

Masteroppgave – MPA v. Høgskolen i Lillehammer

Vegar Østli Bekkos og Anders Dokken Riis



Europeiske Norge

Hvordan en frihandelsavtale mellom EU og USA
kan legge føringer for norsk forvaltningspraksis

Våren 2015

Master i Public Administration

Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap



Høgskolen
i Lillehammer

Lillehammer University College

Forord

Som så ofte startet dette prosjektet med en nysgjerrighet og et ønske om å vite mer. Premisset for oppgaven ble lagt for flere år siden, da vi begge var studenter ved Internasjonale Studier. Nysgjerrigheten for internasjonale relasjoner har for begge alltid vært der. I denne oppgaven føler vi at vi har fått mulighet til å sveise sammen bachelorgrads- og mastergradsløpet på en god måte.

Prosjektet er således en "manifestering" av våre til sammen ti år i høyere utdanning. Dette i seg selv legger et eksternt press på både gjennomføring og resultat. Allikevel føler vi et enda større indre press. Vi ønsker å takke alle som har gjort denne oppgaven mulig. Dette gjelder informanter, interessenter, tidligere- og nåværende forelesere, veiledere og mer eller mindre eksterne rådgivere, både på et akademisk og et mellommenneskelig nivå. Takk for hjelpen!

En spesiell takk til Noralv Veggeland, som har vært vår veileder. Gjennom både enighet og uenighet har du vært til stor hjelp. Tusen takk!

Vi håper at du som leser får en økt forståelse og ikke minst nysgjerrighet for tematikken og problemstillingene vi tar opp. Vi håper også dette inspirerer deg til å ta tak i det vi ikke har gjennomgått eller som du anser som ufullstendig.

Lillehammer, Mai 2015

Sammendrag

EU og USA forhandler i skrivende stund om en frihandelsavtale som omfatter halvparten av verdens BNP og rundt 30 % av all handel i verden. Et slikt handelsområde vil nødvendigvis måtte reguleres. Norge er gjennom EØS-avtalen knyttet opp mot EUs indre marked og den tilhørende sekundærlovgivningen. Formålet til denne oppgaven er å undersøke hvordan Norge kan påvirkes av lovendringer i EU som et resultat av frihandelsavtalen mellom EU og USA, som har fått navnet Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

Opgaven undersøker hvordan TTIP kan påvirke norsk forvaltningspraksis og dette gjøres ved å bruke Innkjøpsdirektivet som prisme. Som en del av dette, fremføres EUs struktur, Norges tilknytning til unionen og fenomenet offentlige anskaffelser i en redegjørende del basert på litteratur og teori som omhandler disse temaene. Dokumenter som omhandler forhandlingene om TTIP er også lagt frem, hvor det mest sentrale innholdet er fra EU.

Gjennom dybdeintervjuer med informanter fra sentrale samfunnsaktører i Norge, har vi samlet informasjon og standpunkter om TTIP, og hvordan avtalen kan påvirke forvaltningspraksisen i Norge og offentlige anskaffelser spesielt, gjennom Innkjøpsdirektivet. Funnene varierer fra større skepsis, liten bekymring, til nær entusiasme. Selv om funnene viser liten tro på umiddelbar påvirkning på norsk forvaltningspraksis eller EUs Innkjøpsdirektiv, kan teorier om europeisk integrasjon, økonomisk teori og mer kritisk teori vise til en indirekte påvirkning over tid etter avtaleinngåelse. Dette gjelder spesielt gjennom det institusjonelle rammeverket TTIP oppretter om avtalen inngås mellom EU og USA.

TTIP er, når denne oppgaven leveres inn, fremdeles under forhandling. Utfallet av forhandlingene er derfor fremdeles åpent, også når det gjelder konsekvensene ovenfor Norge. Vi etterlyser derfor mer forskning på dette området, særlig i forhold til demokrati og eventuelle norske tilknytningsformers konsekvenser.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag.....	4
Forkortelser	8
KAPITTEL 1: Innledning	10
1.1. Mandatet for oppgaven.....	12
KAPITTEL 2: Redegjørelse	20
2.1. Suverene stater	20
2.2. Den europeiske union.....	24
2.3. Fenomenet regulering, og reguleringsstaten	28
2.4. Norge i Europa	31
2.5. Offentlige anskaffelser	36
2.6. TTIP-forhandlingene om offentlige anskaffelser	40
KAPITTEL 3: Teori	48
3.1. Nyklassisk økonomisk teori	48
3.2. Integrasjonsteori	58
KAPITTEL 4: Metode	66
4.1. Kvalitativt intervju	66
4.2. Funn fra intervjuene	71
4.2.1. For Velferdsstaten	72
4.2.2. Senter for europarett.....	78
4.2.3. Nærings- og fiskeridepartementet, Handelspolitisk avdeling	83
4.2.4. Nærings- og fiskeridepartementet, Konkurransopolitisk avdeling	89
4.2.5. Landsorganisasjonen i Norge	97
4.2.6. Kommunesektorens organisasjon.....	104
4.2.7. Næringslivets Hovedorganisasjon.....	110
KAPITTEL 5: Analyse	120
5.1. TTIPs rammeverk.....	121
5.2. TTIP og endring av Innkjøpsdirektivet?	132
5.3. Frysing av reguleringer og "chilling-effekten" gjennom TTIP?	136
5.4. Markedsadgang og anskaffelsesportaler	138
KAPITTEL 6: Konklusjon	142
Informanter.....	146
Vedlegg	148
Semistrukturert intervjuguide (sisteutkast)	148
Litteraturliste	152

