

## Vedlegg 3: EU-byråer

### 1. Hva er EU-byråer?

EU-byråene er administrative organer som er etablert distinkt fra de andre EU-institusjonene og som er satt til å løse tekniske, vitenskapelige og/eller forvaltningsmessige oppgaver. EU-byråene varierer stort med tanke på størrelse, oppgaver og ressurser. Byråene kan spille sentrale roller i EU-systemet som premissleverandører, forvaltere og/eller rådgivere på viktige fag- og politikkområder.<sup>1</sup> På 2000-tallet skjedde det en kraftig vekst i antall EU-byråer, herunder byråer med selvstendig beslutningsmyndighet. EU-byråene har dermed over tid fått en stadig mer framtrædende rolle i EUs forvaltnings- og beslutningssystem, noe som også har fått betydning for Norge ettersom byråenes aktiviteter i stor grad berører saksområder som er omfattet av Norges samarbeid med EU. Etter hvert som EU har etablert nye byråer, har Norge fortløpende knyttet seg til mange av disse – enten gjennom bilaterale avtaler eller ved å innlemme byrådeltakelsen i EØS-avtalen. Over tid har det oppstått kontroverser omkring særlig den byrådeltakelsen som har medført myndighetsoverføring, dvs. deltakelse i byråer med selvstendig beslutningsmyndighet, som EUs ulike finanstilsyn og EUs energibyrå (ACER). 2012-utredningen viste til at listen over enkeltsaker der spørsmål om overføring av myndighet var relevant, allerede da var i ferd med å bli lang, og oppfattet dette som en økende utfordring for norsk europapolitikk. 2012-utredningen påpekte også at utviklingen i stadig større grad syntes å utfordre grensen for hva som kunne bli akseptert som «lite inngripende» myndighetsoverføring.<sup>2</sup> Siden 2012-utredningen ble lagt fram, har det både skjedd en videre utvidelse av antall byråer og en styrking av enkelte av byråenes myndighet. Byråene har derfor fått en stadig viktigere rolle i norsk europapolitikk. Vi skal her se nærmere på både bakgrunnen for byråenes styrkede stilling og på utviklingen siden 2012-utredningen og fram til i dag. Utviklingen i EU viser at byråene representerer en stadig større utfordring for EØS-avtalen og Norges samarbeid med EU.

### 2. Hvorfor ble EU-byråer opprettet?

Et EU-byrå kan sammenlignes med direktorater, tilsyn eller ytre etater som vi kjenner fra nasjonalt nivå, dvs. offentlige organisasjoner som utfører oppgaver ut fra faglige vurderinger og på armlengdes avstand fra departementene. Disse organene har dermed en viss (noen ganger full) uavhengighet fra regjering og parlament.<sup>3</sup> På EU-nivå kan det å gi oppgaver til EU-byråer bidra til å sikre stabilt samarbeid om regelverk på tvers av medlemslandene<sup>4</sup>, samt bidra til likere iverksetting av EU-regler.<sup>5</sup> EU-byråer kan være tillagt ulike typer oppgaver, alt fra å hjelpe til med å gjennomføre EU-lovgivning, bidra til grunnlaget for ny lovgivning, gi faglige råd og anbefalinger, gjennomføre risikovurderinger, utøve tilsyn og inspeksjon, og foreta enkeltvedtak på saklig klart avgrensede områder.<sup>6</sup> Aktiviteten til byråene kan dermed være

---

<sup>1</sup> Rittberger & Wonka (2012); Scholten & Brenninkmeijer (2020)

<sup>2</sup> Dette viser til at saker av særlig viktig (som tilknytning til et byrå som innebærer myndighetsoverføring) skal behandles i Stortinget. Hvis myndighetsoverføringen til byrået vurderes som «lite inngripende», kan tilknytningen skje gjennom alminnelig flertall i Stortinget (jf. Grunnlovens § 26) – hvis den vurderes som mer omfattende vil tilknytningen kunne kreve tre fjerdedels flertall (jf. Grunnlovens § 115).

<sup>3</sup> Pollitt et al. (2001)

<sup>4</sup> Krapohl (2004: 522-523)

<sup>5</sup> Egeberg (2006)

<sup>6</sup> Chamon (2010: 283)

viktige elementer i reguleringen av ulike sektorer. Samtidig er det stor variasjon med tanke på de konkrete oppgavene EU-byråene har, og hvilken myndighet de er blitt tildelt.<sup>7</sup>

I utgangspunktet har EU-samarbeidet vært preget av arbeidsdeling mellom EU-nivå og nasjonalt nivå, der felles lover og regler er blitt vedtatt på førstnevnte nivå, mens de så er blitt gjennomført nasjonalt av hvert enkelt medlemsland (med konkurranseområdet som et viktig unntak, der Kommisjonen lenge har hatt betydelige fullmakter i gjennomføringsfasen).<sup>8</sup> EU har på denne måten i stor grad hatt en «desentralisert» administrasjon, der viktige administrative oppgaver er blitt ivaretatt av nasjonale forvaltningssystemer.<sup>9</sup>

De første EU-byråene hadde rene informasjonsoppgaver, og aktiviteten var i hovedsak begrenset til å oppmuntre medlemslandene til mer enhetlig gjennomføring av EU-lovgivning, og generelt til å legge til rette for frivillig samarbeid mellom medlemslandenes forvaltningssystemer. Selv om enkelte byråer kunne utarbeide utkast til beslutninger som senere ble fattet av Kommisjonen, hadde ikke disse byråene myndighet til selv å fatte vedtak. De hadde heller ikke myndighet til å håndheve og/eller sanksjonere brudd på regelverk, noe tilsvarende organ på nasjonalt nivå gjerne vil ha.<sup>10</sup> Historisk er det flere eksempler på at Europakommisjonen og Europaparlamentet har ønsket å utvide administrativ kapasitet på EU-nivå gjennom opprettelse av byråer, samtidig som medlemslandene har vært skeptiske til en slik utvidelse fordi den kunne innebære økt harmonisering og svekket nasjonal kontroll over hvordan en sektor reguleres. Nyere forskning har argumentert for at også medlemslandene kan ønske å flytte oppgaver over til EU-byråer for å sikre europeisk koordinering, blant annet fordi dette kan gjøres uten at Kommisjonen nødvendigvis får større makt.<sup>11</sup> Videre kan EU-byråer spille en viktig rolle i videreutviklingen av europeiske nasjonale administrative nettverk.<sup>12</sup>

Det er stor variasjon mellom byråene når det gjelder både motivasjonen bak og formålet med å etablere dem. Dette har igjen hatt konsekvenser for det ansvar og den myndighet som er lagt til det enkelte byrå. For eksempel, en viktig motivasjon bak etableringen av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) var påstander i kjølvannet av den såkalte kugalskapskrisen, om at det i Europakommisjonen, ikke minst i vitenskapskomiteene, hadde skjedd en sammenblanding av politikk, vitenskap og nasjonale næringsinteresser.<sup>13</sup> Etableringen av EFSA ble dermed et virkemiddel for å skille klarere mellom politikk/forvaltning (Europakommisjonen) og faglig uavhengig ekspertise (det nyopprettede EFSA, lokalisert i Parma, Italia). EFSA ble følgelig tillagt funksjoner basert på vitenskapelig/teknisk ekspertise og fikk en rådgivende rolle uten mulighet til å fatte bindende vedtak. I offentlige debatter er derfor EFSA rolle mindre kontroversiell enn byråer som er tillagt selvstendig beslutningsmyndighet og/eller har en mer direkte påvirkning på endelige beslutninger, som f.eks. ACER. Både formålet, rettsgrunnlaget byråene er etablert på grunnlag av, og måten de er organisert på, har betydning for hvilken rolle de kan spille og dermed for hvilken reell myndighet de kan ha i reguleringen av et sektorområde. Dette tilsier at betydningen av framveksten av EU-byråer må forstås på bakgrunn av den konteksten hvert enkelt byrå er etablert og opererer i.

