbeidsdirektoratet (Kristiansen, 2011), bekrefter Statskonsults påstand fra 2002 om at EØS-avtalen i stor grad driftes av ekspertisen uten innblanding eller fokus fra det politiske nivået (Gudmundsen & Vemundvik, 2002). Det gjelder både i nedstrøm- og oppstrømsfasen.. Tjenesteansatte har ikke med seg instruksjer til Brussel, noe som står i stor kontrast til denne studien innenfor matfeltet som viser at det er en stor grad av koordinering på departementsnivå av de standpunkt tilsynet skal ta med seg i oppstrømsfasen til Brussel. Imidlertid er det også funn i Kristiansens case som tyder på at departementet styrer og påvirker direktoratets EU/EØS-arbeid. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom funnene av duplisering (overlapping av arbeidsoppgaver departement-direktorat). Kristiansen konkluderer med at man beveger seg mot en mulighet for generalisering over til andre politikkområder etterhvert som flere og flere casestudier viser en tohattethet i EU/EØS-arbeidet (Kristiansen, 2011, s. 88).

Politikkområdene er imidlertid svært forskjellig med tanke på graden av harmonisering med EUs regelverk og overføring av nasjonale kompetanser til EU. Derfor er det ønskelig med flere casestudier innenfor ulike politikkområder og også flere studier med fokus på forordninger. Når det gjelder studier av lovgivningsprosesser på forordninger foreligger det svært lite (Bjørklund 2012). Ifølge Tøller er det en svakhet at mange implementeringsstudier utelukkende undersøker implementering av direktiver (Bovens & Yesilkagit 2010; Bursens 2002; Christensen 2010; Page 1998; Steunenberget & Toshkov 2009) (Tøller, 2010). Europautredningen viser til en økning i bruken av forordninger (NOU, 2012:2). Det nasjonale handlingsrommet blir redusert ved bruk av stadig flere forordninger (Egeberg & Trondal, 2011) (NOU, 2012:2). Sammen kan en økning av forordninger og en antagelse om et innskrenket handlingsrom som følge av dette synliggjøre et behov for mer empirisk forskning på dette feltet. Derfor kan det være interessant å se hvordan den nasjonale sentraladministrasjonen opptrer og bruker handlingsrommet på et politikkområde som er harmonisert med EU. På matfeltet legges i stor grad premissene for det regelverket Norge iverksetter på EU-nivå, gjennom EØS-avtalen. *“Dette har ført til at det lovforberedende arbeidet som foregår i Europa-Kommisjonen har fått stor betydning”* (Veggeland, 2011, s. 51). Igjen kan vi stille spørsmål om hva slags handlingsrom den norske sentraladministrasjonen har og i hvilken grad dette utnyttes innenfor politikutformingsfasen. Denne studien søker å belyse nettopp i hvilken grad norske myndigheter kan bruke skjønn i politikutformingsfasen innen matfeltet.

Ved en gjennomgang av oversikten over mastergradsavhandlinger og PhD-avhandlinger i Norsk statsvitenskapelige tidsskrift fra årene 2008-2012, var det ingen studier innenfor europeisk integrasjon som hadde sett spesifikt på forordninger. Et søk på det statsvitenskapelige feltet på nettet gir kun treff på én oppgave fra 2012. Imidlertid var fokuset ikke på FNA i denne oppgaven, men på å kartlegge hindre som kan oppstå for et utenforland som Norge i iverksettingsprosesser, samt hva som gjøres fra norsk side for å motvirke hindrene (Bjørklund, 2012). Innenfor det juridiske område er det en oppgave fra 2012 som tok for seg rettslig homogenitet i EØS, blant annet med de lovtekniske implikasjoner det innebærer at en forordning overfører lovgivningskompetanse til Kommisjonen på et overnasjonalt nivå på tross EØS-avtalens intensjon om nettopp å ikke overføre en slik kompetanse eller suverenitet (Brodersen, 2012). Disse studiene viste hvordan innlemmelsen av EU-forordninger i norsk rett bidrar til å synliggjøre en forskjell mellom EØS-tilknytningen til EU og et fullverdig EU-medlemskap, men uten å se på hva slags konsekvenser

forordninger har for norske myndigheter gjennom FNA-perspektivet.

1.5 Hvorfor valg av matfeltet?

Norsk sentraladministrasjon er organisert etter et vertikalt spesialiseringsprinsipp, noe som i seg selv muliggjør en FNA (Egeberg, 2006). Med dette menes at regulerings- og forvaltningsoppgaver er skilt ut fra departementene og overført til underliggende direktorat og tilsyn. Innenfor det nasjonale matfeltet har de tre matdepartementene: Landbruks- og matdepartementet (LMD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), skilt ut regulerings- og forvaltningsoppgaver og lagt det til ett underliggende organ, Mattilsynet (MT).

I rapporten Frode Veggeland utarbeidet på vegne av Europautredningen står det at EUs¹⁰ matvareregulering på nittitallet ble kritisert for å være ”overregulert, usammenhengende, inkonsistent, fragmentert og for å være lukket og med lite nytenking” (O’Rourke 2005 i Veggeland 2011, s. 11) . For at EU-landene kunne sikre hensynet til mattrygghet, ble det gjennomført en rekke reformer som gjaldt både politikken innhold og dens organisering på EU-nivå. Det første grepet for å bedre mattryggheten var vedtaket av en omfattende matlov (Food Law) i 2002 som inneholdt overordnede prinsipper for matlovgivningen. Det andre grepet var EUs økte vektlegging av å vedta forordninger i stedet for direktiver. Food Law ble vedtatt som en forordning. Vektlegging av forordninger var et ledd i planen om en felles offentlig regulering av matfeltet på EU-nivå. Siden forordninger har direkte virkning, må reglene ”inkorporeres uendret i medlemsstatenes lovverk” (Veggeland, 2011, s. 12). For EØS-landet Norge må de må imidlertid likevel ”tolkes og innarbeides i nasjonal rett” (Veggeland, 2011, s. 27). Dette innebærer en viss grad av skjønn.

Etter at EØS-avtalen ble utvidet med det veterinære området i 1999, blir Norge direkte påvirket av EU gjennom det indre markedet også på matfeltet. Norge er harmonisert med EU på matområdet, og dermed forpliktet til å følge EUs regelverk her. Med lite empirisk forskning innenfor matfeltet knyttet opp mot forordninger, blir det ekstra relevant å gå inn i denne materien slik problemstillingen i oppgaven legger opp til.

¹⁰ På den tiden het EU EF

1.6 Flernivåadministrasjons (FNA)- og et organisasjonsteoretisk perspektiv

Denne delen av oppgaven vil kort redegjøre for det teoretiske rammeverket som blir brukt for besvare oppgavens problemstilling. Vi legger to perspektiv til grunn, nemlig FNA-perspektivet og det organisasjonsteoretiske perspektivet. FNA-perspektivet kjennetegnes av dets klassifikatoriske egenskaper, mens det organisasjonsteoretiske perspektivet er av mer forklarende art (Christensen, 2006; Egeberg, 2010, s. 1).

FNA-perspektivet ser på forholdet mellom Mattilsynet (MT), de overordnede nasjonale departementene og Kommisjonen. I oppstrømsfasen blir det åpnet opp for flere kontaktpunkter enn det gjør gjennom det intergovernmentale perspektivet der de nasjonale reguleringsorganene primært har kontakt med EUs administrasjon gjennom sine overordnede departement. Denne oppgaven har tre tilnærminger gjennom FNA-perspektivet. Den første tilnærmingen illustrerer at oppstrømsfasen kan gjennomføres nasjonalt, hvilket betyr at MT kun blir påvirket av sine overordnede departementet. Den andre tilnærmingen illustrerer hvordan MT kan gå forbi sitt overordnede departement og bli en direkte deltaker i EU-administrasjons beslutningsprosess uten påvirkning fra sitt overordnede departement, men med påvirkning fra Kommisjonen som MT er blitt koblet opp til. Disse to tilnærmingene er idealtilnærminger. Den mest realistiske ut fra det vi har vist til fra tidligere forskning er når MT blir påvirket fra departement og Kommisjonen samtidig. Dette er en både/og-tilnærming, hvor MT opptrer med to hatter i varierende grad (Egeberg, 2006).

Siden FNA-perspektivet er av beskrivende karakter, kan det også antas å danne et mer statisk bilde av de ulike administrative bestanddelene i dette studiet. Tatt i betraktning oppgavens problemstilling, er det nødvendig med et mer utfyllende og forklarende perspektiv utover FNA-perspektivet. Dette er også i tråd med den stadig voksende litteraturen innenfor feltet, der det organisasjonsteoretiske perspektivet inkluderes for å forklare nettopp dynamikken i politikkkutforming og for dets utfall (Egeberg 2006; Trondal 2007).

Det fyller behovet for et perspektiv som går forbi det statiske og inn i selve prosessene og deres aktører på individnivå. Individuer handler ut fra hva slags kontekst de er i. Skal studien gi noe svar på den andre delen av problemstillingen og forklare variasjonen i grad av FNA, vil det derfor være nyttig å se på ulike betingelser for atferden i et FNA-perspektiv. Konteksten individene er i, kan forklare deres interesser og identiteter og igjen deres atferd.

Da det antas at organisasjonsstrukturen legger føringer for individers atferd i en organisasjon (Egeberg, 2003), vil de to første forklaringsvariablene være horisontal og vertikal spesialisering, som handler om hvordan arbeidsoppgavene formelt er fordelt. Organisatorisk duplisering, som er den tredje variabelen, kan også sies å handle om hvordan arbeidsoppgaver blir fordelt eller gjennomført. Med organisatorisk duplisering mener vi at det foreligger en overlapping av arbeidsoppgaver mellom departement og underliggende direktorat eller tilsyn og tilsvarende i Kommisjonen. Institusjonalisering, den fjerde variabelen, går bakom en organisasjons formelle struktur, og viser individets atferd som følge av de uformelle normer, rolleforventninger og verdier institusjonaliseringen bærer med seg. Den siste variabelen omhandler hvordan politisering av arbeidsoppgaver og saksområder kan få betydning for atferd. I den grad arbeidsoppgaver kan oppfattes som politiske, kan det også tenkes at dette vil mobilisere den politiske ledelsen som igjen kan føre til en økt overvåking av direktorat eller tilsyn fra departement nivå (Egeberg & Trondal, 2009b; Egeberg & Trondal, 2011).

FNA-perspektivet vil sammen med de fem forklaringsvariablene innenfor det organisasjonsteoretiske perspektivet både kunne beskrive at aktørene blir påvirket fra flere hold, og også forklare de offentlig tjenesteanstattes atferd sett i forhold til konteksten de befinner seg i. Kombinasjonen av disse to perspektivene vil forhåpentligvis bidra til dypere innsikt i politikktutformingens natur innenfor matområdet og tilføre noen nyanser til variasjonene av FNA.

1.7 Metode

Opgaven baserer seg på kvalitativ metode, der vi har tatt utgangspunkt i et case. For å hente inn empiri er det brukt dokumentanalyse og intervjuer. Dokumentanalysen er utført ved bruk av offentlige dokumenter og rapporter som offentlige utredninger, stortingsmeldinger, årsrapporter, tildelingsbrev, høringsbrev-og uttalelser, organisasjonskart og møtereferater med mer.

Intervjuene og dokumentanalysen er blitt brukt som supplement til hverandre. Intervjuene gjør det mulig å korrigere og supplere opplysninger som kommer frem i dokumentanalysen. Med intervju er det mulig å gå bakenfor det som kommer frem i dokumenter, noe som har vært helt nødvendig, spesielt med tanke på de organisasjonsteoretiske forklaringsvariablene i oppgaven. For å belyse oppgavens problemstilling har det vært foretatt dybdeintervjuer med

ansatte i departement, Mattilsynet, NHO, fiskeri- og havnæringen samt norske aktører i Brussel. Intervjuene ble foretatt i perioden september 2013 til april 2014, supplert med noen oppklarings spørsmål i oktober 2014.

1.8 Disposisjon

Oppgaven er disponert på følgende måte: Kapittel 2 bygger opp det teoretiske rammeverket som skal være utgangspunkt for analysen. Her redegjøres det for de to perspektivene som benyttes i oppgaven. I FNA-perspektivet presenteres de ulike modellene for hvor påvirkningen på aktørene kommer fra og forventninger til hva slags funn vi kan få her. I det organisasjonsteoretiske perspektivet redegjøres det for hver forklaringsvariabel samt forventet funn under hver av disse. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av det teoretiske rammeverket. Kapittel 3 fremstiller den metodiske tilnærmingen til oppgaven. Her vektlegges forskningsdesign, metodevalg og datainnsamling samt at metodiske utfordringer blir drøftet. Selve det empiriske materialet blir presentert i kapittel 4. Innledningsvis gis det en bakgrunn for den matforvaltningen vi har i dag og for hvordan den er organisert på europeisk og nasjonalt nivå, samt for politikkutviklingen på området. Deretter vil hovedtyngden av kapittel 4 ligge på oppstrømsfasen.

I kapittel 5 vil teorien som ble presentert i kapittel 2 anvendt på de empiriske som ble fremlagt i kapittel 4. De empiriske funnene vil tolkes og analyseres etter strukturen og det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for kapittel 2. Avslutningsvis vil de empiriske hovedfunnene oppsummeres ut fra problemstillingen.

2. FLERNIVÅADMINISTRASJONS (FNA) - OG ET ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV

2.1 Innledning

I den første delen av kapittelet vil flernivåadministrasjonsperspektivet (FNA-perspektivet) bli introdusert med en beskrivelse av de relevante modellene som vil bli brukt i analysen av det empiriske materialet og forventninger til funn i lys av disse modellene. I den siste delen vil det gjennom det organisasjonsteoretiske perspektivet redegjøres for de fem ulike forklaringsvariablene studien legger til grunn i analysen: *horisontal spesialisering, vertikal spesialisering, organisatorisk duplikasjon, politisering og institusjonalisering*, samt forventninger til funn under hver variabel. Det avsluttes med en oppsummering av perspektivene.

2.2 Flernivåadministrasjonsperspektivet (FNA)

Utviklingen av FNA kommer i kjølvannet av NPM-inspirerte reformer som har funnet sted de siste to tiårene. NPM-reformene hadde hovedfokus på økt effektivitet og kan blant annet karakteriseres ved bruk av delegering av oppgaver (Christensen, 2006). FNA bygger på en forutsetning om at reguleringsoppgavene¹¹ er skilt ut fra de nasjonale departementene og overført til delvis autonome direktorat og tilsyn.

På samme måte som Hooghe og Marks (2001) gjennom MLG-tradisjonen satte spørsmålsteget ved intergovernmentalismens antakelser om nasjonalstatens suverenitet i politikktutforming og dens utfall, setter Egeberg og Trondal (2013) gjennom FNA-tradisjonen, spørsmålsteget ved landenes administrative suverenitet. De peker på en tendens der handlingsrommet til de nasjonale statene blir mindre gjennom blant annet økt bruk av forordninger. Forordninger gir nasjonalstaten mindre rom for tilpasninger enn det direktiv gjør. Videre peker Egeberg og Trondal på en tendens til at Kommisjonen involverer seg mer i lovgivningsprosesser gjennom tett samarbeid med direktorat og tilsyn, gjerne uten å involvere de nasjonale departementene tilsvarende (Egeberg & Trondal, 2013). FNA har fått stadig mer anerkjennelse for sin evne til å beskrive det som Egeberg og Trondal kaller for en administrativ suverenitet under press (2013). Beslutningsmyndigheten blir gradvis forskjøvet og fragmentert fra regjeringsnivå

¹¹ Ifølge Selznick så er regulering vedvarende og fokusert kontroll gjennomført av offentlige organ over aktiviteter i et samfunn (Christensen & Lægred, 2006, s. 9).

nedover i hierarkiet og horisontalt utover til andre aktører. Andre aktører horisontalt kan for eksempel være søstertilsyn i andre land, noe som ikke er denne oppgavens fokus. Den strukturelle fristillingen av reguleringsoppgaver muliggjør at direktorat og tilsyn, kan betjene Kommisjonen og departementet samtidig gjennom både å være en del av den nasjonale sentraladministrasjonen og en del av EUs fellesskapsadministrasjon i beslutningsprosesser. Dermed kan MT opptre med to hatter gjennom å være deltakere i det Egeberg også kaller for EUs direkte administrasjon (Egeberg, 2006).

Direkte administrasjon innebærer at deler av nasjonale administrasjoner i større eller mindre grad har blitt en del av det Egeberg kaller en felles europeisk EU-administrasjon (Egeberg, 2006). Dette forklarer han ut i fra to institusjonelle utviklingstrekk på hver sine nivå. På det europeiske nivået kan vi tilskrive den store forskjellen først og fremst i konsolideringen av Kommisjonen og dens økte autonomi, altså en sterk Kommisjon. Kommisjonen kan omtales, som den første internasjonale organisasjonen i historien, med en utøvende makt som har en egen politisk ledelse som er i stand til å handle (Egeberg, 2006). På det nasjonale nivået har det de siste to tiårene vært en utskilling av oppgaver fra departement til direktorat og tilsyn (Egeberg & Trondal, 2013). For å kunne si at en direkte iverksettelsesmyndighet fra europeisk nivå er tilstede, må følgende to forutsetninger være på plass:

- Direktorat og tilsyn må være skilt ut fra departementet, det vil si at nasjonale direktorat og tilsyn i praksis må ha en viss uavhengighet fra nasjonalt politisk lederskap
- EU-kommisjonen må ha administrativ kapasitet til å følge opp nasjonal politikktutforming i praksis, forholdsvis uavhengig av nasjonale departement (Egeberg & Trondal, 2013, s. 31) (Egeberg, 2010, s. 8).

Forskning som oppgaven støtter seg på, viser at direktorat og tilsyn gjerne ”dekobles” på det nasjonale planet, mens de ”rekobles” til Kommisjonen på det europeiske planet (Egeberg, 2006).

De fristilte reguleringsorganene spiller en avgjørende rolle i politikktutviklingsfasen ifølge Magetti (Magetti, 2009). Direktorat og tilsyn bringer en legitimitet til regelutviklingsprosessen i forhold til om avgjørelsene kun hadde blitt tatt politisk uten reguleringsorganenes involvering. Magetti peker på at de sitter på mye av den tekniske ekspertisen og informasjonen som er nødvendig for å utvikle et godt lovverk (Maggetti, 2009, s. 19). Videre blir de ansett som viktige samarbeidspartnere for Kommisjonen for å sikre en

harmonisert lovgivning i de ulike nasjonalstatene. Der Kommisjonen mangler egne reguleringsorganer på lavere styringsnivåer, samarbeider de så tett med de nasjonale direktoratene og tilsynene at det dette i praksis langt på vei fungerer direkte administrasjon av EU-lovgivning (Egeberg, 2013).

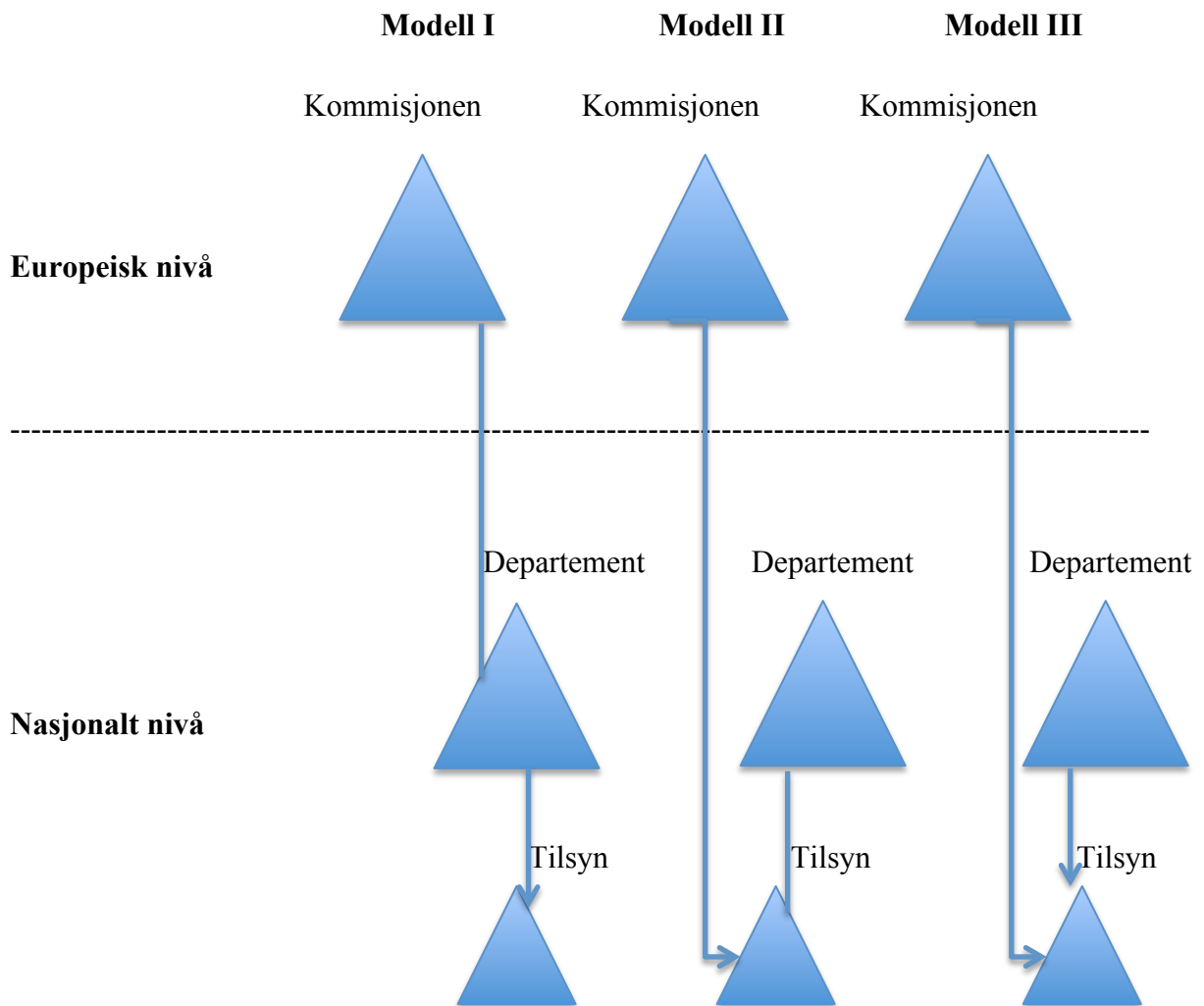
2.2.1 Tre modeller med ulike påvirkningsaktører

Perspektivet beskriver hvordan aktørene opptrer innenfor en FNA. For å beskrive dette, brukes Egeberg og Trondals tre modeller (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009a, 2009b).

- Er oppstrømsfasen departementsdrevet?
- Er oppstrømsfasen Kommisjonsdrevet?
- Er oppstrømsfasen drevet av både Kommisjon og departement?

De to første modellene er idealmodeller der tilsynet opptrer med et sentrum for utøvende styring i bunnen for alt de gjør. Imidlertid viser forskning som denne studien om matpolitikk bygger på, at den europeiske integrasjonen som har funnet sted siste to tiår gjør at tilsyn ikke kan sies å opptre kun med et sentrum for utøvende styring eller kontroll og dermed være enhattet. I varierende grad vil tilsynet være dobbelhattet i oppstrøms- og nedstrømsfaser.

Modellene kan illustreres slik:



Figur 1.

Tre påvirkningsmodeller som illustrerer hvilken aktør som påvirker tilsynet i en oppstrømsfase. I modell I er det kun det nasjonale departementet, i modell II er det kun Kommissjonen og i modell III er det både det nasjonale departementet og Kommissjonen som påvirker tilsynet.

Modell I: Tilsynet påvirkes kun av departementet – en enhattet modell

Dette er en klassisk weberiansk stats-modell med tradisjonelle hierarkiske linjer helt i tråd med det intergovernmentalistiske perspektivet om hvordan myndighetene påvirker de

underliggende tilsyn. Som tidligere forklart, er det nasjonalstatene som påvirker politikken utforming og implementering og ikke de overnasjonale organisasjonene som innenfor europeiske integrasjonsstudier er Kommisjonen. Norge er et eksempel på et land som har en vertikalt spesialisert administrasjon der underliggende reguleringsorganer, i dette tilfelle MT, har formelle områder med autonomi vis-a-vis regjeringen eller departementet (Christensen & Egeberg, 1997). Tilsynet blir i denne modellen sett på som en integrert underenhet innenfor den nasjonale sentraladministrasjon. Ved å være underordnet den utøvende myndigheten, blir således reguleringsorganene ”enhattet”. Et tilsyn kan bli vurdert som ”enhattet” i den grad de ansatte oppfatter *ett* sentrum for utøvende myndighet og kontroll. De nasjonale sentraladministrasjonene betraktes igjen som lukkede systemer som er avskåret fra påvirkning fra internasjonale organisasjoner (Trondal, 2011). Gjennom utbygging av administrativ kapasitet vil de underliggende direktorat og tilsyn i tillegg oppleve en de facto-oppgaveutvidelse bak den formal-juridiske autonomiteten som er gitt fra departementet (Skowronek 1992 i Trondal 2011). Selv om tilsynet har ansvar for egne driftsoppgaver som for eksempel lønnskjøring, er imidlertid tilsynet underlagt det nasjonale departementet gjennom egne mandat for gjennomføring av aktiviteter, tildelt budsjett, at store reorganiseringer og bemanning er departementets ansvar, samt gjennom rapportering tilbake til departementet og evalueringer. De ansatte i tilsynet forventes å gjenspeile adferd som understreker departementet som eneste overordnede myndighet (Egeberg, 2003 i Trondal 2011) (Trondal, 2011). Tjenestelinjen er vertikal der departementet sitter med all kontroll og ansvar. I den grad tilsynet er tett på Kommisjonen, deltar departementet sammen med MT eller så deltar MT med bundet mandat og etterfølgende rapportering.

Internasjonale aktiviteter som gjennomføres av direktorat eller tilsyn, er underlagt kontroll av det politiske lederskapet som til syvende og sist er Utenriksdepartementet (UD). Derfor kan også UD også være en aktør sammen med andre koordinerende departement som statsministerens kontor i denne modellen. (Trondal, 2011, s. 62)

Under det organisasjonsteoretiske perspektivet skal vi komme tilbake til hvordan en departemental styring av det underliggende organet kan styrkes under betingelser som organisatorisk duplikasjon og politisering av saksområder.

Modell II: Tilsynet påvirkes av Kommisjonen – en enhattet modell

Denne modellen tar utgangspunkt i det Egeberg kaller en felles europeisk administrasjon (Egeberg, 2006). Føringsene til politikktviklingsfasen går ikke lenger langs de territoriale

linjene, men på tvers av disse. Ved at myndighetsutøvelsen er plassert hos Kommisjonen og ikke i Rådet, muliggjør dette en direkte administrasjon i oppstrømsfaser. I tillegg har EU gjennom kapasitetsbygging i Kommisjonen en administrasjon som gjør direkte styring enklere. Samtidig muliggjør en fristilling av tilsyn en re-kobling av disse organene opp mot Kommisjonen. De offentlige tjenesteansatte i MT blir gjennom sin deltakelse i arbeidsgrupper og ekspertgrupper i Kommisjonens generaldirektorat direkte involvert i EUs politiske beslutningsprosesser. På denne måten får Kommisjonen en helt annen mulighet til å påvirke tilsynet i beslutningsprosesser. Som tidligere påpekt vil det tette samarbeidet mellom Kommisjon og tilsyn langt på vei fungere som en direkte administrasjon av EU-lovgivning (Egeberg & Trondal, 2013, s. 19). MT og Kommisjonen forbigår departement i oppstrømsfasen og samarbeider direkte uten innblanding fra det nasjonale departementet: ”-*largely bypassing domestic government and ministries*” (Egeberg, 2006; Trondal, 2011). Tilsyn i de nasjonale sentraladministrasjonene fungerer som en tilrettelegger og støttefunksjon for Kommisjonen og EUs lovgivning. Lovgivningsprosessene blir styrt av teknokrater. Autonomien til direktorater og tilsyn blir ofret til fordel for EUs behov for en integrert og harmonisert administrasjon (Olsen, 2003; Trondal, 2011). Dette fører til at den tradisjonelle styringsmodellen med en tjenestelinje fra tilsyn rett opp til departement endres. Den parlamentariske styringskjeden storting-regjering-departement-tilsyn utfordres (Olsen 78 i Egeberg og Trondal 2013) eller som Egeberg og Trondal sier; ”*også den administrative suvereniteten er under press*” (Egeberg & Trondal, 2013). Kommisjonen involverer seg direkte både med politikktutforming og implementering av nytt lovverk ved å samarbeide tett med tilsyn og direktorater, ” *gjerne uten å innlemme nasjonale departement tilsvarende*” (Egeberg & Trondal, 2013).

I den grad tilsynet oppfatter Kommisjonen som det ene senteret for utøvende myndighet og kontroll, kan det dermed bli vurdert som ”enhattet” .

Modell III: Tilsynet påvirkes av både Kommisjonen og departement – en tohattet modell

Generelt peker tidligere litteratur i retning av en oppfatning av utøvende myndighetsutøvelse som sammensatt, karakterisert som en sameksistens av institusjoner, beslutningstaking, dynamikk og nivåer av utøvende makt (Christensen & Lægreid, 2008; Olsen, 2007a; Trondal, 2009, 2011). Ved å bruke FNA som en modell innenfor offentlig administrasjon, argumenterer man for at et robust og legitimt administrativt system burde balansere flere konkurrerende styringsmekanismer sekvensielt eller samtidig (Olsen, 2007a). Denne tredje

modellen åpner for at tilsynet eller direktoratet kan bli påvirket både av det nasjonale departementet og Kommisjonen samtidig, slik Olsen er inne på. Modellen viser et tilsyn som tjener to herrer samtidig. Videre viser forskningen som det er vist til i kapittel 1, til en transformasjon i den europeiske forvaltningen fra indirekte administrasjon til direkte administrasjon, og at de underliggende organene i en aller annen grad opptrer tohattet. Derfor er modell III også hovedmodellen. De to andre modellene fungerer som en støtte for å kunne si noe om graden av tohattethet.

Modellen forutsetter en vertikal spesialisering på det nasjonale nivået og en sterk Kommisjon på det europeiske nivået. Gjennom å overføre viktige oppgaver til direktorat og tilsyn, får vi da den dekoblingen og fristillingen som må være til stede for at MT skal kunne rekoble seg opp mot Kommisjonen. (Egeberg, 2006, 2010; Olsen, 2008). Videre vil tilsyn som jobber med EU-lovgivning, i større grad bli betraktet som tohattet når de følger EU-lovgivning (Egeberg & Trondal, 2009a).

Direktoratet eller tilsynet vil ha flere kontaktpunkt både nasjonalt og internasjonalt utover det vi finner i idealmodellene I og II, noe som også krever en langt høyere grad av koordinering enn det vi kan finne i modell I og II. Dette vil vi komme tilbake til under det organisasjonsteoretiske perspektivet.

Forventninger til funn

Ut fra modell I vil det være forventning om at MT er en integrert underenhet innen den nasjonale sentraladministrasjonen. MT med dets oppgavefunksjoner vil kunne utføre de samme oppgavene som om det hadde vært fristilt departementet, men innenfor departementets rammer og med en helt annen grad av frihet enn om MT hadde vært fristilt departementet. Skillet mellom administrasjon og politikk er heller ikke så tydelig. All kontakt med Kommisjonen i oppstrømsfasen vil skje *gjennom* departementet eller *sammen* med departementet. I den grad tilsynet er tett på Kommisjonen uten at departementet er med, deltar MT med bundet mandat og etterfølgende rapportering. MT vil kun oppfatte departementet som sitt sentrum for myndighet og ansvar.

Ut fra modell II vil det være en forventning om at MT er organisert på en armlengdes avstand fra departement og med en med en fristilling som innebærer stor grad av autonomi. MT vil i egenskap av sin ekspertise og fristillingen fra departementet ha den utøvende myndigheten for

reguleringsoppgaver nasjonalt. Dette gjør at tilsynet lettere kan rekoble seg opp til Kommisjonen og på denne måten bli under direkte administrasjon fra EU og en del av EUs fellesskapsadministrasjon. MT oppfatter kun Kommisjonen som sitt sentrum for myndighet og ansvar og dermed blir MT en slags ”nasjonal satellitt” for Kommisjonen. Kommisjonen legger premissene og føringen for oppstrømsfasen både på europeisk nivå og på nasjonalt nivå gjennom MT. All kontakt mellom Kommisjonen og MT foregår uten involvering av departementet i oppstrømsfasen.

Ut fra modell III som er vår hovedmodell, forventes det å finne en tohattethet hos MT. Innenfor matfeltet internasjonalt ser vi at dette blir mer og mer vanlig: *”One aspect of this multilevel administration is that national food safety agencies, to an increasing extent, perform important food safety tasks on behalf of or in cooperation with the European Commission while at the same time serving national governments (double-hattedness)”* (Ugland & Veggeland, 2006, s. 160). Med en administrasjonsmodell der viktige reguleringsoppgaver er skilt ut i et underliggende, delvis autonomt tilsyn som MT, samtidig som vi vet at Kommisjonen har gått gjennom en sterk kapasitetsoppbygging, kan vi forvente at de funn som vi gjør i kapittel 4, ikke vil underbygge en enhattethet hos MT (modell I og II). MT, som er organisert på ”en armlengdes avstand” fra moderdepartement, antas å ha en viss grad av autonomi i sitt arbeid med EU-relaterte saker. Det forventes at det er direkte kontakt mellom både MT og Kommisjonen og MT og departement, og at MT deltar i oppstrømsarbeidet i Kommisjonen. Imidlertid dreier studien seg om en forordning som innebærer at den nasjonale skjønnsutøvelsen vil være lavere enn ved et direktiv, hvilket igjen tilsier et mindre handlingsrom enn ved et direktiv. I kapittel 2 ser vi at det innenfor matfeltet har vært viktig for EU å sikre så små nasjonale variasjoner som mulig i lovverket, og at forordninger kan ha blitt et virkemiddel for å oppnå harmonisering av regelverket på tvers av nasjonalstatene. Dermed kan det forventes at beslutningsprosessene innenfor tilsynet er sterkt bundet opp mot Kommisjonen. Departementets behov for kontroll slik vi ser i modell I, blir sannsynligvis mindre-, og antageligvis blir behovet for og krav til indre koordinering mellom tilsyn og departement betraktelig svakere her enn om politikkkutformingene kun hadde vært drevet av styringssignaler fra departementet, slik det gjøres i større grad med direktiver.

Rettsaktens natur innebærer en forventning om en primær styring fra Kommisjonen, men med en påvirkning fra departementet (modell III).