Forkortelser

- BIT - Bilateral Investment Treaty
- BNP - Brutto Nasjonalprodukt
- CBI - Confederation of British Industry
- CEMR - The Council of European Municipalities and Regions
- CGE - Computable General Equilibrium
- DOFFIN - Database for offentlige innkjøp
- ECB – European Central Bank
- EEC – European Economic Community
- EF - Det Europeiske Felleskap
- EFTA - European Free Trade Area
- EKSF - Det Europeiske Kull- og Stålfelleskap
- ESA - EFTA Surveillance Authority
- EU - Den Europeiske Union
- EØS - Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde
- GPA - Government Procurement Agreement
- HMS - Helse, Miljø og Sikkerhet
- IMCO - Internal Market and Consumer Protection
- ISDS - Investor-State Dispute Settlement
- JMB - Joint Ministerial Body
- KOFA - Klagenemnda for offentlige anskaffelser
- KS - Kommunesektorens organisasjon
- LO - Landsorganisasjonen i Norge
- MAI - Multilateral Agreement on Investment
- NCAP - New Car Assessment Programme
- NFD - Nærings- og fiskeridepartementet
- NGO - Non-Governmental Organization
- NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon
- NPM - New Public Management
- NTB - Non-Tariff Barriers (to trade)

NUPI - Norsk Utenrikspolitisk Institutt
OECD - Organization for Economic Co-operation and Development
OLP - Ordinary Legislative Procedure
OMC - Open Method of Coordination
QMV - Qualified Majority Voting
RCB - Regulatory Cooperation Body
SMB - Små og Mellomstore Bedrifter
TED - Tenders Electronic Daily
TISA - Trade In Services Agreement
TPP - Trans-Pacific Partnership
TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership
USTR - United States Trade Representative
WTO - World Trade Organization
ØMU - Økonomiske og Monetære Union

KAPITTEL 1: Innledning

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) har som siktemål å opprette et frihandelsområde mellom EU og USA. Målene for denne avtalen er blant annet å øke handel og investering gjennom å harmonisere EU og USAs markeder på tvers av Atlanterhavet. Det åpnes opp for store muligheter - med incentiver som økt bruttonasjonalprodukt (BNP), flere arbeidsplasser og en gjennomsnittlig økning av lønn for arbeidstakere på begge sider av "dammen". TTIP tar sikte på å være en mekanisme som kan løse opp i problemer som oppsto i kjølvannet av den siste finanskrisen, altså en vekst- og stimuli-pakke for europeisk og amerikansk marked. Avtalens to forhandlingsparter er Europakommisjonen, som forhandler på vegne av Den europeiske union (EU), og United States Trade Representative (USTR) som forhandler for USA.

Starten på forhandlingene kom som et resultat av at et felles oppnevnt ekspertutvalg i februar 2013 vurderte konsekvenser av avtalen som i hovedsak positive (BBC, 13. februar, 2013). I utgangspunktet var det snakk om at avtalen kunne være ferdig allerede ved utgangen av 2014 (Emmot, 27. februar, 2013), men i skrivende stund befinner partene seg fremdeles ved forhandlingsbordet. Nye uttalelser fremhever at 2015 skal være året hvor avtalen skal fullføres (Hatlevik, 07.mars, 2015).

Ut over at det etter sigende skal føre til kvalitativ og kvantitativ forbedring i begge markeder, åpner dette samarbeidet også opp for at næringslivs- og kapitalinteresser på hver sin side skal kunne drive investering på en enklere måte enn før i hverandres økonomiske område. Gjennom reguleringssamarbeid på et område som tilsammen omfatter halvparten av verdens samlede BNP og 30 prosent av all handel i verden, utvider man forståelsen av det tradisjonelle synet på en frihandelsavtale.

For Norges del vil TTIP-avtalen være svært viktig å følge med på. Gjennom EØS-avtalen av 1994 er Norge knyttet sammen med EUs indre marked, dog uten medbestemmelsesrett. Således har den norske stat i teorien ingen reel påvirkningskraft på utviklingen, som også i stor grad kan vise seg å påvirke Norge - om ikke direkte, så indirekte - hvis TTIP blir virkeliggjort. TTIP er forventet å påvirke deler av EØS-avtalens føringer og utviklingen videre, da EØS-avtalen er "ensartet og dynamisk", noe som tilsier at den skal harmonisere Det indre marked på tvers av EØS-områdets medlemsstater, og er under stadig utvikling

gjennom nye tilføringer fra EU. En "utvikling" vil således også tilsynelatende ta stilling til en frihandelsavtale med USA.