---

<sup>7</sup> Everson et al (2014)

<sup>8</sup> Cini (2002)

<sup>9</sup> Majone (1997: 263)

<sup>10</sup> Majone (1997: 262)

<sup>11</sup> Bickerton, Hodson, & Puetter (2015)

<sup>12</sup> Pierre and Peters (2009); Coen & Thatcher (2008)

<sup>13</sup> Veggeland (2000); Vos (2000)

En viktig begrunnelse for opprettelsen av EU-byråer var den muligheten dette ga til å skille klarere mellom uavhengig fagekspertise og politikk. EU-byråer kunne oppnå legitimitet ved at det hadde ansvar for oppgaver som ble håndtert av faglig uavhengig ekspertise og basert på «objektive» faglig funderte vurderinger.<sup>14</sup> EU-byråer er senere blitt kritisert for å mangle demokratisk forankring, noe om igjen er blitt etterfulgt av krav om å åpne for deltakelse og inkludering av andre samfunnsaktører, for eksempelvis gjennom høringer.<sup>15</sup> Dette er blitt ytterligere aktualisert ved etablering av EU-byråer som har større myndighet og avviker fra den klassiske modellen med ekspertbaserte og avpolitiserte organer, der det som framstår som «tekniske» oppgaver i praksis kan ha politiske ringvirkninger (f.eks. harmonisering av standarder innen finans). Enkelte EU-byråer har dessuten ansvar innenfor det som i utgangspunktet er omstridte politikkområder, noe som ytterligere kan forsterke muligheten for politiske «kontroverser (f.eks. EUAA og migrasjon og «tekniske» vedtak som gjøres på samferdselssektoren og energisektoren i hhv. ERA og ACER).<sup>16</sup>

Overføring av beslutningsmyndighet på kontroversielle politikkområder til uavhengige byråer på EU-nivå, reiser spørsmål knyttet til hvorvidt delegering av politiserte spørsmål til avpolitiserte byråer vil kunne levere mot overordnede politiske mål og hvorvidt hensynet til ansvarliggjøring og legitimitet blir ivaretatt.<sup>17</sup> Den kraftige veksten i antall byråer har gjort slike spørsmål enda mer aktuelle.

### 3. EUs byråer: fremvekst og utvikling over tid

#### 3.1 Kraftig vekst i antall byråer

EU har over tid etablert stadig flere såkalte desentraliserte EU-byråer som ivaretar forvaltningsoppgaver utenfor kommisjonsstrukturen. Et desentralisert byrå er atskilt fra EU-institusjonene med egen juridisk personlighet, er etablert på ubestemt tid, og bidrar til gjennomføring av EUs politikk, så vel som til å støtte samarbeidet mellom EU og nasjonale myndigheter ved å samle kunnskap, informasjon og teknisk og spesialistkompetanse.<sup>18</sup> Disse byråene må skilles fra de såkalte forvaltningsbyråene («Executive agencies») som er etablert for en tidsavgrenset periode for å håndtere konkrete oppgaver knyttet til EUs programmer.

Her rettes oppmerksomheten mot de desentraliserte byråene som det er over 30 av (se vedlegg 1) og som er lokalisert i ulike medlemsland. Over tid har det vært en kraftig vekst i antall EU-byråer (se figur 1 og figur 2). Denne veksten har ført til en betydelig endring av EUs byråkrati.<sup>19</sup> EU-byråer har dermed blitt «en etablert del av hvordan EU opererer».<sup>20</sup> Utover de to EU-byråene som ble opprettet allerede i 1975 (Eurofound og Cedefop), startet veksten av byråer primært på 1990-tallet for deretter å virkelig skyte fart etter 2000. I dag (er det 35 desentraliserte EU-byråer<sup>21</sup>, hvorav de fleste (69 %) ble operative etter 2000, som figur 1 og figur 2 viser.

---

<sup>14</sup> Majone (1999)

<sup>15</sup> Borrás et al. (2007)

<sup>16</sup> Chamon (2010); Vos (2018)

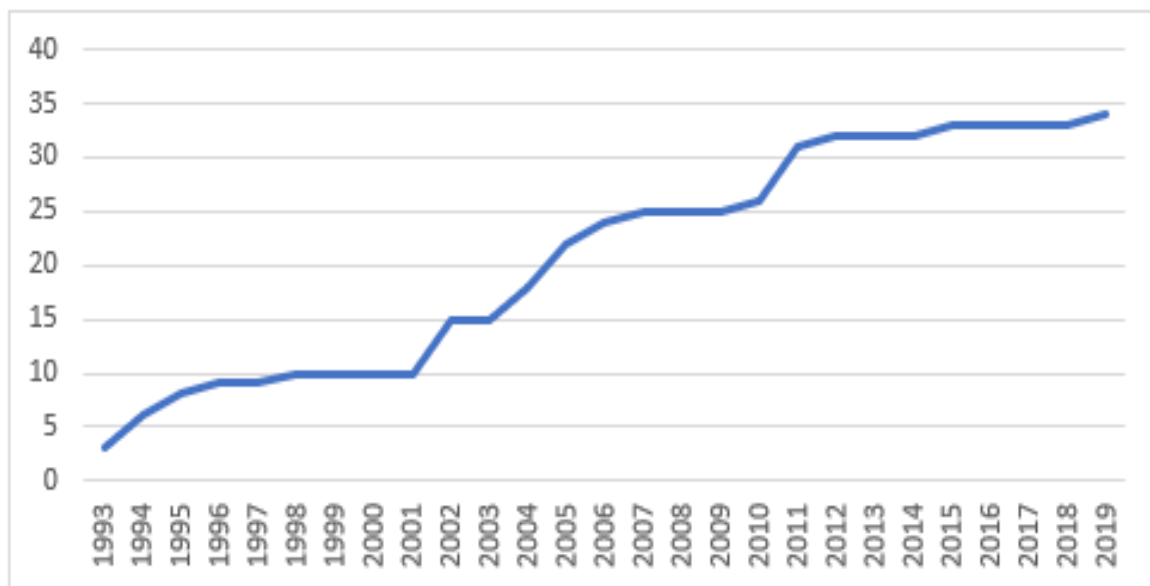
<sup>17</sup> Everson et al. (2014)