2.3 Et organisasjonsteoretisk perspektiv

FNA-perspektivet har visse mangler når det kommer til å forklare hva slags mekanismer som gjør at beslutningsmyndigheten blir forskjøvet eller fragmentert. Det klarer i liten grad å forklare politikktutformingsprosessens dynamikk og effekter, da det fremstår som deskriptivt (Benz & Zimmer, 2010). FNA-perspektivet sier lite om hvorfor de ulike aktørene handler som de gjør. Det beskriver ikke årsaksforholdene eller påvirkningskraften til aktørenes atferd. Derfor er det nødvendig med et supplerende perspektiv (Egeberg, 2001b). Vi kan bruke det organisasjonsteoretiske perspektivet, i europeiske intergrasjonstudier som denne studien om matpolitikk, ut fra en antakelse om at EU ikke er et enestående system, men at det tvert i mot innehar elementer som kan forklares ut fra tradisjonell organisasjonsteori (Egeberg, 2001a, s. 731-733). Fordi en organisasjon først og fremst er et mønster av roller og en plan for koordineringen av disse, eksisterer den uavhengig av bestemte personer og kan bestå selv om alle medlemmene skiftes ut (Bakka & Fivesdal, 1992, s. 26; Schein, 1991, s. 25). Edgar H. Scheins definisjon av begrepet organisasjon får i lys av dette perspektivet fram de interessante elementene: *“En organisasjon er en planmessig koordinering av flere menneskers aktiviteter for å nå en felles, klart bestemt målsetting gjennom fordeling av arbeid og funksjoner, og gjennom et hierarki av autoritet og ansvar”* (Schein, 1991, s. 25). Dette er det Schein definerer som en *“formell organisasjon”* (Schein, 1991). I det ligger elementer som formelle strukturer, roller, rutiner, beslutningsprosedyrer og rekruttering som Egeberg har pekt på som formålstjenlige faktorer i forklaring av beslutningsprosessene og hvorfor aktører opptrer som de gjør, det vil si atferden (Egeberg, 2006). Gjennom virkemidler som formell normativ struktur, fysisk struktur, organisasjonsdemografi og institusjonalisering kan en organisasjon påvirke og bestemme individers mål og interesser i en beslutningsprosess (Egeberg, 1989).

Politiske prosesser og politiske systemer som vi søker belyst i denne oppgaven, kan ikke bli tilfredsstillende forklart eller forstått uten å inkludere den organisatoriske dimensjonen ved beslutningsmyndighet (Olsen, 2007a). Organisasjonsteoretiske variabler regulerer og påvirker beslutningsprosessene innenfor politikken med det resultat at de til slutt også påvirker selve beslutningene (Skowronek, 1982 i Trondal, 2011, s. 58). Det organisasjonsteoretiske perspektivet bidrar som et supplement til vår hovedmodell, innenfor FNA-perspektivet, gjennom å forklare de tjenesteansattes atferd. Perspektivet gir nyanser på hvorfor de tjenesteansatte opptrer tohattet under påvirkning fra henholdsvis både departementet og Kommisjonen.

Vi har valgt fem forklaringsvariabler som på hver sine måter har en påvirkningskraft på individers atferd i en organisasjon. Dette er variabler som har vist seg relevante for å forstå departementets og Kommisjonens relative betydning sett i relasjon til aktørenes atferd (Egeberg, 2010; Trondal, 2011)

Vertikal og horisontal spesialisering, er, som en del av strukturen og arbeidsfordelingen, kanskje de viktigste av disse fem variablene. For at vi skal være i stand til forstå politiske prosesser og deres innhold, forutsetter det organisasjonsteoretiske perspektivet en analyse av strukturen (Christensen et al., 2004; Olsen, 2007a). Arbeidsfordelingen legger premissene for hvordan de ulike administrasjonsbestanddelene kan samhandle.

Disse aspektene ved det organisasjonsteoretiske perspektivet vektlegger at den formelle strukturen former og legger føringer for vår atferd. Det vil si at den strukturen en aktør er en del av, påvirker våre handlinger (March & Simon, 1958). Ved å gå dypere inn i de organisasjonsmessige strukturene, kan vi lettere forklare hvorfor aktørene i statsadministrasjonen opptrer som de gjør. En normativ organisatorisk struktur er sammensatt av roller som spesifiserer hvem som skal utføre de ulike arbeidsoppgavene og regler for hvordan de bør utføres (Egeberg, 1989, 2001b, 2003; Scott, 1987). Kombinasjonen av en forenkling og filtrering av valg som en struktur gir for individet, er et perfekt sammenfall da det umulig lar seg gjøre for en beslutningstaker (individet) å ha fullstendig oversikt over alle handlingsalternativer og deres konsekvenser (Egeberg, 2001b, 2004). Strukturen vil derfor alltid representere en mobilisering av "bias" for individets handlingsvalg og dermed aldri kunne være nøytral (Egeberg, 2001b; 2004, s. 202; Schattschneider, 1975).

Den tredje variabelen, *organisatorisk duplisering*, er en utvidelse av organisatorisk kapasitet hos det overordnede departementet som overlapper saksfelt i det underliggende organet. Som det ble påpekt i kapittel 1, kan denne variabelen også sies å handle om den formelle strukturen, da vi se på hvordan arbeidsoppgaver er organisert og hva slags arbeidsoppgaver som gjennomføres på de ulike nivåene i forvaltningen.

Den fjerde forklaringsvariabelen, *institusjonalisering*, ser på hva normer, verdier og rolleforventninger kan gjøre med individet i en organisasjon. For å få frem de ulike nyansene i aktørers atferd i beslutningsprosessene, er det nødvendig å gå bakenfor de formelle strukturene og se nærmere på disse uformelle elementene, som er viktige innenfor sosialisering- og internaliseringsprosessene.

Den siste variabelen, *politisering* ser på hva slags betydning en politisering av arbeidsområder og saksfelt har for individers atferd.. Skjønn handler om valgmuligheter og politikk handler om makt til å gjennomføre prioriteringer. Reguleringsprosesser kan være politiske, spesielt siden de gjerne bærer med seg en stor grad av skjønn i en oppstrømfase på det nasjonale nivået. I utgangspunktet for denne oppgaven har vi en generell forventning om at departementet vil overvåke direktorat og tilsyn i større grad og dermed opptre mer styrende jo mer politisk et felt oppfattes.

2.3.1 Horisontal spesialisering:

Horisontal spesialisering viser til oppgavefordelingen mellom og på tvers av ulike enheter på likt nivå i en organisasjon. Ifølge Gulick (1937) er det fire fundamentale måter å fordele oppgavene på horisontalt mellom de ulike organisasjonsenheterne:

1. Territorialt/geografisk
2. Formål med oppgaven/sector
3. Funksjon/prosess
4. Brukere/klient

(Egeberg, 2004, s. 202; 2006, s. 33; Gulick & Urwick, 1937)

Den norske sentraladministrasjonen er inndelt etter formålprinsippet. Departementene er inndelt etter hva slags sektor eller formål de skal tjene: justis, helse, utdanning, forsvar og lignende. Kommisjonen er også inndelt etter tilvarende prinsipp, i motsetning til Rådet¹², som er inndelt etter geografiprinsippet som innebærer at fokuset rettes mot territoriale skillelinjer. Nasjonale sentraladministrasjoner bygger på det sektorielle prinsippet for på denne måten å fjerne fokuset fra potensielle territoriale konfliktlinjer innenfor landene, en problemstilling slik man kan se tendenser til i Rådet, men da mellom landene (Christensen et al., 2004; Egeberg, 2006).

Det tredje prinsippet som ligger til grunn for fordeling av oppgaver innenfor en horisontal spesialisering er knyttet til prosessene eller funksjonene innad i institusjon. Arbeidet bli da fordelt langs en funksjonslinje, det være seg utvikling av lovverk, økonomi og budsjett eller andre tekniske oppgaver, noe som samler ekspertisen innenfor området. Internt trer porteføljen mer distinkt frem som et arbeidsfelt. Oppmerksomheten til de tjenesteanstatte rettes her mot den prosessen eller funksjonen en sitter i eller mot den avdelingen man er i. En

¹² The European Council: Det Europeiske Rådet

funksjonsspesialisering spesifiserer de problemer, løsninger og konsekvenser som de ansatte burde fokusere på (Gulick 1937 i Trondal 2011). Underliggende organ eller tilsyn vi være organisert etter sin portefølje (Trondal, 2011).

Det siste prinsippet er rettet mot brukerne, og kan for eksempel være enheter for barn, eller innvandrere (Egeberg, 2006; Gulick & Urwick, 1937), noe som ikke faller inn i oppgavens analysefelt.

Forventninger til funn

Vi har allerede slått fast at Kommisjonens arbeidsoppgaver er inndelt etter formålprinsippet. Den norske sentraladministrasjonen forventes tilsvarende inndelt etter egne sektorer eller fagfelt. MT, vil også være organisert på samme måte, med matfeltet som sitt område.

Videre forventes det å finne en inndeling etter funksjons- eller porteføljeprinsippet. Det forventes at reguleringsoppgaver er skilt ut og at MT har den utøvende myndigheten som innebærer utvikling av lovverk innenfor matfeltet. Funksjonsprinsippet vil kunne påvirke i hvilken grad de ansatte blir koordinert av departement og/eller Kommisjonen. Det er en forventning om at de ansatte i MT som jobber med lovverk, som er referansegruppen for denne studien, vil være spesielt utsatt for påvirkning fra Kommisjonen i tillegg til departementet (Trondal, 2011). Kollegaer på tvers av enheter, forventes å samarbeide innenfor sitt område. Tidligere undersøkelser har vist at departementene bifaller at direktorat og tilsyn har egne kontaktpunkter på europeisk nivå, og at de deltar i nettverksadministrerte systemer sammen med søsterorganer og Kommisjonen (Egeberg, 2006; Vestlund, 2009, s. 23). Formulering av lovverk er en type portefølje der man kan forvente en kontakt mellom MTs tjenesteanstatte, deres respektive departement og andre departement, samt mellom MTs tjenesteanstatte og Kommisjonen (Trondal, 2011). Det at Kommisjonen og MT er organisert etter funksjonsprinsippet, danner en forventning om at de vil ha en felles referanseramme. Gjennom dette vil de også dele felles holdninger og mål som ikke nødvendigvis alltid er sammenfallende med det nasjonale departementet (Egeberg, 2006). Et slik faglig felleskap vil også innebefatte andre søstertilsyn som MT forventes å konferere med. En analyse av påvirkningen fra denne siste kontaktflaten er ikke inkludert i denne oppgaven

Kort oppsummert kan vi derfor anta at en horisontal spesialisering fører til at MT lettere kan koble seg opp mot Kommisjonen enn hvis ikke det forekommer en slik spesialisering. Denne variabelen bidrar til å forsterke en påvirkning fra Kommisjonen.

2.3.2 Vertikal spesialisering

Tilsynet vil gjennom en de-kobling fra departement oppleve en større grad av myndighet og autonomi. Denne organiseringen på en armlengdes avstand vil gjøre at tilsynet enklere kan rekoble seg opp mot Kommisjonen og dermed oppleve en påvirkning fra Kommisjonen i deres oppstrømsarbeid. Vertikal spesialisering er i tråd med NPM¹³-prinsipper, hvor man skilte ut direktorat og tilsyn fra departementene for å skape et sterkere skille mellom politikk og fag, og dermed få en bedre rolle- og funksjonsforståelse (Christensen & Læg Reid, 2001). Tilsynet vil i en vertikal spesialisering bli tildelt oppgaver av mer faglig karakter, mens departementet tar seg av oppgaver med et mer politisk preg (Trondal, 2011). NPM skulle sikre enn økt effektivitet og konkurranse i offentlig sektor ved å organisere tjenestene utenfor den offentlige sentraladministrasjonen, eller som her ved å dekkoble tjenestene og oppgavene til egne autonome enheter innenfor sentraladministrasjonen (Christensen & Læg Reid, 2001). Det forutsettes en hierarkisk styringsform med en oppgave- og arbeidsdeling mellom ulike nivå i organisasjoner (Christensen et al., 2004).

Vi kan også snakke om vertikal spesialisering på stillingsnivå, også kalt intravertikal spesialisering i motsetning til intervertikal spesialisering, som vi behandlet i avsnittet og som, er mellom ulike administrasjonsnivåer. Offentlig tjenestemenn i høyere stillinger forventes å være mer sensitive og lydhøre ovenfor signaler både fra politisk ledelse og departement generelt enn tjenestemenn i stillinger på lavere nivå (Egeberg & Trondal, 2009b; Trondal, 2011). Dette skjer gjerne fordi tjenestemenn i stillinger på lavere nivå ofte har smalere og mer tekniske arbeidsoppgaver som genererer mindre politisk oppmerksomhet, enn arbeidsoppgaver hos tjenestemenn i ledende stillinger (Trondal, 2011) (Kristiansen, 2011). Rollene deres fordrer skjønnsutøvelse med størst fokus på profesjonelle hensyn eller egen ekspertise. De som har roller og oppgaver lenger nede i organisasjonsstrukturen vil dermed kunne være mer fristilt, selvstendig og preget av påvirkning fra Kommisjonen, enn tjenestemenn på høyere nivåer og i departement. Avstanden fra overordnet myndighet ligger til grunn for i hvor stor grad den tjenestemenn blir påvirket fra departement eller Kommisjon (Trondal, 2011). Spesialiseringen ser på sin måte ut til å redusere potensialet for politisk kontroll og styring (Egeberg, 2003, s. 123).

En bestemt organisasjonsform forutsier ikke hvordan en aktør vil handle, men den øker sannsynligheten for at enkelte handlinger er mer sannsynlige enn andre (Egeberg, 2003;

¹³ New Public Management

Egeberg & Trondal, 2009b, s. 675). Ville for eksempel oppgavene ha blitt gjennomført på en annen måte av departementet enn det de gjøres etter utskilling fra departementet av tilsynet (Trondal, 2011)?

Forventninger til funn:

FNA-perspektivet forutsetter at denne variabelen er tilstede. Dersom reguleringsoppgavene som MT utfører er skilt ut fra flere departement antas det at kontakten MT har med hvert enkelt departement avhenger av fagområde. Ett departement forventes å ha det forvaltningsmessige ansvaret og derav også funksjonen som nærmeste overordnede til MT. Det er å anta at MT har mest kontakt den retningen rapporteringen går, med en vertikal, hierarkisk linje oppover mot nærmeste overordnende nivå. Imidlertid forventes det at den vertikale avstanden fra departement til MT gjør at de tjenesteansatte i MT er mindre eksponert for politiske føringer og signaler og at de i stedet vektlegger profesjonelle hensyn i større grad enn det departementsansatte gjør. Det forventes at MT er tildelt mer faglige og teknisk spesialiserte arbeidsoppgaver og saksområder, mens departementet tar seg av arbeidsoppgaver og saksområder av mer politisk karakter. Vi kan forvente at arbeidet med biproduktforordningen vil bære preg av høy grad av profesjonalitet og fokusere på ekspertise innenfor feltet. De tjenesteansatte på lavere nivåer (saksbehandlernivå) i tilsynet vil på grunn av sin ekspertise og profesjon ha en høy grad av integritet i arbeidet med forordningen, noe som sannsynligvis gjør at de ikke blir utsatt for sterke styringssignaler fra departement. Det forventes også at de har mer jevnlig og oftere kontakt med Kommisjonen enn tjenesteansatte i høyere stillinger og ansatte i departementet har. På bakgrunn av at tjenesteansatte som sitter i høyere stillinger er mer eksponert for politiske signaler og kontroll, vil det forventes at de er opptatt av og gjennomfører en jevnlig koordinering mellom departement og MT.

I en oppstrømfase forventes det en påvirkning fra Kommisjonen, noe som blir muliggjort gjennom den vertikale spesialiseringen. Siden forordninger antas å medføre et mindre handlingsrom hos den nasjonale sentraladministrasjonen enn det direktiver gjør, forventes det at type rettsakt i seg selv, som i denne studien fokuserer på forordninger, vil forsterke påvirkningen Kommisjonen har på MT gjennom denne variabelen. Hvis ikke denne spesialiseringen er tilstede, så er heller ikke betingelsene for FNA tilstede.

2.3.3 Organisatorisk duplisering

Vertikal spesialisering av oppgavene i sentraladministrasjonen, medfører som tidligere forklart, at tilsynet har til dels liten kontakt med sitt respektive departement. Dette kan igjen innebære at den politiske kontrollen synes lav for departementets del (Egeberg & Trondal, 2009b). For å kompensere for dette kan departementet velge å styrke sine egne organisatoriske enheter, slik at oppgaveutførelsen kan overlape porteføljen til det underliggende organet. (Landau, 1969, s. 351; Trondal, 2011, s. 60). Dupliseringen får da et organisasjonsmessig uttrykk ved at det opprettes tilsvarende avdeling på departementsnivå som i det underliggende organet. På denne måten åpnes det administrative kanaler på tvers av organisatoriske grenser (Trondal, 2011), noe som igjen medfører en helt annen departemental kontroll og styring med hva som skjer i tilsynet. Dette medfører også en gjensidig tilpasning og en reduksjon i beslutningsfeil (Landau, 1969, s. 351; Trondal, 2011). Overlappende enheter i departement og tilsyn medfører også mye kompetanse innenfor samme felt som igjen kan bidra til økt kvalitetskontroll av arbeidet.

Forventninger til funn

Hvis det foreligger en organisatorisk duplikasjon, altså at departementet utfører like oppgaver som det MT gjør, vil vi kunne forvente at MTs tjenesteansatte opptrer under påvirkning hovedsakelig fra departementet. Hvis matfeltet blir administrert av flere departement, kan vi forvente enten at det er en overlapping mellom hvert enkelt departement og MT, eller at det foreligger en koordinering mellom departementene og at et “moderdepartement” overlapper MT. En organisatorisk duplikasjon i departementet styrker en departemental styring og påvirkning på MT i oppstrømsfasen. Om det ikke foreligger en organisatorisk duplikasjon i departementet, kan vi i motsatt fall forvente en svekkelse i en departemental styring av MT, noe som medfører økt autonomi hos MT. Dette gjør igjen MT mer mottakelig for styringssignaler fra Kommisjonen..

Ut fra dette kan vi trekke en parallell til det europeiske nivået. Kommisjonen må ha økt sin kapasitet hvis den skal ha mulighet til å påvirke nasjonale reguleringsorgan direkte i en oppstrømsfase. Derfor forventes det at det er en enhet som kun jobber med matfeltet og regulering av dette. Dersom det ikke foreligger en organisatorisk duplikasjon i Kommisjonen, kan vi forvente at Kommisjonens administrative kapasitet vil være redusert i styringen av MT, eller i den direkte administrasjon av oppstrømsfasen til biproduktforordningen. Dette gjør igjen MT mer mottakelig for styringssignaler fra departementet.

2.3.4 Institusjonalisering

Vi har tidligere nevnt betydningen av den formelle strukturen i organisasjonen som blant annet peker ut de rollene organisasjonens medlemmer er forventet å fylle. I denne sammenhengen er det imidlertid verdt å merke seg at gjennom ulike sosialiseringprosesser kan innholdet i rollene utvides over i en uformell retning som vanskelig kan la seg identifisere gjennom den formelle strukturen. Institusjonalisering handler om rolleforventninger, uformelle normer og verdier som går utover det formelle rammeverket til en organisasjon. Disse vil etter hvert internaliseres og bli en del av organisasjonen. Individene sosialiseres inn i de uformelle rollene og vil la seg påvirke av normene. Handlingene vil tilpasses etter hva som er ansett passende å gjøre. De uformelle normene og verdiene blir da styrende for organisasjonsmedlemmenes adferd. (March & Olsen, 1989). *“På et mer abstrakt plan viser ’institusjon’ til et sett av atferdsregler og praksiser som er nedfelt i en meningsstruktur (som forklarer og rettferdiggjør atferdsreglene) og en ressursstruktur (som gjør det mulig å handle i overensstemmelse med reglene)”* (March & Olsen 1989, 2006 i Olsen, 2007b, s. 4). Dette blir i følge Selznick (1957) utviklet i organisasjoner over tid, noe som gjør dem stadig mer komplekse. (Selznick, 1997, s. 25) Selznick mente at komplekse organisasjoner måtte bli infisert med verdier utover det den formelle organisasjonsstrukturen ga uttrykk for (Selznick, 1997). Ut fra dette perspektivet mener Olsen (Olsen, 2007b, s. 4) at institusjonalisering representerer en økende grad av enighet og klarhet om atferdsregler, praksiser og prinsipper. Atferdsmønstre blir oppfattet som “naturlige” og legitime. Det blir også mindre usikkerhet og konflikt om hvem som skal gjøre hva, gjennom en standardisering og formalisering av praksis. Folk følger regler, og det er derfor mindre behov for bruk av insitamenter eller tvang. Egeberg og Trondal (2013) sier at det i alminnelighet ser ut til å eksistere et gjensidig tillitsforhold mellom norske departement og tilsyn. Departementene avstår gjerne fra å styre nettverksaktivitetene gjennom for eksempel å utforme instruksjoner. Olsen mener videre det er en økende grad av enighet om hvordan handlingsregler skal forklares og rettferdiggjøres. Det vokser også frem et felles vokabular, en felles forståelse, felles forventninger og felles suksesskriterier. Det blir mindre behov for å begrunne at visse handlemåter er passende eller ikke, både med hensyn til hvordan en oppgave bør løses på en god måte, og at handlingene er i overensstemmelse med kulturelle normer for atferd. Til slutt mener Olsen at det blir mindre behov for å argumentere og kjempe for å få en ressurstilgang som gjør det mulig å følge de atferdsregler som er allment aksepterte i organisasjonen. Tilgangen på ressurser blir med andre ord blir rutinisert og “tatt for gitt”.

Innenfor et organisasjonsteoretiske perspektiv kan derfor hyppig og intensiv deltakelse i EUs arbeidsgrupper og komiteer skape større tilbøyelighet til å bli påvirket av den institusjonelle kulturen som regjerer i disse gruppene. (Søetorp, 2012; Trondal, 2000, s. 317). Påvirkning fra flere hold kan samtidig føre til et kryssende forventningspress fra både departement og Kommisjonen på MTs tjenesteansatte, noe som kan være utfordrende i deres rolleforståelse. De kryssende forventningene om rollene til de ansatte i reguleringsorganet i oppstrømsfasen av EU-lovgivning, gir en tohattet sentraladministrasjon (Egeberg, 2010, s. 10; Egeberg & Trondal, 2013, s. 6). I dette ligger det en potensiell konflikt mellom departement og iverksettingsorganet som kan være direktorat eller tilsyn (Egeberg & Trondal, 2013, s. 23).

Forventninger til funn

Sett fra det institusjonelle aspekt, vil de tjenesteansattes atferd preges av den organisasjonen de opererer på innsiden av gjennom ulike forventninger til rolleutforming fra de forskjellige aktørene, herunder departement og Kommisjon. Deltakelse i beslutningsarenaer på tvers av ulike nivåer kan ha betydning for i hvilken grad de tjenesteansatte sosialiseres inn i de ulike enhetene de er en del av. Vi kan forvente at deltagelse i arbeidsgrupper og andre grupper i Kommisjonen vil gjøre noe med de tjenesteansatte Etterhvert vil de bli påvirket av kulturen som preger de gruppene de er en del av både med tanke på verdier, fellesinteresser og målforståelse. De tjenesteansattes organisatoriske identitet vil påvirkes av å opptre i to organisasjoner. De vil sannsynligvis ha en krysspress utfra rolleforventninger fra departementet og Kommisjonen, og vil på bakgrunn av dette oppleve en tilhørighet til begge organisasjonene og dermed bli påvirket av både Kommisjonen og departementet, jamfør modell III under den teoretiske utledningen av FNA-perspektivet

2.3.5 Politiserte saksfelt og arbeidsområder

Som tidligere nevnt er grad av politisering en påvirkningsfaktor på aktørenes atferd i arbeidet med EU-lovgivning. Flere studier viser at den relative betydningen av et overordnet departement, delvis beror på den organisasjonsmessige kapasiteten (duplisering) på feltet i departementet, et variabel vi allerede har redegjort for, delvis på i hvilken grad lovgivningen er omstridt. Jo mer et saksområde kan oppfattes som kontroversielt eller være gjenstand for offentlig debatt, jo større er sannsynligheten for at ansatte i direktorat og tilsyn blir utsatt for en overordnet politisk styring. Det samme kan man si om arbeidsoppgaver som kan oppfattes som politiske, noe utforming av nytt regelverk kan (Egeberg & Trondal, 2009c; Egeberg & Trondal, 2011). *“Slike politiserte arbeidsoppgaver kan tenkes å mobilisere politisk ledelse*

med den konsekvens at departementet overvåker direktoratets arbeidsoppgaver mer aktivt” (Egeberg & Trondal, 2009b; Egeberg & Trondal, 2011). I regelutviklingen vil de ansatte i direktorat og tilsyn ha mindre handlingsrom, som igjen vil medføre at direktorat og tilsynet vil oppleve en mindre grad av myndighet og autonomi og heller mer styring og kontroll fra departementet.

Politikk handler om hvordan samfunnet og beslutningstakere fordeler byrder og goder. Vi kan med andre ord si at politikk dreier seg om å prioritere og om å ha makt til å gjennomføre prioriteringene. Regelutvikling eller reguleringsarbeid er politikkkutforming. Det knytter seg gjerne en viss grad av skjønnsutøvelse til reguleringsarbeid. Skjønnsutøvelse kan være valgmuligheter og prioriteringer. Hvis denne skjønnsutøvelsen som innebærer muligheter og prioriteringer er stor, kan det som konsekvens innebære en økt departemental styring av MT.

Forventninger til funn

Oppgavens case handler om utvikling av nytt regelverk. Ut fra teorien ser vi at reguleringsarbeid kan oppfattes som politiserte arbeidsoppgaver. Stor skjønnsutøvelse vil innebære muligheter for mange valg og prioriteringer. Dette kan igjen føre til et større overvåkingsbehov fra departementet og dermed skaper en sterke styring og påvirkning fra departement til MT.

I kapittel 2 kommer det imidlertid frem at forordninger fører til mindre handlingsrom på det nasjonale planet og for MT som utfører reguleringsarbeidet. Forordninger overlater mindre skjønn til det nasjonale nivået og er Kommisjonens måte å sikre en harmonisering av lovverk på tvers av nasjonale grenser. Dermed kan det forventes et mindre overvåkingsbehov og påvirkning fra departementet på de tjenesteansatte i MT enn fra Kommisjonen som legger premissene for hele forordningen. Hadde det vært et direktiv, kunne man forventet en økt politisk overvåking og styring fra departementet, siden det da er kun målsettingen som er bindende fra Kommisjonens ståsted. Derimot er forordninger bindende i hele sin ordlyd, og det forventes da at lite skjønn er overlatt til det nasjonale nivået.

Denne variabelen gir forventninger om at MT er mer mottakelige for styringssignaler fra departementet jo større offentlig debatt eller politisk fokus arbeidsoppgavene eller saksområdet har. Arbeidet med biproduktforordningen er et område som ikke er preget av offentlig debatt eller politisk konflikt. Arbeidet med biproduktforordningen har heller ikke skapt noe politisk fokus som allmennheten kjenner til. Dermed forventes det et mindre behov

for styring fra departementet. MT er temmelig fristilt og kan forventes å være mer tilbøyelig for styringssignaler eller påvirkning fra Kommisjonen. Påvirkningskraften på de tjenesteansatte vil forventes å være sterkest fra Kommisjonen innenfor dette politikkområdet som er fullt ut harmonisert mellom EU og Norge, ser vi bort ifra eksport.

Derfor kan vi forvente at de tjenesteansatte er mer mottakelig for styringssignaler fra Kommisjonen enn fra departementet.

2.4 Oppsummering

Tidligere forskning referert til i kapittel 1 viser en norsk forvaltning som er i tråd med FNA-perspektivet i en aller annen grad innenfor stadig flere politikkområder. Forskningen viser at nasjonale reguleringsorgan opptrer flerhattet i sitt arbeid med EØS-relevante saker. Det er også det som er utgangspunktet for denne oppgaven. Dette kapittelet har forsøkt å lage et teoretisk rammeverk som viser hva slags grad vi kan se av FNA innenfor arbeidet med EU-lovgivning på matfeltet. På grunn av EØS-avtalen er matfeltet et område der det nasjonale nivået er involvert i EU-lovgivning, og vi kan med bakgrunn i dette forvente at de tjenesteansatte i MT opptrer med “to hatter”. Type lovgivning spiller også en rolle her, ettersom selve rettsakten som vi ser på, forordninger, innebærer mindre handlingsrom for norske myndigheter enn om det hadde dreid seg om et direktiv. Dette indikerer en mer forutsigbar rolle fra Kommisjonen. MTs ansatte som jobber med lovformuleringen vil være nødt til å forholde seg til styringssignaler fra Kommisjonen, da en forordning er bindende i hele sin ordlyd. Dette vil medføre en mindre grad av skjønnsutøvelse fra de tjenesteansatte som jobber med biproduktforordningen enn om det hadde dreid seg om et direktiv. Det vil si at det nasjonale nivået får lite egne valg i formulering av lovverket. Matfeltet er et område der EU ønsker harmonisering av lovgivningen nettopp for å unngå at nasjonale variasjoner i lovgivningen skal ha negative utslag på liv og helse. Vi kan med andre ord forvente en klar påvirkning fra Kommisjonen i oppstrømsfasen. Relasjonene mellom Kommisjonen og MT forventes å være tette.

Ser vi på atferden til de tjenesteansatte i lys av det organisasjonsteoretiske perspektivet, er det mulig å anta noe om årsakssammenhenger. Den nasjonale sentraladministrasjonen er basert på horisontale spesialiseringsprinsipp. Dette gir en forventning om økt sannsynlighet for at de tjenesteansatte i MT vil være utsatt for påvirkning fra Kommisjonen i tillegg til

departementet, gjennom et funksjonsprinsipp som fører til relasjoner mellom faglige miljøer på tvers av det nasjonale og det europeiske nivået. Denne spesialiseringen øker med andre ord sannsynligheten for at de tjenesteansatte i MT vil opptre med “to hatter”. Her ligger forklaringskraften blant annet i deres byråkratiske rolle, ikke i de territoriale skillelinjene. De antas å ha en høy grad av integritet og selvstendighet knyttet til deres profesjonalitet, noe som innebærer at ekspertisen i stor grad er førende for arbeidet med biproduktforordningen, og det faglige samarbeidet det medfører på tvers av det nasjonale og europeiske nivået.

En vertikal spesialisering muliggjør en rekobling opp mot Kommisjonen, noe som vil sannsynliggjøre en FNA der både departement og Kommisjon vil kunne påvirke de tjenesteansatte i MT (jamfør modell III i dette kapittelet). Den tredje relevante variabelen er duplisering, det vil si at organisatoriske enheter i departementet overlapper saksfelt i det underlagte organet. Hvis dette inntreffer, kan vi forvente at atferden til de tjenesteansatte i MT vil bli preget av en forholdsvis sterk kontroll fra departementet. De tjenesteansatte vil måtte forholde seg til styringssignaler fra et departement som ikke bare har ansvar, men som også ønsker å være direkte involvert i arbeidet på en eller annen måte. Dette vil forsterke en departemental styring av MT.

Gjennom rettsaktens egen natur, i form av å være en forordning, forventes det tette relasjoner mellom Kommisjonen og MTs ansatte. Man vil anta at Kommisjonen må “ha sin hånd” over hele lovformuleringsfasen, der lite er overlatt til nasjonal skjønnsutøvelse. Ut fra dette kan det forventes hyppig deltagelse fra MTs side i Kommisjonens arbeidsgrupper der dette arbeidet gjøres. Dette i seg selv gjør trolig at det institusjonelle aspektet i organisasjonsperspektivet kan vise seg om en betydningsfull forklaringsvariabel for å si noe om påvirkningskraften på atferden til de tjenesteansatte. Til sist har graden av politiserte arbeidsområder og saksfelt vist seg å være en forklaringsvariabel på atferden til individene. Lovformulering er et av de mest politiserte områdene som finnes, da det handler om å lage ny politikk. Hadde det dreid seg om et direktiv, kunne man forventet et departement som overvåker MTs arbeid i oppstrømsfasen og at MT var tilbøyelig for styringssignaler eller påvirkning fra departementet. Derimot er det en forventning om at styringssignalene fra departementet ikke er så sterke i oppstrømsfasen på en forordning der det nasjonale handlingsrommet og skjønnsutøvelsen er mindre. Påvirkningskraften antas å være sterkest fra Kommisjonen innenfor dette politikkområdet som er fullt ut harmonisert mellom EU og Norge, ser vi bort ifra eksport. Vi er pliktige gjennom EØS-avtalen til å følge hele EUs lovverk på matfeltet. Videre er dette et område som ikke er preget av offentlig debatt eller politisk konflikt. Det er ikke mye engasjement fra media eller

allmennheten, og derfor kan det antas at behovet for styring og kontroll fra departement heller ikke er så stort. Imidlertid kan vi forvente styringssignaler fra departement innenfor det som er knyttet til eksportdelen, ettersom dette ligger utenfor EØS-avtalen. Sammen vil disse forklaringsvariablene kunne gi oss et relativt godt bilde av hvorfor de ansatte opptrer som de gjør i sitt arbeide med biproduktforordningen. Forhåpentligvis vil det bidra til dypere innsikt i politikktutformingens natur innenfor matområdet og denne type rettsakt, samt tilføre noen nye nyanser til graden av FNA vi forventer å finne.

Oppsummert ligger det en forventning om at den primære påvirkningen vil komme fra Kommisjonen, spesielt ut fra at det dreier seg om en forordning som teoretisk vil medføre en mindre grad av skjønnsutøvelse og derfor et antatt innskrenket handlingsrom. Dermed forventer vi en mindre grad av påvirkning fra departementet sammenlignet med Kommisjonen.

3. METODE OG DATA

Formålet med denne studien er først og fremst et ønske om dybdekunnskap og forståelse for hvordan det arbeides i oppstrømsfasen med biproduktforordningen. Forskningslitteraturen som denne oppgaven baserer seg på, viser tendenser til nye administrative mønstre i sentraladministrasjonen. Det er en forventning om at studien kan bekrefte disse tendensene også på arbeidet med forordninger innenfor matfeltet også på forordninger innenfor matfeltet, som er studiens nedslagsfelt. Kapitlet vil redegjøre for valgt forskningsdesign og metode, samt hva slags datagrunnlag som blir brukt i analysen. Avslutningsvis blir de metodiske utfordringene som kan forekomme gjennom de ulike metodevalgene, belyst.

3.1 Forskningsdesign

Som vist til i innledningen til dette kapitlet, dreier studien seg om arbeidet med en forordning innenfor matfeltet. Grunnlaget for valg av type rettsakt og valg av det spesifikke politikkområde, redegjøres det for i kapittel 1. Denne delen vil belyse bakgrunnen for valg av casestudie som metode for oppgaven. Når disse valgene først er tatt, betegnes denne studien som et enkelt-case studie, definert av Schramm som: *«essensen av et casestudie, den sentrale tendensen i alle casestudier, er at det prøver å belyse en beslutning eller et sett av beslutninger: hvorfor de ble tatt, hvordan de ble implementert og med hvilket resultat»* (Yin, 1989, s. 22-23). Et casestudie er et konkret studie av en case over et gitt tidsperspektiv gjennom en detaljert og omfattende datainnsamling (Yin, 1989). Observasjon kan også skje på et bestemt tidspunkt, eller over en tidsperiode (Gerring, 2007, s. 13-19). *“Felles for alle case-studier er at studieobjektet er avgrenset i tid og i rom”* (Jacobsen, 2005, s. 92).