Kritikken av TTIP har kommet fra flere hold. I en artikkel fra "Le Monde Diplomatique" mener Serge Halimi at det er en allianse for å demme opp for asiatisk innflytelse. Halimi mener det er snakk om geopolitikk, ikke vekst, velstand og arbeidsplasser (Halimi, juni 2014). Spesielt har organisasjonen "Attac" kritisert avtalen for å gi multinasjonale selskaper et effektivt redskap til å påvirke politikken fremfor demokratisk valgte representanter. Samtidig argumenterer organisasjonen for at det svakeste lovverket i USA vil smitte over i Europa, og vice versa, som et resultat av en harmonisering av lovverket, en harmonisering som er ment å oppnå friere flyt av varer og tjenester. Dette kan medføre svekkelse av bl.a. arbeidsmiljøloven om den oppfattes som et "handelshinder" (Attac, u.d.). Kanskje det mest oppsiktsvekkende er ISDS (Investor-State Dispute Settlement) som gir selskaper rett til kompensasjon (gjennom internasjonale søksmål) for tapte inntekter som en følge av endringer i lovverket i statene som gjøres del av TTIP. Ifølge kritikerne, medfører dette en stor maktforskyvning fra folkevalgte organer til storkapitalen (ibid.). I regi av Landsorganisasjonen i Norge (LO) var Trondheimskonferansen 2015 hoveduttalelse:

[EU og USA] tar sikte på å bygge ned nasjonale reguleringer og legge nye markeder åpne for storkapitalen uten det de betrakter som handelshindringer, det vil si arbeidsmiljølov, forbrukerbeskyttelse, miljøstandarder osv. Målet er at en liten klubb av land skal lage globale standarder for ikke-regulering, og at selskapene skal kunne dra regjeringer inn for private tvisteordninger, og kreve erstatning for tap av profitt.

(Landsorganisasjonen i Norge, 2015)

Foruten at frihandelsavtalen mellom EU og USA vil ha implikasjoner for Norge, er også forhandlingsrundene om TTIP kritisert for å ha for lite "gjennomsiktighet", til tross for at Europakommisjonen på begynnelsen av året 2015 publiserte *målene* de setter seg ved forhandlingene (European Commission, 2015a). Rapporter er hemmeligholdt, og informasjon vedrørende saker og de problemstillinger som følger av liberalisering av markedet, blir unntatt offentligheten, kort eller overfladisk omtalt. Dette gjør det også vanskelig å studere, men dertil viktigere å prøve å forstå. TTIP vil dekke om lag halvparten av verdensøkonomien og en tredjedel av verdens samlede BNP. Hvorfor er det da slik at

befolkningen, interesseorganisasjoner og embedsmenn i EU ikke får konkret informasjon om hva det forhandles om? På den andre siden er store multinasjonale selskaper med tydelige økonomiske interesser invitert med i forhandlingene (Wallach, 2013). Fremlegger dette en idé om hvor makten ligger i EU i dag - i markedet? Er det slik at kapitalinteresser er viktigere enn demokratiske hensyn. Eller ligger det mer bak?

Av den informasjonen offentligheten har fått om forhandlingene, er tariffære, men også ikke-tariffære "handelshindringer" på agendaen. De førstnevnte skal bygges ned, mens de sistnevnte skal fjernes ved at regelverk "harmoniseres", eller sidestilles ved at partene anerkjenner av motpartens regelverk som tilfredsstillende nok. NTBer (Non Tariff Barriers) kan blant annet være ulik forvaltningspraksis, regler og ulike standarder, og vil være av særlig viktighet, da toll- og kvoteordninger mellom USA og EU allerede er lave (Medin og Melchior, 2013: 7).

Forhandlingene om denne avtalen vil påvirke to av verdens største økonomier, en prediksjon de fleste rapporter om temaet er enige om. Hvilke konsekvenser dette kan få, og hvilket omfang disse konsekvensene vil ha, er det imidlertid større uenighet om. Med utgangspunkt i to rapporter, CEPR og IFO, er det forespeilet en vekst i BNP for begge partene som følge av avtalen. CEPR forespeiler en økning i BNP på henholdsvis 0,27-0,48 % for EU og 0,21-0,39 % for USA. IFO, på den andre siden, predikerer en økning i BNP på og 4,95 % for EU og 13,4 % for USA respektivt. Dette er prognoser som er basert på premisset om at alle toll- og ikke-tariffære barrierer blir redusert til null, altså at det er *fullstendig* fri ferdsel for varer og tjenester (ibid.: 11-12).

De samme rapportene har utarbeidet prognoser på økonomiske konsekvenser for Norge, som også lar seg påvirke i den globaliserte hverdagen. CEPR predikerer her en at en økning på norsk BNP vil ligge på mellom 0,08 % - 0,19 %, mens IFO predikerer at TTIP vil føre til en negativ effekt med sin spådom om redusert BNP med -3,9 % (ibid.). I CEPR-rapporten, er det verdt å merke at utslaget for Norge sin del er samlet i gruppen "andre", og er ikke en egen analyseenhet.

1.1. Mandatet for oppgaven

Relasjoner mellom stater er mange og varierte. Det er vår forståelse at relasjonene mellom stater påvirker interne forhold i enhver stat. Norge er sådan ikke noe unntak, hvor avhengighet av import og eksport er sentrale for den norske økonomiens sammensetning.

Handelen med EU er her sentral, der rundt 70 % av import kommer fra EU og rundt 86 % av norsk eksport går til EU (Regjeringen, 2015). Forhold som påvirker EU kan i sin utstrekning få konsekvenser for interne forhold i Norge. Grunnet dette forholdet til EU, vil unionens pågående forhandlinger med USA om TTIP både være viktig for partene, men også for tredjeland som Norge.