<sup>18</sup> Se European Commission: [Decentralised agencies - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#)

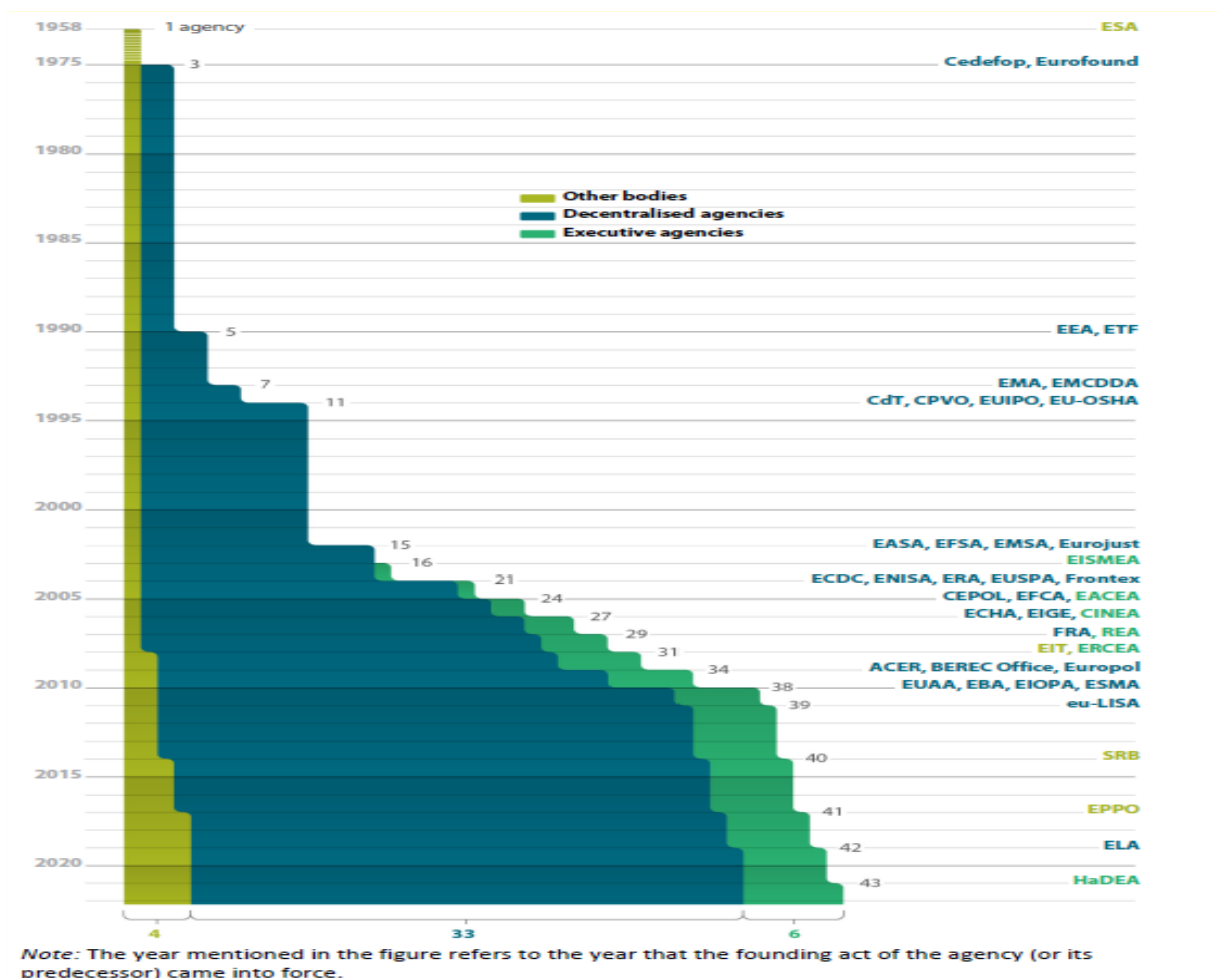
<sup>19</sup> F.eks. Busuioc et al. (2012); Egeberg & Trondal (2017)

<sup>20</sup> European Union (2012)

<sup>21</sup> Europakommisjonen lister opp 35 byråer under kategorien «decentralised agencies»: [EU institutions and bodies profiles | European Union \(europa.eu\)](#)



Figur 1: Vekst i antall desentraliserte EU-byråer 1993-2019<sup>22</sup>



Figur 2: Utvikling over tid i etablering av ulike typer EU-byråer<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Bygger på tall fra European Court of Auditors (2022)

<sup>23</sup> Figuren er hentet fra European Court of Auditors (2022).

### 3.2 Utfordringer i EU knyttet til en felles tilnærming til byråene

Etableringen av EU-byråer har primært skjedd fra sak-til-sak basert på spesifikke utfordringer som har dukket opp innenfor bestemte sektorer eller saksområder. De ulike byråene har også operert under til dels svært forskjellige betingelser og forhold.<sup>24</sup> På bakgrunn av behovet for å få en oversikt over den fragmenterte utviklingen av byråer, herunder spørsmål knyttet til ansvarlighet, effektivitet og åpenhet, og vurdering av en felles plattform for byråenes arbeid, igangsatte Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen i 2009 et utredningsarbeid ledet av en felles arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen skulle kun se på desentraliserte byråer – byråer innenfor forsvars- og sikkerhetspolitikk og forvaltningsbyråer («Executive agencies») var ekskludert fra vurderingene.

Arbeidet endte i 2012 med en felles uttalelse («Joint Statement») fra de tre EU-organene som inneholdt et vedlegg som beskrev en felles tilnærming («Common Approach») til etablering og drift av byråene.<sup>25</sup> Den felles tilnærmingen (som er et ikke-bindende dokument) omfattet blant annet en spesifisering av retningslinjer for å vurdere etablering av nye byråer, en mal for organiseringen av byråene (se vedlegg 1 til dette vedlegget), retningslinjer for å legge til rette for åpenhet og tilgang til byråene for tredjeland og berørte parter, og retningslinjer for finansiering, ansvarlighet (herunder rapportering og revisjon) og evaluering av byråenes virksomhet. Forholdet til tredjeland ble nevnt, men ikke EØS-avtalen.

Den felles tilnærmingen illustrerer behovet EU har hatt for å skape en mer enhetlig tilnærming for å møte de utfordringer veksten i antall byråer utgjør. I anbefalingene fra en evaluering av byråene fra 2018 ble det imidlertid stilt spørsmål ved om det var noe poeng i å beholde et ikke-bindende dokument («Common Approach») som retningsgivende for byråene.<sup>26</sup> For å møte vedvarende utfordringer knyttet til manglende konsistens og enhetlighet blant EU-byråene, og samtidig ta høyde for nødvendig variasjon, ble det foreslått å etablere en (bindende) interinstitusjonell avtale («Interinstitutional Agreement»), som for eksempel kunne inneholde regler for grupper eller klynger av byråer.