I dette tilfelle er intensjonen å studere oppstrømsfasen til biproduktforordningen.

Rammeforordningen for denne kom i 2009 og gjennomføringsforordningen ble vedtatt i EU i 2011. Det empiriske materialet i kapittel 4 vil knytte seg til den siste forordningen som ble vedtatt i 2011, siden det er denne vi via EØS-avtalen kan være med å påvirke gjennom deltakelse i Kommisjonsarbeidet. Siden forordningen fremdeles ikke er innlemmet i EØS-avtalen, og derav gjennomført og iverksatt i Norge, blir fokuset på oppstrømsfasen fram til april 2014, når det siste intervjuet i forbindelse med dette studiet ble gjennomført. Dette blir

dermed et case-studie som skal gi en dyptgående forståelse av et enkelt-stående fenomen. Ifølge Yin anvendes ofte case-studier der det kan bidra til en større kunnskap innenfor individ-, gruppe-, organisatoriske- sosial- og politiskrelaterte fenomen (Yin, 1989). Jacobsen definerer case utfra tre tilnæringer sett i lys av om undersøkelsesenheten avgrenses til rom eller tid. Absolutte enheter som individer og den kollektive enheten som en gruppe, avgrenser seg gjerne til rom – til et spesielt sted (2005, s. 90-92). Mens studiens case som er en prosess, avgrenser seg gjerne til tid, som i dette tilfellet.

Målet er ikke å generalisere til andre populasjoner gjennom statistikk, men å bidra med dybdekunnskap til oppgavens problemstilling gjennom å utvide og generalisere teoretiske påstander, noe Yin kaller “*analytisk generalisering*”, eller “*videreutvikling av teori*” (Yin, 1989, s. 15). Underforstått i problemstillingen ligger det en antakelse om at arbeidet med biproduktforordningen er under påvirkning fra flere hold. Hensikten er å beskrive hvordan forvaltningen påvirkes i lys av oppgavens teoretiske rammeverk om flernivåadministrasjon, samtidig som den vil prøve å forklare hvorfor dette skjer, ut fra det organisasjonsteoretiske perspektivet. Det er dette Jacobsen kaller et “*intensivt forskningsdesign som både er beskrivende og forklarende*” (Jacobsen, 2005, s. 89, s. 122).

Det siste gjøres for å kunne forklare variasjoner i graden av FNA. Nettopp for å kunne besvare spørsmål som hvorfor og hvordan, er case-studie en hensiktsmessig fremgangsmåte. (Yin, 1989). Det lar seg vanskelig beskrive hvordan arbeidet med lovgivning er flernivåstyrt uten å gjennomføre samtaler med offentlige tjenesteansatte som jobber direkte med lovgivningsarbeidet i den nasjonale sentraladministrasjonen. Videre, for å kunne forklare påvirkningskraften på atferden til de ansatte, må disse selv fortelle hvordan de opplever de ulike elementene som oppgaven beskriver ved hjelp av de organisasjonsteoretiske forklaringsvariablene. På denne måten kan man avdekke uformelle mønstre som kontaktflater og relasjoner mellom departement, tilsyn og Kommisjonen.

Opgaven tar utgangspunkt i tidligere studier som har avdekket en tendens til FNA som mer og mer vanlig innenfor stadige flere politikkområder. Med det som utgangspunkt føyer denne studien seg inn i en rekke av studier der intensjonen er å avdekke *likheter* og ikke ulikheter, en såkalt “*most similar system design*”.

Imidlertid er det et poeng å merke seg at den type rettsakt som studien omfatter, ikke har vært studert i lys av flernivåadministrasjonsperspektivet tidligere. Som pekt på i innledningskapittelet er det ifølge Tøller en svakhet at mange implementeringsstudier

utelukkende undersøker implementering av direktiver, noe som vi ser også gjelder politikktutformingstudie (Bovens & Yesilkagit 2010; Bursens 2002; Christensen 2010; Page 1998; Steunenbergh & Toshkov 2009 i Tøller, 2010). Europautredningen viser samtidig til en økning i bruken av forordninger (NOU, 2012:2). Målet er derfor at et studie av en slik type rettsakt kan bidra til noen nyanser i resultater som vi ikke kan finne i de andre studiene på feltet.

3.2 Metodevalg, kilder og datainnsamling

Jacobsen (2005) mener at valg av forskningsdesign og metode avhenger av problemstilling. “Hva er forskjellen på tall og ord?”, spør Jacobsen (2005, s. 127).

Ved å velge en problemstilling og case som gjort i denne studien, er det allerede indikert at studien befinner seg innenfor en kvalitativ forskertradisjon.

Max Weber sier at vitenskap skal være nøytral og objektiv, og at den ikke skal felle verdidommer. Den skal være verdifri og helt uavhengig av den konteksten den er en del av. Webers ideal er den “objektive og verdifrie samfunnsforskningen” (Weber, 1975) I dette ligger det at forskeren trer ut av det samfunnet hun eller han er en del av. På denne måten blir vedkommende fri for bindinger og roller som måtte prege henne. Hun blir fri for “bør”-holdninger og er dermed i stand til å observere hva som virkelig “er”, noe Weber var opptatt av (Holme & Solvang, 1991, s. 310). Det har vært reist kritikk mot at dette idealet, og påpekt at verdifrihet for samfunnsforskning ikke er mulig (Myrdal, 1969). Blant annet mener Habermas at forskningen må preges av de verdier forskeren bygger på. Han hevder at erkjennelse og interesse er nært bundet sammen (Habermans, 1969; Holme & Solvang, 1991). Videre kan nærhet til respondenten ifølge Jacobsen ødelegge evnen til analytisk avstand (Jacobsen, 2005, s. 135). Derfor er det i denne sammenheng ekstra viktig for forskeren å være bevisst på konteksten alt er en del av. Ulike aktører og en selv som forsker vil være farget av roller, verdier, forventninger og normer. Når man går inn i en studie som dette, er verdivalg og respekt essensielt. Studien kan ikke finne klare sannheter, men det bør være mulig å peke på noen trender innenfor matfeltet som kan ha en viss overføringsverdi til andre fagfelt. I arbeidet legges det ærlighet, åpenhet, saklighet, tillit og respekt til grunn, noe de neste to punktene kommer mer inn på.

For å få belyst flest mulig sider rundt et case, både kan og bør man trekke inn flere ulike metoder for å få samlet så mye data som mulig (Johannessen, 2010). Dette vil være med på å øke studienes gyldighet og pålitelighet. Yin sier at gjennom datatriangulering – bruk av flere kilder, øker man valideten i undersøkelsen. Ved å hente data fra flere kilder i bevisføringen, gir det også forskjellige mål for det samme fenomenet. (Yin, 1989, s. 99). Jacobsen sier at ved flere vinklinger på et og samme fenomen, oppnår man et mer helhetlig bilde. *“De ulike metodene kan anvendes til å utfylle hverandre, kontrollere hverandre og kontrastere hverandre”* (Jacobsen, 2005, s. 168).

All data som er samlet direkte inn fra mennesker eller grupper, kaller Jacobsen for primærdata. Forskeren *“går direkte til den primære kilden for informasjon (...). Primærdata får vi tak i ved å benytte metoder som intervju, observasjon eller spørreskjema”* (Jacobsen, 2005, s. 137). Andre typer data plasserer Jacobsen inn under samlebetegnelsen *“sekundærdata”* (Jacobsen, 2005, s. 137). Denne studien benytter både primær- og sekundærdata i form av intervjuer og dokumentundersøkelse.

3.2.1 Dokumentundersøkelse

Duedahl og Hviid Jacobsen bruker Chris Whartons definisjon på dokumentanalyse: *“den detaljerte undersøkelse av dokumenter, som er produsert på tvers av en rekke ulike sosiale praksiser, og som kan anta en variasjon av uttrykksformer fra det skrevne ord til visuelle bilder. Betydningene av dokumentene kan lokaliseres i de historiske omstendigheter hvor de er skapt, i deres omløp og mottakelse og også i de sosiale funksjoner, tolkninger og anvendelser som assosieres med disse.”* (Duedahl & Hviid Jacobsen, 2010, s. 14)

I denne studien er det ønskelig *“å få tak i hva mennesker faktisk har gjort og sagt”* (Jacobsen 2005, s. 164). Atferden til ansatte er noe av det som undersøkes. Samtidig er det ønskelig *“å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse”* (Jacobsen, 2005, s. 164). For eksempel er det interessant å se på høringsuttalelser fra private aktører, som for eksempel en interesseorganisasjon, knyttet til biproduktforordningen. Dokumentundersøkelser vil belyse den skriftlige delen av saksbehandlingen og hva som ligger, og dermed tilføre verdifull informasjon til gjennom én vinkling av problemstillingen

En helhetlig gjennomgåelse av forskningslitteratur innenfor europeisering og flernivåadministrasjon (forholdet mellom EU og norsk forvaltning), var nødvendig for å få en oversikt over hva forskningen hadde avdekket på dette feltet. I oversikten over utgitte

masteroppgaver og PhDer i Norsk statsvitenskapelige tidsskrift fra 2008 til 2012, var det kun et lite utvalg som fokuserte på europeisering og flernivåadministrasjon. Samtidig pekte oppgavene i stor grad på behovet for å videreføre forskningen på andre felt. Dette ga grunnlaget for valg av en foreløpig problemstilling og type lovgivning, samt hva slags teorier som best kunne belyse problemstillingen og studiens empiri.

I neste omgang ble juridiske dokumenter som lover og forskrifter både fra Norge og EU, de tidligere biproduktforordningen, tildelingsbrev, offentlige utredninger, høringsvar, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, rapporter, ulike møtereferater fra EØS-komiteen og arbeidsgruppen til biproduktforordningen i Kommisjonen, referater fra Koordineringsgruppen for EØS-saker i Mattilsynet og diverse hjemmesider, brukt i søken etter mest mulig dybdekunnskap om biproduktforordningen og om hvem som påvirker arbeidet med den. Litteraturen ga et oversiktlig bilde over matfeltets utvikling fra kugalskapen på 80-tallet og frem til i dag, samt hvordan matfeltet er organisert. Dette er kilder som har bidratt med faktakunnskap som er relevant for å belyse sider ved prosessen. Disse kildene har vært nyttig både i utarbeidelse av intervjuguide og i analysen.

3.2.2 Semistrukturerte intervjuer

En intensjon ved studien er å kartlegge offentlig tjenesteansattes atferd- og kontaktmønster gjennom de forklaringsvariablene som er definert i studien. Dokumentundersøkelsen gir grunnlag for å si noe om de formelle kontaktmønstrene, men heller lite om de uformelle kontaktmønstrene og atferden til de offentlige tjenesteansatte som jobber spesielt med biproduktforordningen. Vi er interessert i hva det *enkelte individ* sier, og siden utvalget av respondenter er få, egner intervju seg. Det er også interessant å få frem hvordan respondentene fortolker og legger mening i et begrep (Jacobsen, 2005, s. 142-143) som flernivåadministrasjon og dets betingelser ut fra hver enkeltes ståsted. For eksempel er det interessant å få vite hvor lojal den enkelte er til tjenestelinjen i praksis. Primærkilder har vært en sentral del av datagrunnlaget for å kunne danne et bilde av hva slags tilknytning og kontakt som offentlige tjenesteansatte har til aktører på det europeiske nivået.

De to første innledende samtale med NHO og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) ble gjennomført september 2013 etter tips fra en akademisk spesialist på matfeltet i Norge.. Formålet med de to første samtale var å få ut mest mulig relevant informasjon knyttet opp mot oppgavens problemstilling, og om hvilke andre informanter som kunne være nyttige i et slikt perspektiv. Repstad betegner dette som snøballmetoden (Repstad, 2007, s.

57). Intervjuobjekter ble så strategisk valgt i forhold til ulike posisjoner de besatt innad i sektoren. Intervjuene var det Jacobsen kaller for åpne intervjuer (Jacobsen, 2005, s. 142). Hovedrespondenter ble ansett å være personer som hadde mest å gjøre med biproduktforordningen, da de kunne best besvare hvordan arbeidet med forordningen ble gjennomført, sett ut fra studiens innfallsvinkel om FNA. Det var videre et poeng å intervju personer på flere stillingsnivå utfra forklaringsvariabelen vertikal spesialisering.

Intervjuene ble estimert til å vare rundt 60 minutter, men tok mellom 1-2 timer. Alt unntatt to intervjuer ble tatt opp på bånd, for så å bli raskt transkribert ut i ettertid. Intervjuene fant sted fra september 2013 til april 2014. Praktikantopphold i Brussel i perioden fra januar til mars 2014 ga en uvurderlig nærhet til flere av kildene. På grunn av den nære kontakten mellom forsker og respondent, har det i ettertid vært enkelt å komme med oppfølgingsspørsmål på e-post og telefon.

Respondentene i de to første samtalene var ikke offentlig tjenesteanstatte, men var så strategisk plassert innenfor matfeltet, at de hadde den oversikten som var nødvendig for å bidra med en strategisk utvelgning av respondenter. De to første respondentene var samstemte i hvilken forordning som kunne være aktuell. Samtidig satt de med mye informasjon om utviklingen og organiseringen av matfeltet, noe som viste seg å bli viktig bakgrunnskunnskap for hele studien. Dette ble så supplert med dokumentundersøkelser.

Gjennom intervjuene var det mulig å danne en dypere forståelse for hvordan det jobbes med lovgivningsprosessen. Samtidig var det mulig foreta en kvalitetssikring av det som ble funnet i dokumentanalysen. Intervjuene ga informasjon om kontaktmønstre og uformelle tjenesteveier, noe som ikke hadde vært mulig å avdekke like godt i en dokumentanalyse.

Jeg intervjuet 13 personer pluss og fire medlemmer i UD's gruppe for tidlig varsling av EØS-relevante saker.

Det ble brukt semistrukturert intervju med en intervjuguide med overordnede tema. Jeg ønsket belyst, i tillegg til noen konkrete spørsmål. Intervjuguidene ble laget etter at en del dokumentasjon hadde blitt gjennomgått. Jeg tok også utgangspunkt i tidligere intervjuguides fra andre masteroppgaver som omhandlet samme tema, bare innenfor andre fagfelt.

3.3 Metodiske utfordringer

I en slik studie vil det alltid være utfordringer knyttet til gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Påliteligheten dreier seg om hvor nøyaktige og pålitelige dataene er, og i hvilken grad man kan etterprøve undersøkelsene som er gjort – kan vi stole på den informasjonen vi har samlet inn? Gyldigheten handler om dataenes relevans for problemstillingen i studien – måler vi det vi ønsker å måle?

Det som er interessant å trekke frem i dette kapittelet, er om de valgte datainnsamlingsmetodene er egnet til å belyse studiens aktuelle problemstilling. Selve datainnsamlingsmetoden kan på denne måten påvirke dataenes gyldighet (validitet) (Jacobsen, 2005). Videre vil *“Metoden påvirke dataenes pålitelighet fordi alle metoder er selektive i sin informasjonsinnhenting (noe informasjon faller systematisk ut), og fordi selve metoden kan påvirke resultatene på en spesiell måte (undersøkelseeffekt)”* (Jacobsen, 2005, s. 141-142). Valg av metode har derfor konsekvenser for resultatene som fremkommer.

Ved å bruke forskjellige innhentingsteknikker bedrer man både reliabiliteten og validiteten i dataene.

Imidlertid vil det være utfordringer knytta til alle innhentingsteknikker. Hovedproblemet knyttet til skriftlige kilder (sekundære data) er: *“at slike data kan ha vært samlet inn og brukt i en helt annen hensikt en den vi har(...)Dermed kan det oppstå et misforhold mellom den informasjonen vi kan benytte og det vi ønsker å benytte “* (Jacobsen, 2005, s. 164). Det er allerede foretatt en utsiling av kilder før vi har foretatt våre utvalg (Jacobsen 2005, s. 180). Ved for eksempel å bruke en rapport noen andre har utarbeidet til sine utvalgte problemstillinger, som er andre enn det som er vårt anliggende, vil de også ha foretatt et kildeutvalget basert på deres preferanser og ikke på våre. Dermed kan det være noen nyanser ved kildene som forblir uklare fordi materialet ikke er spisset inn til vårt bruk.

For å unngå manipulering og feiltolkning av sekundærdata, har denne studien vært basert på førstehåndskilder fremfor andrehåndskilder, der det har vært mulig. For eksempel har det vært etterstrebet å gå til originalkilder i referansene ved gjennomgang av ulike artikler og oppgaver innenfor samme forskertradisjon. Dette har medført gjennomganger på flere nivå bakover for å komme så nær kilden som mulig. På denne måten demmes det opp for å bruke kilder som allerede er tolket flere ganger og dermed styrkes påliteligheten i kildebruken.

Ved bruk av offentlige kilder må man være bevisst på at dokumentet kan være forfattet utfra hvordan institusjoner ønsker å bli oppfattet. Budskapet som påvirker inntrykket kan være fordreid. Dette er det tatt høyde for ved å benytte flere typer dokumenter og kilder. I tillegg til å lese dokumenter knyttet til høringsrunden for biproduktforordningen, ble det også foretatt intervjuer med impliserte parter både fra offentlig forvaltning og brukere av det nye lovverket. Dette øker påliteligheten til de innsamlede dataene..

Videre er dokumentene i studien tilgjengelig for offentlig ettersyn. En ulempe ved bruken av nettsider, er at de kan oppdateres og endres. Derfor er det til disse sidene tatt inn dato for avlesning av nettsiden.

For å sikre et best mulig resultat med hensyn på pålitelighet og gyldighet av primærdata fra muntlige kilder, er det en del valg som må tas. *”Det er viktig å ha et bevisst forhold til disse valgene, da konsekvensene av valgene vil påvirke resultatet i undersøkelsen”* (Jacobsen, 2005, s. 143).

Hva slags utvalgs-kriterier skal ligge til grunn for å unngå skjevhet i utvalget? Gjennom snøballmetoden og strategisk utvelgelse av respondenter som i denne studien, økes sannsynligheten for et kildegrunnlag som har en høy grad av gyldighet og relevans for studiens problemstilling. Da det har vært vesentlig utfra problemstillingen å avdekke adferd hos offentlig tjenesteanstatte som jobber med biproduktforordningen, så har alle nøkkelpersonene tilknyttet saksbehandling både på nasjonalt og europeisk nivå, blitt med i utvalget. Dette inkluderer saksbehandlere og øverste ansvarlige ledere for matfeltet både i Norge og i Brussel. Gyldigheten blir ytterligere forsterket ved at primær- og sekundærkildene supplerer og kvalitetssikrer hverandre, en såkalt datatriangulering (Yin, 1989).

De to innledende samtalene i den muntlige intervjufasen ble tatt via telefon, samt ved oppfølging gjennom e-post. Dette kan forsvares ved at informasjonen som skulle innhentes, hovedsakelig hadde preg av å være faktabasert og uten “syensing”. Derimot var det ønskelig med fysisk nærhet i de senere intervjuene som skulle avdekke uformelle kontaktmønstre og atferd. Gjennom personlige møter der intervjuer satt i samme rom som respondent, var det enklere å oppnå den personlige kontakten som kan skape et klima av fortrolighet (Jacobsen 2005, s. 143). Alle respondenter, enten det gjaldt telefonrespondenter, ansikt-til-ansikt-respondenter eller e-postrespondenter, ble på forhånd satt inn i problemstillingen og kunne på den måten forberede seg til intervjuet. De respondentene som hadde knapp tid til det fysiske møtet med intervju, fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd, slik at selve intervjuet kunne

foregå mer effektivt. Respondentene supplerte selv senere de punktene som ikke ble berørt via intervjuguiden I forkant ble respondenten forespurt om samtalen kunne tas opp på bånd. Dette var det ingen som motsatte seg. Et fåtalls intervjuer ble også foretatt via epost, da det var vanskelig å gjøre det på annen måte. Siden dette hovedsakelig var oppfølging av det som fremkom i intervjuer med hovedrespondenter, så anses dette likevel som et akseptabelt alternativ til telefon- og ansikt-til-ansikt intervju. Ved å bruke diktafon under intervjuene, var det mulig å få en friere flyt i samtalen enn om alt måtte noteres ned. For lettere å finne frem i lydopptaket under transkriberingen i etterkant av intervjuene, var det likevel nyttig med en viss grad av notater underveis. Ved to tilfeller sviktet det tekniske, selv med to digitale opptakskilder. Da ble notatblokken brukt flittig og intervjuet skrevet ut umiddelbart etterpå. I tillegg til å sitte på omfangsrik dokumentasjon etter transkriberingen, ble direkte sitater en unik datakilde å bruke i det empiriske materialet i studien.

“Intervjuobjekter vil ofte opptre forskjellig i en kunstig og i en naturlig kontekst” (Nevin, 1974 i Jacobsen, 2005, s. 147). Dette var en medvirkende årsak til at det så langt som mulig ble vektlagt å oppsøke respondentene i deres respektive miljøer. Dette gjaldt spesielt de som kan klassifiseres som hovedrespondenter. Tre intervjuer ble gjennomført i Oslo og syv intervjuer ble gjennomført i Brussel. Resten var på telefon og epost. I tillegg var det naturlig å følge opp respondentene gjennom hele undersøkelsesfasen ettersom nye momenter dukket opp. På denne måten ble dybdeforståelsen og helhetsperspektivet bedre ivaretatt.

Hovedvekten av intervjuene kan karakteriseres som semi-strukturerte. Samtalene med de to første respondentene skulle gi mest mulig bakgrunnsinformasjon og en vei videre blant annet i form av hvilke respondenter som burde benyttes i studien. Derfor var disse åpne uten en intervjuguide i bunn. Nettopp ved at *to* respondenter ble valgt, kan vi også anta en høyere gyldighet. Hadde disse kildene svart motstridende om veien videre, måtte vi vurdert å ta med en respondent til. Ved å velge to respondenter som begge viste seg å være samstemte, fungerte det hele som en kvalitetssikring av resultatet.

I de neste intervjuene var det hensiktsmessig å bruke intervjuguide. Bruk av intervjuguide medfører en utsiling av informasjon, noe som kan undergrave det kvalitative resultatet. Imidlertid peker Jacobsen på at uten strukturering, vil dataene bli alt for komplekse og ressurskrevende å analysere (Jacobsen, 2005, s. 144). Det kan også hevdes, som nevnt tidligere i kapittelet, at den objektive og verdifrie samfunnsforskningen ikke er mulig (Myrdal, 1969). Dermed kan det forventes at forskeren allerede har foretatt en pre-

strukturering helt ubevisst, og at ved bevisst å pre-strukturere tilnærmingen gjennom en intervjuguide, vil pre-struktureringen bli eksplisitt både for forsker og eventuelle lesere (Jacobsen 2005, s. 144).

Stilles de rette spørsmålene i intervjuene for å få relevant informasjon, og stilles de på en forholdvis nøytral måte? For at kildematerialet skal være mest mulig gyldig eller valid, er det viktig å stille de rette spørsmålene. For å befestе dette, ble tidligere intervjuguidеr i lignende studier gjennomgått, samtidig som dokumentundersøkelser var til god hjelp i utviklingen av guiden. Intervjuguiden var videre nyttig for å sikre at alle ønskede temaer ble berørt. Guiden ble justert etter hvor respondenten befant seg i det organisatoriske bildet. Bruk av guide hadde også den fordelен at intervjuet kunne løpe ganske fritt, samtidig som man kunne endre retning underveis hvis det fremkom informasjon som tilsa at dette var fornuftig.

3.4 Oppsummering

Oppsummert kan det antas at vi gjennom valgene som er foretatt av forskningsdesign, metode, kilder og datainnsamling, har styrket studiens pålitelighet og gyldighet. Kildegrunlaget er av såpass omfattende karakter, både i bredde, dybde og i kildebruk, at muligheten for kvalitetssikring og korrigerings av eventuelle feilkilder kan sies å være tilfredsstillende.

4. CASE OG FUNN

4.1 Innledning

Kapittelet vil ta for seg empiriske funn av alle relevante aktørers arbeid med biproduktforordningen. Kapittelet vil være en deskriptiv fremstilling av de empiriske funnene, mens analysen av funnene er lagt til neste kapittel

Kapittelet vil først gi en beskrivelse av matforvaltningens reorganisering fra 1990-tallet og frem til 2000-tallet og den innvirkning denne reorganiseringen har hatt på utviklingen av type lovverk. Deretter, vil prosessen bak selve politikktutforming (oppstrømsfasen) i biproduktforordningen beskrives. Selve iverksettingsfasen vil kun kort berøres, siden forordningen i februar 2014 nok en gang ble utsatt og fremdeles er på vent. Forslaget til forskrift er ferdig, men EU og UD forhandler om tilpasningstekster på eksportdelen som ikke omfattes av EØS-avtalen.

4.2 Bakgrunn

I en av rapportene som ble skrevet på oppdrag for Europautredningen (NOU 2012:2), blir Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet gjennomgått (Veggeland, 2011). Et hovedfokus i rapporten var ”den betydningen EØS-avtalen har hatt for utviklingen på mat- og landbruksfeltet i Norge” (Veggeland, 2011, s. 47). Allerede året etter at EØS-avtalen trådte i kraft (1. januar 1994), ble det på bakgrunn av problemer som spesielt norsk sjømateksport hadde med den veterinære grensekontrollen, innledet samtaler med EU med sikte på en utvidelse av EØS-avtalen til også å gjelde det veterinære området. “Når det gjelder EØS-avtalens regulering av matfeltet, har de norske økonomiske interessene først og fremst vært knyttet til å sikre at den norske eksporten av sjømat til EU-markedet, ikke skal utsettes for tekniske handelshindringer som følge av sprik mellom EUs og Norges regelverk” (Veggeland, 2011, s. 47). Etter at EØS-avtalen ble utvidet med det veterinære området i 1999, er matfeltet blitt en integrert del av EØS-avtalen. Veggeland skiller mellom

- matpolitikk og regulering av matfeltet
- landbrukspolitikk og handelen med landbruksprodukter

Siden landbrukspolitikken ble holdt utenfor EØS-avtalen er sentrale ordninger som importvernet, interne støtteordninger og eksportstøtte er ikke berørt av regelverket.

Derimot er Norge forpliktet til å følge EUs regelverk på matfeltet som er studiens nedslagsfelt. Siden Norge ikke er medlem av EU, må lovgivning fra EU gjennom EØS-systemet, noe som medfører at norske aktører opplever en forsinkelse i deres rammebetingelser sammenlignet med aktører i EUs medlemsstater når det gjelder forordninger. Som den største eksportøren av sjømat i det europeiske markedet, har norske aktører sterke interesser av et lovverk som er harmonisert i forhold EU-lovgivningen. Derfor er det interessant å se på norske myndigheters påvirkning av EU lovgivning innenfor matfeltet i Norge.

4.2.1 EUs organisering innenfor matfeltet

DG SANCO er et av 28 general direktorat i Kommisjonen, og har ansvaret for å ivareta blant annet EUs matpolitikk. DG SANCO har rundt 960 ansatte og ledes av en kommissær. Dette generaldirektoratet (DG) har flest arbeids- og ekspertgrupper av alle DGene i Kommisjonen. DG SANCO er delt inn i syv ulike enheter som har ansvaret for hvert sitt ansvarsområde. DG SANCOs oppgaver består i å være høringsinstans for alle interesserte aktører som blir omfattet av EUs politikk på matfeltet, og det skal overvåke at nasjonale, regionale og lokale myndigheter iverksetter og anvender EUs regelverk i henhold til vedtatt lov innenfor matfeltet¹⁴. Videre skal DG SANCO utvikle nye forslag innenfor matfeltet som omfatter alt fra regelverk til prosjekter¹⁵.

Enheten som har ansvaret for biproduktforordningen heter *Veterinary and International Affairs*. Den har igjen syv arbeidsgrupper under seg. Arbeidsgruppen som jobber med biproduktforordningen, heter Animal Health.¹⁶ (

Animal Health har ansvaret for å bidra til å utvikle lovverk som allerede er vedtatt, i dette tilfelle forordninger knyttet til biproduktforordningen. (Informant A, MT). MTs representant i arbeidsgruppen ble invitert med i arbeidet da biproduktforordningen nr.142/2011 ble vedtatt av EU i 2011. Etter at arbeidsgruppen er ferdig med utkastet til et nytt direktiv eller forordning, som for eksempel biproduktforordningen, er det den stående komiteen

¹⁴ Siden Norge ikke er EU-medlem er det EFTA-pilaren i EØS-samarbeidet som har dette ansvaret overfor Norge og ikke EU. EFTA Surveillance Authority, ESA, har overvåkingsmyndigheten under EFTA-pilaren

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm

¹⁶ Se vedlagt organisasjonskart

(SCFCAH¹⁷), som voterer over forslagene til biproduktforordningen. Her voterer det over forslag til nye rettsakter innenfor hele matkjeden. I SCFCAH sitter det representanter fra det politiske nivået i medlemslandene. I komiteen representeres Norge av Landbruks- og matdepartementet (LMD), som har det forvaltningsmessige ansvaret for den norske matpolitikken. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), som for øvrig deler ansvaret for biproduktforordningen sammen med LMD, har valgt å stå utenfor denne komiteen. De bruker heller nasjonale eksperter eller EU-delegasjonen ved behov. I henhold til EØS-avtalen har Norge kun anledning til å delta som observatør. EØS-avtalens artikkel 99.1 regulerer Norges deltagelse i ekspertgrupper i Kommisjonen, artikkel 81 og artikkel 101 regulerer deltagelsen i andre komiteer herunder arbeidsgrupper og artikkel 100 regulerer Norges deltagelse i de stående komiteene (EØS-loven 1992).

Det kan ved gjennomgang av EFTA-statistikk over alle EUs politikkområder se ut til at matfeltet er det området med størst økning av forordninger. Oppgavens gjennomgang av matfeltet viser at ensartethet er ekstremt viktig helt fra globalt nivå og ned på nasjonalt nivå, noe som sannsynliggjør den største økningen her.

4.2.2 Reorganisering av matforvaltningen i EU og Norge

Det animalske matområdet fikk på åtti- og nittitallet et veldig dårlig rykte på grunn av de store skandalene som svinepest og kugalskap. Kugalskap (BSE) førte til at flere millioner storfe ble drept i England. Flere menneskeliv gikk tapt som følge av Creutzfeld-Jacobs sykdom, som var sykdommen mennesker fikk gjennom smitte fra storfe med kugalskap. Det var på den tiden helt allment akseptert å bruke kjøttbeinmel i fôr til matproduserende dyr, noe som var årsak til denne dødelige sykdommen, som også ble overført til mennesker. Forvaltningen og regelverket klarte ikke å ivareta mattryggheten og forbrukeren.

Forvaltningen var på den tiden sektororganisert. Reguleringen innenfor matfeltet bestod hovedsakelig i beskrivelser av produksjoner og prosesser, noe som medførte at det var knyttet svært mange regelverk som omhandlet alt fra mikrobiologi til uønskede stoffer til hver enkelt produksjonsprosess. Samtidig var det store nasjonale forskjeller. Med opprettelsen av Matloven i fikk vi en lov som skulle sørge for at hele produksjonskjeden ble ivaretatt, noe som innbar at biproduktforordningen i kom inn i lovgivningen.