Samtidig som TTIP forhandles om, er flere medlemmer av den globale handelsorganisasjonen World Trade Organization (WTO) - de såkalte "Really Good Friends of Services" - i gang med forhandlinger vedrørende en handelsavtale rundt tjenester. Deltakere i disse forhandlingene er blant annet EU, USA og Norge. Trade In Services Agreement (TISA) skiller seg fra TTIP på flere punkter. Ett sentralt punkt er at selv om denne avtalen vil være omfattende, er Norge med i forhandlingene - en posisjon Norge ikke har under TTIP-forhandlingene. Det er derfor større usikkerhet knyttet til konsekvensene for Norge i utfallet av TTIP-forhandlingene enn TISA-forhandlingene. Allikevel er forfatterne av denne teksten overbevist om at en frihandelsavtale mellom EU og USA vil kunne ha konsekvenser for Norge grunnet tette og sammenvevde relasjoner til EU, særlig gjennom EØS-avtalen, men også andre avtaler. Derfor blir TTIP fokuset i denne oppgaven, i stedet for TISA.

Konsekvensutredninger om TTIP sin påvirkning på Norge er, inntil avtalen trer i kraft, kun *forventede* konsekvenser og har primært hatt et makroøkonomisk perspektiv. De makroøkonomiske forventningene er omhandlet av blant annet Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Selv om dette er overordnede og viktige hensyn å ta, eksisterer det flere fagdisipliner som omhandler tematikken enn det rent makroøkonomiske. Det samme gjelder perspektivene som benyttes innenfor disse fagdisiplinene.

Grunnet aktualiteten, mangel på åpenhet, liten norsk samfunnsdebatt om temaet og et stort omfang av mulige konsekvenser, ser vi det som et behov for flere analytiske innspill i vurderingen av en slik avtale i en norsk kontekst. Målet er ikke å predikere, men å bidra med perspektiver og analyser som kan tilby innspill i debatten om hvilke løpebaner Norge kan befinne seg i, i møte med den mulig forestående handelsavtalen mellom USA og EU. Bidraget kan sådan fungere som en forståelse det kan være verdt å ta hensyn til, eller muliggjøre ytterligere debatt om temaet.

Analysen og dens konklusjoner kan dermed betraktes som en tilføyelse av kunnskap inn i en overstående debatt. Oppgaven har som ett av flere formål, å øke interesse og forståelse for internasjonale relasjoners påvirkning på nasjonale forhold. TTIP er gjennom sin potensielle horisontale og vertikale påvirkning, en avtale som kan påvirke norske forhold som tredjepartsland til EU. Hvordan dette skal imøtekommes fra norsk side virker fremdeles usikkert, da offentlig diskusjon i liten grad opptar området.

Nærings- og fiskeridepartementet og NUPI har produsert rapporter som viser til antagelser om makroøkonomiske påvirkninger og har samtidig vært inne på mulige implikasjoner en avtaleinngåelse vil ha på både offentlig- og privat marked, samt for norsk forvaltningspraksis. En av merknadene vi har gjort oss, er at de beskrivelsene som blir gjort, ofte er uttrykt som, nettopp, *antagelser* og *forventninger*. De negative aspektene begrenses ofte til *utfordringer/forverring for visse deler av norsk næringslivs konkurransedyktighet*, hvor fiskerieksept ofte blir brukt som eksempel.

Samtidig snakker også Regjeringen om at det er viktig å *være i forkant, tidlig ute, og være initiativtaker* for å kunne påvirke prosess og resultat (Regjeringen, 2014a). Bilateral samtale med EU og handelspolitisk dialog gjennom EFTA skal sikre Norges interesser. Hensyn til internasjonale utfordringer er også viktige for å analysere hvordan TTIP kan påvirke Norge i et internasjonalt anarkisk klima, hvor relativ makt og stormaktsambisjoner ikke har redusert sin betydning etter Berlinmurens fall i 1989. Dette kommer også til syne i Utenriksdepartementets tolkning av TTIP (Regjeringen 2014a).

Vår intensjonen er å bidra til at ulike samfunnsaktørers rolle, samt strukturelle og relasjonelle perspektiver, inkluderes ytterligere i en debatt som til nå har hatt en tydelig makroøkonomisk diskurs. Vi ønsker å ta Regjeringen på ordet og håper med dette å være i forkant - bidra med kunnskap og betraktninger om Norge i møte med TTIP.

Selv om Norge ikke deltar i forhandlingene om TTIP, vil teksten ha fokus på hvordan Norge kan bli påvirket av nettopp denne avtalen. Dette angir en forståelse om at internasjonale relasjoner og strukturer er viktig. For å kunne forstå avtalen, må man også kunne forstå politisk spill, ut over det rent markedsøkonomiske. Selv om det ikke vil være hovedfokus i oppgaven, vil det vises til internasjonale relasjoner som et kontekstuell bakteppe.

1.1.1. Innsnevring av oppgaven

Momentene over er av en overordnet og strukturell karakter. Av denne grunn vil materialet over være for diffust og bredt område å analysere i én tekst. Allikevel er den strukturelle rammen viktig for å kunne forstå hvilket internasjonalt klima man opererer i. Derfor vil det fungere som kontekstuelle premisser for oppgaven, temaet og forskningsspørsmålet. Isolert sett vil oppgaven kreve en mer spisset tilnærming.