Fortsatt er det imidlertid stor variasjon mellom byråene, både med tanke på hvilken rolle de spiller i EU og hvor kontroversielle de oppfattes å være blant landene. Dette kommer ikke minst til syne gjennom etablering av nye byråer med beslutningsmyndighet.

### 3.3 En styrket rolle for EU-byråene

Siden 2000-tallet er det opprettet flere EU-byråer med større myndighet og ansvar enn hva som tidligere var normalt. Denne tendensen ble påpekt i 2012-utredningen, men har økt i styrke siden da. Et eksempel på den senere utviklingen er etablering av de tre europeiske finanstillsynene (EBA, ESMA, EIOPA) som Norge sluttet seg til i 2016. I dag har en rekke EU-byråer myndighet til å fatte bindende vedtak.

Over tid har det også vært en utvikling i rettspraksis som har hatt konsekvenser for EU-byråers beslutningsmyndighet. Den såkalte «Shortselling»-saken styrket *de facto* byråenes mulighet til å spille en selvstendig rolle i EUs regulering.<sup>27</sup> Denne saken må forstås på bakgrunn av den såkalte «Meronidoktrinen» som ble utviklet gjennom rettspraksis og innebar at skjønnsmessig myndighet ikke kunne gis til EU-byråer, fordi det ville være i strid med den institusjonelle

---

<sup>24</sup> European Parliament (2018)

<sup>25</sup> European Union (2012)

<sup>26</sup> European Parliament (2018)

<sup>27</sup> Vos (2018)

balansen mellom EU-institusjonene som var nedfelt i EU-traktaten.<sup>28</sup> Dette endret seg gjennom «Shortselling»-saken der domstolen i 2014 anerkjente at EU-byråer kan ha beslutningsmyndighet så lenge denne myndigheten kun forekommer under klart spesifiserte og snevert avgrensede betingelser og er gjenstand for rettslig kontroll.<sup>29</sup>

Over tid har flere byråer fått beslutningsmyndighet. Paradoksalt nok har dermed utviklingen ført til at flere av de desentraliserte byråene, som blant annet er blitt opprettet for å sikre skillet mellom fag og politikk, i større grad er kommet i berøring med det som i flere medlemsland oppfatter som politiske spørsmål. I tråd med dette har Everson et al.<sup>30</sup> betegnet utviklingen på følgende måte: «The traditional depoliticised agency model seems indeed to be growing into a model of ‘politicised depoliticization». Det er imidlertid stor variasjon mellom byråene når det gjelder hvor relevant og betydningsfull denne ‘politiserings’ er.

Framveksten av EU-byråer innebærer at nasjonale forvaltningsorganer i økt grad er blitt trukket inn i et felles europeisk administrasjonssystem.<sup>31</sup> Dette har på den ene siden bidratt til å styrke administrativ kapasitet på europeisk nivå. På den andre siden kan utviklingen også betraktes som en uthuling av medlemslandenes tradisjonelle forvaltningsmonopol.<sup>32</sup> Framveksten av EU-byråer har på denne måten også fått betydning for EUs generelle utvikling, blant annet når det gjelder balansering av ansvar og myndighet mellom EU-nivå og medlemslandene. Både «uthulingen» av det nasjonale forvaltningsmonopolet og endringen i balanse mellom EUs institusjoner, får betydning for Norge via tilknytningen til EU gjennom EØS-avtalen og andre samarbeidsavtaler.

Til tross for den økte betydningen av EU-byråer over tid, har interne evalueringer i EU vist til enkelte svakheter ved dagens system og dermed behov for forbedringer, blant annet knyttet til begrunnelsene for å etablere nye byråer, tildeling og bruk av ressurser, rapportering og styring og samarbeidsformer.<sup>33</sup> Med tanke på det siste punktet er det blant annet vist til at byråenes rolle som sentre for faglige nettverk og kunnskapsdeling bør styrkes. Dette kan blant annet skje gjennom samarbeid mellom ulike relevante byråer og ved å sikre at ulike ressurser, ikke minst fagekspertisen som byråene besitter, blir brukt til å støtte opp under politikktutforming og -iverksetting, også på internasjonalt nivå og med partnere utenfor EU.<sup>34</sup>

#### 4. Typologisering av byråer

Fram til Lisboa-traktaten trådte i kraft i 2009 var byråenes funksjoner og roller i liten grad berørt i EUs traktatverk. I Lisboa-traktaten ble det tatt inn formuleringer som bekreftet byråenes plassering som del av EUs utøvende myndighet (‘eksekutivapparat’).<sup>35</sup> Det er samtidig stor variasjon mellom byråene når det gjelder ansvar, oppgaver og funksjoner, så vel som den myndighet de har fått til å fatte beslutninger. Videre spiller noen byråer en særlig viktig rolle når det gjelder iverksetting av EUs politikk, mens andre byråer spiller en særlig viktig rolle med tanke på å forene og koordinere vitenskapelig, teknisk og spesialisert

---

<sup>28</sup> Chamon (2010)

<sup>29</sup> Scholten & Rijsbergen (2014); Scholten & Brenninkmeijer (2020)

<sup>30</sup> Everson et al. (2014: 236)

<sup>31</sup> Egeberg (2006)

<sup>32</sup> Genschel & Jachtenfuchs (2015)

<sup>33</sup> European Court of Auditors (2020)

<sup>34</sup> European Court of Auditors (2020: 48)

<sup>35</sup> Vos (2018)

kompetanse på EU-nivå som kan fremme europeisk samarbeid på bestemte politikkområder.<sup>36</sup>

Det er viktig å skille mellom det EU betegner som hhv. desentraliserte byråer (eks. ECDC, EMA, ACER, EFSA), eksekutivbyråer (eks. European Research Council, Research Executive Agency, EISMEA) og andre underliggende organer/byråer (eks. EDPB). Det er også nyttig å skille ut i en egen kategori de byråer som har oppgaver innenfor forsvars- og utenrikspolitikk.<sup>37</sup> Dette gjelder European Defence Agency (EDA), European Union Institute for Security Studies (EUISS) og European Union Satellite Centre (SatCen) som er etablert gjennom en såkalt 'joint action'<sup>38</sup> fra Rådet og som har en organisasjonsstruktur som skiller seg klart ut fra andre byråer – f.eks. deltar EUs utenriksministre i EDAs styre. I dette vedlegget er oppmerksomheten primært rettet mot desentraliserte byråer.