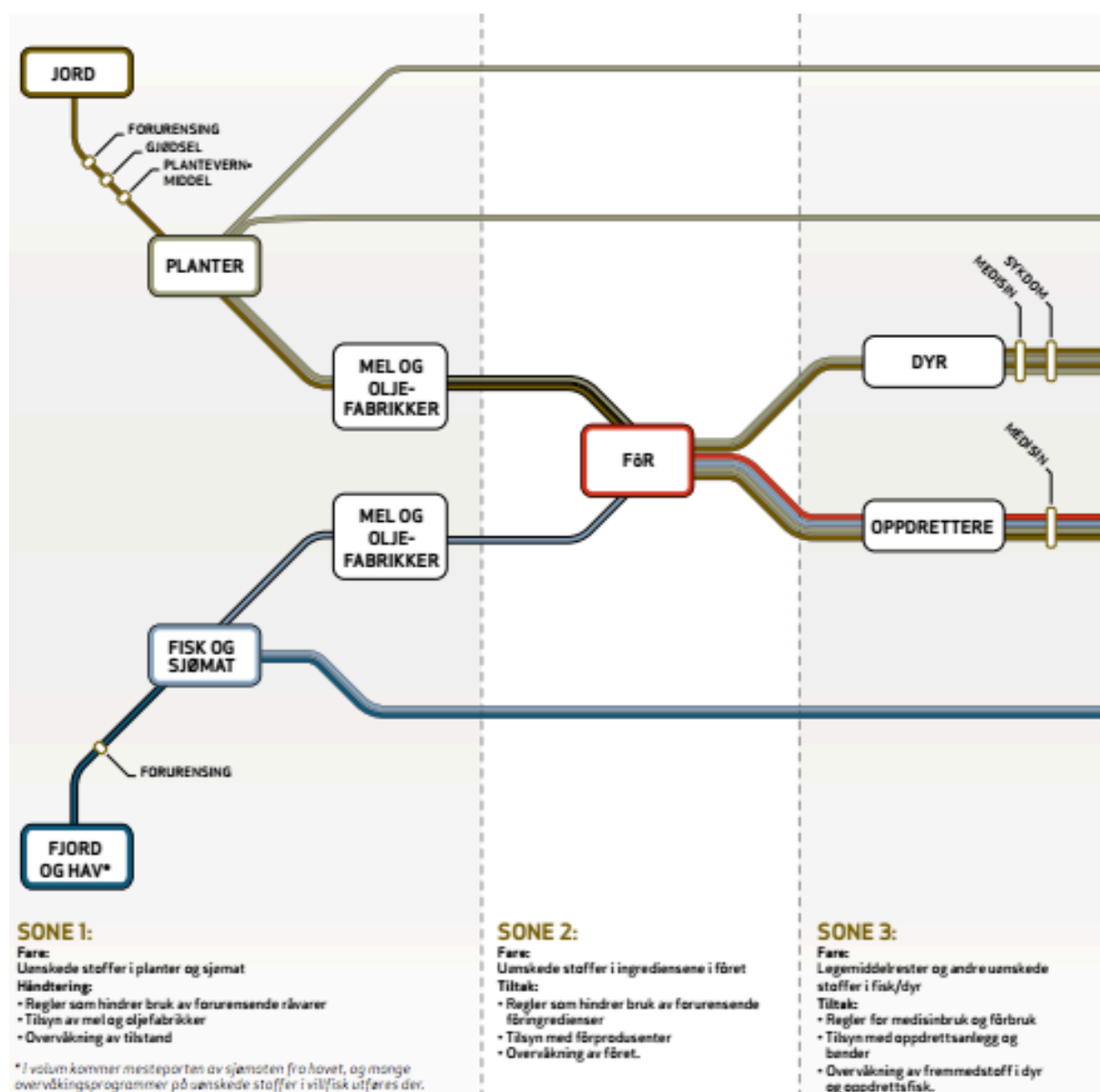
¹⁷ Standing Committee on the Food Chain and Animal Health

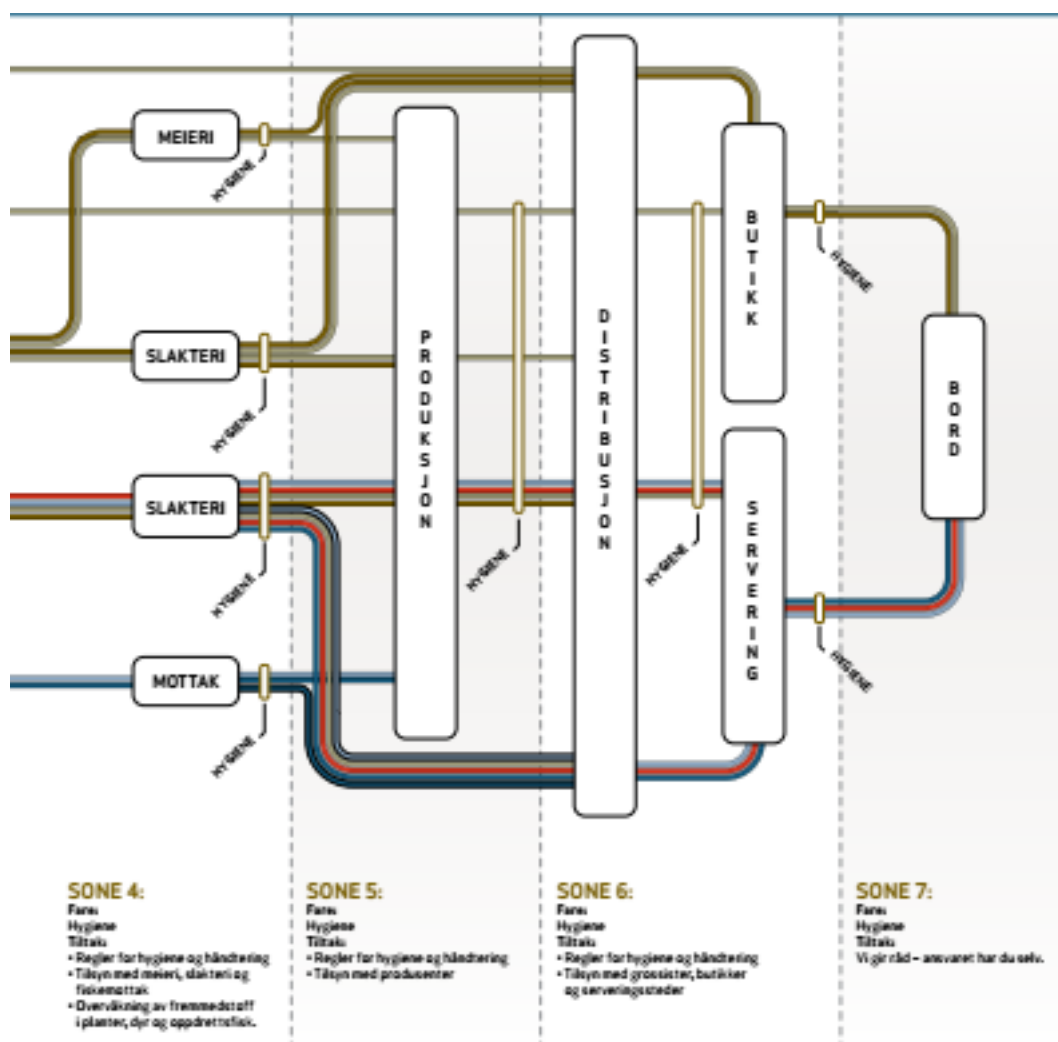
Ugland og Veggeland påpeker at da det indre markedet ble en realitet, oppstod et behov for en strengere regulering innenfor matsikkerhet (Ugland & Veggeland, 2006) . I 1989 kom de to viktigste direktivene på mat og veterinærkontroll. De veterinære grensekontrollene og kontroll EU-landene seg imellom, forsvant samtidig som kontrollene til tredjeland ble sterkere, altså land utenfor EU (Veggeland, 2011, s. 16) (Ugland & Veggeland, 2006).

Skandalene medvirket i sterk grad til en forskyvning fra det sektororganiserte til et vertikalt perspektiv på forvaltning. *“The new approach to food safety also implies that closer and more coherent inspections will be performed vertically along the food chain; from farm to fork”* (Ugland & Veggeland, 2006, s. 154).

Dette vertikale perspektivet på matsikkerhet kan illustreres gjennom de to figurene under som viser hele produksjonskjeden i matproduksjon, fra fjord og jord og frem til bordet vårt. Kjeden består av alle aktører som er involvert i matproduksjon og distribusjon. Med et fokus på hele kjeden, kom også biproduktene inn i produksjonskjeden som viktig bestanddeler. Alt avfall fra dyr som ikke brukes direkte til mat, må håndteres på en sikker måte. Derfor kaller også MT tilsynet sitt for et *risikobasert* tilsyn, noe som vi kommer tilbake til under prinsipper i matforvaltningen.

Figur 2 og 3: Helkjedenettet – Fra jord til bord





Kilde: MTs årsrapport 2013

Kommisjonen fikk i 1991 en nøkkelrolle med henblikk på matkontroll og inspeksjoner gjennom etablering av *The Office of Veterinary and Phytosanitary Inspection and Control (OVPIV)* som da lå under DG Agriculture¹⁸, men plassert i Irland. På bakgrunn av BSE-skandalen ble dette organet etter flere års prosess på nittitallet omorganisert og plassert som en egen enhet i DG SANCO¹⁹ med navnet *The Food and Veterinary Office (FVO)* (Ugland & Veggeland, 2006).

Det var også en uheldig rollesammenblanding at de som satt med den vitenskapelige kunnskapen samtidig var en del av forvaltningsenheten. Det organet som vurderte risikoen, skulle ikke regulere risikoen og forvalte regelverket. Derfor ble European Food Safety

¹⁸ General Direktoratet for Landbruk i Kommisjonen

¹⁹ DG Health and Consumer Protection. Se organisasjonskartet i vedlegg 3

Authority (EFSA) opprettet i 2002 som en uavhengig instans uten forvaltningsansvar i EU, på samme måte som Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) ble opprettet i Norge. Før MT ble opprettet i 2004 satt Statens næringstilsyn både med vitenskapsdelen og forvaltningsdelen. Det vil si at det var det samme organet som vurderte risikoen, som også satt med forvaltningsansvaret for regelverket (Informant FHL). Dette medførte en uheldig sammenblanding av roller, noe matskandalene var et utslag av. Derfor var det i moderniseringen av forvaltningen, viktig å skille roller. I dag kan VKM overprøve departementene, og EFSA kan overprøve lovgivende myndighet i EU. Med MTs opprettelse ble viktige reguleringsoppgaver som politikkutforming og forvaltning overført fra departement til MT som underliggende organ. Fiskeridirektoratet og Helsedirektoratet som er underliggende organer til henholdsvis NFD og HOD har fått reguleringsoppgaver knyttet til henholdsvis fiskeri- og havbruksforvaltningen og helse- og sosialforvaltningen (St.pr. nr. 1, 2003). Forskriftskompetansen er innenfor matfeltet gjennom matloven delegert til de tre matdepartementene som igjen har delegert dette videre til MT. Tilsynet med regelverket er gjennom matloven delegert direkte til MT (Informant C, MT). Det kommer tydelig frem i de årlige tildelingsbrevene fra regjeringen ved LMD, at MT skal oppnå regjeringens mål innenfor matpolitikken gjennom utvikling av regelverk, innhenting av kunnskap og gjennom å analysere tilstanden innenfor matfeltet, drive veiledning og kommunisere ned både aktører og befolkning samt føre tilsyn.

“Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet legger stor vekt på at de ulike elementene i reformen ses i sammenheng og gjennomføres parallelt slik at det sikres en mest mulig helhetlig og enhetlig gjennomføring av reformen. Det arbeides derfor med sikte på at ny matlov skal kunne tre i kraft samtidig med at Mattilsynet og vitenskapskomiteen opprettes 1.1.2004” (Stortingsproposisjon nr. 1, tillegg nr. 8 2003). Loven trådte i kraft 1. januar 2004. med det formål ”å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse. Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet” (Matloven, paragraf 1, 2004)²⁰. Det eneste politiske fokus som MT kan oppleve i

²⁰ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-12-19-124>

forbindelse med biproduktforordningen, er at biproduktforordningen gjennomføres innenfor rammen av matloven (Informant B, MT).

Da MT ble opprettet var det en fusjon av fire statlige etater²¹ i tillegg til 89 kommunale næringsmiddeltilsyn. MT består i dag av tre forvaltningsnivåer: MT hovedkontor er delt på 6 steder, Oslo, Bergen, Sortland, Brumunddal, Ås og Sandnes, regionleddet med 8 kontorer og distriktsleddet med 54 kontorer. De empiriske funnene til oppgaven er hentet hovedsakelig fra Regelverkavdelingen, men også noe fra Tilsynsavdelingen, de to hovedavdelingene i MTs hovedkontor i Oslo. Distriktskontorene utfører praktisk talt alt utøvende tilsyn, og utgjør derfor grunnpilaren i MT. MT har ca. 1300 årsverk.²² LMD, NFD og HOD er eierdepartementene, mens LMD sitter med det forvaltningsmessige ansvaret og administrerer MTs budsjett via årlige tildelingsbrev. I tildelingsbrevet er det et spesielt fokus rettet mot internasjonalt arbeid. Brevene legger premissene for MTs prioriteringer og arbeid. Andre viktige styringsdokumenter for MT er forutsetningene som lå til grunn for matforvaltningsreformen, jf. St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) og Ot. prp. nr. 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

Internasjonalt arbeid

Siden grunnlaget for størstedelen av regelverket utvikles internasjonalt, er det internasjonale arbeidet grunnleggende for at regjeringen oppnå sine mål innenfor matfeltet. St.meld.nr. nr. 23 (2006-2006) etablerte europapolitikken som satsningsområde i utenrikspolitikken. Regjeringen skulle offensivt ivareta norske interesser overfor EU. Departementene ble pålagt å utarbeide egen planer for sitt arbeid overfor EU. På det internasjonale området må MTs prioriteringer følge Matdepartementenes *Plan for internasjonalt arbeid på matområdet* og den felles *Europastrategien på matområdet* som nå er under oppdatering med ferdigstilling i 2014, jf. årets tildelingsbrev fra LMD²³. Det fremkommer at oppfølgingene av forpliktelsene etter EØS-avtalen må prioriteres av MT. Deltakelse i internasjonal kunnskap- og regelutvikling sikrer en nødvendig kompetanse for MT, men denne deltakelsen muliggjør også en målbæring og en ivaretagelse av norske synspunkter og interesser i relevante fora.

²¹ Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Fiskeridirektoratets sjømattilsyn

²² Randi H. Karlsen arkivlogg, MT, : <http://arkivbloggen-arkiv.blogspot.no/2011/04/generell-presentasjon-av-mattilsynet.html> (Lest april 2015)

²³ http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Brev/Tildelingsbrev_Mattilsynet_2014.pdf (lest 27.april 2014)

I de årlige tildelingsbrevene vektlegges et målrettet nettverksarbeid og å bidra til gode fellesskapsløsninger slik at Norge fyller rollen som en positiv medvirker. Matdepartementenes felles plan for internasjonalt arbeid og europastrategien legger føringer og gir prioriteringer for MT. Koordinert og god forberedt deltakelse i internasjonale fora er avgjørende for å lykkes, i tilsynets arbeid med å utvikle regelverk i tråd med norske interesser. MT må videreføre og videreutvikle koordineringen i internasjonale fora, samt utvikle regelverket i tråd med de nasjonale interessene. Dette gjøres gjennom blant annet med rapportering til departementene også i de tidlige fasene av regelverksutviklingen. Tidlig og aktiv dialog med alle relevante interessenter og sektormyndigheter er viktig for å identifisere og håndtere aktuelle problemstillinger. Tilsynet skal i samarbeid med departementene påse at det er konsistens mellom de norske synspunktene og posisjonene som presenteres i ulike internasjonale fora. ”Koordinering og avklaring blir på denne måten en viktig del av regelverksarbeidet” (Veggeland, 2011, s. 19-20).

4.2.4 Prinsipper for moderne matforvaltning

Moderne matforvaltning skal være *kunnskapsbasert*, noe som innebærer at det skal foreligge et vitenskapelig grunnlag som peker på hva som er riktig når det gjelder mattrygghet. I tillegg skal den være *risikobasert*. Det vil si at eventuell risiko må identifiseres, før den blir regulert og deretter kontrollert gjennom forvaltning av regelverket.

Derfor blir moderne matforvaltning bygd opp etter risikoanalyseprinsippet som består av tre deler (Informant FHL):

- *Risikovurdering* er en vitenskapelig beregning av faktisk risiko for folke- eller dyrehelse som gjøres av vitenskapskomiteer eller ekspertpaneler. I Norge er det VKM, som ligger under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), som gjør dette. VKM har som oppgave å gjøre uavhengige, vitenskapelige risikovurderinger for MT og Miljødirektorat, og er kontaktpunkt for EFSA i EU. Videre oppnevnes det andre ekspertgrupper på risiko ved behov. Risikovurderingsarbeidet resulterer i ulike vitenskapelige rapporter som lages på hvert nivå (globalt, regionalt og nasjonalt). Disse brukes så av risikohåndtererne som er forvalterne av regelverket. (i Norge er HOD forvalter på folkehelsedelen, NFD og MT på fiskehelse og på landdyrhelse så er det LMD og MT) På EU-nivå er det Kommisjonen og EFTA Surveillance Agency – EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som er forvaltere). Beskyttelsesnivået i et land eller

område er en politisk beslutning. For eksempel kan dette være bestemt av hvor mange dødsfall vi kan si er akseptable/uunngåelig på grunn av ulike grunner som en spesiell bakterie ved matproduksjon.

- *Risikokommunikasjon* omfatter hvordan dette kommuniseres til forbruket. Det var nødvendig med et helt skarp skille mellom vurdering av risiko og håndtering.²⁴
- Regelverket skal være *proporsjonalt*, slik at reguleringen gjør at konsekvensen av reguleringen for den parten som blir berørt, står i forhold til effekten på reduksjon av risiko på folke- og dyrehelse.

4.2.3 Det veterinære område inn i EØS-avtalen

Eksport er viktig for norsk sjømat. Hvis man kun ser på matproduksjonen på dyresiden, eksporterer vi 95 % av produksjonen av sjømat. Ser vi derimot på total produksjon av kjøtt i Norge, inkludert storfe, gris, fjørfe, småfe og sjømat så utgjør kjøttproduksjon på landdyr rundt 5 % av den totale kjøttproduksjonen i Norge hvorav der 95 % igjen blir eksportert. Annen norsk mat eksporteres bare med eksportstøtte (FHL). Vi eksporterer til 150 land, og det er derfor essensielt at det er en nasjonal kontroll over eksportvilkårene for å unngå handelshindringer gjennom iverksettingen av EØS-regelverket. Eksport er derfor holdt utenfor EØS-avtalen. Derfor forutsettes det at det i alle forordninger legges inn tilpasningstekster før behandling i EØS-komiteen.

Etterhvert fikk vi en økonomisk, interessedrevet tilpasning til EU nettopp med bakgrunn i den betydningen eksport av sjømat har til EU-markedet. Allerede året etter at EØS-avtalen trådte i kraft, ble regjeringen nødt til å innlede dialog med EU om en utvidelse av EØS-avtalen med det veterinære området. Dialogen kom på bakgrunn av problemer norsk sjømateksport opplevde ved ressurskrevende tollpasseringer inn i EU. Da regjeringen ble klar over konsekvensene for norsk sjømateksport, så valgte norske myndigheter å tilpasse det norske regelverket til EU ved å utvide EØS-avtalen. (Veggeland, 2011) Landbruk og fiske er holdt utenfor EØS-avtalen, noe som gjør Norge litt annerledes i matpolitikken. Likevel kan Norge kompensere for tap av kontroll og innflytelse gjennom et aktivt europeisk samarbeid ved å delta i forberedende arbeid i Kommisjonen og ved å samarbeide og bygge koalisjoner blant annet med de nordiske landene i internasjonale organer (Veggeland, 1999).

²⁴ Rådet og EFSA er helt adskilte enheter, og tilsvarende er Vitenskapskomiteen for mattrygghet helt selvstendig i forhold til departement og Mattilsynet

Alt som omfatter dyrehelse både på landdyr og akvatiske dyr, samt mattrygghet har blitt inkludert gjennom det veterinære området som kom med i 1998 i artikkel 118 i EØS-avtale (Hjaltested & Thorkildsen, 2012). I dette ligger dyrevelferd og smittehensynet i behandling av biproduktforordningen. Biprodukter er det som ikke kan brukes til humant konsum i matproduksjon av animalske råstoffer eller annen produktproduksjon av animalske råstoffer.

4.2.4 Fra direktiv til forordninger

Forskyvingen fra et sektororganisert perspektiv til et horisontalt perspektiv skal bidra til en helhet i næringskjeden. Videre er det behov for å sikre et harmonisert marked gjennom stadig flere forordninger. *”The EU has also decided that food legislation, to a larger extent, should be issued as regulations instead of directives in order to avoid the problems and transportation of EU rules into national law”* (Ugland & Veggeland, 2006, s. 153). De nasjonale myndighetene har som et resultat av denne type lovgivning, et antatt mindre handlingsrom. Handlingsrom er den evne og mulighet nasjonalstaten har til å påvirke forslag til EU-vedtak og iverksetting av disse.

Forordninger er bindende i hele lovens ordlyd i kontrast til direktiv som kun er bindende i sin målsetting. *“Det var en enighet at på noe så grunnleggende viktig som å beskytte folkehelse på ganske alvorlig risiko, og i tillegg til at EU var blitt så stor, så var det i mot all sunn fornuft å tillate nasjonalt handlingsrom på vurdering av risiko så lenge man har et indre marked hvor man kan omsette fritt uten helsetester og importkontroll”* (Informant, FHL).

Dette gjenspeiles også i antall forordninger innenfor matfeltet. Ifølge NOU 2012:2 anslås det at matfeltet står for ca. 40 % av rettsaktene i EØS-avtalen (Saksbehandler ESA). ESA kan opplyse at det innenfor det som er klassifisert hos ESA som veterinært, det vil si dyrehelse (offentlig kontroll, importregelverk, etc.), mat (tilsetningsstoffer, grenseverdier for reststoffer, etc.) og dyrefôr er det ca. 180 direktiver som for tiden er i kraft samt ca. 850 forordninger. Det må sies at mange av forordningene er svært enkle. Eksempelvis er det omtrent 350 på fôrområdet som stort sett gjelder godkjenning av et enkelt tilsetningsstoff til dyrefôr (Saksbehandler, ESA). Dette viser en tendens til at rettsakter i EU mer og mer vedtas som forordninger.

Både på det europeiske og nasjonale nivået ble tenkt sirkulært gjennom å følge produktene fra jord til bord og så til jord igjen. Biproduktene ble nå en del av næringskjeden (Informant, LMD). *“Alle som produserer mat av animalske råstoffer, eller lager produkter som*

inneholder denne type råstoff, blir eier av et biproduktbiproduktforordningen det øyeblikket varen ikke lenger kan gå til humant konsum. Biproduktregelverket vil da gjelde for videre håndtering av animalske biprodukter. Regelverket har omfattende bestemmelser om hvordan et animalsk biprodukt skal håndteres fra det oppstår og til det ikke lenger er omfattet av regelverket”²⁵.

Som en del av omleggingen av nytt regelverk innenfor matfeltet og som en konsekvens av BSE-skandalen, kom så den første forordningen i 2002, Biproduktforordningen. Fem år etter at den ble vedtatt i EU²⁶, kom den på plass i Norge. Nå er det en ny som venter på innlemmelse i EØS-avtalen og det er den denne oppgaven følger.

4.2.5 Forordninger

“I utgangspunktet er det ikke så stor forskjell på forordning og direktiv – prosessmessig er det det samme. Det som er utfordrende, er å ta inn forordninger som full lovtekst. På mange måter er økningen i forordninger en fordel, da regelverket blir mer likt eller konformt i hele Europa” (Informant, NHO).

Forordninger kan deles inn i to typer: rammeforordning og teknisk forordning.

- Rammeforordningene blir vedtatt på politisk nivå, dvs. av Europaparlamentet eller Rådet. Biproduktforordningen nr. 1069/2009 er en slik forordning med hovedbestemmelser. Som EØS-medlem og ikke EU-medlem, stiller Norge derfor veldig svakt i påvirkningsmuligheter, siden vi ikke deltar i noen grupper under Rådet²⁷ og dette ikke er regulert i EØS-avtalen.
- Tekniske forordninger blir vedtatt av Kommissjonen. Dem har kompetanse på dette feltet. Dette er en fordel for Norge, da Norge kan stille opp i de arbeidsgruppene landet ønsker. I tillegg har de også observasjonsstatus i den stående komiteen. Biproduktforordningen nr. 142/2011 med de tekniske gjennomføringsbestemmelsene fra 2011 for forordningen fra 2009, er et eksempel på en slik forordning. Deltagelsen i arbeidsgrupper og ekspertgrupper under Kommissjonen reguleres av EØS-avtalens artikler 99 og 100.

²⁵ http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/animalske_biprodukter/, lest april 2015

²⁶ 2002

²⁷ Council of Ministers

Følgende forordninger ventes tatt inn i EØS-avtalen i nærmeste fremtid:

- forordning (EF) nr. 1069/2009
- forordning (EF) nr. 142/2011 som endret ved forordning (EU) nr. 749/2011, forordning (EU) 1063/2012 og forordning (EU) nr. 1097/2012.

“Mattilsynet har ferdigstilt forskriften for implementering av disse rettsaktene så snart de går inn i EØS-avtalen, Vi har også forberedt gjennomføringen av endringene i direktiv 2010/63/EU (forsøksdyrdirektivet) som medfører endring i forordning (EF) nr. 1069/2009, men direktivet vil trolig tre i kraft i EØS-avtalen på et senere tidspunkt” (Informant A, MT).

Biproduktforordning nr. 1069/2009 erstattet den første fra 2002, nr.774/2002. I 2011 kom nr. 142/2011 for gjennomføring av nr. 1069/2009. I fjor hørte MT forslag til ny biproduktforskrift, biproduktforordningen som gjennomfører de store nye biproduktforordningene (EF) nr. 1069/2009 og (EU) nr. 142/2011, der den siste omtales som gjennomføringsforordningen. Oppgaven følger lovgivningsprosessen på nr. 142/2011, den tekniske gjennomføringsforordningen for nr. 1069/2009 som la de politiske rammene for biproduktene.

4.3 Oppstrømsfasen

Som nevnt innledningsvis vil begrepene “oppstrømsfase” benyttes på henholdsvis politikktutvikling (Egeberg & Trondal 2011). Begrepet vil anvendes for å se på håndteringen av politikktutformingsfasen til biproduktforordningen.

I oppstrømsfasen er det regelavdelingen i MT som arbeider med utvikling av regelverket. I det regelverket er tatt inn i EØS-avtalen, er det tilsynsavdelingen som tar det videre i det vi kaller nedstrømsfasen. I denne fasen kommer ESA inn som en overvåker av forvaltningen av regelverket i Norge. I forkant har både regelverksavdelingen og tilsynsavdelingen samarbeidet for å forberede en iverksetting med blant annet å holde kurs om det nye regelverket til resten av MT. Eventuelle ytterligere kurs blir det tilsynsavdelingen som er ansvarlig for.

Før biproduktforordningen blir lov i Norge, må den gjennom en lang prosess. Forordningene inneholder oppdaterte og detaljerte regler om håndtering av animalske biprodukter. Ny

(animalie) biproduktforskrift, som implementerer det nye regelverket vil først kunne fastsettes etter at forordningene er blitt gjeldende i EØS-avtalen. Tidligste tidspunkt for dette var planlagt til 5. oktober 2013 (Informant A, MT), men med den siste utsettelsen 4. februar 2014, er det foreløpig usikkert. Rammeforordningen nr. 1069/2011 ble vedtatt for å gjøre regelverket enklere, samt at den inneholdt flere lempelser blant annet på hva fiskefôr kan inneholde. Siden 142/2011 fremdeles ikke er innlemmet i EØS-avtalen, vil denne delen hovedsakelig ta for seg oppstrømprosessen som handler om politikkutforming. Forordningen gjennomføres som forskrift i Norge.

Norge som er en del av EØS, stiller svakere når det gjelder påvirkning av lovgivende myndigheter i EU naturlig nok. Imidlertid er graden av innflytelse ulik alt ettersom hva slags forordning og område det er snakk om.

Som tidligere beskrevet er gjennomføringsforordningen nr. 142/2011 en teknisk forordning som blir vedtatt av Kommisjonen. Her ligger påvirkningsmulighetene i aktiv deltakelse i arbeidsgruppene i tillegg til den stående komiteen i DG SANCO. MT er medlem i den arbeidsgruppen under DG SANCO som jobber med biproduktforordningen, Animal Health. I tillegg har LMD, som har det forvaltningsmessige ansvaret for matpolitikken, valgt å være med i den stående komiteen SCFACH.

Allerede når arbeidsgruppen i Kommisjonen var i gang med arbeidet til denne nye biproduktforordningen, ble det første “EØS-notatet” produsert av EFTA-sekretariatet (Informant, EFTA). “EØS-notat” er et norsk fenomen. Det som lages av EFTA-sekretariatet, er et “EFTA Standard Sheet”²⁸ som inneholder fire ja/nei-spørsmål til myndighetene i Norge, Island og Liechtenstein:

- om de mener rettsakten er EØS-relevant
- om dets tekniske tilpasninger
- om forhandlinger/unntak er nødvendig
- om det trengs konstitusjonelle prosedyrer i etterkant av EØS-beslutningen

Dette sendes ut samme uke som rettsakten er publisert i EU-tidene²⁹. I publiseringen står det om EU betrakter rettsakten som EØS-relevant eller ikke.

²⁸ Se vedlegg

²⁹ En offisiell samling av EUs lovgivning og andre offisielle dokumenter i EU institusjoner og organer som utgis hver dag fra tirsdag til lørdag på [de offisielle EU-språk](#) og som er tilgjengelig i ulike formater.

4.3.1 EØS-notatene

Når det kommer til vurderingen av innholdet i en aktuell rettsakt, overlates dette helt til EFTA/EØS-landene selv. EFTAs jurister vil se om det er rettslike forhold i to-pilarsystemet som det bør tas hensyn til. Dette er noe som foregår underveis i prosessen, etter hvert som medlemmene melder tilbake eventuelle behov for tilpasninger og/eller at de er rede til å være med på en EØS-beslutning. Hvis de er klare for en beslutning, setter EFTA opp et utkast til en EØS-beslutning som kun vil være kortfattet og ikke si noe om selve det faglige innholdet. (Informant, EFTA)

Selve EØS-notatene knyttet til biproduktforordningen lages av MT som nedfelt i tildelingsbrevene fra departementet hvert år. I tildelingsbrevene er det klare politiske styringssignaler på at disse notatene skal utarbeides så fort nytt regelverk er under utvikling i EU, og at de skal oppdateres og aktivt brukes gjennom i alle stadier i oppstrømsfasen til nytt regelverk blir innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Faktanotater og posisjonsnotater behandles og godkjennes i relevant spesialutvalg (SU) (Informant B, MT). Spesialutvalgene skal bidra til samordning mellom departementene i EØS-relevante saker som berører flere departementer (Informant, UD). I spesialutvalget på matfeltet sitter alle matdepartementene - LMD, NFD, HOD, samt at UD, FIN og statsministerens kontor har møterett. Ledelse og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departementet som har forvaltningsmessig hovedansvar innenfor matfeltet, i dette tilfellet LMD³⁰

EØS-notatene brukes som et arbeidsverktøy i EØS-spesialutvalgene for å komme frem til en norsk beslutning om EØS-relevans og eventuelt behov for tilpasninger sett fra norsk ståsted. Gjeldende EØS-notatet (se nedenfor) sendes verken til EFTA eller EU-siden, men deler av notat blir opplastet til den offentlige EØS-notatbasen på regjeringens (UDs) Europaportal (Informant, EFTA).

Selve arbeidet med EØS-notatet deles inn fire faser der navn og innholdet på de ulike notatene endres i henhold til hvor man er i beslutningsprosessen.³¹

³⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/om-eos-notatbasen/sakstrinn-2.html?id=524226> (27. april 2014)

³¹ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/om-eos-notatbasen.html?id=524179> (lest 18. mars)

1. **EØS-faktanotat:** Etter at EFTA fikk kjennskap til at Kommisjonen forberedte forslag til den EØS-relevante rettsakten nr. 142/2011 (biproduktforordningen), ble det forfattet et slikt notat som tidligere er omtalt som “EFTA Standard Sheet”³², et standardnotat som ikke skal overstige én side. Dette ble sendt norske myndigheter for en uttalelse, nærmere bestemt MT, for så å bli sendt til videre behandling og godkjenning i SU.
2. **EØS-foreløpig posisjonsnotat:** Da Kommisjonen formelt foreslo den EØS-relevante rettsakten, så skrev MT et foreløpig posisjonsnotat. Her er kravet til notat- og saksinformasjon et helt annet enn i notatet omtalt under punkt 1.
3. **Posisjonsnotatet** ble så forfattet av MT og opprettet i databasen til regjeringen den 2. desember 2013 etter behandling og godkjenning i SU. Fra EØS-notatbasen på nettet³³, kan vi hente dette posisjonsnotatet. Saksfremstillingene i dette notatet krever langt mer saksinnhold enn de tidligere notatene. Her må også tilpasningstekster knyttet til eksport legges inn. *Gjennomføringsforordningen består i hovedsak av vedlegg med nærmere bestemmelser til hovedforordningen, (EF) nr. 1069/2009. Tilleggstekst vedrørende tilpasningstekster er lagt til under overskriften “vurdering” 6. januar 2011. Bortsett fra denne tilleggsteksten ble notatet tidligere vurdert og godkjent i sin helhet. EØS-notatet ble noe omarbeidet 8. april 2013, siden forordning (EU) nr. 142/2011 skal implementeres samtidig med hovedforordningen, og departementene har ønsket en tilpasningstekst om eksport. Dette må ses i sammenheng.*

Det er fra denne fasen oppgaven har hentet inn sin empiri. Vurdering av norsk posisjon og tilråding må fremgå i denne fasen, noe som kommer frem i dette notatet. I biproduktforordningen har det vært behov for tilpasningstekster for eksport til tredje land, noe som ikke er en del av EØS-avtalen. Slike tilpasningstekster og forfatningsrettslige krav etter EØS-avtalen kommer frem her, jamfør EØS-avtalens artikkel 103, punkt 3.2. (EU/EØS-håndboken, 2012). Pr. februar 2014 er det disse tilpasningstekstene som også har ført til den siste forsinkelsen i EØS-behandlingen (Informant LMD, Informant A og B fra EU-delegasjonen, Informant A MT, Informant ESA). Da EU ikke godkjente tilpasningstekstene, ble behandlingen i EØS-komiteen 14. Februar utsatt på ubestemt tid. Saken ligger etter det i departementet nærmere bestemt UD og ikke hos MT. Når dette er

³² 15. Desember 2009

³³ http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2009/des/animalske-biprodukter.html?regj_oss=1&id=745851 (2/4-14)

sagt, så ble det ikke en omforent enighet om biproduktforordningen hos EFTA-landene før i november 2013. Dette notatet ble også betraktelig forsinket på grunn av sykmeldinger i MT i 2013 (Informant LMD).

- 4. Gjennomføringsnotatet** forfattes i fasen som kalles “rettsakter i EØS-avtalen for gjennomføring i Norge” I dette notatet angis det i hvilken lov eller forskrift rettsakten skal gjennomføres og hva slags rapporteringsforpliktelser som følger av den. Etter utsettelsen i EØS-komiteen, er dette notatet fremdeles ikke forfattet.

4.3.2 Arbeidet med tidlig varsling av EØS-relevante saker

For å sikre norske aktører et homogent marked, er det viktig at Norge følger med og helst er i forkant i lovgivningsprosessene (Informant TV-gruppen). I forbindelse med oppfølgingen av EØS-meldingen³⁴ (Meld.St. 5 om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU) har UD satt tidlig varsling av EU-initiativ i fokus for sitt strategiarbeid.³⁵ Dette kommer frem av regjeringens handlingsprogram for EU/EØS-saker 2014. ”Arbeidet med tidlig varsling er helt sentralt i regjeringens politikk for å skaffe økt innflytelse og handlingsrom i EØS-samarbeidet. Det er nå organisert slik at vi har en egen gruppe bestående av representanter for partene og regionene som sammen skal drøfte hvilke tiltak som anses mest sentrale for året som kommer” (Informant UD). UD tok 7. august initiativ til en såkalt tidlig varslingsgruppe (TV-gruppa), for å bistå departementene med ”tidlig varsling av initiativ og tiltak som fremmes av EU og som kan få viktige følger for Norge”³⁶. Gruppens første møte ble avholdt 27. august 2013. Konkret består TV-gruppa av viktige aktører i arbeidslivet og de norske regionene som arbeider aktivt med EU/EØS-saker i Brussel: LO, Unio, YS, KS, Virke, Energi Norge, samt alle regionkontorene i Brussel.

Videre kommer det frem i regjeringens arbeidsprogram for EU/EØS-saker for 2014, at for å sikre en ny dynamikk og en spredning i deltakelsen har TV-gruppen blitt etablert som et supplement til SU-lederforumet. SU-lederforumet består av lederne for departementenes spesialutvalg for de enkelte fagektorene i departementenes EØS-arbeid. Forumet skal ”identifisere utfordringer knyttet til å få tidlig nok informasjon om tiltak som vil være

³⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-5--20122013.html?id=704518>

³⁵ Regjeringens arbeidsprogram for EU/EØS-saker for 2014

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/Arbeidsprogrammet_2014.pdf (lest 4. april 2014)

³⁶ <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2013/11/21/vidar-helgesen-holdt-tett-om-skepsis-til-postdirektivet> (lest april 2014)

relevante for norsk EU/EØS-politikk; Drøfte aktuelle måter å møte utfordringene på, og identifisere «best practice» i norsk forvaltning; Fungere som informasjonsforum for framdriften i arbeidet som skal gjøre samme type arbeid”³⁷. Det er disse to gruppene som sammen har spilt inn hva som skal være regjeringens liste over prioriterte saker i arbeidet med EU/EØS-saker i regjeringens handlingsprogram.

Informanter i både EFTA-systemet og EU-delegasjonen er skeptiske til denne gruppen. “Jeg er redd dette blir en papirtiger. (...) UD kan ikke være en målbærer” (Informant A, EU-delegasjonen). EØS-sakene ligger i fagdepartementene. Det er de som målbærer arbeidet. Optimalt kan UD koordinere arbeidet knyttet til EØS-sakene, men det er fagdepartementene som har ansvaret.