Selv om norsk avtaleverk med EU er omfattende, utgjør EØS-avtalen den *mest* omfattende og omdiskuterte internasjonale avtalen Norge har inngått noensinne (Sejersted, Arnesen, Rognstad og Kolstad, 2011: 86, 116). Gjennom EØS-avtalen har Norge blant annet måttet implementere ulike direktiv for offentlige anskaffelser, eller anbudsdirektiv, fra EU. Vårt bidrag vil fokusere på TTIP sine konsekvenser for offentlige anskaffelser i Norge, da Norge gjennom EØS-avtalen har kopiert nesten hele EU-retten på dette området (Sejersted et al., 2011: 97). Dette betyr at kontrakter, produkter eller tjenester, skal legges ut på anbud og ulike tjenestetilbydere skal kunne konkurrere om å få utføre oppdraget, med staten, eller det offentlige, som bestiller.

Offentlige anskaffelser står for omtrent 16 % EUs samlede BNP (European Commission, 2014). Dette viser i stor grad den teoretiske markedsmakten en stat kan inneha, men også hvor markedsvridende og konkurransehemmende en stat kan være for markedet i sin helhet. Konseptet om fri konkurranse blir således også satt under press. Dette var en forståelse som førte til at man ønsket å redusere statens stilling i det private markedet. Tradisjonelt sett - i webersk tradisjon - har staten både vært bestiller og utfører. Denne forvaltningsmodellen kan ha bidratt til "eurosklerosen", hvor manglende dynamikk i næringslivet, stagnerende økonomi og voksende ledighet gjorde deler av 1970- og starten av 1980-tallet utfordrende for EF-landene og det europeiske integrasjonsprosjektet. Cockfields "hvitbok" kom med en rekke forslag til forbedringer. Boken var et resultat av en kartlegging av hindringer for handel og økonomisk vekst i regionen. Dette skulle vise seg å legge grunnlaget for Det indre marked (NOU, 2012:2: 329). Den weberske tradisjonen og sterk statlig styring har blitt endret ved at man fikk et paradigmeskifte i økonomisk- og politisk logikk. Nyliberale strømninger, spesielt med tankegodset New Public Management (NPM) og påfølgende anbudsordninger for offentlige anskaffelser, skred frem i norsk og vestlig forvaltningspraksis på 1980-tallet.

Forhandlingene rundt TTIP angår en rekke politiske og økonomiske områder, hvorav denne oppgaven vil fokusere på offentlig forvaltning og offentlige anskaffelser. Vi søker å undersøke hvordan TTIP kan påvirke EUs bestemmelser rundt offentlige anskaffelser, og som dermed kan vise seg å påvirke EØS-avtalens innhold - som igjen kan medføre endringer for norsk forvaltningspraksis på området. Som sagt, er ikke toll og kvoter høye mellom EU og USA, noe som gjør NTBer - ulik forvaltningspraksis og ulike standarder - sentrale for avtalens utforming. For å fjerne NTBer er det behov for harmonisering eller gjensidig annerkjennelse av reguleringer, noe som vil kunne kreve et organ som overholder disse. TTIP vil med rimelig sikkerhet inkludere et "Regulatory Cooperation Body" (RCB) for å sørge for dette (European Commission, 2015b), noe som betyr at Norge teoretisk sett kan få et femte forvaltningsnivå, med EU som det fjerde.

For å gi temaet en mer konkret forståelsesramme, vil teksten benytte seg av en teoretisk forståelse for økonomisk integrasjon og harmonisering gjennom nyklassisk økonomisk teori, og dens markedsøkonomiske insitamenter og logikk, og nyfunksjonalistisk teori, med sin vekt på spill-over og "sosialisering av eliter". For det er nettopp tanker som stordriftsfordeler og økonomiske fordeler som ligger bak planene om TTIP. Man forventer, som vi så vidt har vært inne på allerede, en økning i begge avtaleparters BNP - et pluss-sum-spill. Gjennom bruken av disse teoriene ønsker vi å undersøke hvorvidt endringer i premisset for forvaltning internasjonalt, kan medføre en endring for norsk forvaltning på kort og lang sikt, direkte og indirekte.

Nyklassisk økonomisk teori, nyfunksjonalisme og kritikken av disse, vil på ingen måte være fullstendig dekkende forklaringsmodeller for temaet, da det finnes en rekke andre teorier som kan være like viktige å ta hensyn til i en slik oppgave. Uansett vil teoriens analytiske innspill være viktige for å kunne vurdere TTIP og mulig påvirkning av Norge gjennom EØS-avtalen. Det vil derfor presiseres at teoriens rolle er *ett utvalg* verktøy som benyttes for å forstå et omfattende materiale, og ikke utgjør noen altomfattende fasit på hvordan forskningsspørsmålet kan besvares.