I en rapport fra 2018 beskriver European Parliament Research Service tre måter å kategorisere byråene på: 1) en numerisk kategori (antall ansatte, størrelsen på budsjett etc.); 2) en legal kategori (myndighet, virkemidler, autonomi); og 3) en funksjonell kategori (de oppgaver byråene er satt til å utøve).<sup>39</sup> Europaparlamentet skiller videre mellom fem sett av ulike funksjoner som er lagt til de desentraliserte byråene:

- (1) Ekspertise og faglige/vitenskapelige råd og anbefalinger (typisk for et byrå som Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) og EUs smittevernbyrå (ECDC) – særlig etter 2021 da byrået fikk utvidet mulighet til å gi anbefalinger)
- (2) Informasjon og samarbeid (typisk for et byrå som Det europeiske miljøvernbyrået (EEA))
- (3) Tjenesteleverandør (registrering og sertifisering) (typisk for byråer som EUs immaterialrettskontor (EUIPO))
- (4) Fasilitering og støttfunksjoner/operasjonelle aktiviteter (typisk for et byrå som Det europeiske organ for styrking av det strafferettslige samarbeidet (Eurojust))
- (5) Tilsyn, inspeksjon og håndhevelse (typisk for et byrå som Det europeiske byrå for samarbeid mellom energireguleringsmyndigheter (ACER), så vel som byråer rettet mot finanssektoren, som Den europeiske banktilsynsmyndighet (EBA))

Det er viktig å være klar over at flere av byråene kombinerer to eller flere av disse funksjonene.

Det kanskje viktigste overordnede skillet går samtidig mellom de byråer som har myndighet til å fatte bindende beslutninger overfor andre, og de byråer som ikke har fått tildelt slik myndighet. Mye av kontroversene rundt EU-byråer har vært knyttet til den førstnevnte kategorien. Av de 26 desentraliserte byråene Norge er tilknyttet har ni byråer beslutningsmyndighet. Mange av kontroversene i Norge har vært relatert til nettopp disse

---

<sup>36</sup> European Union (2012)

<sup>37</sup> European Parliament (2018); Vos (2018)

<sup>38</sup> 'Joint action' var en type bindende rettsakt som ble brukt fram til Lisboa-traktaten trådte i kraft i 2009, og erstattet av beslutning ('decision'). 'Joint action' ble brukt innenfor rammen av felles forsvars- og utenrikspolitikk. (jf. EU Monitor: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dppt594uz>)

<sup>39</sup> European Parliament (2018)

byråene, som diskusjonene omkring Det europeiske jernbanebyrå (ERA) og særlig Det europeiske byrå for samarbeid mellom energireguleringsmyndigheter (ACER) er eksempler på. Det er samtidig viktig å ta høyde for at også byråer som ikke kan fatte bindende beslutninger og primært har funksjoner knyttet til råd, anbefalinger, informasjon, tilrettelegging etc., likevel kan ha stor innflytelse på EUs beslutninger. Dette kan for eksempel skje gjennom å lage utkast til nye regler/beslutninger som Kommisjonen så legger til grunn, gjennom tilgang til store mengder informasjon som for andre kan være vanskelig tilgjengelig, og ikke minst gjennom å besitte autoritativ og eksklusiv ekspertise og fagkompetanse innenfor sitt sektorområde. Råd, anbefalinger, innspill etc. fra et EU-byrå kan i tråd med dette få reell innflytelse på EUs politikk. Den rollen Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMA) spiller i regulering av legemidler i Europa er ett eksempel på dette. Den samme er EFSAs rolle med tanke på å legge det faglige grunnlaget for EUs matlovgivning.

Det å skille mellom ulike byråers tilknytninger, roller, funksjoner og oppgaver er viktig både for å forstå hvilken betydning det enkelte byrå har i EUs beslutningsprosess og, i forlengelsen av dette, hvilken betydning de har for Norge. Et viktig utgangspunkt for vurderingen av EU-byråene og Norges tilknytning til disse, er en forståelse av de ulike historiske og politiske kontekstene de ulike byråene er blitt utviklet innenfor – jf. for eksempel etableringen av EMA i 1995 som en forlengelse av arbeidet med å realisere et felles marked for legemidler vs. etableringen av EFSA i 2002 som en respons på kugalskapskrisen vs. styrkingen av FRONTEX i 2016 som svar på migrasjonskrisen vs. styrkingen av ECDC og EMA i 2021/2022 som svar på erfaringene fra covid-19 pandemien. Utviklingen av byråene reiser både noen generelle og prinsipielle spørsmål (som spørsmålet om demokrati og ansvarlighet – ‘accountability’) og noen sektorspesifikke spørsmål (som hvordan funksjoner, finansiering, og organisering kan påvirke styringen og reguleringen av en konkret sektor).

Mange av byråene er organisert relativt likt i form av en egen administrasjon, et administrativt styre, der Europakommisjonen og medlemslandene som et minimum er representert, og gjerne med egne fagekspertenheter (paneler, ekspertkomiteer, rådgivende forum etc.), der deltakere fra ulike europeiske land møtes (se også vedlegg 2 til dette vedlegget). Det er samtidig betydelig variasjon innenfor denne rammen med tanke på hvordan oppsettet konkret er utformet og fungerer. I noen byråer er for eksempel både ikke-statlige representanter og representanter for EØS/EFTA-stater med i styrene, i andre er de ikke representert – i noen byråer kommer ekspertene fra faglige myndighetsorganer i EUs medlemsstater/EØS/EFTA-stater, i andre kan ekspertene for eksempel komme fra uavhengige universiteter og forskningsinstitutter etc. Byråene varierer videre med hensyn til både finansiering og lokalisering, noe som både kan påvirke hvor lett tilgjengelig de er for andre aktører, og hvor effektivt de kan utføre sine oppgaver.<sup>40</sup>

Lisboa-traktaten, som trådte i kraft i 2009, spesifiserte at byråene er underlagt konstitusjonelle prinsipper som rettslig kontroll, åpenhet, og deltakelse. Domstolen fikk dessuten myndighet til å kunne vurdere lovligheten av både de beslutninger byråene gjør som er «ment å gi rettsvirkninger overfor tredjeparter», og mangel på beslutninger når det er krav om at byrådet skal handle.<sup>41</sup> På denne måten ble muligheten til å stille byråer til ansvar for sine handlinger styrket. Det gjenstår likevel en rekke utfordringer knyttet til byråenes rolle innenfor EUs styringssystem, f.eks. knyttet til spørsmål om deltakelse, konsultasjoner og

---

<sup>40</sup> European Parliament (2021); European Court of Auditors (2020)

<sup>41</sup> Vos (2018: 6-7)



åpenhet i forbindelse med bindende og ikke-bindende beslutninger.<sup>42</sup> Utfordringene kan av ulike årsaker sies å være ekstra store for EØS/EFTA-statene ettersom byråene håndterer en rekke oppgaver som er relevant for EØS-avtalen, samtidig som disse landene ikke er garantert deltakelse. De må i hvert tilfelle forhandle med EU om tilknytning til byråene, og de er dessuten som ikke-medlemmer underlagt klare begrensninger knyttet til betingelsene for deltakelsen i byråene. Likevel gir deltakelsen i byråene både en viktig tilgang til informasjon og faglig innsikt som ville vært vanskelig og/eller ressurskrevende å tilegne seg uten slik deltakelse, og en mulig for å kunne påvirke særlig den faglige utviklingen på ulike sektorområder i EU.