Derimot sier UD at det ikke er vanskelig å skille UD's koordinatorrolle fra departementenes fagansvar. “UD's rolle er definert av det konstitusjonelle ansvaret EU/EØS-ministeren har i forhold til EU/EØS-samarbeidet. Det er et pådriveransvar, et koordineringsansvar og et saksansvar” (Informant UD). Saksansvar har UD der UD har det konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget. “Det er ikke vanskelig å skille UD's koordinatorrolle fra departementenes fagansvar (...). Det kan ofte være uenighet mellom departementene i vurdering av enkeltsakene, men da har alle departementene like stor rett til å delta i regjeringdiskusjonene, der hvor uenighetene avklares” (Informant UD). Det kommer frem både fra TV-gruppens leder i UD og fra flere medlemmer at gruppen representerer en utvidelse av nedslagsfeltet Norge kan ha i dialogen med EU-systemet utover det departement og direktorat kan ha. “Representasjonskontorene i Brussel har et bredt tilfang av tidlig informasjon og dessuten alternative påvirkningskanaler» (Medlem TV-gruppa, 2013).

TV-gruppa kan i større grad enn spesialutvalgene og deres referansegrupper synliggjøre saker som faller mellom stolene. I følge TV-gruppens leder ser gruppen ut til å være bedre egnet for en dialog som åpner for et friere forhold til “de løpende sakenes kortsiktige tyranni” (Informant A, TV-gruppa). Det er en forventning fra enkelte medlemmer at også medlemmene kan bli trukket inn i referansegruppene der det er mulig og hensiktsmessig. Listen med de prioriterte saksområdene³⁸ til regjeringen, ble til gjennom dialog med TV-gruppen, supplert med innspill fra SU-lederforumet, samt departementenes innspill til regjeringens arbeidsprogram for EU/EØS-saker.

³⁷ Regjeringens arbeidsprogram for EU/EØS-saker for 2014

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/Arbeidsprogrammet_2014.pdf (lest 4. april 2014)

³⁸ http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/Arbeidsprogrammet_2014.pdf

Oppstrømsfasen blir av UD gjennom TV-gruppen inndelt i 3 underfaser:

- *Formingsfasen*; tiltak som ikke ennå er formet som formelle lovforslag og som vi i Norge må ta initiativ til å påvirke det framtidige innholdet i.
- *Konsultasjonsfasen*: tiltak som er fremmet som lovforslag, men hvor det fortsatt er mulig å påvirke utfallet av behandlingen i Rådet, Parlamentet og Kommisjonen.
- *Tolkningsfasen*: tiltak som er vedtatt i EU, men som ikke ennå er innlemmet i EØS. Her vil formålet være å påvirke tolkninger av bestemmelser og utforske nasjonalt spillerom i forhold til norske tilpasningsbehov.³⁹

Dette tilsvarer henholdsvis fasene med EØS-faktanotat, EØS-foreløpig posisjonsnotat og posisjonsnotatet. Det er blitt sagt gjennom samtaler med medlemmer og ledelse av gruppen, at hadde denne gruppen vært etablert tidligere, hadde man kanskje unngått den forsinkelsen man ser skjer med biproduktforordningen. Imidlertid er det for tidlig å si om gruppen vil ha en effekt når det gjelder å være med i forkant i lovgivningsprosessen, den har kun eksistert i under ett år og befinner seg fremdeles i en litt utprøvende fase (Informant TV-gruppa).

4.3.3 Koordinering og posisjonering av norske synspunkter

I tildelingsbrevet⁴⁰ til Mattilsynet 2013 står det at MT skal arbeide på en slik måte at hensynet til aktørene langs hele matproduksjonskjeden ivaretas. Dette inkluderer også å ivareta markedsadgang i utlandet, noe som forvaltningsgrunnlaget i Matlovens paragraf 1 sier. Det står videre i tildelingsbrevet at politiske styringssignaler fra matdepartementene skal formidles til alle enhetene i MT, og at MT må orientere departementet tidlig om saker som kan ha politisk eller offentlig interesse. Vi ser gjennom blant annet budsjettbevilgningene at det er LMD som har det forvaltningsmessige ansvaret, men at MT har et ansvar overfor alle de tre matdepartementene.

Som eneste saksområde, er det innenfor matfeltet opprettet en egen EØS-koordineringsgruppe der hensikten er å koordinere alle synspunkt inn mot Kommisjonen slik at det oppstår enighet om hvordan man fronter sakene. “*Det er ganske stramme rutiner før møter når vi skal klarere ting*” (Informant A, MT). Denne gruppen driftes av MT og holdes møte hver fredag kl. 0900 hos MT. Her deltar saksbehandlere og noen ganger seksjonsledere fra matdepartementene

³⁹ Internt saksdokument 10.01.2014

⁴⁰ Finnes her: http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Brev/Tildelingsbrev_Mattilsynet_2013.pdf (lest 25. April -14)

LMD, NFD og HOD. Miljøverndepartementet deltar ved behov. Matråden i EU-delegasjonen deltar alltid på telefon fra Brussel. Agenda og deltakere følger sakskartet til de relevante arbeidsgruppemøter etterfølgende uke i Kommisjonen. Etter behandling i koordineringsgruppen er det saksbehandlerne fra MT som deltar i selve arbeidsgruppemøte i Brussel. Noen ganger er også departementene med. Enkelte ganger kan det skje at matråden må gå i arbeidsgruppemøtene på vegne av MTs saksbehandlere på de møtene det jobbes mot i Kommisjonen. Matråden opptrer i prinsippet alltid med mandat fra Norge.

Før MT går i arbeidsgruppemøtene som starter kl. 1000 i Kommisjonen har det alltid et møte med matråden på hans kontor kl. 0830. Der går deltakerne gjerne mer i dybden på sakene, siden saksmengden ofte er for stor til det på koordineringsmøtene. Agenda i disse møtene er for matråden å orientere om sammenfallende grenser med andre områder, generelle politiske hendelser, Island⁴¹, backloggen⁴² som har over 500 rettsakter på vent, EØS-møtene i komiteene og andre aktuelle saker. Matråden løfter saken fra MTs sakfelt opp i et fugleperspektiv for eksempel ved å ta opp hvordan blir Norge oppfattet i utlandet.

“En gang måtte jeg og MT dra ned til ansvarlig person i Kommisjonen og be dem forandre på 8-10 punkter i biproduktforordningen. Dagen etter ble nytt dokument sendt ut med våre forandringer til samtlige medlemsland fra Kommisjonen og til medlemslandene” (Informant A, EU-delegasjonen).

I forkant av EØS-koordineringsmøtet på fredagen, må MT lage noe det kaller for *“en kommentert dagsorden”* som diskuteres med departementene på torsdager kl. 12. Da deltar alle matdepartementene (Informant C, MT). Kommentert dagsorden er en dagsorden til påfølgende ukes møter som departementene har bedt om å klarere før fredagens møte. Dette er spesielt viktig for departementene, da det innenfor for eksempel dyrehelse og velferd kan være inntil 25-30 punkter som det ikke er mulig å behandle i sin helhet på EØS-koordineringsmøte dagen etter. *“Det er regjeringens politikk som føres i Brussel, det kan ikke være noe annet”* (Informant LMD). Kommentert dagsorden er saksdokumenter fra Kommisjonen, og som MT på forhånd har hentet inn kommentarer på fra interessenter som for eksempel organisasjoner) som representerer næringene med interesse i

⁴¹ På veterinær- og matområdet gjelder EØS-avtalen ikke for Liechtenstein, slik at her er det kun Island å forholde seg til.

⁴² Backloggen skiller mellom hvor mange rettsakter som ligger å venter før innlemmelse i EØS-avtalen (altså før vedtak i EØS-komiteen), og forsinkelser i gjennomføring av en rettsakt etter at den er vedtatt i EØS-komiteen. Det er det siste som gjengis i ESAs “resultattavle”. Målet er å ligge under 1% gjennomføringsunderskudd.

biproduktforordningen. Dokumentene blir så diskutert med departementene. Departementene kommer med sine innspill og kan velge å bifalle eller ikke bifalle MTs forslag. *“Noen ganger har de satt seg inn i det og noen ganger har de ikke og da prøver MT å få frem det som er viktigst i forhold til norske interesser”* (Informant A, MT).

På denne måten prøver MT sikre seg full oppbakking i oppstrømsarbeidet i Brussel. Imidlertid kan det dukke opp spørsmål som snur opp ned på dagsorden i arbeidsgruppen. Skjer det, sitter MT uten informasjon om dette på forhånd og kan derfor helle ikke opptre med føringer. Da må MT stole på sine egne vurderinger.

Ifølge en informant i MT, har forvaltningen de siste seks-syv årene blitt langt mer bevisst på hva som skjer i Brussel, og at de må være der for å påvirke. Forvaltningen har fått en mer profesjonell holdning til regelutvikling. MT bidrar mye med forslag på områder der Norge har mere kunnskap enn EU-landene selv. Videre bidrar MT også slik at utkastene ikke stopper opp eller problematiseres på grunn av dårlig språk. I arbeidsgruppen er det primært personer med naturvitenskapelig bakgrunn som deltar, ikke jurister. Tilbake på MT er det i tillegg til juristen som møter i arbeidsgruppen, også en veterinær som jobber i oppstrømsfasen (Informant C, MT)

Videre er det en enighet innenfor fagfeltet om at samarbeidet mellom departement og MT fungerer mye bedre i dag, enn det som var tilfelle bare for tre-fire år siden. *“Mattilsynet er ansvarlig for å utforme regelverket, mens departementene klarerer regelverket på overordnet nivå, inkludert klarering av offentlige høringer og evt. forbehold og tilpasninger”* (Informant, NFD). En informant i MT formulerer tilsynets kompetanse på denne måten: *“(..:)vi har autonomi og myndighet. Spisskompetansen ligger hos oss og de kunnskapsinstitusjonene⁴³ vi har avtale med”* (Informant C, MT). Videre så sier også samme informant at departementet både har kompetanse og administrativ kapasitet til å følge opp tilsynets arbeid, men at de ikke utfører samme oppgaver som MT.

I følge vår informant i LMD, så har de og MT forskjellige roller, men er sjelden uenige. *“Noen ganger oppstår det uenighet mellom Mattilsynet og departementene, spesielt i tilfeller der det er tolkningsmuligheter”* (Intervjuer NFD). Imidlertid er det alltid departementene som avgjør ved uenigheter. (intervjuer MT)

⁴³ F eks Veterinærinstituttet, Folkehelseinstituttet, Havforskningsinstituttet, NIFES og Bioforsk.

Derimot er det forbedringspotensial *“da det stadig vekk dukker opp ting som vi ser at kunne vært gjort annerledes. Men da skal vi ha litt tid på prosessene, og det går ikke an å bare være jurist. Man må ha skoen på for å vite hva som er best for Norge”* (Informant LMD).

4.3.4 Komiteer og arbeidsgrupper

Kommisjonen, som har enerett på initiativ til ny lovgivning i EU, har en egen arbeidsgruppe innenfor DG SANCO⁴⁴, Animal Health, som arbeider med biproduktforordningen. Arbeidet i arbeidsgruppen kalles den såkalte *prepipe line fasen*, forslagsfasen der regelverket utarbeides (Informant A, MT). Dette benevnes i denne studien som oppstrømsfasen eller oppstrømsarbeidet. Her bidrar MT med en utvikling av regelverket som en helhet, i tillegg til at tilsynet også drar til Brussel med føringer hjemmefra. *“Man kan ikke bare fremme sine egne ting når man er der nede. Man skal også bidra til at en gruppe klarer å komme frem til løsninger og spiller da gjerne inn andre områder”* (Informant A, MT). MT er opptatt av at man ikke kan sitte på *“egen barrikade”* for å finne gode løsninger, som en informant i MT uttalte det (Informant A, MT) Når MT jobber på mandat fra departementet samtidig som de skal bidra til felles løsninger i arbeidsgruppen, opplever de selv at *“I arbeidsgruppen jobber MT med flere hatter”* (Informant A, MT).

Arbeidsgruppen er som MT selv sier, veldig aktiv og holder ofte telefonmøter, slik at avstand ikke skal være hinder for arbeidet med lovverket. Det eneste som kan være en utfordring med telefonmøter for enkelte land er språket, siden de ikke oversettes underveis, slik det gjøres når møtene avholdes i Kommisjonen. (Informant A, MT). I 2013 holdt arbeidsgruppen tre-fire fysiske møter i Brussel og syv telefonmøter. Det er hovedsakelig personer med spisskompetanse og naturvitenskaplig bakgrunn fra reguleringsorgan i andre EØS-land som deltar i arbeidsgruppen. I arbeidsgruppen for biprodukter deltar Norge ved MT fast på lik linje med alle EUs medlemsland. Det kan skje at et departement er med, LMD, men ytterst sjelden. Animal Health er en undergruppe i SCFCAH, den stående komiteen for matkjeden. SCFCAH tar avgjørelser knyttet til hele matkjeden og dyrehelse. De stående komiteene i Kommisjonen blir også kalt for komitologikomiteer og er det *“det politiske nivået”* i Kommisjonen (Informant, LMD). I den stående komiteen, SCFCAH, har LMD valgt å være med fast. NFD deltar ikke i disse gruppene.

⁴⁴ Se eget organisasjonskart som vedlegg

I komitologikomiteer har Norge kun observatørstatus. I praksis oppleves dette annerledes. Flere informanter uttalte at innenfor fiske og dyrevelferd så konsulteres Norge alltid. Dette er områder Norge har kompetanse på. I SCFCAH, der beslutningene fattes vedrørende biproduktforordningen, opplever Norge en åpen og inkluderende holdning, der landet eller LMD i praksis også kan stille forslag (Intervjuer, Brussel og Norge). Imidlertid opplever saksbehandler for biproduktforordningen i MT at tilsynet ikke blir konsultert på noen andre områder enn fisk. På fiskehelsesiden er det en del undergående kontakt mellom MT og Kommisjonen der Kommisjonen trenger støtte av norsk forvaltning for å forstå problemstillinger og uklarheter som oppstår knyttet til fagfeltet og da spesielt fiskeområdet. Når det gjelder biproduktforordningen, er det mindre av de store fiskespørsmålene som dukker opp sammenlignet med fiskehelsesiden. Kommisjonen verken skal ha eller har administrativ kapasitet eller kompetanse til å følge opp MTs arbeid med biproduktforordningen slik departementet skal ha (Informant C, MT).

4.3.5 Uformelle nettverk og kontakter

Både departement og MT vektlegger verdien av uformelle nettverk. NFD derimot har ingen faste kontakter. De har brukt nasjonale eksperter og EU-delegasjonen ved behov.

Da MT kom inn i arbeidsgruppen som skulle jobbe med gjennomføringsforordningen fra 2011, var det allerede etablert et uformelt treffpunkt for biprodukter i forkant av møtene i Brussel i tillegg til at deltakerne i arbeidsgruppen spiser lunsj sammen. Det samme gjaldt deltakere fra andre land med fiskehelseinteresser som for eksempel Storbritannia og Danmark. Her deltar ikke MT direkte. Kontakt med lederen for arbeidsgruppen er av mer formell art på den måten at epost-korrespondanse arkiveres av begge parter. MT mener at det ikke er så store nasjonale interessekonflikter i arbeidsgruppen, men opplever derimot en del uenighet på det som omhandler fisk. Uenigheten som dreier seg om fisk knytter seg til at mange av nasjonene som ikke har fisk, har problemer med å forstå at reglene de har på landdyr ikke direkte kan overføres til fisk (Informant A, MT). Utover dette jobber arbeidsgruppen ganske bra. *“Jeg tror du heller vil møte på flere problemer på SCFCAH-nivå, for der er det ofte ikke så mange fagpersoner, men heller noen som har fått beskjed om hva de skal si i motsetning til arbeidsgruppen der folk er interesserte”* (Informant A, MT). Den stående komiteen diskuterer på et høyrere prinsipielt plan der målet er formelle vedtak basert på arbeidsgruppenes forslag. Her drøftes ikke bare saker knyttet til dyrehelse, slik som i Animal Health, men saksområder fra hele matkjeden (Informant B, MT). Når det gjelder LMDs deltagelse i gruppene, er det i SCFCAH departementet prioriterer tilstedeværelse og

det er der departementet sier noe. Her kjenner de saksbehandlerne og har opparbeidet seg et nettverk fra tidligere opphold i Kommissjonen. Deltagelse i SCFACH er viktig også for å opprettholde nettverk. Utover å møtes utenfor møter i Brussel, går mye på epost og epostutvekslinger, gjerne med saksbehandlerne i Kommissjonen. Når det gjelder biproduktforordningen, mener LMD de har klart seg bra. I tilfeller der miljøsaker kommer på sakskartet, inviteres i tillegg Miljødepartementet inn i den stående komiteen. På de uformelle arenaene sjekkes det ofte opp i hvordan andre land gjør ting, deres posisjonering inn mot formelle møter og tydeliggjøring av argumenter.

Sett fra MTs ståsted, ender tilsynet alltid opp med å gjøre mesteparten av arbeidet og tilsynet stiller derfor spørsmålsteget med om departementets deltagelse i SCFCAH er nødvendig (Informant A, MT).

4.3.6 Risikoanalyse og politisering

Regelverksavdelingen i MT gjør mye av fotarbeidet i regelverksutviklingen. Dette kommer fra informanter både i MT og i departement. Avdelingen har delegert myndighet til å fastsette forskrifter som i gjennomføringsforordningen nr.142/2011. Før gjorde departementene denne jobben selv, men nå er reguleringsarbeidet skilt ut. *“Men vi bruker masse ressurser i departementet”* (Informant LMD).

Under avsnittet om ”Prinsipper for moderne matforvaltning” i dette delkapittelet, ble det presisert hvor viktig det var å skille de ulike rollene forbundet med hvem som gjorde hva innenfor matfeltet. Det organet som vurderte risikoen, skulle ikke være det samme organet som også satt med forvaltningsansvaret for regelverket. Derfor ble European Food Safety Authority (EFSA) opprettet i 2002 som en uavhengig instans uten forvaltningsansvar i EU, på samme måte som Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) ble opprettet i Norge. Nasjonalt fungerer VKM som en viktig mekanisme for biprodukter. *”I den grad det er spesifikke norske problemstillinger knyttet til forordningen kan vi benytte VKM til å gjennomføre risikoanalyser”* (Informant B, MT). En vanlig måte å politisere saker på er å bestille en risikovurdering. Hvis MT er i tvil om at det som gjøres i Norge er riktig, bestiller tilsynet en risikovurdering av vitenskapsfolk (VKM) som setter seg sammen og går gjennom området. MTs håp er at utfallet havner i MTs favør, slik som i eksemplet nedenfor. Utfra risikovurderingsarbeidet lager VKM nasjonale rapporter som så brukes av risikohåndtererne som innenfor matfeltet i Norge er: HOD som er forvalter på folkehelsedelen, NFD og MT på fiskehelse og LMD og MT landdyrhelse. Utfra rapportene står det politiske nivået som i dette tilfelle er matdepartementene, fritt til å sette risikonivået.

Når det gjelder biproduktforordningen har MT bestilt flere slike risikovurderinger (Informant C, MT). “*Det er politikk det og*” (Informant LMD). Dette kan illustreres ved at MT bestilte en risikovurdering fra VKM, der tilsynet ville ha vurdert hvilke produksjonsbetingelser som kreves for å sikre at mel og olje fra biprodukter av klinisk frisk oppdrettsfisk ikke skal innebære risiko for smitte ved bruk i fôr til annen oppdrettsfisk. Bakgrunnen var en henvendelse fra oppdrettsnæringen der denne ønsket en lempelse i MTs krav til temperatur og tid for varmebehandlingen. Dette var igjen på bakgrunn av en rapport næringen selv utarbeidet gjennom NOFIMA i 2010.⁴⁵ Etter to henvendelser i henholdsvis 2010 og 2012 fra FHL til MT, svarer MT i brev 28/5-2012 der tilsynet påpeker at VKMs uttalelser ikke understøtter FHLs krav til temperatur og tid, men at det finner det tilstrekkelig til å redusere sin tidligere anbefaling fra 85 grader C i 25 minutter til 80/20 mot det som var FHLs ønske om 76/20. Departementet kunne ikke overprøve en slik vurdering av VKM. Dette var en løsning FHL langt på vei var fornøyd⁴⁶ med og som innebærer at det ble mindre ressurskrevende for oppdrettsnæringen å bruke biprodukter til fiskefôr, noe som representerer store besparelser for næringen. Tall fra oppdrettsnæringen viser at lakseproduksjonen genererer ca. 195 000 tonn avfall årlig (Rubin 2009), noe som representerer 65-70 000 tonn fiskemel/fiskeolje.

Et vanlig mønster når arbeidsgruppene lager utkast til rettsakt nå, er at det foreligger en vitenskapelig vurdering i EFSA. Når det gjelder varmebehandling av fiskeensilasje som nettopp beskrevet (oppmalt fiskeavfall), har EFSA vurdert den norske metoden etter VKM (Informant B, MT). Dette er et område Norge har kompetanse på og som de blir lyttet til (Informant A, MT, informant A, EU-delegasjonen). Risikoanalysen er forsøkt implementert i regelverksutformingen i Brussel. DG SANCO ved arbeidsgruppen og SCFCAH må lage regelverk som gjennomfører eller tar hensyn til disse vurderingene. Deretter har man nasjonal gjennomføring. Beskyttelsesnivået skal fastsettes politisk, noe som innebærer at det er departementet som gjør dette. ”*Ut fra dette sitter vi igjen med det nasjonale handlingsrommet, og det er en interessant bit*” (Informant LMD). Dette kommer vi tilbake til i neste del.

⁴⁵ Informasjon hentet fra risikovurderingsrapporten publisert 23/4-12 på VKMs nettsider:

http://www.vkm.no/eway/default.aspx?pid=277&trg=Content_6498&Main_6177=6498:0:31,2368&Content_6498=6187:1833830::0:6295:1::0:0

⁴⁶ <http://fhl.no/fiskemel-fra-oppdrettsfisk-klargjoring-av-krav-til-varmebehandling/>

Fokus på biproduktforordningen fra politisk ledelse er fraværende. Det er svært viktig for næringen, men ikke for politikerne (Informant A, EU-delegasjonen). Den er ikke satt opp på noen lister over prioriterte saker for regjeringen. *“Mattilsynet skal være bevisst på problemstillinger som kan ha politisk eller stor offentlig interesse. I slike saker skal departementene orienteres tidlig”*.⁴⁷ Det har det imidlertid ikke vært behov for særskilte orienteringer knyttet til saker av enkeltstående karakter som har enten politisk eller medias interesse. Derimot så er det stramme hyppige rutiner (2 dager i uken) for orienteringer og klarering på politisk nivå gjennom hele oppstrømsfasen (Informant A, MT). På tross av mye kontakt mellom det politiske nivået (departementet) og MT, opplever MT utfordringer med stadige utsettelse av biproduktforordningen (Informant A, MT). *“Embetsverket er ufattelig lojalt og tjenestevillig...men saksbehandlerne er uten myndighet og kraft til å få gjennom slike saker”* (Informant EU-delegasjonen). Embetsverket prøver i oppstrømsfasen å få brakt interesser for biproduktområdet over på sine politikere. *“Men mattrygghetsproblematikk, var det ikke mye plass til”* (Informant LMD), noe som også matråden i EU-delegasjonen pekte på.

Siden regelverket om biprodukter er så stort, påbegynte MT arbeidet med regelverket før det første EØS-notatet om biproduktforordningen kom (Informant A, MT). MT har hatt tre personer til å lage utkast til EØS-klareringen, det forskriftsutkastet som skal behandles i EØS-komiteen. Departementet har presset mye på hvordan det ønsket bestemmelsene utformet, slik at behovene for klareringer fra departementets side har vært mange (Informant A, MT).

“Og fordi det har vært en ganske viktig forskrift, så ba vi om hjelp fra Justisdepartementets lovavdeling, forskriftsenhet. Jeg satt sammen med dem i mange dager og jobbet med utkastet som vi forbedret. Med departementet ut og inn (...) disse paragrafene har blitt helt annerledes i forhold til slik jeg trodde de skulle være” (Informant A, MT). Arbeidet har tatt betraktelig lengre tid på grunn av dette. MT er underlagt departementet. Hvis MT får en instruks må tilsynet gjøre det som departementet vil, noe som absolutt skjer i følge MT; *“Departementenes ønsker har vært avgjørende ved utforming av noen av bestemmelsene”* (Informant B, MT). I dette tilfellet har MT fått beskjed på epost hvordan det ønsker visse ting. Andre ganger hvis MT er helt uenige så sender tilsynet over en oversikt over eller forklaring på hvordan det mener det faglig sett bør være. Så må departementet ta stilling til hva det mener politisk. *“Det er selvfølgelig politikk i dette selv om det er et teknisk felt”* (Informant A,

⁴⁷ Lest april 2014,

http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/statsbudsjett_2014_tildelingsbrev_til_mattilsynet.12586/binary/Statsbudsjett%202014%20-%20tildelingsbrev%20til%20Mattilsynet

MT). Våre informanter i NFD er ikke så sterkt involvert i oppstrømsfasen som LMD. NFD har heller ikke valgt å delta i noen av gruppene i Kommisjonen, men benytter heller EU-delegasjonen og nasjonale eksperter ved behov. ”Arbeidsoppgavene er faglig baserte og ikke i særlig grad styrt av politiske signaler, med mindre det gjelder prinsipielle saker eller saker av stor viktighet for sjømatnæringen” (Informant NFD).

MT har helt siden 2008 advart sjøhelse- og landhelsenæringen om problemer knyttet til visse områder, og næringen har vært tydelig på at den ikke er i stand til å etterleve et slikt regelverk. På bakgrunn av dette har MT kommet med forslag på én av disse siste paragrafene de ikke er fornøyd, og som det vet vil innebære brudd på EØS-avtalen. MT kan si hva næringen klarer, men det må være opptil departementet hva det gjør med dette, vel å merke om departementet ønsker å trasse ESA.

I oppstrømsfasen er tolkningen av lovverket som MT lager forskrift til viktig. MT sammenligner noen ganger tolkninger fra ulike aktører på internett; er disse entydige eller spriker de? Deltakere i andre arbeidsgrupper kan også bli brukt av MT for i tolkningsspørsmålet rundt forordningen. Videre så konferer de ofte med søstertilsyn i Europa om hvordan de tolker regelverk. Departementet kan i noen tilfeller ha gjort seg opp en mening om hvordan ting skal være. Imidlertid vil det være vanskelig for MT å tolke elementer i motsatt retning av hva de andre tilsynene i Europa gjør. Hvis det er sprikende oppfatninger på hvordan regelverket skal fortolkes hos de andre tilsynene i Europa, ”så er det departementet som bestemmer hvordan vi gjør det ” (Informant A, MT).

Arbeidsgruppen i DG SANCOs to formål i arbeidet med biproduktforordningen, er å bidra til en utvikling av lovverket og å tilrettelegge for en harmonisert iverksetting og anvendelse av forordningen. Hoveddelen av arbeidet i Animal Health, er å utvikle såkalte ”guidelines”(veiledningsdokumenter) og tolkningsdokumenter som skal være til hjelp for MT og iverksettingsmyndigheten i andre land, i for eksempel deres arbeid med vanskelige tolkningsspørsmål (Informant A, MT). ”MT får tolkninger og ikke føringer fra Kommisjonen” (Informant A, MT). Dette kan føre til endringer i hvordan regelverket håndteres i Norge. Hvis Kommisjonen ved DG SANCO ikke er like fornøyd med hvordan Europaparlamentet eller Rådet har utformet lovverket (rammeforordningen), lager de et eget veiledningsdokument, noe de har gjort med biproduktforordningen (gjennomføringsforordningen) og som Norge har vært en del av gjennom arbeidsgruppen. Her ligger det nyttige forklaringer på ordlyder fra råd og parlament som Kommisjonen ikke anser som gode. De påvirker MT i den grad de kommer

med tolkninger som MT anser som fornuftige, men hvis de kommer med tolkninger som er i strid med den opprinnelige ordlyden, så er det domstolen som til sist må avgjøre. Påvirkningen Kommisjonen kan ha vil derfor være ut fra hvordan MT forstår ordlyden, ifølge MT. *”Til regelverket kommer det i noen tilfeller guidelines og tolkninger fra Kommisjonen. Disse forholder vi oss til i vårt tilsyn, I den grad det kommer anbefalinger følger vi disse hvis vi mener det er formålstjenlig”* (Informant B, MT). Satt opp i mot påvirkning fra departementene, så er ofte innflytelsen derfra knyttet til de valgene MT har måtte ta. Her er det allerede overlatt til norsk stat og det nasjonale handlingsrommet og dermed kan ikke Kommisjonen blandes inn her. Samtidig har det hendt at departementet har instruert MT i å handle i strid med ordlyden, og da må MT forholde seg til dette.

4.3.7 Handlingsrom

I følge Stortingsmelding nr. 5 2012-2013, om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU, defineres handlingsrom på flere måter. Vi tar utgangspunkt i det den sier om at handlingsrom brukes om de mulighetene norske myndigheter har til å påvirke innholdet i regelverket. Import- og kontrollregelverk i EU skal ikke ha mye handlingsrom. Biproduktforordningen er derimot rettet mot brukere og indirekte mot brukere gjennom myndighet og da er det plass til flere formuleringer som legger selve gjennomføringen opp til nasjonale myndighet. Vi har tidligere pekt på at forordninger i sin helhet skal iverksettes i nasjonalstatene, og at handlingsrommet er lite. Imidlertid så er det i gjennomføringsforordningen lagt opp til mange valgmuligheter for nasjonalstatene i deres arbeid med lovverket. I arbeidet med harmonisering av lovverket i arbeidsgruppen, ble MT, som kompetent myndighet satt overfor 90 valgmuligheter der man kan lempe eller gi lettelser på lovverket i tilsynets forslag til forskrift (Informant A og B, MT).

Det er flere titalls formuleringer i biproduktforordningen der norske myndigheter kan gjøre endringer. Et eksempel fra høsten 2013 der norske myndigheter brukte det nasjonale handlingsrommet, gjaldt håndteringen av gjødsel fra slakterier i Norge. Det er en liten bestemmelse i basisforordningen som sier at det er opp til nasjonale myndigheter hvordan intensjonen i artikkel 12, som omhandler gjødsel fra slakterier, best ivaretas nasjonalt. Slakteriene ligger spredt i landet og er ganske få, noe som kan være utfordrende for næringen hvis det skulle stilles strengere krav til håndtering. Næringen har vært opptatt av at regelverket skal være proporsjonalt og at den skal få litt tilbake for at landhelsenæringen er så gode på behandling av biprodukter. Proporsjonalitet er en del av risikoanalyseprinsippet i

reguleringen som vi beskrev innledningsvis i dette kapitlet, og som sier at konsekvensen av reguleringen for den parten som blir berørt, står i forhold til effekten på reduksjon av risiko på folke- og dyrehelse. Derfor har myndighetene videreført regelverket som var før, og som innebærer at slakteriene har noen avtaler med nærliggende bønder om at slakterigjødselen kan gå dit mot at bøndene går vekk fra å dyrke visse vekster over en tidsperiode. Dette var et opplegg alle involverte var godt fornøyd med (Informant, LMD).

For MT er det viktig at det tar valgene det får fra Kommisjonen i forkant av formuleringen av forskriften til biproduktforordningen. Hvis ikke det fremkommer av forskriften hva brukeren har anledning til å gjøre, så må brukerne finne ut av dette i ettertid. Ved å gjøre ta valgene før man utformer selve forskriften; ”*slipper både forvaltning og brukere å bruke mye tid på byråkrati-dokumentasjon (...) ved at det står for eksempel at det er greit å gi råmelk til kalven min*” (Informant A, MT). Det er også en del valg som brukerne må søke på, siden svarene ikke er gitt i selve forskriften, men i de 60 paragrafene som forskriften gjelder, er dette i stor grad minimert.

Det er forholdsvis stor forskjell i hvor langt de enkelte nasjonalstatene har kommet med å ferdigstille valgene de har fått til forskrifter. Storbritannia har vært det mest effektive landet når det gjelder biproduktforordningen. Landet var klare kun noen dager etter at vedtaket trådte i kraft i EU. Fremdeles er det EU-land som ikke har klart å ta stilling til og håndtere de valgene som ligger i regelverket.

4.3.8 Høringsprosessen

En tendens de siste år er at utkast til forskrift blir sendt til høring før vedtaket foreligger. Dette gjelder ikke biproduktforordningen. ”*Dersom MT hadde valgt å høre forordningen før de var ferdig utarbeidet i EU ville det ikke vært anledning til å utnytte disse mulighetene i like stor grad*” (Informant B, MT). For at nasjonale myndigheter i størst mulig grad skulle få utnytte mulighetene i handlingsrommet som ligger i de 90 valgmulighetene der MT faktisk hadde anledning til å gi lettelse, var det viktig for MT å lage et godt utgangspunkt før forslaget ble sendt på høring.

”For å oppfylle forvaltningsloven må MT ha en høringsrunde på selve forordningen ... i tillegg til å høre de nasjonale bestemmelsene, og ikke bare informasjon på det som skjer i Brussel” (Informant A, MT). Etter at biproduktforordningen trådte i kraft i EU 4. mars 2011, la MT opp til en norsk høring 21. juni 2012 med frist i september samme år for innspill. Dette

var en av flere høringer. For å gjøre det lettere for folk å forstå det, lagde MT høringsbrev som var tematisk delt opp etter forordningens innhold. FHL⁴⁸ uttaler i sitt hørings svar at det er veldig positivt at MT sender ut forordningen til høring og at forordningen snart kan gjennomføres i Norge, mer enn et år etter vedtak ble fattet i EU.

26. oktober sender MT ut en høring⁴⁹ til med bakgrunn i noen områder som ikke var ferdig vurdert i den første høringen. Det blir sagt at denne høringen ikke vil forsinke gjennomføringen av nevnte forordninger i norsk rett. Frist for innspill til denne er 10. desember 2012. I tillegg la MT ut en del veiledning⁵⁰ høsten 2012 på sine nettsider som skulle komplementere Veilederen til biproduktforordningen fra 2007.⁵¹ Innspill og høringsinnspill fra departementene, har vært særdeles viktige i arbeidet med å ta valg som gjelder de 90 åpningene i regelverket (Informant B, MT).

Igjen vil det være nasjonal rett som setter rammene for dette og hvorvidt det er mulig å gjennomføre en høringsrunde før vedtak i EØS-komiteen foreligger.

Næringen kunne ønsket seg en tidligere gjennomføring i norsk rett på tross av at rettsakten ikke innlemmes i EØS-avtalen. *Imidlertid vil man risikere å komme i konflikt med det som faktisk er gjeldende regelverk (for å bruke dette eksempelet, her; den gamle biproduktforordningen fra 2002), dersom man forsøker å anvende nye rettsakter før de er vedtatt i EØS-komiteen. Dette vil de facto være et brudd på EØS-avtalen* (saksbehandler ESA). MT mener at tilsynet faktisk bruker det nye regelverket i dag.