Viktig er det også å merke seg at forhandlingene om TTIP ikke er ferdige når denne oppgaven leveres inn, og at beskrivelsen av forhandlingene og forståelsen av denne er basert på den kunnskapen som var tilgjengelig da oppgaven ble skrevet. Av hensyn til fristen for innleveringen av oppgaven avsluttet vi arbeidet med å innhente informasjon om

innholdet i TTIP den 30. april 2015. Vi tar derfor forbehold om at endringer kan ha skjedd i ettertid av dette tidspunktet og vil skje i ettertid av innleveringen.

1.1.2. Forskningsspørsmålet

For å analysere TTIP sin påvirkning på Norge, vil denne oppgaven stille følgende spørsmål, og forsøke å besvare den gjennom en redegjørelse av strukturelle premisser, tekster om forhandlingene, teoretiske perspektiver og uttalelser fra representanter fra ulike aktører i samfunnet:

Hvordan kan TTIP påvirke norsk forvaltningspraksis?

Som en konkretisering av, eller et prisme for norsk forvaltningspraksis, vil fokuset ligge på offentlige anskaffelser og "Innkjøpsdirektivet".

- ***Hvordan kan offentlige anskaffelser, med fokus på EUs Innkjøpsdirektiv i Norge, bli påvirket av TTIP?***
- ***Hvilke endringer kan Norge måtte forholde seg til eller gjennomføre for å overholde EUs Innkjøpsdirektiv etter TTIP?***
- ***Hvilke positive og negative konsekvenser kan dette medføre?***

Vi har valgt å operasjonalisere *forvaltningspraksis* som "de handlinger offentlige organer og ansatte utfører, og har mulighet til å utføre, gjennom føringer fra kolleger, lovverk og politisk hold". Hva som kan forstås som "offentlige anskaffelser", kommer frem i et eget kapittel i redegjørelsen. Med endringer menes "de tiltak som iverksettes etter påvirkning fra politisk og/eller rettslig hold". Konsekvenser må forstås i sammenheng med *endring* og vil bety "de resultater som endring fører med seg, både av positiv og negativ karakter".

1.1.3. Fremgangsmåte

Før denne oppgaven forsøker å svare på forskningsspørsmålet, vil det i kapittel 2 redegjøres for sentrale strukturer og forståelser som har innvirkning på analysen. Dette vil i første omgang være den internasjonale arenaen, maktfaktorer og hvordan stater utgjør sentrale roller her, og hva som påvirker deres handlingsmønstre i møte med andre stater. Når dette er gjort, vil EU beskrives nærmere, sammen med lovgivningsprosessen og hvordan denne utformes der. Reguleringsfenomenet vil også være relevant, da dette er et kjennetegn ved norsk forvaltningspraksis, noe EU benytter seg av i sin relasjon til medlemsstatene, samtidig som TTIP har regulerende elementer ved seg. Dette gjelder også

ovenfor statene som er knyttet til EU gjennom EØS-avtalen, og oppgaven vil gå nærmere inn på hvordan stater som Norge påvirkes av lovgivningen i EU gjennom denne avtalen.

Etter at kontekstuelle premisser er redegjort for, vil et mer konkret fokus ved oppgaven presenteres mer inngående: offentlige anskaffelser. Hva dette er vil fremgå her, før Innkjøpsdirektivet presenteres, som regulerer offentlige anskaffelser. Deretter presenteres forhandlingene om TTIP og innholdet som omhandler offentlige anskaffelser.

I kapittel 3 vil teoriene oppgaven har i fokus forklares mer inngående. Nyklassisk økonomisk teori er en teori som av flere anerkjennes som en "standard handelsmodell" i dagens globaliserte verden (Austvik, Bredesen og Vårdal, 2012: 81, Ravenhill, 2011). Rasjonaliteten og logikken som finnes innenfor denne teorien vil også være synlig i nyfunksjonalismen, som blir fremholdt som en viktig forklaringsmodell på hvorfor stater knytter stadig tettere økonomiske og politiske bånd på tvers av sine grenser.

Nyfunksjonalisme og nyklassisk økonomisk teori, benyttes for å forstå bakgrunnen for TTIP, men også konsekvensene av avtalen. Selv om oppgavens strukturelle og teoretiske redegjørelser er viktige hensyn i seg selv og for analysen, er de samtidig redegjørelser for sentrale deler av TTIP sitt innhold, selv om dette ikke alltid utdypes eksplisitt. Nyklassisk økonomisk teori og nyfunksjonalismen vil for øvrig utgjøre sentrale teoretiske tilnærminger i analysen av forskningsspørsmålet.

I kapittel 4 går vi over på metodedelen. Her presenteres metodiske forutsetninger og valget av metode, i hovedsak kvalitativt intervju, og hva denne tilnærmingen innebærer. Etter dette, presenteres organisasjonene informantene våre kommer ifra, og hvilke funn vi gjorde i de ulike organisasjonene.

Funnene, Innkjøpsdirektivet, TTIP, EØS-avtalen og Norge vil analyseres sammen, med innspill fra nyklassisk økonomisk teori og nyfunksjonalisme, samtidig som kritikk fra deres teoretiske motsetninger bidrar til å gi temaet ytterligere nyanser. Dette vil utgjøre kapittel 5 i denne teksten og forsøke å svare på forskningsspørsmålet og dets underspørsmål.

Til slutt, i kapittel 6, vil vi trekke en konklusjon oppimot forskningsspørsmålet og komme med en anbefaling.