## 5. Oppsummering

Vekst i antall EU-byråer er en av de mest markante utviklingstrekk i EUs siden 2000-tallet. 2012-utredningen trakk fram særlig tre forhold, i tillegg til selve økningen i antall byråer, som gjorde at EU-byråer var viktig for Norge: 1) Endring i og utvidelse av de oppgaver som var tillagt byråene; 2) Utvikling i retning av at EU-byråene utgjør sentra i nettverk av nasjonale fagmyndigheter som bidrar til forsterket integrasjon mellom de nasjonale fagmyndighetene; og 3) Utvikling i retning av at enkelte EU-byråer tar over oppgaver og «spiser seg inn» på områder som har vært omfattet av andre og ofte bredere sammensatte samarbeidsorganer. 2012-utredningen påpekte videre at mangfoldet av tilknytningsformer og institusjonell variasjon gjorde systemet uoversiktlig og komplisert og at utviklingen i stadig større grad syntes å utfordre grensen for hva som kunne bli akseptert som «lite inngripende» myndighetsoverføring. Disse beskrivelsene passer også godt i dagens situasjon. Samtidig viser utviklingen at utfordringene har tiltatt i styrke, blant annet fordi veksten i antall byråer har vedvart og systemet dermed er blitt enda større og uoversiktlig, og ikke minst fordi flere av byråene har fått utvidet ansvar og styrket myndighet. Dermed blir utfordringene knyttet til både myndighetsoverføringen som følger av deltakelse i byråene, og til de begrensninger som gjelder for Norges deltakelse, enda tydeligere.

---

<sup>42</sup> Vos (2018)

## Kilder

- Bickerton, C.J., Hodson, D. & Puetter, U. (red.) (2015): *The New Intergovernmentalism States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford University Press.
- Borrás, S., Koutalakis, C. & Wendler, F. (2007): European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMA and EPO in the Post-Delegation Phase. *Journal of European Integration* 29(5): 583-600.
- Busuioc, M., Groenleer, M. & Trondal, J. (2012): *The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*. Manchester University Press.
- Chamon (2010): EU agencies: does the Meroni doctrine make sense? *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 17(3): 281-305.
- Cini, M. (2002): The European Commission: An unelected legislator? *The Journal of Legislative Studies* 8(4): 14-26
- Coen, D. & Thatcher, M. (2008): Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies *Journal of Public Policy* 28 (1): 49-71
- Egeberg, M. (red.) (2006): [\*Multilevel Union Administration: the transformation of executive politics in Europe\*](#). Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2017) Researching European Union Agencies: What Have We Learnt (and Where Do We Go from Here)? *Journal of Common Market Studies* 55(4): 675–690
- European Court of Auditors (2020): *Future of EU agencies – Potential for more flexibility and cooperation. Special Report*. [Special Report 22/2020: Future of EU agencies – Potential for more flexibility and cooperation \(europa.eu\)](#)
- European Court of Auditors (2022): *Annual report on EU agencies for the financial year 2022. annual report on eu agencies for the financial year-QJAG23001ENN (2).pdf (uio.no)*
- European Parliament (2018): *EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny*. European Implementation Assessment, Study. European Parliamentary Research Service, Nov. 2018. [EPRS\\_STU\(2018\)627131\\_EN.pdf \(europa.eu\)](#)
- European Parliament (2021): *Locations of the EU Decentralised Agencies*. Study. Policy Department for Budgetary Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 700.320 - November 2021. [Locations of the EU Decentralised Agencies \(europa.eu\)](#)
- European Union (2012): *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU, and the European Commission on decentralized agencies*. 19. Juli 2012. [joint statement on decentralised agencies en.pdf \(europa.eu\)](#)
- Everson, M., Monda, M. & Vos, E. (2014): *European agencies in between institutions and member states*. Wolter Kluwer Law & Business.
- Genschel, P. & Jachtenfuchs, M. (2016) More integration, less federation: the European integration of core state powers. *Journal of European Public Policy* 23(1): 42-45.
- Krapohl, S. (2004): Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuff. *European Law Journal* 10(5): 518–538.
- Majone, G. (1997) The new European agencies: regulation by information. *Journal of European Public Policy* 4 (2):262-275
- Majone, G. (1999): The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics* 22(1):1-24
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2009): *Comparative Governance. Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge University Press.

Pollitt et al. (2001): Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis* 3 (2001): 271-290

Rittberger, B. & A. Wonka (2012): Agency Governance in the EU. Routledge.

Scholten, M. & Rijsbergen, M. (2014): The Limits of Agencification in the European Union. *German Law Journal* 15 (7):1223-1255

Scholten, M. & Brenninkmeijer, A. (red.) (2020): *Controlling EU Agencies. The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*. Edward Elgar Publishing.

Veggeland, F. (2000): Eksterne sjokk og institusjonell endring : kugalskap-saken og reformer i EU. *Nordiske Organisasjonsstudier* 2 (2000): 29-62

Vos, E. (2000): EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis. *Journal of Consumer Studies* 23(2000): 227-255

Vos, E. (2018): *EU agencies on the move: challenges ahead*. SIPES 2018-1. Swedish Institute for European Policy Studies.

Vedlegg 1: «Typisk» organisering av EU-byråer<sup>43</sup>

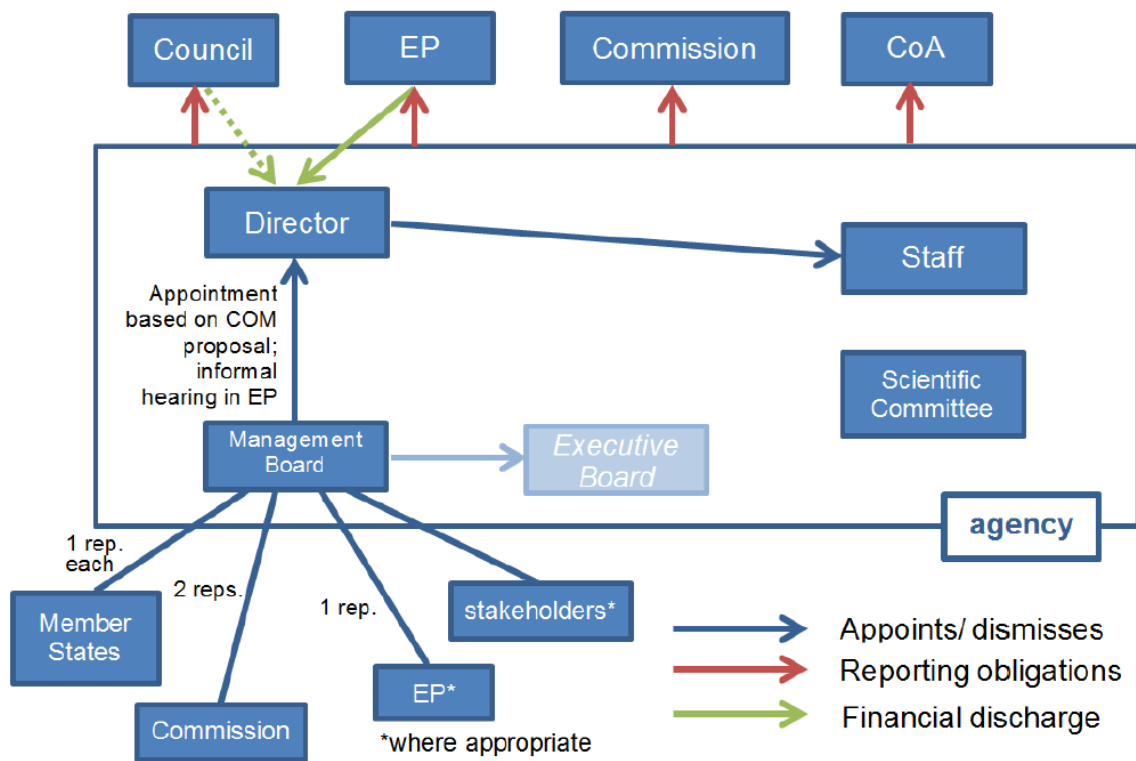


Figure 1: Organisational Structure of EU Agencies.