4.4 Oppsummering av hovedfunn

Det er i dette kapittelet redegjort for de empiriske funnene knyttet til arbeidet med biproduktforordningen. Første halvdel er en fremstilling av matfeltet både med henblikk på organisatoriske og det innholdsmessige aspektet. Mye av empirien i denne delen er innhentet ved intervju og deretter supplert med skriftlige kilder.

⁴⁸ Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening

⁴⁹ Høringsbrev:

http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/regelverksutvikling/aktive_prosesser/horingsbrev.7404/binary/H%C3%B8ringsbrev

⁵⁰ http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/animalske_biprodukter/

⁵¹ http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_til_Biproduktfordningen.6033/binary/Veileder%20til%20Biproduktfordningen

På bakgrunn av skandaler som kugalskap og svinepest på åtti-nittitallet ble EUs matvareregulering kritisert for å være lite konsistent, fragmentert og usammenhengende. For at EU-landene kunne sikre hensynet til mattrygghet, ble det gjennomført en rekke reformer som gjaldt både politikken innhold og dens organisering på EU-nivå. Det første grepet var å vedta en omfattende matlov med overordnede prinsipper for å sikre mattryggheten. Det andre var EUs dreining mot regelverksutvikling gjennom forordninger i stedet for direktiver. Siden forordninger har direkte virkning og er bindende i hele sin ordlyd, er en nasjonale skjønnsutøvelsen mindre enn ved direktiv som kun er bindende i direktivets målsetting. Denne reformeringen innenfor matfeltet er noe som også inkluderer Norge gjennom EØS-avtalen. EØS-avtalen legger grunnen for at nasjonalt lovverk harmoniseres med EUs lovverk innenfor matfeltet. Denne oppgaven viser at på tross av at forordninger skulle medføre et innskrenket handlingsrom sammenliknet med direktiv og dermed en sterkere påvirkning fra Kommisjonen, er funnene det motsatte.

Med omorganiseringen innenfor matfeltet ble reguleringsoppgaver i 2004 skilt ut fra de tre matdepartementene Landbruks- og matdepartementet (LMD), Fiskeri- og næringsdepartementet (NFD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), og organisert på *en armlengdes avstand* gjennom etablering av Mattilsynet (MT). LMD har forvaltningsansvaret for MT og legger føringene for MTs virke gjennom årlig tildelingsbrev. Ett annet styringsdokument MT forholder seg til er den felles Europastrategien fra alle matdepartementene. MT deltar direkte i Kommisjonens oppstrømsarbeid med biproduktforordningen gjennom å delta i DG SANCOs arbeidsgruppe Animal Health som lager veiledningsdokumenter og konsensusuttalelser. Disse dokumentene skal hjelpe EØS-landene i det nasjonale arbeidet med å tolke forordningen samt innarbeide den i nasjonalt lovverk. I Norge gjøres innarbeidingen av forordningen gjennom forskrifter. LMD deltar som observatør i den stående komiteen SCFCAH Komiteen (alternativt SCFCAH) defineres som det politiske nivået, og er ikke aktiv i oppstrømsarbeidet, men vedtar alt lovverk knyttet til hele matkjeden. Norges representanter i både SCFCAH og arbeidsgruppen samt informant fra EU-delegasjonen trekker frem fiskeriområde som et fagfelt Norge høster anerkjennelse for sin kompetanse på. I motsetning til landdyr, så er det her Norge opplever å bli hørt på av Kommisjonen og bli konsultert med. .. På tross av at Norge kun har observatørstatus i SCFCAH har LMD flere ganger fått anledning til å komme med innspill i komiteen. I tillegg foregår, det en del underhåndskontakt mellom Kommisjonen og MT for avklaringer og

innspill på temaer Kommisjonen trenger Norges kompetanse på. Informanter i både SCFACH og arbeidsgruppen vektlegger verdien av nettverk i sitt arbeid inn mot møter i Kommisjonen.

På tross av den vertikale avstanden mellom departement og MT, foreligger det en sterk påvirkning fra departement i forhold til påvirkningen fra Kommisjonen. Utvikling av regelverket blir ansett som en politisk oppgave og overvåkes dermed hele veien slik at regelverket er i tråd med de nasjonale interessene. Overvåkingen gjøres blant annet gjennom stramme klareringsrutiner av MTs innspill til Kommisjonen. Europastrategien og tildelingsbrevene fremhever hvor viktig koordineringsarbeidet innenfor matfeltet er. Som eneste saksområde, er det opprettet en egen EØS-koordineringsgruppe der hensikten er å koordinere alle nasjonale synspunkt inn mot Kommisjonen slik at det oppstår enighet om hvordan man fronter sakene. I tillegg møter MT de tre matdepartementene ukentlig i forkant av EØS-koordineringsmøte. Da går de gjennom *en kommentert dagsorden* der innspill fra alle interessenter diskuteres med departementene.

Utfra forventning om lite skjønn i oppstrømsfasen, viser det seg at det nasjonale nivåets valgmuligheter og endringsmuligheter er relativt mange utfra forordningens størrelse.

MT har flere ganger endret sine forslag til forskrift etter instruks fra departementet. Endringen av utfallet fra oppstrømsarbeidet i Kommisjonen har ført til mye merarbeid for tilsynet. De gangene endringene fra departementet har gått i mot Kommisjonens føringer, har det alltid blitt enighet tilslutt mellom nasjonalt og europeisk nivå.

5. ANALYSE OG TEORETISK FORTOLKNING

5.1 Innledning

Dette kapittelet vil analysere de empiriske funnene i lys av studiens teoretiske perspektiver, for på denne måten å søke belyst den overordnede problemstillingen:

I hvilken grad er politikktutformingsfasen knyttet til biproduktforordningen innenfor matfeltet flernivåadministrert, og hva kan forklare variasjon i grad av flernivåadministrasjon?

I oppgavens avgrensning ble det presisert at studien hadde både et deskriptivt og et analytisk formål. Deskriptivt vil det utfra problemstillingen være interessant å se på hvilke aktører som påvirker politikktutformingen av biproduktforordningen.

Det teoretiske utgangspunktet er at det foreligger en FNA i oppstrømsfasen. Kapittelet vil:

- avdekke i hvilken grad FNA foreligger
- forklare variasjon i atferd hos de offentlig tjenesteansatte som jobber med forordningen.

Ved hjelp av det organisasjonsteoretiske perspektivet, vil det så forklares hvorfor en flernivåadministrasjon finner sted. Dette gjøres ved å se på de ulike individers atferd ut fra hva slags kontekst de befinner seg i. Analytisk legges det her til grunn de fem ulike forklaringsvariablene: horisontal spesialisering, vertikal spesialisering, organisatorisk duplikasjon, institusjonalisering og politisering av arbeidsoppgaver og saksområder.

5.2 Tolkning i lys av flernivåadministrasjons (FNA)-perspektivet

Perspektivet åpner opp for at beslutningsmyndigheten lokaliseres på et lavere nivå i hierarkiet enn det man kan forvente utfra den weberiankse modellen der det går en rett tjenestelinje fra departement og ned til tilsyn.

En de-kobling av reguleringsmyndighet fra departementet til MT, muliggjør en re-kobling opp mot Kommisjonen. Dette innebærer at MT blir påvirket både fra departementet og Kommisjonen, jamfør modell III.

De to første modellene kan imidlertid betraktes som idealmodeller som har en enten-eller tilnærming til hvem som påvirker MTs arbeid. Problemstillingen i studien sier implisitt at modell tre vil være den reelle modellen i oppstrømfæen til biproduktforordningen, altså to påvirkningsaktører samtidig. De to første modellene vil være en støtte for å kunne si noe om graden av FNA.

Modell I Mattilsynet påvirkes av departement – en enhattet modell

Som det fremgår av kapittel 2, forventes det ikke at kapittel 4 vil underbygge enhattethet hos MT. Ved å være organisert på “en armlengdes avstand” fra moderdepartementet antas MT å ha en viss grad av autonomi i arbeid med EØS-relaterte saker. Ut fra denne modellen vil den norske sentraladministrasjonen derimot være et lukket system som innebærer en forventning om at MT vil være uten påvirkning fra aktører utenfor den norske sentraladministrasjonen og at det opptrer derfor kun med “departementsshatten”.

Ifølge tildelingsbrevene fra regjeringen ved LMD og Europastrategien til departementene, som vist til i kapittel 4, kommer det tydelig frem at MT har en sentral rolle i regelverksutforming, eller som vi kaller det, oppstrømsfasen for EØS-saker. Med organiseringen på *en armlengdes avstand*, er all politikktutforming og forvaltning innenfor matfeltet delegert til MT. MT skal samtidig ta hensyn til føringer fra departementene og skriftlig informere departementet om saker av stor offentlig eller politisk interesse. Utover dette er det MT som har den utøvende myndigheten. Deltagelsen til MT i relevante arbeidsgrupper, som Norge er sikret deltagelse i gjennom EØS-avtalen, er også regulert gjennom tildelingsbrev og europastrategien. Det vil være en teoretisk forventning om at departementene også deltar aktivt i arbeidsgruppen: Hvis departementet ikke deltar så vil i såfall MT delta med bundet mandat og etterfølgende rapportering. Funn i kapittel 4 sammenfaller ikke helt med den teoretiske forventningen til denne modellen. Det kan skje at LMD deltar i arbeidsgruppen, men dette er ytterst sjeldent. MT har derimot en fast representant i den arbeidsgruppen som jobber med biproduktforordningen. Av de to ansvarlige departementene for biproduktforordningen, LMD og NFD, er det kun LMD som har valgt å delta i den stående komiteen for matkjeden og dyrehelse. Siden SCFACH blir ansett som det politiske nivået, er det kun LMD som sitter der, og ikke MT.

Før det kan slås fast at funnene i kapittel 4 ikke underbygger enhattethet etter denne modellen, er det imidlertid flere funn som viser noe annet.

Som det eneste saksområde innenfor EØS, er koordineringen av nasjonale synspunkt godt formalisert innenfor matfeltet. Funnene i kapittel 4 viser en grundig koordinering av matfeltet som helhet med både EU-delegasjonen, ulike departement og MT involvert. Norske synspunkter og innspill som skal fremføres i Brussel, posisjoneres i et fast EØS-møte hver uke. I tillegg kommer det frem at LMD i forkant av EØS-møte har sin interne koordinering med MT spesifikt om biproduktforordningen gjennom *den kommenterte dagsordenen*. Videre ser vi at EØS-notatene, som MT forøvrig skriver, også må behandles og godkjennes i spesialutvalget for matproduksjon⁵² som er organisert på tvers av departementene og administreres av LMD.

Disse funnene samsvarer i stor grad med den teoretiske forventningen til Modell I. På tross av organiseringen på en “armlengdes avstand”, så viser funnene i kapittel 4 at departementet har en tilsynelatende sterk føring på de synspunktene MT skal formidle i Kommissjonens arbeidsgruppe. MT er ansvarlig for å utforme regelverket, mens departement må klarere det på overordnet nivå. Den teoretiske forventningen om at MT må opptre på mandat underbygges.

Ifølge de empiriske funnene i kapittel 4, er MT opptatt av å sikre seg full ryggdekning nasjonalt i pre-pipeline (forslag)-fasen i Brussel. I blant kan det imidlertid komme opp spørsmål som snur opp ned på dagsorden i arbeidsgruppen. Da må MT stole på sine egne vurderinger. De empiriske funnene i kapittel 4 viser likevel at MT flere ganger har opplevd at tilsynet, på instruks fra departementet, i ettertid må gå inn for endringer av det arbeidet det har gjort.. Dette underbygger den teoretiske forventningen om tett oppfølging av MT i alle faser, også i ettertid. MT opptrer på mandat og må gi rapport og bli evaluert i ettertid fra departement. Hvis ikke MT opptrer med departementshatt, kan det bli nødt til å gjøre det i ettertid, noe som funnene viser har skapt mye merarbeid for MT.. MT har brukt mye tid sammen med departementet på å endre på formuleringer i forskriftene som departementet ikke er enig i

Oppsummert kan det virke som at departementet har en sterk påvirkning på MT i tilsynets arbeid med biproduktforordningen i oppstrømsfasen, noe som kan indikere en svakere grad av flernivåadministrasjon enn først antatt. Ut fra at rettsakten MT arbeider med er en forordning,

⁵² <http://www.regjeringen.no/templates/RedaksjonellArtikkel.aspx?id=524226>, lest november 2014

var det i innledningen til denne studien en forventning om at Kommisjonen har den primære påvirkningen.

Modell II: Mattilsynet påvirkes av Kommisjonen – en enhattet modell

Denne modellen i kapittel 2 skisserte en forventning om beslutningsprosesser som var sterkt bundet opp mot Kommisjonen. Dekoblingen fra departement gjennom fristilling av reguleringsmyndighet ved opprettelsen av MT muliggjør videre en rekobling opp mot Kommisjonen. Ut fra teorien vil det være en forventning om at MT vil fungere som en tilrettelegger og støttefunksjon for Kommisjonen og EUs lovgivning. Kommisjonen vil da være en direkte administrator i oppstrømsfasen. Ut fra modell II vil det være en teoretisk forventning om at det tette samarbeidet mellom kommisjon og tilsyn langt på vei vil fungere som en direkte administrasjon fra Kommisjonens side i oppstrømsfasen og at verken Kommisjonen eller MT inkluderer departementet i oppstrømsfasen. Opprettelsen av arbeids- og ekspertgrupper er endel av Kommisjonens måte å involvere direktorat og tilsyn hos medlemslandene og i EØS-området. På denne måten kan de nasjonale reguleringsorganene og Kommisjonen i fellesskap løse problemstillinger, noe som bidrar til at Kommisjonen kan sikre en harmonisert utvikling av lovverket.

De empiriske funnene viser at det MT blir direkte involvert i oppstrømsfasen gjennom deltagelse i arbeidsgrupper og ekspertgrupper. Vi ser i kapittel 4 at Kommisjonen har utvidet den nødvendige kapasitet som skal til for å involvere MT direkte i oppstrømsfasen på biproduktforordningen. Arbeidsgruppen som jobber med regelutviklingen på biprodukter, viser gjennom sin møteaktivitet at den er en aktiv gruppe som bare i 2013 hadde 3-4 møter i Brussel og 7 telefonmøter. På denne måten kan det sies at Kommisjonen har en direkte hånd inn i nasjonale reguleringsprosesser. Det kommer også frem i kapittel 4 at det er lite kontakt mellom Kommisjonen og departementet. Den eneste kontakten som foreligger er på det politiske nivået er gjennom i den stående komiteen, SCFACH. Det fremkommer i kapittel 4 at alt arbeidet med biproduktforordningen gjøres i arbeidsgruppen Animal Health før SCFACH vedtar forordningen. Dette kan dermed tolkes som at kontakten mellom Kommisjonen og departementet ikke har særlig betydning i oppstrømsfasen.

I kapittel 2 blir det pekt på hvor viktig det er at matfeltet er harmonisert i lovgivingen uten de store variasjonene fra land til land. Ser vi bort fra eksport, som ligger utenfor EØS-avtalen, er Norge fullt ut harmonisert med den europeiske lovgivningen innenfor feltet. For å sikre en harmonisert lovgivning i medlemslandene tyder funnene i kapittel 4 på at EU tenderer til en

større bruk av forordninger i stedet for direktiv innenfor matfeltet. Forordninger er som redegjort for i kapittel 2, rettsakter som innebærer mindre handlingsrom og skjønnsutøvelse hos norske myndigheter enn om det hadde dreid seg om direktiver som kun er bindende i sin målsetting. EUs økende bruk av forordninger forsterker bildet om en sterk Kommisjon der lite er overlatt til nasjonal skjønnsutøvelse i oppstrømsfasen. Imidlertid gir funnene i kapittel 4 et ganske annet bilde.

I motsetning til for eksempel et import- og kontrollregelverk som ikke overlater noe til det nasjonale handlingsrommet, er det annerledes med biproduktforordningen. Den er rettet mot brukere. Gode løsninger for brukere i ett geografisk område, trenger ikke nødvendigvis være like gode løsninger for brukere i et annet område. Det kan altså virke som at EU tolererer større grad av nasjonale variasjoner på en forordning som er rettet mot brukere. I arbeidet innenfor de 60 paragrafene biproduktforordningen er på, ble MT stilt overfor hele 90 valgmuligheter der de kunne lempe på lovverket i sitt forslag til forskrift, samt et titalls formuleringer der MT kunne gjøre endringer. Hovedvekten av arbeidet i arbeidsgruppen består i å utvikle veiledningsdokumenter og tolkningsdokumenter som skal hjelpe MT og de andre nasjonale reguleringsorganer i vanskelige tolkningsspørsmål. Dette viser at Kommisjonen ikke legger sterke føringer i MTs arbeid med forordningen, noe tilsynet selv også underbygger. Imidlertid er det vanskelig å si om dette kun skyldes at det dreier seg om en forordning og ikke et direktiv, eller om det er en forordning rettet mot brukere og ikke en import- eller kontrollforordning. Siden det i undersøkelsene til denne studien kun ble funnet en annen studie som omhandler forordninger spesifikt, er det lite å sammenligne med.

Hvis det er uenigheter mellom tilsyn og Kommisjonen om tolkninger, er det domstolen som avgjør uenigheten. Dette har ikke skjedd med biproduktforordningen. Derimot viser funnene i kapittel 4 at norske myndigheter med sin faglige tyngde innenfor feltet, kan påvirke innholdet i veiledningsdokumenter også utenfor møtene. Flere funn i kapittel 4 viser altså at Norge er en deltaker som blir konsultert og lyttet til. Innenfor fiske- og dyrehelse konsulteres alltid Norge. Dette gjelder også i den stående komiteen.

Dette gir en stor kontrast til andre fagfelt som for eksempel helsesektoren, der det er opprettet egne grupper utenfor Kommisjonen mellom deltakerlandene, der hensikten er å holde seg med et forum der deltakerlandene selv kan sette dagsorden uten Kommisjonens innblanding.

Oppsummert kan det virke som om Kommisjonen ikke legger sterke føringer på hvordan forskriftene skal se ut til slutt i Norge. Kommisjonen går forbi departementet i

oppstrømsfasen og tilrettelegger for en harmonisert lovgivning på matfeltet, slik det er en teoretisk forventning om. Det kan likevel se ut til at Kommisjonens tilrettelegging for å oppnå et mer harmonisert lovverk, ikke går på bekostning av MTs autonomi slik den teoretiske forventningen antar. Selv om det er en forordning som innebærer en forventning om et mindre nasjonalt handlingsrom, kan mye tyde på at den nasjonale skjønnsutøvelsen likevel er forholdsvis stor, noe som igjen kan mobilisere departementet og også EU-delegasjonen som det fremkommer i kapittel 4. . Funn i kapittel 4 viser at MT ikke oppfatter Kommisjonen som sitt eneste sentrum for myndighet. De empiriske funnene i kapittel 4 reflekterer en svakere påvirkning på MT fra Kommisjonen en først antatt og dermed også en svakere grad av FNA., Det fremstår som et overraskende funn at Kommisjonen ikke har en sterkere påvirkning på nasjonal forvaltnings arbeid i oppstrømsfasen med biproduktforordningen enn det departementet har, spesielt på bakgrunn av at det arbeidet med en forordning som analyseres og ikke et direktiv.

Modell III: Mattilsynet påvirkes av både departement og Kommisjonen – en tohattet modell

Den teoretiske forventningen ut fra denne modellen er at MT i oppstrømsfasen til biproduktforordningen, blir påvirket både fra departementet og fra Kommisjonen. Det er med andre ord en forventning om en FNA, som er hovedmodellen i denne studien. Modellens teoretiske forventninger, som også er betingelser for FNA, er økt kapasitet i Kommisjonen til å tilrettelegge for en direkte administrasjon i oppstrømsfasen, samt at det foreligger en vertikal spesialisering på nasjonalt nivå, noe som innebærer en fristilling av MT i dette case. Modellen muliggjør altså at MT opptrer med to hatter i det de blir påvirket både fra departementet og fra Kommisjonen. I tillegg innebærer rettsaktens natur en forventning om sterkere styringssignaler fra Kommisjonen, utfra et antatt mindre handlingsrom ved forordninger enn om det hadde vært ved direktiver.

Som vi allerede har sett, er påvirkningen fra departementet stor gjennom den sterke koordineringen av norske synspunkter som finner sted innenfor matfeltet. På tross av at MT er organisert på “en armlengdes avstand”, har departementet sterk påvirkningskraft på MTs arbeid med forordningen. Kapittel 4 har også vist at departementet er sterkt deltagende i etterkant av kommisjonsarbeidet når MT jobber med tolkningen av lovverket.

Den påvirkning Kommisjonen har på MT handler ifølge MT selv om hvordan MT forstår ordlyden i veiledningsdokumentene knyttet til 60 paragrafene i biproduktforordningen. MT er

klar på at dette ikke er føringer på hvordan MT skal utforme forskriftene i Norge. Satt opp mot påvirkning fra departementet, gir denne påvirkningen helt klare føringer på hvordan forskriftene skal utformes ifølge MT. Dette knytter seg til valgene MT har i skjønnsutøvelsen av loven. Som tidligere nevnt er de 90 valgmulighetene allerede overlatt til det nasjonale nivået, og dermed kan ikke Kommisjonen blande seg inn her. Det kan bare departementet. Samtidig, i andre tilfeller der det nasjonale nivået ikke har valgmuligheter i lovformuleringene, har det hendt at departementet har instruert MT til å handle i strid med hva Kommisjonen sier om lovformuleringer. Det er da føringene fra departementet er styrende. Til dags dato, har MT alltid kommet til enighet med Kommisjonen før det har vært nødvendig å trekke inn domstolen. Det kan virke som om departement på denne måten utfordrer det nasjonale handlingsrommet ved å utvide den skjønnsutøvelsen som ligger fastlagt gjennom de 90 valgmulighetene og endringsforslagene til lovformuleringer det nasjonale nivået allerede har.

Oppsummert kan vi si at Kommisjonen har tilrettelagt for direkte administrasjon gjennom å trekke MT inn i oppstrømsfasen på biproduktforordningen. Likevel går det frem i kapittel 4 at EUs behov for et harmonisert lovverk innenfor matfeltet ikke nødvendigvis går på bekostning av autonomien til MT. Dette ser vi blant annet gjennom den skjønnsutøvelsen MT har fått i form av flere valgmuligheter og endringsforslag til lovformuleringer MT kan gjøre i sitt forslag til nasjonal forskrift. Det kommer også tydelig frem at MT ikke har mulighet til å forbigå departementet både at MT opptrer på mandat og fordi det opplever kontroll og endringskrav på arbeidet i etterkant av Kommisjonsbehandling.

Utsagnet *“I arbeidsgruppen jobber MT med flere hatter”* (Informant A, MT), illustrerer likevel forventningen om at funnene i kapittel 4 ikke vil underbygge en enhattethet hos Mattilsynet, og at funnene i denne studien viser en FNA. Imidlertid er den svakere enn først antatt. Den teoretiske forventningen om at den primære påvirkningen kommer fra Kommisjonen sammenfaller ikke med de empiriske funnen på tross av at rettsakten det jobbes med i oppstrømsfasen er en forordning og ikke et direktiv.

5.3 Tolkning i lys av det organisasjonsteoretiske perspektivet

Studien har så langt beskrevet det som kan kalles en flernivåadministrasjon (FNA) i arbeidet med biproduktforordningen. Mattilsynet synes å forholde seg både til departement og til

Kommisjonen i oppstrømsfasen. Imidlertid er påvirkningen fra departementet sterkere enn antatt.

I denne delen skal vi se nærmere på hvilke betingelser for påvirkning som er tilstede for de ulike aktørenes – hvorfor aktørene opptrer som de gjør. Her er den enkeltes atferd sett i lys av den organisatoriske konteksten de befinner seg i, interessant. Kapittel 2 redegjør for fem ulike forklaringsvariabler. Disse antas å legge føringer for den offentlig tjenesteansattes fokus og hvordan deres arbeidsoppgaver blir utført. Siden den ansatte opptrer med en type begrenset rasjonalitet som innebærer at det er umulig for individet å ha full oversikt over alle handlingsalternativer og deres konsekvenser (Egeberg 2004, s. 120), representerer organisasjonsstrukturen en forenkling av den komplekse virkeligheten som den enkelte er en del av. Hvordan er arbeidsoppgavene organisert? Det er dette vi nå skal se nærmere på innenfor det analytiske rammeverket som ble presentert i kapittel 2.

5.3.1 Horisontal spesialisering

Som vist i kapittel 2, viser denne variabelen til en oppgavefordeling som er organisert på tvers av og mellom ulike enheter innenfor en organisasjon og mellom ulike organisasjoner. Det forventes en kontakt mellom MT og departement som en del av formålspriinsippet, samt mellom MT og Kommisjonen som en del av funksjonspriinsippet innenfor en horisontal spesialisering.

Funnene i kapittel 4 viser at både den norske sentraladministrasjonen og Kommisjonen er organisert etter formåls- eller sektorpriinsippet. På det europeiske nivået er Kommisjonen delt inn i ulike generaldirektorat, såkalte DGer som har ansvaret for hver sine felt, mens på det nasjonale nivået er den norske sentraladministrasjonen delt inn i departement med hver sine fagfelt. Videre nedover i hierarkiet er begge organisasjonene inndelt etter funksjonspriinsippet. Vi finner enheter både i Kommisjonen og i den norske sentraladministrasjonen som arbeider med lovgivning innenfor matfeltet. De empiriske funnene i kapittel 4 viser en utstrakt kontakt mellom både MT og departement, samt mellom MT og Kommisjonen. Den teoretiske forventningen om en slik kontakt kan sies å være innfridd. Kapittel 4 underbygger dette gjennom MTs deltagelse på den ukentlige “*kommenterte dagsorden*” i departementet, som er i forkant av koordineringsmøtene på matfeltet i den norske sentraladministrasjon som også MT er en del av, samt gjennom MTs deltagelse i Kommisjonens arbeidsgruppe som arbeider med biproduktforordningen i oppstrømsfasen.

Videre underbygger funnen i kapittel 4 forventningen om en felles referanseramme i lys av funksjonsprinsippet, spesielt i kontakten mellom MT og Kommisjonen. Funnene i kapittel 4 viser at de ansatte som jobber med forordningen i Kommisjonens arbeidsgruppe, og som MT er en del av, er en forholdsvis homogen yrkesgruppe bestående av personer med primært naturvitenskaplig bakgrunn supplert med jurister. Dette gir dem en faglig identitet som innebærer felles interesser. Dermed har de også lettere for å enes om felles mål. Konsensusstenkningen som kommer tydelig frem i kapittel 4, illustrerer en faglig referanseramme som medfører felles holdninger MT nødvendigvis ikke deler med departement. Kapittel 4 viser at MT ofte konfererer med søstertilsyn i andre land. Dette gjelder spesielt i tolkningen av ordlyden i lovverket. Dette underbygger forventningen om en utstrakt kontakt mellom "sektorkolleger" utover de territoriale skillelinjene, som andre søstertilsyn, "faglige byråkrater" fra andre EØS-land de møter i arbeidsgruppen og andre arbeidsgrupper. Hvis departementet ikke deler MTs syn, kan denne konfereringen bidra til å endre departementets syn i favør av MTs syn. Gjennom denne formen for horisontal spesialisering, kan bredden i den faglige ekspertisen og kompetansen spredd på tvers av territoriale grenser, noen ganger medføre at føringene fra departementet blir svakere. Arbeidsgruppen blir dermed en enklave for det oppstrømsarbeidet som ikke departement er en direkte del av. MT sier selv at det felles ansvaret det har for arbeidsgruppens arbeid i sin helhet, gjør at det kan opptre med to hatter i oppstrømsarbeidet.

Kort oppsummert viser funnene at en horisontal spesialisering muliggjør at MT kan koble seg opp mot det europeiske nivået gjennom deltakelse i oppstrømsarbeidet i Kommisjonen, samtidig som det er en del av den norske sentraladministrasjonen. Den horisontal spesialisering forsterker en påvirkningen fra Kommisjonen.

Selv om påvirkning fra andre søstertilsyn ikke er med i en teoretisk forventning av studien, nevnes det likevel kort i dette avsnittet for å forklare bedre den effekten horisontal spesialisering har på MT i deres forhold til departementet. Dette forsvares ved at deltakerne i arbeidsgruppen i Kommisjonen, kommer også fra søstertilsyn i andre land. Føringer er noe MT spesielt opplever de gangene departementet er uenig i MTs forslag til forskrift. De gangene departementene ikke er uenig med MT, så er det rimelig å anta at føringer til forskriftene vil gå på tvers av disse territoriale skillelinjene og at påvirkning også vil komme fra Kommisjonen.

5.3.2 Vertikal spesialisering

Variabelens teoretiske forventning tilsier at MT blir tildelt mer faglige og teknisk spesialiserte arbeidsoppgaver og saksområder og at departementets arbeidsoppgaver og saksområder er av mer politisk karakter. Gjennom vertikal spesialisering på, kan MT konsentrere seg om sitt fagfelt og sin ekspertise, mens departementet kan fylle sin rolle som politisk sekretariat, eller “*regjeringens forlengende arm*” som en informant kalte det. Mer spesifikt forventes det dermed en dekobling fra det politiske arbeidet i departementet. Denne vertikale avstanden mellom departement og MT vil medføre at MT blir mindre eksponert for politiske føringer og signaler.

Matloven og tildelingsbrevene fra departementet viser at regulerings- og forvaltningsoppgaver innenfor matfeltet, er delegert fra de tre matdepartementene LMD, NFD og HOD til MT. Dokumentundersøkelsen viser altså en vertikal spesialisering i den norske sentraladministrasjonen, noe som igjen skulle indikere en fristilling av myndighet og en opplevelse av autonomi for MT. Denne fristillingen fra departementet gjør at MT kan representere Norge direkte i Kommisjonens oppstrømsarbeid med biproduktforordningen gjennom deltakelse i arbeidsgruppen Animal Health..

Hittil er imidlertid ikke de fremlagte funnene fra kapittel 4 så entydige med hensyn til hvor fristilt MT i praksis er. I følge dokumentundersøkelsene er MT den utøvende myndigheten, og er å betrakte som et fagorgan på lovgivning innenfor matfeltet.. Det er knyttet en høy grad av profesjonalitet og ekspertise til MTs arbeid med biproduktforordningen. Samtidig viser funn i kapittel 4 at de offentlig tjenesteanstatte i MT blir utsatt for sterke styringssignaler fra departementet. Alle synspunkt må klareres med departementene gjennom *den kommenterte dagsorden* før MT skal fortsette oppstrømsarbeidet i Kommisjonens arbeidsgruppe. I kapittel 4 kommer det frem til dels motstridende svar rundt departementets agenda med de faste møtene. Tilsynelatende er det mye enighet, men det er tydelig at departementet vil være i førersetet. Uenigheten dreier seg om skjønnsutøvelsen innenfor de 90 valgmulighetene og titalls lovformuleringene som er overlatt til det nasjonale handlingsrommet ved biproduktforordningen. Departementet peker på et forbedringspotensial ved MTs arbeid i oppstrømsfasen. Videre viser kapittel 4 at MT har blitt tillagt en del etterarbeid sammen med departementet på områder der departementet ikke har vært enige med MT om utfallet av Kommisjonsarbeidet. Ved den type uenighet er det instruksjonene fra departementet som er

styrende. Det kan virke som at profesjonelle hensyn er utgangspunktet hos den ansatte, men at disse kan bli overstyrt av politiske hensyn.

Dette kan tyde på at den politiske styringen går helt ned på saksbehandlernivå, noe som bringer oss over på en intravertikal spesialisering på et lavere nivå, også kalt stillingsnivå. Dette er i motsetning til intervertikal spesialisering, som vi behandlet i forrige avsnittet og som er mellom ulike administrasjonsnivåer. Den vertikale avstanden vi forventer er tilstede mellom det politiske nivået og MT, synes å være kortere enn den avstanden som er mellom ansatte i høyere stillinger og ansatte i lavere stillinger. Man kunne forvente at ansatte på lavere nivå (saksbehandlernivå) ikke ble utsatt for den type styring som kapittel 4 her avdekker, og at ansatte på høyere nivå (ledere) er mer utsatt for denne type politisk styring siden de befinner seg nærmere det politiske nivået enn det ansatte på lavere nivåer gjør. Likevel er det nettopp disse som opplever en direkte styring inn i deres arbeid fra departementet. Tjenesteansatte på høyere stillingsnivå opplever ikke samme grad av kontroll som de på lavere stillingsnivå.

Det kan videre antydes små forskjeller i hvordan ansatte på høyere stillingsnivå (ledere) i MT oppfatter MTs autonomi og myndighet satt opp mot hvordan ansatte på lavere stillingsnivå i MT oppfatter dette. Tjenesteansatte på høyere stillingsnivå i MT uttrykker en sterkere opplevelse av myndighet og autonomi enn det ansatte på lavere nivå gjør. Dette samsvarer ikke med den teoretiske forventningen om at ansatte på lavere stillingsnivå er mer skjermet for politiske føringer enn de på et høyere stillingsnivå er. Disse funnene kan tyde på at det politiske nivået går sterkere inn i den utskilte ekspertisens profesjonsutøvelse enn antatt, og at skillelinjene mellom politikk og administrasjon til tider kan virke utydelige.

Oppsummert kommer det frem at en av betingelsene for FNA er tilstede gjennom en vertikal spesialisering i den nasjonale sentraladministrasjonen. Imidlertid ser vi at en fristilling av MT ikke bidrar til en sterkere påvirkning fra Kommisjonen, slik det var forventet. Derimot viser den vertikale spesialiseringen på lavere nivå at den profesjonaliteten og ekspertisen som i utgangspunktet skulle veie tyngst etter en fristilling av myndighet, ikke alltid gjør det. I det nasjonale handlingsrommet er det en sterk styring fra departementet på MTs ansatte på lavere stillingsnivå. På tross av en vertikale spesialiseringen, klarer likevel departementet å forsterke sin påvirkning på MT.

5.3.3 Organisatorisk duplisering

Med organisatorisk duplisering menes at departementet eller Kommisjonen utfører like oppgaver som MT. For å kunne utføre de samme oppgavene, må det være satt av tilstrekkelig administrativ kapasitet samt at både departement og kommisjon har den rette kompetansen til å utføre disse oppgavene. Hvis en duplisering av oppgaver fra departementet foreligger, kan det forventes, at MTs ansatte opptrer under påvirkning hovedsakelig fra departementet. Matfeltet blir administrert av flere departement, og vi kan forvente enten at det skjer en overlapping mellom hvert enkelt departement og MT eller at det foreligger en koordinering mellom departementene og at et “moderdepartement” overlapper MT. Hvis en organisatorisk duplisering ikke foreligger, forventes det at departementets administrative kapasitet vil være redusert i styringen av MT, noe som medfører en økt autonomi hos MT, og som igjen åpner opp for sterkere styringssignaler fra Kommisjonen. Hvis MT i tillegg opplever at Kommisjonen sitter både med kompetanse og kapasitet til å følge opp MTs oppgaver, vil påvirkningen fra Kommisjonen være forholdsvis sterk.