KAPITTEL 2: Redegjørelse

2.1. Suverene stater

For å forstå Transatlantic Trade and Investment Partnership og Norges forhold til EU, må en forstå hva slags aktører som omtales. Det samme gjelder forståelsen av *arenaen* disse aktørene opptrer på, og hvordan aktørene samhandler på denne arenaen gjennom forhandlingene. Dette kapitlet vil redegjøre for dette.

Hva er så en suveren stat? En suveren stat kan kjennetegnes gjennom eksistensen av en organisert myndighet som råder over en fast befolkning, innenfor et bestemt geografisk område. Denne myndigheten har monopol på legitim voldsutøvelse, noe som også må anerkjennes av andre enheter som kan kalles suverene stater. I form av en slik organisering, må en suveren stat også ha mulighet til å inngå relasjoner med andre stater (Ruud og Ulfstein, 2010: 118).

Siden freden i Westfalen i 1648, har prinsippet om "det indre anliggendet" videre satt sitt preg på suverene stater og hva disse organiseringene kan forstås som. En stat skal, etter prinsippet, ikke gripe inn i andre stater og styre den politiske diskursen gjennom for eksempel militær makt eller skattelegging. Dette prinsippet har dog blitt brutt ved en rekke anledninger. Kanskje mer populært enn overstående verktøy for inn gripen, er handel og ulike former for diplomati de måter man i stor grad benytter seg av i samhandlingen mellom stater i et internasjonalt anarki. De ulike formene for relasjoner legger blant annet føringer på hva slags varer en befolkning har tilgang til, og hvilke rettigheter en som reiser utover grensene til sin nasjonale tilhørighet har i andre stater.

Handel og markedsadgang med andre stater kan virke rasjonelt da forekomsten av ulike råvarer varierer mellom områdene statene utøver direkte kontroll over. Ulik teknologisk utvikling og industriell spesialisering, har også gjort at produksjonen av flere produkter varierer, noe som også har fungert som et påskudd for å inngå relasjoner og handel mellom stater.

2.1.1. Maktfaktorer og handlingsmønstre på den internasjonale arenaen

Staters relasjoner til hverandre er et resultat av mange ulike faktorer. Selv om freden i Westfalen i 1648 la til rette for prinsippet om "det indre anliggende", er historien preget av et vesentlig antall brudd på denne konsensusen. *Maktspill* er et overstående og ofte relevant

begrep i relasjon til mellomstatlig konflikt. I dette henseende er det viktig å minne på at konflikt ikke nødvendigvis er synonymt med krig.

På et grunnleggende nivå, ønsker man å forstå hvordan stater opptrer i et samkvem uten en overordnet sanksjonsmyndighet. Dette trenger ikke begrenses til krig eller fraværet av krig, men gjelder også for relasjoner gjennom handel og for faktorer som markedsregulering og avtaleinngåelse. Staters handlingsmønster er et resultat av internasjonale relasjoner, hvor tillit er en av de viktigste faktorene. Denne tilliten bygges opp/ned gjennom hver stats oppfattelse av hverandre, og systemet man opererer i. Graden av tillit kan sies å være bunnlinjen for samarbeid og utvikling. EU er, som vi skal komme nærmere inn på senere, ikke en stat, men et system som skal opprettholde samhandling og tillitt mellom statene. TTIP vil således også føre til at denne tilliten blir satt på prøve, da den utfordrer deler av staters indre anliggende.

Således bygger staters handlingsrom opp på grunnlag av nåsituasjonen og forventet handlingsmønster innad i egen stat og i det internasjonale anarkiet. Handlingsmønsteret bygger på tidligere erfaring, kunnskap og forventning, hvor punktene ofte glir over i hverandre. Internasjonale relasjoner og staters relasjonelle handlinger vil således utformes gjennom en tilnærmet hermeneutisk sirkel. Historien representerer de erfaringer stater gjør seg over tid, og fungerer som empiri for teorien som blir utledet. Teorien gjenspeiler kunnskapen som foreligger på et gitt tidspunkt i tiden og brukes til å predikere forventet handlemåte av aktørene i det internasjonale anarkiet. Dette er grunnlaget for politisk handlemåte, som igjen styrer utformingen av politikk i samtiden. Dette vil over tid utvikle seg kumulativt.

2.1.2. Analyseredskaper som forståelsesramme

Teorier gjør et forsøk på å forenkle empiri til håndterlige størrelser. I akademia har man utviklet flere teoretiske hovedretninger for internasjonale relasjoner. Samhandlingen er mangefasettert og komplisert. Internasjonale relasjoner blir dermed samhandling, og samhandling gjennom forhandlinger setter føringer for internasjonale relasjoner. I dette kapitlet vil *realismen* og *liberalismen* belyses; to av de mest sentrale teoriene for internasjonale relasjoner.

Rasjonale for å inkludere disse teoriene, er å gi en bredere forståelse for hvorfor avtaler blir inngått, sett bort fra økonomisk teori isolert. Dette igjen vil også være med på å skape en

større kontekstuell forståelse for hvorfor frihandelsavtaler, som TTIP, fremstår som viktige i stormaktspolitikk og –relasjonsbygging, også for Norge.