<sup>43</sup> Hentet fra European Parliament (2018:26)

## Vedlegg 2: EU-byråer – funksjoner og norsk deltakelse

**Tabell 1: EUs desentraliserte byråer<sup>44</sup>**

EU-byrå	Funksjon <sup>45</sup>	Bindende beslutn.?	Norsk deltakelse <sup>46</sup>	Hvordan Norge har fått adgang?
1. Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)	Tilsyn	Ja	Ja, medlem av Board of Regulators uten stemmerett, norske eksperter tilgang til Working groups	EØS-komiteens beslutning nr. 93/2017
2. Community Plant Variety Office (CPVO)	Sertifisering	Ja	Nei	
3. European Aviation Safety Agency (EASA)	Sertifisering + vitenskapelig/teknisk ekspertise	Ja	Ja, medlem av Management Board uten stemmerett, status som medlem åpner for medlem i Advisory Body (MAB) and Technical Bodies (TeBs) («The MAB and the TeBs are composed of representatives of the EASA Members States and the European Commission»)	EØS-komiteens beslutning nr. 179/2004
4. European Banking Authority (EBA)	Tilsyn	Ja	Ja, medlem uten stemmerett i Board of supervisors, kan ikke være medlem av Management board (pga. manglende stemmerett),	EØS-komiteens beslutning nr. 199/2016
5. European Chemicals Agency (ECHA)	Informasjon + vitenskapelig/teknisk ekspertise	Ja	Ja, observatør i Management Board, medlem av Member State Committee (1 stk.) med tilhørende ekspert/rådgiver (1 stik.), medlem av Enforcement forum, mulighet for medlemmer i ekspertkomiteer	EØS-komiteens beslutning nr. 25/2008
6. European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)	Tilsyn + samarbeid	Ja	Ja, medlem av Board of Supervisors (det mest sentrale beslutningsorganet) uten stemmerett, anledning til å delta i Working groups.	EØS-komiteens beslutning nr. 200/2016
7. European Railway Agency (ERA)	Samarbeid + tilsyn	Ja	Ja, medlem av Management Board uten stemmerett.	EØS-komiteens beslutning nr. 248/2021
8. European Securities and Markets Authority (ESMA)	Tilsyn	Ja	Ja, medlem av Board of Supervisors (det mest sentrale beslutningsorganet) uten stemmerett,	EØS-komiteens beslutning nr. 201/2016

<sup>44</sup> Inkluderer byråer EU har satt opp under kategorien «desentraliserte byråer. Detaljene i både tabell 1 og 2 er hentet fra et mangfold med kilder, herunder European Parliament (2018), European Court of Auditors (2020, 2022), Vos (2018), EØS-notatbasen, ESAs oversikt over byrådeltakelse, den norske regjeringens oversikt over byrådeltakelse og nettstedene til det enkelte byrå.

<sup>45</sup> Spesifisering av funksjoner bygger på kategoriene som er brukt i European Parliament (2018)

<sup>46</sup> Deltakelse merket med gult, er byrådeltakelse knyttet til EØS-avtalen. Det som er merket med blått er byrådeltakelse knyttet til annet samarbeid mellom EU og Norge (f.eks. Schengen og justissamarbeidet). Det er viktig å merke seg at det er mange eksempler på at Norge har deltatt i byråer også før formell beslutning om å innlemme byrådeltakelse i EØS-avtalen formelt er gjort (se også omtale av byrådeltakelsen på EFTAs nettsider: <https://www.efta.int/eea/eu-agencies>)

9. Single Resolution Board (SRB)	Tilsyn	Ja	Nei	
10. The European Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST)	Samarbeid + operasjonelle aktiviteter	Ja	Ja, Secondment of a Liaison Prosecutor to Eurojust; may participate in operational and strategic meetings, at the invitation of the National Members concerned or the College.	Agreement between the Kingdom of Norway and Eurojust (signature: 8 April 2005; entry into force: 26 October 2005)
11. European Union Intellectual Property Office (EUIPO) (formerly: Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM))	Registrering	Ja	Nei	
12. European Public Prosecutor's Office (EPPO)	Operasjonelle aktiviteter	Ja	Nei	
13. Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)	Samarbeid	Nei	Ja, deltakelsesrett (ikke medlem) i Board of Regulators, Management Board og Working groups	EØS-komiteens beslutning nr. 274/2021
14. European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA)	Informasjon + samarbeid	Nei	Ja, observatørstatus i Management Board; har i tillegg mulighet til å ha representanter (utpekt av Management Board) i Advisory groups (Arbeidstilsynet, NHO, LO + Utdanningsforbundet har deltatt her)	EØS-komiteens beslutning nr. 160/2009
15. European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (eu-LISA)	Operasjonelle aktiviteter	Nei	Ja, medlem av Management Board + av Interoperability Advisory Group EES-ETIAS Advisory Group, Eurodac Advisory Group, SIS II Advisory Group, og VIS Advisory Group (deltar ikke i: e-codex advisory group, ECRIS-TCN Advisory group)	Avtale mellom Den europeiske union på den ene side og Kongeriket Norge, Republikken Island, Det sveitsiske edsforbund og Fyrstedømmet Liechtenstein på den annen side om deltakelse for disse statene i Det europeiske byrå for operativ forvaltning av store IT-systemer på området for frihet, sikkerhet og rettferdighet. Undertegnet 2018 – trådte i kraft i 2020.
16. European Union Agency for Asylum (EUAA) (formerly: European Asylum Support Office (EASO))	Informasjon + samarbeid + operasjonelle aktiviteter + vitenskapelig/teknisk ekspertise	Nei	Ja, observatør i Management Board.	Avtale mellom Norge og Den europeiske union om nærmere vilkår for deltakelse i arbeidet som utføres av Det europeiske støttekontor på asylfeltet; 19-03-2014 nr 3 Bilateral; Midlertidig i kraft 20-03-2014, i kraft 1. juni 2014
17. European Border and Coast Guard Agency (formerly European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX))	Operasjonelle aktiviteter	Nei	Ja, medlem av Management Board med «begrenset stemmerett».	Avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske fellesskap om Norge og Islands deltakelse i det europeiske byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene i Den europeiske union (2005)