Kapittel 4 dokumenterer de tre matdepartement: NFD, LMD, og HOD. LMD har imidlertid det forvaltningsmessige ansvaret for MT og legger premissene for MT blant annet gjennom årlige tildelingsbrev. Matloven og tildelingsbrevene viser at reguleringsmyndigheten innenfor matfeltet er delegert fra departement til MT. Organisasjonskartene til henholdsvis departementene og MT understøtter at departementene ikke har en egen avdeling med regelutvikling slik MT har. Reguleringsoppgavene som er knyttet til matfeltet er delegert fra LMD som det ansvarlige og koordinerende departementet. Funnene viser at det formelt sett ikke foreligger noen organisatorisk duplikasjon mellom departementene og MT. Videre i kapittelet vil det være det ansvarlige departementet innenfor matfeltet som det henvises til når det dreier seg om departementet. Departementet har imidlertid en overordnet enhet som følger opp arbeidet til MT, men denne enheten skal ifølge de empiriske funnene fra intervjuene ikke utføre de samme oppgavene. Sammenlikner vi organisasjonskartet til DG SANCO i Kommisjonen med MTs, kan vi heller ikke her umiddelbart si at det finnes enheter som overlapper hverandre.. Enheten *Veterinary and International Affairs* som arbeidsgruppen *Animal Health* er en del av, har ansvaret for å bidra til å videreutvikle lovverk som allerede er vedtatt. Funnene i kapittel 4 viser at arbeidsgruppen ikke utvikler selve forskriftene til forordningen, men *guideance documents* eller veiledningsdokumenter som skal hjelpe MT i hvordan tilsynet kan tolke biproduktforordningen i MTs eget regelutviklingsarbeid. Imidlertid så er FNA avhengig av at Kommisjonen har et kapasitet til å delta direkte i nasjonale tilsyns

Oppstrømsprosesser. EU har nettopp gjennom reformene på nitti-tallet vært opptatt av en felles regulering for å sikre mattryggheten, noe som bruken av forordninger er en del av. Det er Kommisjonen som vedtar lovverket. Norge som EØS-land har ikke anledning til å være med på å vedta selve lovverket, men de kan delta i oppstrømsprosessen i Kommisjonen. Deretter må Norge tolke og innarbeide lovverket i norsk rett gjennom forskrifter. MT får hjelp til tolkning gjennom veiledningsdokumenter som utarbeides i arbeidsgruppen, men det er MT som utarbeider selve forskriftene. Derfor kan vi ikke si at det foreligger en duplikasjon ved at Kommisjonen og MT har overlappende oppgaver, siden de utfører ikke like oppgaver. MT viderefører arbeidet som gjøres i Kommisjonen, men de gjør ikke det samme. Det kommer også frem i kapittel 4 at det heller ikke er meningen at Kommisjonen skal ha lik kompetanse og kapasitet som MT eller til å følge MT utenom arbeidsgruppemøtene. Arbeidsgruppen er en felles arena der Kommisjonen i felleskap med MT og MTs søstertilsyn skal finne løsninger.

Ut fra disse funnene kan det sies at verken departementet eller Kommisjonen styrker sin påvirkning gjennom organisatorisk duplikasjon. Imidlertid kommer det frem gjennom intervjuene en del andre moment som gir et noe mer nyansert bilde.

Umiddelbart kan det synes som om jobben med biproduktforordningen er overlatt til MTs representant i arbeidsgruppen, og at det ikke foreligger noen organisatorisk duplikasjon mellom departement og MT. Samtidig som MT skal være et fagorgan med den integritet det innebærer, gis det likevel uttrykk for at departementet både har kompetanse og administrativ kapasitet til å følge opp tilsynets arbeid. Derfor er det nødvendig å gå litt dypere inn i hva denne oppfølgingen består i. Både departement og MT er klare på at de ikke skal utføre samme oppgaver. Ifølge intervjuer i MT skal ikke departement kontrollere deres faglige vurderinger. Som det fremkommer i dokumentanalysen, vektlegges koordinert og godt forberedt deltakelse i internasjonale fora som arbeidsgruppen i Kommisjonen. Det er det ukentlige koordineringsmøte et eksempel på. MT må utvikle regelverket i tråd med de nasjonale interessene og påse i samarbeid med departementene at det er konsistens mellom de norske synspunktene og posisjonene som MT skal presentere i Kommisjonens arbeidsgruppe. Selv om departementene ikke utfører same type arbeidsoppgaver som MT, må vi likevel se nærmere på hva salgs grad av autonomi og myndighet MT i praksis har. Det kommer fram at departementet er særdeles aktive i koordineringsfasen i forkant av saksbehandlingen i arbeidsgruppen. Departementet har sitt eget møte der alle sider ved saken og innspill fra interessenter diskuteres, noe det ikke er rom for på det faste koordineringsmøte MT avholder

med alle impliserte byråkrater. Funnene i kapittel 4 viser også at departementet er særdeles aktive i rapporteringsfasen ved at det aktivt jobber sammen med MT om de utbedringer som departementet mener bør gjøres. Departementet bruker mye ressurser for å være med i prosessene og anser det som viktig. Ser vi på profesjonen til hovedkontakten i LMD, er vedkommende i tillegg veterinær med fartstid fra Kommisjonen, den samme faggruppen som dominerer arbeidet med forordningen i arbeidsgruppen. Saksbehandleren (hovedkontakten) hos MT er jurist, mens de to andre som har jobbet og jobber med forordningen, er veterinærer. Kombinasjonen av at den overordnede kontakten i LMD er veterinær med fartstid og nettverk innenfor matfeltet i Kommisjonen, gjør at har de faglige forutsetningene som skal til for å kunne følge opp arbeidet med biproduktforordningen. Dette kan være å gå inn i faglige vurderinger som gjøres både av Animal Health, som for det meste består av veterinærer, eller vurderinger som gjøres av MT. Videre kommer det også frem i intervjuer med ansatte hos MT at LMD både har og skal ha kapasitet og kompetanse til å følge MT opp. Disse elementene kan tilsammen peke i retning av en slags ekspertiseduplisering som igjen forsterker den departementale styringen av MT.

Derimot kommer det frem i de samme intervjuene i MT at Kommisjonen verken skal ha eller har administrativ kapasitet eller kompetanse til å følge opp MTs arbeid på tilsvarende måte som departementet gjør. Det er imidlertid en del underhåndskontakt mellom MT og Kommisjonen. Som kapittel 4 viser, så blir Norge alltid konsultert når det gjelder fiskespørsmål. Norge blir anerkjent for sin kompetanse på feltet. Underhåndskontakten mellom Kommisjonen og Norge er mer av denne art, der Kommisjonen trenger støtte av norsk forvaltning i faglige spørsmål.

Oppsummert kan vi si at det ikke foreligger organisatorisk duplikasjon mellom departement og MT eller mellom Kommisjonen og MT, noe som i prinsippet skal medføre økt autonomi for MT. Likevel, hvis vi går bakenfor de formelle organisasjonskartene, er det mye som tyder på at det foreligger en slags ekspertiseduplikasjon mellom departement og MT. Empiri vi har gått gjennom i analysen, viser at denne formen for duplisering helt klart bidrar til en forsterking av den departementale styringen av MT.

5.3.4 Institusjonalisering

Institusjonalisering handler om rolleforventninger, uformelle normer og verdier som går utover det formelle rammeverket til en organisasjon. Gjennom en internaliseringsprosess vil individene sosialiseres inn i uformelle roller og dermed la seg påvirke av normer i den

konteksten individene er i. Det forventes at de offentlige tjenesteansatte vil bli påvirket av den kulturen som de blir en del av gjennom deltakelse i Kommisjonens arbeidsgruppe. De uformelle normene og verdiene blir styrende for organisasjonsmedlemmene. Dermed kan den enkelte føle en viss tilhørighet og fellesskap med begge organisasjonene og implisitt la seg påvirke av flere aktører jamfør modell III i kapittel 2.

Til nå har funnene fra kapittel 4 vist at de ulike forklaringsvariablene slår sterkt ut med tanke på påvirkning hovedsakelig fra departement. Når det gjelder denne institusjonaliseringsvariabelen, vil kapittel 4 vise om deltakelsen i Kommisjonens arbeidsgruppe er av en slik karakter at den kan sies å være institusjonalisert og dermed gi MT en følelse av tilhørighet på det europeiske nivået, samtidig som vi også vil se på de institusjonaliserte trekkene og eventuelle utslag de har på relasjonene mellom departementene og MT.

Kommisjonens arbeidsgruppe er fast etablert og har eksistert over en lengre tid. Profesjonsbakgrunnen til deltakerne gir dem en faglig referanseramme og et verdisett som innebærer at de lettere kan enes om felles løsninger og mål. Disse momentene sammen med møtehyppigheten kan tilføre gruppen visse institusjonaliserte elementer. Selv om de har blitt flere telefonmøter siste året (2013/2014) enn fysiske møter, fungerer dette bra med tanke på felles problemløsning.. Kvelden arbeidsgruppen møtes i forkant av arbeidsgruppemøtene i Brussel er viktig for sosialiseringen av gruppen. Det legges vekt på å finne omforente løsninger og da er kontakten i forkant av møtene verdifull. Med et handlingsrom som er større en først antatt, er det også åpent for nasjonale variasjoner, noe som forenkler løsningsorienteringen i arbeidsgruppen. Denne felles normen for konsensus i beslutningstakingen bidrar ytterligere til institusjonalisering av MTs deltakelse i arbeidsgruppen. Normer er, slik det er gjort rede for i teorikapitlet, et viktig element i institusjonalisering.

MT og departement er klare på at nettverk er viktig, både formelt og uformelt. Departementets utsending til den stående komiteen SCFCAH har gjennom tidligere opphold i Kommisjonen, opparbeidet seg et nettverk som gjør at vedkommende blant annet kjenner relevante saksbehandlerne. Det sjekkes ofte opp hvordan andre land gjør ting, deres posisjonering inn mot formelle møter og tydeliggjøring av momenter slik det gjøres inn mot møtene i arbeidsgruppen. Nettverket departementets utsending til SCFCAH har opparbeidet seg i Kommisjonen kombinert med anerkjennelsen Norge får på bakgrunn av sin kompetanse

innenfor for eksempel fiskespørsmål, kan være medvirkende årsaker til at utsendingen fra departementet opplever at terskelen for å kunne ta ordet i den stående komiteen er lav tatt i betraktning at Norge her kun har observatørstatus.

Uformelle verdier og roller kan nyansere denne forklaringsvariabelen. Gjennom forholdsvis lik profesjonsbakgrunn, så vil deltakerne i arbeidsgruppen ha en forholdsvis lik faglig preferanse-bakgrunn, noe som gjør at de lettere kan komme til enighet. Ved å være en del av den samme gruppen over lengre tid, forsterkes et felles verdigrunnlag som gruppen utvikler underveis. Med preferanser i profesjonsbakgrunnen vil deltakerne sosialiseres inn i de uformelle roller og dermed la seg påvirke av normene.

I en analyse som dette, er det et poeng å få frem hvordan de involverte selv oppfatter prosessen rundt institusjonalisering og hvordan denne påvirker MTs ansatte. MTs representant i arbeidsgruppen gir uttrykk for at det nasjonale hensynet kommer først. MT er opptatt av å sikre seg ryggdekning fra departement i forslagsfasen i Brussel, samtidig som departementet følger MTs arbeid tett både i forkant og i etterkant av kommisjonsarbeidet. MT har ganske stramme klareringsrutiner med departementet på forarbeidet tilsynet skal gjøre i Kommisjonens arbeidsgruppe. Funnene i kapittel 4 tyder helt klart på at MT skal være det nasjonale nivåets forlengede arm inn i Kommisjonens oppstrømsarbeid.

Forholdet MT har til departementet har helt opplagt institusjonaliserte trekk. Begge jobber tett sammen i perioder og møtes fast to ganger ukentlige. I intervjuer med MT, kommer det frem at lojaliteten går til departementet og ikke til Kommisjonen. Samtidig kan ansatte i MT få en opplevelse av å jobbe med to hatter nettopp gjennom disse institusjonaliserte trekkene som beskrevet i kapittel 2 og dette kapitlet. Hvis det kommer opp agendapunkt som går utenfor det mandatet MT har med seg fra det nasjonale nivået, må MT ta stilling til dette. Det kan virke som om tilsynet da gjør det innenfor den felles normen og referanserammen som arbeidsgruppen har opparbeidet. Samtidig virker det som om denne tette kontakten mellom departementet og MT gjør at deltakerne i arbeidsgruppen i stor grad vet hva departementet ville ønske òg i spørsmål som ikke er direkte diskutert i koordineringsmøtene i. Når MTs representanter arbeider i arbeidsgruppen vektlegger de profesjonelle hensyn innenfor de politiske rammene som er gitt. . De tenker på fellesskapet og må bidra til løsninger på andre områder utover det MT selv bringer inn, noe den felles referanserammen og konsensusstenkningen i arbeidsgruppen bidrar til. Det er i etterkant av slike beslutningsprosesser at det tydelig kommer frem hvor lojaliteten til MT går. Hvis

departementet ikke er enig i utfallet av beslutningsprosessene i arbeidsgruppen, etterkommer MT departementets instruks.

Tillitsforholdet og påvirkningen fra departement fremstår som såpass sterkt at det institusjonelle aspektet ved MTs relasjoner til Kommisjonen ikke overskygger den påvirkningen som MT får fra departementet. Likevel bidrar det institusjonelle aspektet ved MTs relasjoner til Kommisjonen, som forklaring på hvorfor MT kan opptre med to hatter. Det er MT alene som har den direkte kontakten med arbeidsgruppen, dens medlemmer, andre arbeidsgrupper og søstertilsyn. Det er MT som forbereder sakene før de kommer til *den kommenterte dagsorden* i departementet. Det er spesielt i slike tilfeller at det institusjonelle aspektet kommer tydeligst frem som forklaring på hvordan Kommisjonen kan være med på å påvirke MTs representanter i arbeidsgruppen. MT vil i møtene med departementet ha med seg et tankesett og preferanser fra Kommisjonens arbeidsgruppe som gjenspeiles i tilsynets måte å agere på i beslutningsprosessen med departementet. På bakgrunn av funnene, er det sannsynlig å anta at dette aspektet vil, gjennom normene, verdiene og rollene, ubevisst og bevisst påvirke MTs tenkemåte og handlemåte i hele dets arbeid med forordningen.

Kort oppsummert kan det hevdes at denne variabelen derfor kan være forklarende for å forstå hvordan MTs representanter kan oppleve tilhørighet til begge organisasjonene og dermed opptre med to hatter som innebærer at de blir påvirket både fra departementet og fra Kommisjonen.

5.3.5 Grad av politiserte arbeidsoppgaver og saksområder

Departementet defineres som det politiske nivået med ansvaret for regelutvikling mens MT er et utøvende fagorgan. I den grad arbeidsoppgaver og saksområder anses som politiske kan denne variabelen gi seg utslag i økt overvåking av MT s arbeid fra departementets side. Utforming av nytt lovverk handler om muligheter for mange valgmuligheter og prioriteringer. Det handler også om makt til å gjennomføre prioriteringene. Hvis regelutviklingen kan utføres med mye skjønn, kan regelutviklingen oppfattes politisk og resultere i økt overvåking fra departementets side som ønsker å ha styring på de valg og prioriteringene som gjøres. .

Handlingsrommet til departementet er antatt å være mindre når reguleringen tar form gjennom en forordning, og ikke et direktiv. Både i innledningskapittelet og i kapittel 2 går det frem at siden forordninger har direkte virkning, må reglene inkorporeres uendret i medlemsstatenes lovverk. Likevel vil det være en viss grad av skjønnsutøving i det reglene må tolkes og

innarbeides i nasjonal rett. Sammenliknet med direktiv, der det kun er målsettingen i direktivet som er bindende, vil imidlertid skjønnsutøvelsen ved forordninger være mindre. Dermed forventes det at behovet for overvåking også er mindre. Dette åpner på sin side et større rom for påvirkning fra Kommisjonen.

Gjennom 60 paragrafer i biproduktforordningen, blir MT stilt overfor 90 valgmuligheter og et titalls lovformuleringer som kan endres. Til forordning å være, kan antallet valgmuligheter og mulighet for endring av lovformuleringer, tyde på at skjønnsutøvelsen likevel ikke er så liten som først forventet. Den relativt store muligheten for skjønnsutøvelse gir seg også utslag i at departementet er særdeles aktivt når den gjelder den skjønnsutøvelsen som er overlatt til det nasjonale nivået, noe funnene i kapittel 4 blant annet viser gjennom den stramme klareringen MTs synspunkter og innspill må gjennom hos departementet før det tas med til Kommisjonens arbeidsgruppe.

I kapittel 4 blir departementet definert som det politiske nivået. Departementet er regjeringens politiske sekretariat og dermed blir EU-delegasjonen i Brussel en forlengelse av dette. Biproduktforordningen har ikke vært gjenstand for oppmerksomhet fra politisk ledelse over saksbehandler nivå i departementet, noe som fremkommer i intervjuer både i Norge og Brussel. Det er heller ikke et område som blir omtalt av media eller får oppmerksomhet fra andre politikere. Likevel viser funnene et sterkt fokus fra politisk nivå på oppstrømsarbeidet til biproduktforordningen. I intervjuer kommer det frem fra politisk nivå at oppstrømsarbeidet med biproduktforordningen blir ansett som et politisk område der departementet må ha styring på det som skjer. Det er LMD som har den koordinerende funksjonen og forvaltningsansvaret på matfeltet. Imidlertid kan det her være interessant å ta med seg den tilnærmingen NFD har til oppstrømsfasen til biproduktforordningen. Arbeidsoppgavene er ifølge NFD faglig baserte og kun styrt av politiske signaler i saker av prinsipiell karakter eller saker av stor viktighet for sjømatnæringen. Dette departementet har dermed en annen tilnærming til oppstrømsfasen enn det LMD har. Dette kan da også være årsaken til at LMD finner det relevant å delta i den stående komiteen (SCFCAH), det politiske nivået i EU-sammenheng. NFD derimot, bruker heller sine utsendinger i ekspertkomiteer og delegasjonen ved behov og deltar ikke i SCFCAH. Likevel er NFD med på *den kommenterte dagsorden* og koordineringsmøte i MT, noe som kan tyde på at det er et behov for overvåking også fra deres side.

På tross av liten offentlig oppmerksomhet, så skjer det en forholdsvis sterk påvirkning fra departementet gjennom koordinering og oppfølging. I funnene fremkommer det at siden forordningen er rettet mot brukere gjennom myndighet, er det da plass til flere formuleringer som legger selve gjennomføringen opp til nasjonale myndighet. Handlingsrommet er altså større enn først antatt, noe som kan forklare hvorfor denne variabelen får såpass utslag.

Politikk handler om prioriteringer og makt til å gjennomføre dem. MT har den utøvende myndigheten slik at de kan utforme regelverk. Hvis MT er i tvil om reguleringen er riktig kan tilsynet bestille en risikoanalyse fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) som igjen har mulighet til å overprøve departementet. MT kan for eksempel ha en annen vurdering av det risikonivået departementet setter, enn det departement selv har. I kapittel 4 ser vi at MT også kan ha andre oppfatninger enn det næringen har. Det er selvfølgelig ikke gitt at analysen går i tilsynets favør hver gang. Det kommer frem i intervjuer at MT har brukt denne muligheten til å bestille risikoanalyser flere ganger i oppstrømsfasen av biproduktforordningen og at de også, i følge departementet, har politisere arbeidet med forordningen.

Oppsummert sammenfaller den teoretiske forventningen om at MT blir overvåket dersom det er snakk om saksområder som kan oppfattes å være politiske, med de empiriske funnene. I tildelingsbrevene står det at MT må orientere departementet i saker som kan være av politisk karakter eller av stor offentlig interesse. Dette tyder på at hele reguleringsarbeidet er av politisk karakter. Intervjuer med ansatte i departement og MT underbygger dette. En informant (A) fra MT illustrerer dette på en treffende måte gjennom sitatet; *“Det er selvfølgelig politikk i dette selv om det er et teknisk felt”*. Denne variabelen kan derfor synes å styrke den departementale styringen av MT.

5.4 Konklusjon

Dette har vært en case-studie av MTs arbeid med biproduktforordningen i oppstrømsfasen. Studien har hatt både et deskriptivt og et analytisk formål. Den deskriptive delen har hatt som formål å avdekke hvilke aktører som påvirker politikktutforming av EU/EØS lovgivning i Norge, herunder den nevnte forordningen. Jobber MT primært innenfor den norske administrasjonen i arbeidet med EU/EØS-saker eller er de en del av EUs administrasjon. Analytisk er formålet å forklare atferden til offentlige ansatte ut fra et FNA-perspektiv. Hva

slags handlingsrom har norske myndigheter? Under hvilke betingelser jobber de norske forvaltningsorganene i arbeidet med EØS-saker?

Problemstillingen vil i denne delen søkes besvart ut fra hovedfunnene i studien. MT er hierarkisk underlagt de tre matdepartementene. LMD har det forvaltningsmessige ansvaret og skriver de årlige tildelingsbrevene til MT. Norske myndigheter har gjennom EØS-avtalen adgang til formell og aktiv deltakelse i oppstrømsfasen av lovverk i det indre markedet (EØS). Kommisjonen er den utøvende myndighet i EU-systemet og er den institusjonene som legger frem nye lovforslag. Med et nasjonalt matlovverk som blir såpass påvirket av EØS som det fremgår av kapittel 2, blir det å få delta i Kommisjonens arbeidsgrupper på nasjonalt nivå ansett som vesentlig for å kunne bidra til utvikling av EUs politikk. Det går tydelig frem i tildelingsbrev og Europastrategien at MT skal følge opp arbeidet med å utvikle nytt regelverk på matfeltet og med det også delta i de grupper der det er nødvendig.

Den første delen av kapittel 5 analyserte hvilke aktører som påvirket MT i oppstrømsfasen gjennom bruk av Egeberg og Trondals tre modeller. *Modell III* er hovedmodell og studiens utgangspunkt mens de to andre modellene er idealmodeller som fungerer som en slags støtte som gjør det enklere å se graden av FNA. Hovedmodellen beskriver hvordan MT blir påvirket av både departementet og Kommisjonen i oppstrømsfasen til biproduktforordningen. Dokumentundersøkelsene viser at reguleringsoppgavene er skilt ut fra departementet og delegert til MT. En de-kobling som dette kunne man forvente ville medføre større autonomi og myndighet for MT. Imidlertid er det funn i kapittel 4 som kan peke på at matfeltet er særegent sammenlignet med andre felt. Den sterke koordineringen av norske synspunkt i oppstrømsfasen som finner sted innenfor matfeltet underbygger dette. Departementet ønsker og skal spille en viktig rolle i oppstrømsfasen av lovverket. Den aktive påvirkningen fra departementet er først og fremst knyttet til de 90 valgmulighetene og titalls lovformuleringene MT er stilt overfor i forordningen. Departementet er aktivt overfor og sammen med MT innenfor de valgene og lovformuleringene som er overlatt til det nasjonale nivået. Valgene er den skjønnsutøvelsen det nasjonale nivået har i forbindelse med biproduktforordningen og som dermed gir det nasjonale handlingsrommet. Det er også gjennom å ta i bruk det nasjonale handlingsrommet at det nasjonale nivået kan gjøre en tilpasning for forskriftene i Norge.

Innledningen til studien skisserte en forventning om at handlingsrommet til norske myndigheter vil være mindre ved denne forordningen enn om det hadde vært et direktiv. EU

ønsker en homogen matpolitikk med små nasjonale variasjoner og vi ser en stor økning av forordninger som kan antas å være et virkemiddel til å bidra til nettopp dette. Biproduktforordningen er rettet mot brukere, og fokuset er derfor å finne de beste løsningene for brukerne i EØS-landene. Kommisjonen overlater tilsynelatende mer til nasjonalstatene og tillater altså nasjonale variasjoner i større grad ved en slik type brukerorientert forordning enn forordninger knyttet til for eksempel import- og kontroll. Ved større handlingsrom, kan antagelsene om et sterkere departement vise seg å stemme.

Den teoretiske forventningen til *modell I* sammenfaller tilsynelatende i stor grad med de empiriske funnene. Analysen viser et sterk departement som helt klart påvirker MT i oppstrømsfasen. På tross av organiseringen på en *armlengdes avstand*, tyder funnene i kapittel 4 på at departementet har en sterk føring på de synspunktene MT skal formidle i Kommisjonens arbeidsgruppe. MT har myndighet til å utforme regelverket, men gjør det på mandat fra departementet. Selv om ikke departement selv deltar i arbeidsgruppen, så har det gjennom stramme klareringsrutiner en sterk føring på det MT foretar seg i oppstrømsfasen. Siden det nasjonale handlingsrommet synes innskrenket i en forordning, kan det likevel ikke sies at MT kun forholder seg til departementet som et sentrum for myndighet. I de valgene og lovformuleringene der det ikke er anledning til å utøve nasjonalt skjønn, må MT også forholde seg til Kommisjonen.

De empiriske funnene til *modell II* sammenfaller ikke i like stor grad med den teoretiske forventningen som ble utledet fra modellen som tilfelle er for modell I. Likevel gjør dekoblingen fra departementet, MT mottakelig for Kommisjonens føringer og agendasetting gjennom deltakelsen i Kommisjonens arbeidsgruppe som behandler biproduktforordningen. Kommisjonen har gjennom å koble MT til seg i oppstrømsfasen via Kommisjonens arbeidsgruppe, en direkte hånd inn i de nasjonale reguleringsprosessene. Funnene tyder videre på at det er liten kontakt mellom Kommisjonen og departementet i oppstrømsfasen, noe som kan underbygge modellens forventning om at departementet blir forbigått i denne fasen. Den eneste formelle kontakten som finner sted, er kontakten gjennom observatørstatusen Norge har i SCFACH. Dit kommer biproduktforordningen først når den skal vedtas. Når Kommisjonen trekker med seg tilsynet i en aktiv oppstrømsfase uten å involvere departementet kalles det en form for direkte administrasjon. Direkte administrasjon gjør det enklere for Kommisjonen å sikre en harmonisert utvikling av lovverket ved at Kommisjonen sammen med de nasjonale reguleringsorganene, MT i dette tilfelle, løser felles problem knyttet til utvikling av regelverk. Derfor påvirker også Kommisjonen MT i oppstrømsfasen.. Imidlertid

opplever ikke MT Kommisjonen som eneste sentrum for myndighet. Skjønnsutøvelsen i kjølvannet av alle de 90 valgene og titalls lovformuleringene som er overlatt til det nasjonale nivået, gjør at MT gjennom de stramme klareringsrutinene til departementet også må forholde seg til det nasjonale nivået og departementet som myndighet. I tillegg er klareringsrutinene faste gjennom hele oppstrømsfasen og ikke kun når departementet skal ta stilling til skjønnsutøvelsen.

Til slutt ser vi at de teoretiske forventningene til *modell III* sammenfaller bra med de empiriske funnene. Dette er også hovedantakelsen i problemstillingen. Likevel kan ikke den teoretiske forventningen om en sterk kommisjon underbygges i særlig stor grad gjennom de empiriske funnene. Bakgrunnen for en slik forventning baserte seg på at forordninger er bindende i hele sin ordlyd i motsetning til direktiv som kun er bindende i sin målsetting. Dette innebærer da langt mindre mulighet for skjønnsutøvelse, og dermed et innskrenket nasjonalt handlingsrom. Funnene i kapittel 4 viser imidlertid at det nasjonale handlingsrommet kan synes større enn først forventet. Da det ikke foreligger tilsvarende forskning på forordninger, er det vanskelig å si om et slikt handlingsrom er stort relativt sett. Derimot kan det utfra den teoretiske forventningen om at forordningen er bindende i hele sin ordlyd se ut til at det nasjonale handlingsrommet er forholdsvis stort. Det kan virke som at det for departementet er viktig å med aktiv deltakelse spesielt innenfor de områdene der det nasjonale nivået har mulighet for å utøve skjønn i lovverket. Gjennom stramme klareringsrutiner har departementet en sterk påvirkning på MT i oppstrømsfasen.

Oppsummert innenfor FNA-perspektivet kan det konkluderes med at MT opptrer med to hatter i oppstrømsfasen til biproduktforordningen. Gjennom de samme betingelsene som ble stilt til modell I og II ser vi at MT blir påvirket av både departementet og Kommisjonen. Tilsynet oppfatter dermed verken departementet eller Kommisjonen som det eneste sentrum for myndighet. Kommisjonen har tilrettelagt for direkte administrasjon ved å involvere MT i Kommisjonens oppstrømsarbeid. Funn i kapittel 4 viser at EUs behov for et harmonisert lovverk innenfor matfeltet ikke går på bekostning av autonomien til MT, og at MT har et relativt større rom for skjønnsutøvelsen i oppstrømsfasen. Dette gjelder også på områder som ligger utenfor de 90 valgmulighetene og lovformuleringene som beskrevet ovenfor. Funn i kapittel 4 viser at Norges status innenfor fiskerinæringen, gjør at Norge blir konsultert og lyttet til. Innenfor biproduktforordningen, som blant annet dreier seg om hvordan resirkulere av fiskeavfall, er det et poeng å utnytte dette. Dette kan også sies å være et handlingsrom der det nasjonale nivået kan utgjøre en forskjell, noe funnene i kapittel 4 speiler. Imidlertid

fremstår det som tydelig at MT ikke har mulighet til å forbigå departementet både gjennom at MT opptrer på mandat og at det opplever kontroll og endringskrav på arbeidet i etterkant av kommisjonsbehandling.

Ut fra et FNA-perspektiv peker denne studien i retning av at departementet har den primære påvirkningen på MT. Den relative påvirkningen fra både departementet og Kommisjonen har så blitt analysert ut fra fem forklaringsvariabler (UVAR) innenfor et organisasjonsteoretiske perspektiv. Disse variablene bidro til å forklare de ansattes atferd og hvorfor de i varierende grad opptrer med to hatter.

Innenfor matfeltet kommer de *horisontale spesialiseringsprinsippene* klart til uttrykk. Både den norske sentraladministrasjonen med MT og Kommisjonen er organisert etter formåls- eller sektorprinsippet, og internt er MT organisert etter funksjonsprinsippet. Det er også en utstrakt kontakt mellom “sektorkolleger”, det være seg andre søstertilsyn, “faglige byråkrater” fra andre EØS-land de ansatte møter i arbeidsgruppen og andre arbeidsgrupper. Gjennom denne formen for horisontal spesialisering, kan bredden i den faglige tyngden noen ganger svekke betydningen av føringene fra departementet. Funnene for denne variabelen, kan være med på å underbygge forventningen om en svakere departemental påvirkning, men på grunn av den sterke norske koordineringen, er det rimelig å anta at den sterkeste påvirkningen likevel kommer fra departementet. De *horisontale spesialiseringsprinsippene* har vist seg å være betingelser som kan forklare den relative påvirkningen MT opplever både fra departementet og Kommisjonen. Spesielt gjelder dette funksjons- eller porteføljeprinsippet som forsterker en påvirkning fra Kommisjonen.

Med den *vertikale spesialiseringen*, ligger det en forventning om at MT er mindre eksponert for politiske føring og signaler på grunn av den vertikale avstanden som oppstår mellom tilsynet og departementet. MT er et fagorgan som gjennom sin ekspertise burde oppleve en stor grad av autonomi og myndighet innenfor reguleringsområdet som er skilt ut fra departementet. Funnene viser likevel at det er stramme rutiner for klarering av norske synspunkter fra departmentshold og den grad av autonomi som var forventet, er ikke særlig stor. Resultatet blir til en sterk grad av påvirkning fra departementet og en svakere grad av påvirkning fra Kommisjonen på tross av vertikal spesialisering.

I analysen kommer det frem at det ikke foreligger det vi kan kalle en *organisatorisk duplikasjon* verken mellom departementet og MT eller mellom Kommisjonen og MT. Likevel

er det elementer som tyder på at det foreligger en form for ekspertiseduplikasjon mellom departement og MT, noe som igjen forsterker en departemental styring av MT.

Analysen av *institusjonalisering* som en forklaringsvariabel til FNA viser at de ansatte preges av den kontekst de er en del av. Betydningen av å bidra til felles løsninger og konsensus i Kommisjonen blir tillagt stor verdi. Likevel fremstår tillitsforholdet og påvirkningen fra departementet som såpass sterkt at det *institusjonelle aspektet* ved MTs relasjoner til Kommisjonen ikke overskygger den påvirkningen som MT har fra departementet.

Analysen av den siste forklaringsvariabelen *politisering av arbeidsområder og sakfelt* viser at den teoretiske forventningen om at MT blir overvåket dersom det er snakk om saksområder som kan oppfattes å være politiske, sammenfaller med de empiriske funnene. Det kan det tyde på at hele reguleringsarbeidet er av politisk karakter, siden MT må orientere departementet fortløpende. Intervjuer med tjenesteansatte i departement og MT underbygger det politiske aspektet ved reguleringsarbeidet slik det blir oppfattet fra både departement og MT. Denne variabelen kan derfor synes å styrke den departementale styringen av MT.

MTs ansatte kan sies å være en del av EUs administrasjon gjennom aktiv deltagelse i Kommisjonens arbeidsgruppe, samtidig som de er en del av den norske sentraladministrasjonen. Duplikasjon, politisering og til en viss grad institusjonalisering har vist seg å være bidra til en departemental styring av MT. FNA har vist seg å være svakere i en oppstrømfase innenfor matfeltet enn andre områder. Dette var ut fra de teoretiske forventningene overraskende funn. Forventningen om en sterk kommisjon, blant annet med bakgrunn i den harmoniseringen som har funnet sted innenfor matfeltet og en antatt mindre autonomi på det nasjonale nivået, ble ikke innfridd i særlig stor grad. Horisontal spesialisering forsterker påvirkningen fra Kommisjonen. Den departementale påvirkningen, derimot, kan synes å være sterkere enn først antatt på tross av vertikal spesialisering. Forklaringsvariablene duplikasjon og politisering gir et forsterket bilde av påvirkningen departementet har på MT.

5.5 Avsluttende kommentar

Er matpolitikken fremdeles norsk?

Europeiseringsforskningen viser til en sterkere grad av FNA, der tilsyn/direktorat kan bli påvirket i oppstrømsfasen, *både* fra Kommisjonen og fra departementet. Imidlertid tyder denne studien på at påvirkningen innenfor matfeltet hovedsakelig kommer fra departementet. Matfeltet skiller seg slik ut fra for eksempel helsefeltet (Søetorp 2012). Helsedirektoratet har siden etterkrigsårene hatt en betydningsfull posisjon i det politiske landskapet. Med sterke helsedirektører som Karl Evang og Torbjørn Mork, har det vært med å sette politisk agenda, noen ganger ikke helt i tråd med egen minister. Direktoratet har gjennom fristilling fra departementet en større grad av autonomi og myndighet, enn det vi kan se MT har i denne studien.