				(Norge deltar gjennom Schengen-avtalen)
18. European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)	Informasjon + samarbeid	Nei	Ja, observatør i Management Board (HOD) og Advisory forum (FHI), registrert med Coordinating Competent Body (FHI), mulighet til å delta i ekspertkonsultasjoner (f.eks. i ad hoc paneler, arbeidsgrupper m.m.)	EØS-komiteens beslutning nr. 23/2005
19. European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop)	Informasjon	Nei	Ja, observatør i Management Board	Bilateral avtale mellom EØS EFTA-land og Cedefop, 1996. Beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen 03-02-2023, men Norge tok Art. 103-forbehold.
20. European Environment Agency (EEA)	Informasjon + vitenskapelig/teknisk ekspertise	Nei	Ja, medlem av Management Board uten stemmerett, medlem av EIONET, mulighet for medlemmer (uavhengige eksperter) i Scientific committee	EØS-komiteens beslutning nr. 11/1994
21. European Fisheries Control Agency (EFCA)	Operasjonelle aktiviteter + samarbeid + inspeksjon	Nei	Nei	
22. European Food Safety Authority (EFSA)	Vitenskapelig/teknisk ekspertise	Nei	Ja, medlem i Management Board uten stemmerett, mulighet for medlemmer (uavhengige eksperter) i ekspertpaneler	EØS-komiteens beslutning nr. 134/2007
23. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)	Informasjon	Nei	Ja, EFTA/EØS stater observatørstatus i partssammensatt styre for EUROFOUND; mulighet for deltakelse i EUROFOUND aktiviteter etter avtale	Bilateral avtale mellom Norge/EØS EFTA statene og Eurofond, 1994.
24. The European Union Agency for the Space Programme (EUSPA) (formerly: European GNSS Agency (GSA))	Informasjon	Nei	Ja, medlem av Administrative Board uten stemmerett, medlem av Security Accreditation Board uten stemmerett, ekskludert fra deltakelse i enkelte av programmene	EØS-komiteens beslutning nr. 319/2021
25. European Institute for Gender Equality (EIGE)	Informasjon. + samarbeid	Nei	Nei	
26. European Maritime Safety Agency (EMSA)	Samarbeid + tilsyn	Nei	Ja, medlem av Administrative Board uten stemmerett.	EØS-komiteens beslutning nr. 81/2003
27. European Medicines Agency (EMA)	Vitenskapelig/teknisk ekspertise	Nei	Ja, observatør i Management Board. EØS EFTA-land er representert i ekspertkomiteer som har fagansvar for ulike sektorområder, eksperter fra EØS EFTA-land har anledning til å delta i arbeidsgrupper, vitenskapskomiteer etc. som er knyttet opp til disse for å gi uavhengig vitenskapelige råd og vurderinger	EØS-komiteens beslutning nr. 74/1999
28. European Monitoring Centre for Drugs and Drug	Informasjon	Nei	Ja, medlem i Management Board uten stemmerett, norske eksperter anledning til å bli medlem av Scientific Committee (et norsk medlem pr. mai 2023) –	Avtale mellom Norge og Det europeiske fellesskap om Norges deltakelse i arbeidet ved Det europeiske overvåkningscenter for

Addiction (EMCDDA)			medlemmer der skal opptre fullstendig uavhengig av all ytre påvirkning.	narkotika og narkotikamisbruk; 19-10-2000 nr 1 Bilateral; Ikrafttredelse: 01-01-2001
29. European Union Agency for Cyber Security (ENISA) (formerly: European Network Information Security Agency)	Informasjon	Nei	<b>Ja</b> , observatør i Management board, har en National Liason Officer representert i National Liason Officer nettverket, norske stakeholders kan i prinsippet bli akseptert i Advisory Group.	EØS-komiteens beslutning nr. 130/2014
30. European Police College (CEPOL)	Informasjon	Nei	<b>Ja</b> , med i nettverk av politihøgskoler i Europa som tilbyr kurs, seminarer og konferanser for politifolk på seniornivå. Ikke med i styringsorganer.	Bilateral avtale Norge-EU, 2006
31. European Police Office (EUROPOL)	Samarbeid + operasjonelle aktiviteter	Nei	<b>Ja</b> , ikke representert i styringsorganer, har en National Liason Officer representert i Europol, samarbeid ellers gjennom informasjonsutveksling, felles trening/øvelser etc., deltar i ulike Task Force rettet mot spesifikke problemstillinger.	Bilateral avtale Norge-EU, 2001
32. European Training Foundation (ETF)	Informasjon + samarbeid	Nei	<b>Nei</b>	
33. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)	Informasjon	Nei	<b>Nei</b>	
34. Translation Centre for the Bodies of the European Union (CdT)	Operasjonelle aktiviteter	Nei	<b>Nei</b>	
35. The European Labour Authority (ELA)	Informasjon + inspeksjon + samarbeid	Nei	<b>Ja</b> , som observatør, men er pr. 1. mai 2023 ikke formelt tilknyttet byrået.	Vurdert som EØS-relevant – ikke formelt innlemmet i EØS-avtalen pr. 1. mai 2023

Tabell 2: Andre byråer og lignende forvaltningsenheter i EU<sup>47</sup>

EU-byrå/enhet	Norsk deltakelse
European Union Institute for Security Studies (EUISS)	<b>Nei</b>
European Defence Agency (EDA)	<b>Ja</b> , deltar i Consultative committee og anledning til å delta i utvalgte av EDAs prosjekter og programmer innenfor byråets ulike virksomhetsområder
European Union Satellite Centre (EU Sat-Cen) (formerly: EUSC)	<b>Ja</b>
European Data Protection Board (EDPB)	<b>Ja</b> , medlem uten stemmerett og uten mulighet for å bli valgt til chair og vice-chair
European Cybersecurity Competence Centre (ECCC)	<b>Ja</b> , men foreløpig ikke iverksatt
European Systemic Risk Board (ESRB)	<b>Ja</b>
European Institute of Innovation & Technology (EIT)	<b>Ja</b>
Research and Innovation (REA)	<b>Ja</b>
European Research Council (ERC)	<b>Nei</b> , ikke i styringsorganer, men kan delta i programmer forvaltet av byrået

<sup>47</sup> Byråer og lignende forvaltningsenheter som Europakommisjonen ikke plasserer under kategorien desentraliserte byråer. Se også oversikt i European Parliament (2018)



European Innovation Council and Small and Medium-sized Enterprises Executive Agency (EISMEA)	<b>Nei</b> , ikke i styringsorganer, men kan delta i programmer forvaltet av byrået
European Health and Digital Executive Agency (HaDEA)	<b>Nei</b> , ikke i styringsorganer, men kan delta i programmer forvaltet av byrået
European Education and Culture Executive Agency (EACEA)	<b>Nei</b> , ikke i styringsorganer, men kan delta i programmer forvaltet av byrået
European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency (CINEA)	<b>Nei</b> , ikke i styringsorganer, men kan delta i programmer forvaltet av byrået
Euratom Supply Agency (ESA)	<b>Nei</b>
Fusion for Energy (F4E)	<b>Nei</b>