Imidlertid er matfeltet preget av internasjonal lovgivning i større grad enn helsefeltet. Hvis vi ser bort fra eksport, er matfeltet fullt ut harmonisert med EU-lovgivning gjennom EØS-avtalen. Som nevnt i det innledende kapittelet går denne studien inn en kumulativ forskningstradisjon på FNA innenfor ulike fagfelt. Derimot har studien såpass uventede utslag på forventningene at resultatene ikke kan bidra til særlig generalisering over på andre felt med mindre den får støtte fra annen forskning. Det er behov for mer forskning på forordninger, både på oppstrømsfaser og nedstrømsfaser, både innenfor matfeltet og andre forvaltningsfelt. Videre hadde det vært interessant om det kunne forskes videre på nedstrømsfasen til biproduktforordningen for å se om utslagene i FNA ville fremstått slik de gjorde i oppstrømsfasen, og om forskjellen var like distinkt i forhold til andre forvaltningsområder som her i oppstrømsfasen.

I feltarbeidet til denne studien, kom det fra ulike hold frem en del utfordringer knyttet til forsinkelsen med iverksetting (nedstrømsfasen) av biproduktforordningen. I avslutningen til denne studien blir det derfor lagt frem noen oppspill til videre forskning på dette, da dette også er etterspurt både fra forvaltningen og næringen.

EØS-avtalens artikkel 102 (1) står det at EØS-komiteen skal treffe beslutning "*så nær som mulig i tid*" etter at EU har fattet sitt vedtak om rettsakten, dette for å sikre en samtidig ikrafttredelse (EØS-loven 1992). I praksis tar det som regel litt tid både før EØS-komiteen klarer å fatte vedtak og før EFTA-landene klarer å iverksette rettsaktene. Europautredningen kaller dette en innebygget tidsforskyvning i konstruksjonen av avtalen. En implementeringstid på 6-9 måneder anses som naturlig og inntil ett år er akseptabelt (NOU, 2012:2, s. 95). Biproduktforordningen ble innført i EU 4. mars 2011 og er fremdeles ikke tatt inn i EØS-avtalen, noe som innebærer en forsinkelse på snart tre år utover det som anses som

akseptabelt. Nå ligger biproduktforordningen hos UD som har ansvaret for forhandlingene med EU. Forskriftene er i prinsippet klare, men tilpasningstekstene på eksport skaper nå problemer med EU. Den siste resultattavlen fra ESA viser at EU-landene scorer bra med sine 0,7 % i gjennomføringsunderskudd, mens Norge derimot har økt sitt gjennomføringsunderskudd fra 0,9% i 2012 til 1,8% i 2013. Det vil si at Norge i løpet av ett år har doblet det relative antallet forordninger og direktiv fra EU som ikke er implementert i norsk rett. For Norge er dette de verste resultatene siden resultattavlen ble innført i 1997. Det eneste lyspunktet for Norge sin del er reduksjonen på seks forordninger fra 2012 til 24 forordninger som fremdeles ikke er gjennomført i 2013⁵³. *“På toppen av dette har vi i EØS et etterslep av om lag 500 rettsakter som ennå ikke er blitt gjort til del av EØS-avtalen selv om det er gått mange år siden de ble vedtatt i EU. Samlet sett gir dette et unødvendig dårlig inntrykk og svekker tilliten til EØS”*⁵⁴. I dette etterslepet ligger biproduktforordningen.

Informanter både i EU-delegasjonen og i EFTA uttaler at ting utsettes for lett fordi vi har en ny frist i EFTA-systemet. *“Hadde Norge vært EU-medlem, hadde vi jobbet utfra at vi ikke har en ny frist. Det finnes ikke juridisk hjemmel for dette. Men med EFTA har vi det”* (Informant A, EU-delegasjonen). På EØS-komiteens møte den 4. april 2014 ble det store etterslepet av rettsakter tatt opp som egen sak. Det har pågått arbeid over lengre tid med å redusere etterslepet, og dette arbeidet vil fortsette gjennom ulike tiltak. EU-ambassadør Atle Leikvoll orienterte på vegne av EØS/EFTA-landene om at EØS/EFTA-landene vil iverksette nye prosedyrer som innebærer at arbeidet med innlemming av nytt regelverk i EØS-avtalen starter tidligere, noe som skal bidra til å redusere antall utestående rettsakter (Informant B, EU-delegasjonen)⁵⁵. Prosedyrene som ambassadøren orienterte om, *”er nye retningslinjer for klarering av *acquis*”*⁵⁶, som inkluderer hvordan arbeidet kan starte tidligere for å korte ned tiden det tar fra EU vedtar en rettsakt og til den blir tatt inn i EØS-avtalen” (Informant B, EU-delegasjonen).

NHO kritiserer norske myndigheter for at overtakelsen av nye rettsakter går for sakte, noe som igjen fører til markedshindringer (NOU, 2012, s. 96). Høringsbrev fra næringen, samt informanter til denne oppgaven både fra næringen og NHO, bekrefter dette synet. NHO sier at det alltid vil foreligge en viss grad av forskjellsbehandling mellom EU-aktører og norske

⁵³ Den siste resultattavlen(2013), ligger her:

http://www.eftasurv.int/media/scoreboard/Scoreboard_No_33_pdf.PDF

⁵⁴ Oda Helen Sletnes, president i EFTAs overvåkningsorgan ESA, Dagens Næringsliv 27. Februar 2014

⁵⁵ Europaportalen: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/aktuelt/nyheter/2014/53-rettsakter-innlemmet-i-EOS-avtalen.html?id=755351>

⁵⁶ Den akkumulerte lovgivning som til enhver tid utgjør EU-retten

aktører, så lenge den norske iverksettingen blir spist opp av EØS-prosessen (Informant NHO). Regelverk implementeres og forvaltes, og det vil alltid være et spørsmål om fortolkning der EU-bedriftene og EU får her et forsprang. Kommisjonen kan ilegge bøter dersom landene bryter tidsfristene, noe som kan forklare EU-landenes gode gjennomføringsprosent av rettsakter fra EU. Oda Helen Sletnes, president i EFTAs overvåkningsorgan ESA skriver i Dagens Næringsliv 27. Februar 2014 at: ”Systemet i EØS bygger derimot på tillit til at avtaler forplikter og følges opp(...) Nå er det på tide å levere. Vi trenger mer robuste arbeidsformer som sikrer den nødvendige oppmerksomhet, langsiktighet og utholdenhet både fra politikere og byråkratiet”⁵⁷.

I researchen til denne oppgaven, ble det kun funnet \en masteroppgave som hadde forsinkelse i iverksetting av forordninger som hovedtema. Foruten å sikre et harmonisert indre marked, er det viktig å sikre norske aktører like konkurranseforhold som aktører i resten av det indre markedet i henhold til EØS-avtalens Artikkel 1. Mange fremtidige og interessante problemstillinger kan utledes fra dette til videre forskning.

⁵⁷ Kronikken i sin helhet kan leses her: <http://www.eftasurv.int/media/press-releases/Tyve-ar-med-E%C3%98S.pdf>

6. LITTERATURLISTE

- Aabel, I. L. (2013). *Mot en felles europeisk Forsvarsadministrasjon? Forsvarsadministrasjonens handlingsrom, og iverksetting myndighet, I EUs flernivåadministrasjon*. Masteroppgave, Universitet i Agder
- Bakka, J. F., & Fivesdal, E. (1992). *Organisasjonsteori; struktur-kultur-prosesser*. Oslo: Bedriftsøkonomenes Forlag.
- Benz, A., & Zimmer, C. (2010). The EU's Competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system. *Living Reviews in European Governance*, 5(1).
- Bjørklund, K. (2012). *Utenforskapets utfordringer? Implementeringen av EU-forordninger i Norge: En kvalitativ casestudie av REACH og CLP*. Master, NTNU, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet.
- Brandsma, G. J. (2013). *Seeing the forest for the trees: Three myths about the number of European Union legislative and executive acts*, Paper prepared for EGPA Conference, Edinburgh.
- Brodersen, E. (2012). *Rettslig homogenitet i EØS*. Master, Universitet i Oslo, Oslo.
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 23(03).
- Christensen, T & Egeberg M. (1997). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO Aschehoug.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New public management: the transformation of ideas and practice*: Ashgate Pub Limited.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). Autonomy and Regulations. Coping with Agencies in the Modern State. I T. Christensen & P. Lægreid (Red.), *Autonomy and Regulations. Coping with Agencies in the Modern State*: Edward Elgar Publishing Limited.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: the Norwegian case. *Public Administration Review*(68), 97-116.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor; instrument, kultur, myte*: Universitetsforlaget.
- Duedahl, P., & Hviid Jacobsen, M. (2010). *Introduksjon til dokumentanalyse* (Vol. 394). Odense: Heraldisk Selskab.
- Egeberg, M. (1989). Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen? I M. Egeberg (Red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (2001a). How Federal? The Organizational Dimension of Integration in the EU (and Elsewhere). *Journal of European Public Policy*, 9(5), 728-746.
- Egeberg, M. (2001b). An Organizational Approach to European Integration: Outline of a Complementary Perspective. [Paper to be presented at the European Group of Public Administration Annual Conference, University of Vaasa, 5-8 September 2001.]. *ARENA Working Paper No 1/18*.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic structure matters; an organizational perspective. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of public administration* (s. 77-87): Sage.
- Egeberg, M. (2004). An Organizational Approach to European Integration; Outline of a Complementary Perspective. *European Journal of Political Research*, 43(2), 199-219.
- Egeberg, M. (2006). *Multilevel Union Administration: the Transformation of Executive Politics in Europe*: Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2010). EU - administrasjonen, Senterdannelse og flernivåforvaltning. *Arena Working Paper*(10).
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009a). National agencies in the European administrative space: government driven, Commission driven or networked. *Public Administration*, 87(4), 779-790.

- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009b). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy - Effects of Agencification *Governance* (s. 673-688). Wiley Periodicals, Inc.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU, Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk, Europautredningen*
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2013). Nasjonal administrativ suverenitet - Myte eller realitet?
- Gudmundsen, J. O., & Vemundvik, S. (2002). EØS-arbeidet i norsk forvaltning. I Utenriksdepartementet (Red.). Oslo: Statskonsult.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Notes on the Theory of Organization*. Columbia University, Institute of Public Administration.
- Habermans, J. (1969). *Vitenskap som ideologi*. Oslo: Gyldendal.
- Hill, C., & Smith, M. (2011). *International relations and the European Union*: Oxford University Press.
- Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1991). *Metodevalg og metodebruk*: TANO.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*: Rowman & Littlefield Publishers (March 21, 2001).
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *Political Science Series*(87).
- Jacobsen, D-I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser, Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget
- Johannessen, A., Tuft, PA & Kristoffersen, L. . . (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (Vol. 4). Oslo: Abstrakt
- Kristiansen, A. (2011). *I arbeid mellom Norge og EU?* Masteroppgave, Universitet i Agder.
- Landau, M. (1969). Redundancy, rationality and the problems of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346-358.
- Maggetti, M. (2009). The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 16(3), 450-470.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*. NY: The Free Press.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). Organizations.
- Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. *In Sbragia*, 191-225.
- Myhre, C. (2005). *Nettverksadministrative systemer i EU? En studie av norske Post- og Teletilsynet, Masteroppgave, Universitet i Oslo*
- Myrdal, G. (1969). *Objektivitetsproblemen i samhällsforskningen*. Uddavalla: Rabén och Sjögren.
- Olsen, J. P. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, 10(4), 506-531.
- Olsen, J. P. (2007a). *Europe in Search of Political Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J. P. (2007b). Mellom økonomi og kultur: Det europeiske universitetet i endring. *Arena* (8).
- Olsen, J. P. (2008). Institutional autonomy and democratic government *Arena Working Paper*(20).
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People, A Realist's View of Democracy in America*: The Dryden Press.
- Schein, E. H. (1991). *Organisasjonspsykologi* (H. Kolstad, Trans.): Forlaget Tanum-Nordli A/S.
- Scott, R. W. (1987). *Organizations, rational, natural and open systems*: Prentice-Hall.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*: Tano Aschehoug.
- Solstad, S. G. (2009). Konkurransetilsynet-Et sted mellom Norge og EU? [Masteroppgave]. *ARENA Report No 5/09*.

- Søetorp, Ø. (2012). Påvirkning gjennom medvirkning?: en studie av Helsedirektoratets arbeid med EUs politikk. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.
- Trondal, J. (2000). Multiple Institutional Embeddedness in Europe; the case of Danish, Norwegian and Swedish Government Officials. *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 311-341.
- Trondal, J. (2007). The Public Administration Turn in Integration Research, *Journal of European Public Policy*. 14 (6):960-972).
- Trondal, J. (2009). Administrative Fusion. Less than a European "mega-administration. *Journal of European Integration*, 31(2), 237-260.
- Trondal, J. (2011). Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order. *Journal of European Integration*, 33(1), 54-77. doi: 10.1080/07036337.2010.526708
- Töller, A. E. (2010). Measuring and comparing the Europeanization of national legislation: a research note. *Journal of Common Market Studies*, 48 (2):, 417-444.
- Ugland, T., & Veggeland, F. (2006). The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration*: Palgrave Macmillan.
- Veggeland, F. (1999). WTO og EU som rammer for norsk matpolitikk. *Arena Workingpaper*, 14.
- Veggeland, F. (2011). *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet*. Oslo.
- Vestlund, N. M. (2009). *En integrert europeisk integrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. Mastergradsavhandling, Arena, Universitetet i Oslo, L.M. Vestlund, Oslo.
- Weber, M. (1975). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Yin, R. K. (1989). *Case study research : design and methods.*: Newbury Park: Sage.

Offentlige publikasjoner

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1069/2009. (2009). Biproduktforordningen om produkter som ikke er beregnet for humant konsum. Hentet fra URL april 2014: <http://europolov.no/rettsakt/biproduktforordningen-om-produkter-som-ikke-er-beregnet-for-humant-konsum-fra-2011/id-1250>

Kommisjonsforordning (EU) nr. 142/2011. Biproduktforordningen: endringsbestemmelser for animalske biproduktforordningen som ikke er bestemt til konsum. 2011. Hentet fra URL april 2014: <http://europolov.no/rettsakt/biproduktforordningen-endringsbestemmelser-for-animalske-biproduktforordningen-som-ikke-er-bestemt-til-konsum/id-4414>

St. prop. nr 1, tillegg nr 8. (2003). *Om ny organisering av matforvaltning*.

Meld. St. nr. 5. (2012–2013). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*
Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk

Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven). 1992.

Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). 2004.

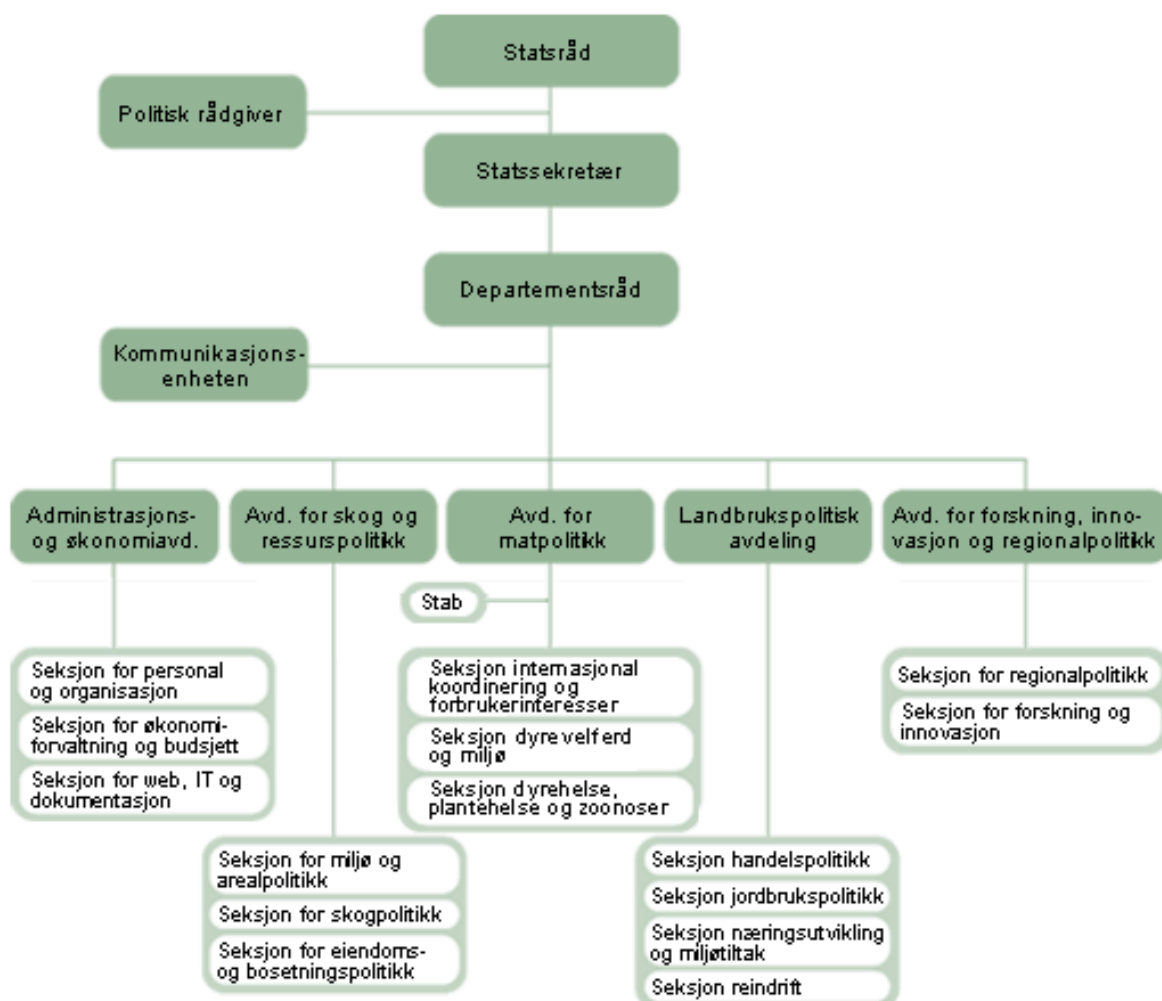
NOU 2012:2. (2010). *Utenfor og innenfor, Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

Mattilsynet. 2013. *Årsrapport 2013*. Oslo

UD. (2012). *EU/EØS-håndboken*. Oslo.

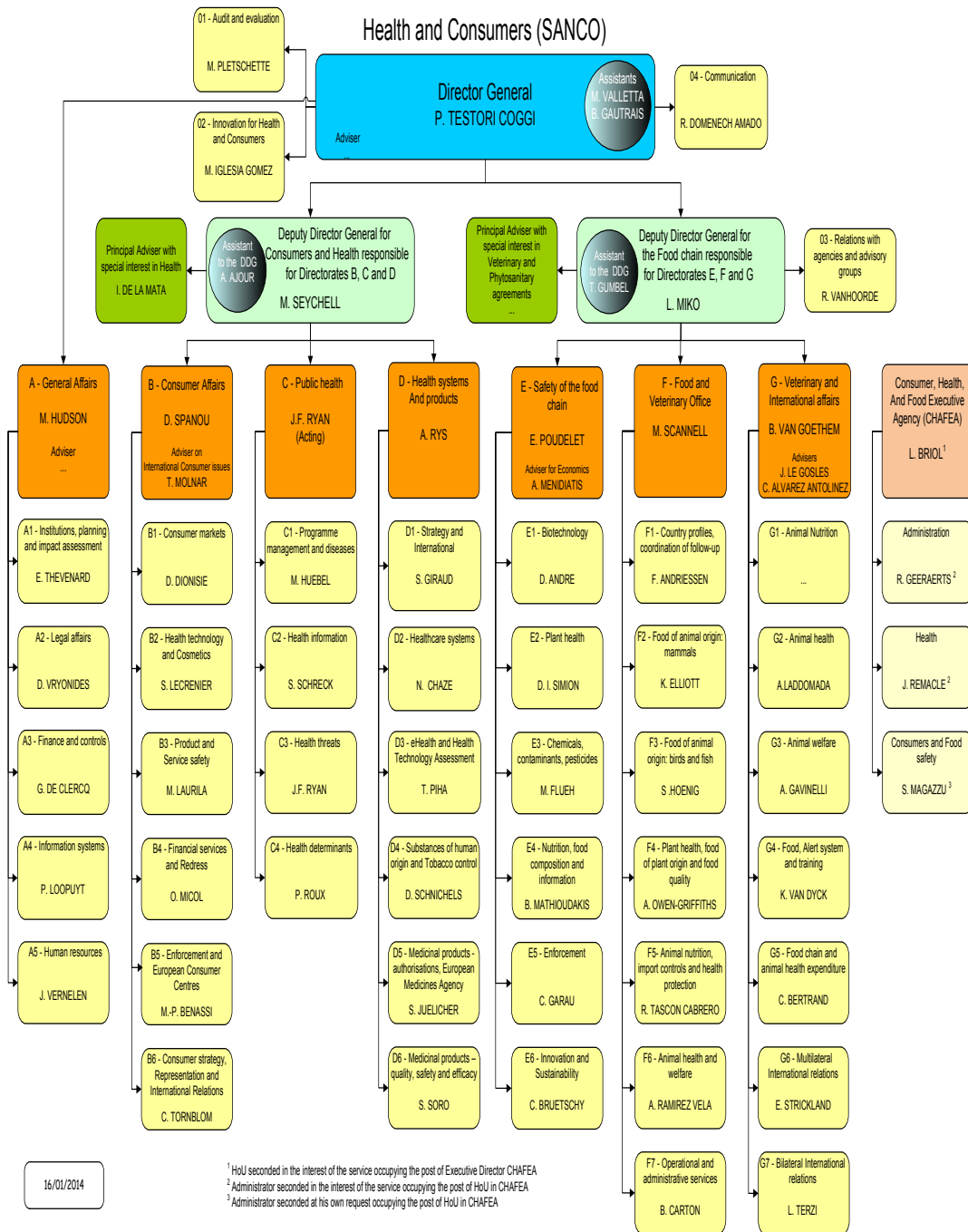
Vedlegg 1: Organisasjonskart Landbruks- og matdepartementet

(Hentet fra URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dep/org.html?id=651> pr. 20/11-14)



Vedlegg 2: Organisasjonskart DG SANCO, Kommisjonen

(Hentet fra URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/chart.pdf pr. 20/11-14)



Vedlegg 4 : Møtekalender

Provisional Planning Standing Committee meetings 2013 for Dir. E and G (se vedlegg 2),
Internt notat

MONTH	SCFCAH SECTIONS							Phytopharmaceuticals					Other Standing Committees				
	General food law	Biological Safety of the Food chain	Toxicological Safety of the Food chain	Animal Nutrition	Genetically modified Food & Feed	Animal Health & Welfare	Controls and import conditions	Pesticides legislation	Pesticides Residues	SC on Plant Health	SC on Seeds	SC on fruits/or ornamental	SC on Community Plant Variety Rights	Regulatory Committee 2001/18/EC			
January	E4 E6	G4	E3 E6	G1	E1	G2-G3 G5	G2 G6-G7 E5	E3	E3	E2	E2	E2	E2	E1			
February	4	19	31	17-18	25	15	15	31-(1)	25-26	28-(1)		27					
March		20-21	11-12	21-22	7	5	6	14-15	25-26	4				12			
April	29	16	17-18	24-25	19	10	11		22-23	29-30				26			
May		21-22	2-3		13	7	8	16-17		23-24	29			14			
June	12	17-18	7	3-4	10	5	6	20-21 (SUD)	13-14	27-28	13			11			
July		9-10	1	4-5	11	2	3	15-16		17-18				12			
August																	
September		17-18	25-26	19-20	12	10	11		16-17	30-(1)				13			
October	2	15-16	21	17-18	11	7	8	3-4		24-25	21			10			
November		20-21	28-29	21-22	5	7	8	15 (SUD)	18-19	25-26	28	13-14		6			
December	9	10-11		16-17	9	3	4	12-13		18-19			2	10			

Vedlegg 5: Informanter

1. Seniorrådgiver	LMD
2. Seniorrådgiver/saksbehandler for biproduktforordningen	MT
3. Tilsynsdirektør	MT
4. Stabssjef, regelverksavdelingen/stab	MT
5. Avdelingsdirektør/tidligere nasjonal ekspert i Kommisjonen	NFD
6. Rådgiver	NFD
7. Informasjonsråd	EU-delegasjonen i Brussel
8. Matråd	EU-delegasjonen i Brussel
9. Seniorrådgiver	EFTA
10. Rådgiver	ESA
11. Seniorrådgiver/leder av TV-gruppen	UD
12. Medlemmer TV-gruppa	
13. Rådgiver	NHO Mat
14. Seniorrådgiver	FHL

Vedlegg 6: Eksempel intervjuguide; Mattilsynet (MT)

Formål med intervjuene: Intensjonen er å se på nasjonale regulerings/forvaltningsorganers funksjon og rolle i politikkkutformingsfasen og iverksettingen av EUs biproduktforordningen.

Spørsmål jeg ønsker belyst er: Hva slags samarbeidsmønstre (både uformelle og formelle prosesser og relasjoner) eksisterer det mellom MT og departement, og mellom MT og EU/Kommisjonen? Finnes det andre EU-byråer som MT også samarbeider tett med? Har det skjedd en utvikling av nye former for samarbeid og hvordan samarbeidet koordineres på nasjonalt nivå?

Mulige forklaringsvariabler:

1. Vertikal og horisontal spesialisering
2. Organisatorisk duplikasjon
3. Politisering
4. Institusjonalisering

Punkt 4 omfatter:

- arbeidsområde
- identitet
- grad av samarbeid: samarbeidsflater og hyppighet i samarbeid

ARBEIDSOPPGAVER:

- 1. Bakgrunn, arbeidsområde og organisasjonsbeskrivelse**
 - Utdanning, erfaring, stilling, funksjon og arbeidsbeskrivelse
 - Avdelingens/seksjonens oppbygging, antall ansatte, arbeidsområder
 - 2. På hvilke områder** er dere berørt av EU/EØS?
 - 3. Hvordan er arbeidsoppgavene fordelt** mellom i MT og impliserte departement? Hvordan er arbeidsoppgavene fordelt innad i MT?
 - 4. Hvordan involveres** næringen og andre aktører i iverksettingsfasen?
 - 5. Hvor utføres** de forskjellige arbeidsoppgavene(komiteer, arbeidsgrupper, uformelle nettverk (EU – hjemme)?
 - 6. Har det vært en endring** i arbeidsoppgaver fra biproduktforordningen først inntrådte?
 - 7. Politisert?**
 - I hvor stor grad vil du si at deres arbeidsoppgaver er influert av politiske styringssignaler eller ikke?
 - Hvordan opplever dere det politiske fokus på biproduktforordningen?
- Biproduktforordningen skulle behandles i EØS-komiteen den 14. Februar, men ble utsatt på grunn av noen tilpasningstekster knyttet til eksport som EU sa nei til.
- Hva skyldes denne forsinkelsen?
 - Hva menes med det?
 - Hva er det EU ikke er enig i?
 - Kan forsinkelsen forklares med manglende politisk trykk eller fokus?
 - Hvordan er prosessen videre lagt opp?

SAMARBEIDSMØNSTRE OG FLATER

8. Koordinering:

Hvordan koordineres arbeidet med biproduktforordningen? (på nasjonalt plan, hvor mange er det som er involvert i arbeidet og hvor er de stasjonert? MT, dept. eller i Brussel, andre steder)

Nedstrømsprosesser – iverksetting

9. Kan du beskrive **fasene i arbeidet** med iverksettingen av biproduktforordningen og den reelle tidslinjen for når arbeidet startet?
10. **Hvem er det som er involvert** i utformingen av forskriftene knyttet til biproduktforordningen og hvem samarbeider dere med?
11. Oppstår det noen ganger uenighet mellom MT og de ansvarlige departementene om hvordan MT (eller dept.) løser iverksettingsoppgaver knyttet til biproduktforordningen? Hvordan løses evt. uenighet? Reelt, hvem har det siste ordet?

Informasjonsarbeid, høringsrunde og iverksetting

Den nye biproduktforordningen har bla. en del lettelser næringen ikke kan nyte godt av før den blir implementert i Norge. Videre så har næringen ved eksport av fiskebiprodukter til andre EØS- land opplevd kostnadskrevende forsinkelser for å få avklart at Norge er et fullharmonisert EØS- land, selv om nytt biproduktforordningen ennå ikke er implementert (høringsbrev FHL)

Det er blitt sagt at høringsrunden ikke er viktig annet enn å være forberedt på hva slags konsekvenser iverksetting vil innebære for aktører.

12. Hva slags funksjon har høringsrunden slik dere ser det? Hva kan dere endre på?
13. Hvordan jobber dere opp mot næringen i arbeidet med iverksettingen av biproduktforordningen?
14. Hvilke konsekvenser mener dere de stadige forsinkelsen har å si for næringen?
15. Hva gjør dere for å møte de utfordringer næringen møter på?
16. Hvordan formidles informasjon om nye regler til næringen og når gjøres det?
17. Hvilke og hvor mange aktører er involvert i informasjonsarbeidet og er det tilstrekkelig slik det er i dag?
18. Hvordan foregår oversettelsesarbeidet? Hvordan opplever dere UD sin oppfølging av biproduktforordningen?
19. Kan næringen gjøre tilpasninger mot biproduktforordningen uavhengig av dere? Er det ønskelig at de gjør det? Kan de gjøre det uten oversettelse? Gjelder dette også de andre EFTA-landene?
20. Kan dere gi næringene tidligere tilgang til regelverket på norsk?
21. Hva slags betydning har det at håndhevelsen av regelverket er lagt til hvert enkelt medlemsland, og vil dette resultere i ulike nivåer av kontroll fra EUs side?

Flernivåstyring?

22. Påvirkning fra Kommisjonen/DG SANCO?

Har MT gjort endringer i iverksettingsarbeidet på bakgrunn av signaler fra Kommisjonen/DG SANCO? I såfall; Hva slags endringer og hvilke årsaker lå til grunn?

23. Påvirkning fra departement

Har MT gjort endringer i iverksettingsarbeidet på bakgrunn av signaler fra ansvarlig dept.? I såfall; Hva slags endringer og hvilke årsaker lå til grunn?

24. **Hvor legges føringene til deres iverksettingsarbeid?** Er det i dept., Kommisjonen søstertilsyn i andre land eller annet?
25. I arbeidet med iverksettingen av biproduktforordningen, , hvilken institusjon er viktigst for dere: LMD/NFD, Kommisjonen ved DG SANCO, søstertilsyn i andre land, andre EU-byråer eller andre?

BESLUTNINGSSYKLUS: Utenriksdepartementet(UD) har nylig opprettet en gruppe for tidlig varsling av EU-tiltak som er særdeles viktige for Norge (TV-gruppen). Gruppen har til hensikt å involvere partene og regionene tidligst mulig i arbeidet med å identifisere initiativ som tas i EU og som kan få viktige konsekvenser for Norge, samt å skape en dialog med partene og regionene om de sakene som antas å være viktige for Norge. På denne måten kommer alle til orde så tidlig som mulig i de norske beslutningsprosessene om disse sakene. Optimalt ønsker gruppen å gå inn tidlig i oppstrømsfasen(utvikling)

26. Tror dere denne gruppen vil utgjøre en forskjell med hensyn til å redusere forsinkelser i iverksettingsfasen som den vi opplever ved biproduktforordningen?
27. Er det de samme personene som er involvert i oppstrømsfasen(utvikling) som nedstrømsfasen(iverksetting)
28. Går disse prosessene i hverandre, påvirker de hverandre?

Oppstrømsprosesser - politikktutvikling

29. Person/gruppe Involvering:

- Hvor mange i MT/dept. er det som jobber direkte inn mot Kommisjonen?
- Hva slags grupper i EU deltar dere i (komiteer, samarbeidsgrupper, ekspertgrupper, arbeidsgrupper og lignende.)og hvor ofte gjennomføres møter i disse gruppene?

30. Fremming /konsultering av norske synspunkter?

- Hvordan? Gjennom styringsdokumenter eller via løst mandat? (politisering)
- I hvor stor grad vil du si at dere konsulteres eller ble konsultert i EUs utforming av biproduktforordningen?

31. Kontakter - nettverk: Har du eller dere faste koordinerte kontakter med Kommisjonen/Directorate-General for Health and Consumers (DG SANCO)?

- Hva slags type kontakter? (Uformelle, indirekte..) , hyppighet, formål?

32. Deltagelse i samme organer?

- Deltar du/dere som MT eller dept. eller felles repr. for norsk forvaltning?
- Opptrer den norske *forvaltningen samlet i EU; samme oppfatninger og forståelse mht på utforming og iverksetting* av biproduktforordningen?
- (Oppfattes MT og DEPT. roller på EU-nivå som de samme som innad i den nasjonale forvaltning?)

33. Samarbeid med andre aktører?

34. UDs rolle: oversettelse, involvert i iverksettingen? og hvordan fungerer dette samarbeidet?

35. Samarbeidet innad i organene opprettet under Kommisjonen? - - Etablert nasjonalt eller av EU, åpenhet,

- orientert *langs nasjonale grenser*, eller på tvers av disse? (for eksempel EFTA eller Norge), *langs sektorielle linjer og/eller funksjonelle linjer*, møtehyppighet, lokalisering?
- konsensus og enighet mellom de forskjellige nasjoners representanter, *eller kjemper man for sine nasjoners preferanser og interesser?*

- Oppfattes deltakelse på EU-nivå/i nettverk som effektivt mht. innflytelse i prosessen?
- Har man kontakt med deltakere i nettverket utenom nettverksmøtene?
- Har man tillit til de andre deltakerne i samarbeidet?

36. EVT. Oppfatning en slik form for samarbeid?

- Har prosessene mellom, og deltakelse i de forskjellige organene på EU- nivå *betydning for samarbeids- og samhandlingsrelasjonene mellom MT og dept. i Norge?*

Oppfatning av kommisjonens rolle/funksjon overfor MT:

- Søker den å styre de nasjonale reguleringsorganene direkte gjennom forordninger, anbefalinger, og lignende?
- Øver EU gjennom Kommissjonen noen innflytelse på de nasjonale reguleringsorganenes tilsyns- og iverksettingsarbeid?
- Har Kommissjonen en større innvirkning på MTs arbeid under utforming og iverksetting av EUs politikk nå enn under tidligere (før omorganisering av matforvaltningen og den første biproduktforordningen kom i 2002)?

LOJALITET

37. Hvilken organisasjon identifiserer man seg sterkest med ved deltakelse i organer opprettet under Kommissjonen - egen organisasjon eller organet man deltar i?
38. Påvirkes organisasjonsmedlemmenes orientering, rolleoppfatning, preferanser og/eller interesser som en følge av kontakt med institusjonene og/eller organene i EU, og vekkes forskjellige roller, identiteter og/eller lojaliteter som en følge av dette?
39. Utvikles det lojaliteter til de/det samarbeidet man deltar i på EU-nivå? Kommer denne i tillegg til lojaliteten man har til den organisasjonen man i utgangspunktet tilhører, eller erstattes denne?
40. Påvirker den fysiske avstanden mellom og innen MT/dept./EU/Kommissjonen kontaktmønstre og koordineringsadferd på noen måte?
41. Ranger hvilken identitet du mener er mest fremtredende hos deg når du jobber på EU-nivå eller samarbeider med andre lands tilsynsmyndigheter

Fag , MT, Land , Europeisk