Realismens og liberalismens rolle i denne oppgaven

For å vurdere påvirkningen TTIP har på Norge, vil nyklassisk økonomisk teori og nyfunksjonalisme, samt kritikken av disse, være mer anvendbare enn realisme og liberalisme. Nyklassisk økonomisk teori og nyfunksjonalisme vil allikevel ha kjennetegn fra liberalismen, spesielt med tanke på gjensidig vinning og tillitsaspektet, mens kritikken av disse vil ha likhetstrekk med realismens forståelsesrammer. Spesielt gjelder dette intergovernmentalisme, som har sitt utspring fra realismen, og kritikk fra et marxistisk standpunkt.

Realisme og liberalisme vil ikke ha en direkte forklaringskraft på Norges relasjoner til EU gjennom EØS-avtalen i *denne* oppgaven. Disse teoriperspektivene har en forklaringsmodell som favner mye bredere enn det denne teksten ønsker å belyse. Derimot har de en forklaringskraft på TTIP som helhet, og dermed også for Norge som en del av det internasjonale anarkiet. Som sagt er de viktige for å forstå arenaen avtalen forhandles på, og hvilket handlingsmønster aktørene har på en slik arena, selv om teoriene ikke benyttes i analysen av forskningsspørsmålet i seg selv.

Realismen

Realismen vil hevde at vi lever i et "internasjonalt anarki" uten noe overordnet organ som kan fatte kollektive beslutninger, håndheve disse og generelt sørge for ro og orden (Goldstein og Pevehouse, 2011: 41). For aktørene i anarkiet - statene - betyr dette at man er avhengig av sin relative makt i forhold til de andre, og at en stats forståelse av det internasjonale anarkiets funksjon, igjen er avhengig av historisk kontekst, hvor relativ makt er sentralt. Dette kan tilskrives realismens tankegodt. Her ser man for seg at stater i bunn og grunn er like. Det som differensierer stater er deres relative makt, uttrykt gjennom økonomiske og militære kapabiliteter. Man anser stater som rasjonelle aktører som bygger sine handlinger på egeninteresser. Statene vil således følge rasjonelle handlingsmønster for å holde på eller øke sin relative makt i det internasjonale anarkiet (ibid.: 37-40).

Selv om realismens tankesett kan spores helt tilbake til antikkens Hellas, var det Kenneth Waltz (f. 1924 - d. 2013) og John Mearsheimer (f. 1947 -) som tilførte realismen dens strukturelle dimensjon. Den strukturelle realismen, også kalt nyrealisme, er bygd opp på et premiss om at overlevelse i det anarkiske miljøet skjer ved selvhjelp (ibid.: 46). Til

forskjell fra tidligere tankesett innenfor realismen, handler ikke stater utfra egeninteresse fordi det ligger i "menneskets natur". Deres handlinger, og søken etter makt, er et resultat av det internasjonale anarkiet og en nødvendighet for å overleve innenfor denne strukturen. Dette kan sees som en måte å tilby fagfeltet objektive lover for å forklare handlingsmønsteret til stater, og underbygge antakelsen om staters rasjonelle logikk. Det er også ut fra dette en kan avlede at realismen har gjort de sterkeste forsøkene på å lage strenge kausalforbindelser i samfunnsvitenskapelig teori, jfr. "positivisme", eller kanskje mer dekkende, "scientisme".

Liberalismen

Av overstående avsnitt kan en anse realismens tolkning av internasjonale relasjoner som kynisk og kalkulerende. Forståelsen kan også være i dyp kontrast til det vi praktisk sett opplever i dagens "globaliserte" verden, hvor økonomisk- og politisk samkvem i sine mange former florerer på tvers av tid og geografiske linjer. Dette var også rasjonale for *liberalismen*, som utfordrer *realismen* på sentrale punkter.

I motsetning til realismen, ser liberalismen på internasjonale relasjoner som mer kompliserte enn staters kontinuerlige deltagelse i null-sum-spill, på bekostning av hverandre. De erkjenner at stater er viktige aktører, men samtidig ser de på utallige avtaleverkene som opprettes og utformes, at realismen fremfører en tilstand som i større grad bør omtales som et ytterpunkt heller enn normaltilstand (ibid.: 64 - 65). Realismens tilnærming viser at stater er i en mer eller mindre konstant tilstand av konflikt, hvor måten man "spiller" på, avgjør om man vinner eller taper. Liberalismen på den andre siden, ser samarbeid og opprettelse av organer som fasiliterer bi- og multilaterale avtaleverk til det felles beste, som tilsvarende til forståelsen om staters relative makt (ibid.: 66 - 67)

Et interessant aspekt av liberalismen, som i stor grad ser ut til å ha fått fotfeste i internasjonale relasjoners struktur, vil være interdependens-teori, som oppsto innenfor det idealistiske liberalistiske paradigmet. Interdependens viser til at stater gjennom handel og andre former for koalisjoner til stadighet gjør seg mer avhengig av hverandre, både med tanke på sikkerhetspolitikk og økonomi (ibid.: 166). Tillitt og legitimitet blir da viktige faktorer i samhandling med andre stater.

Som forklaringsmodeller vil det være vanskelig å dementere en retning til fordel for den andre. Hver teoretiske innfallsvinkel har sitt opphav i et empirisk utgangspunkt. Dette kan relateres til ulike epoker i historien. Realpolitikens skildringer og utviklingen av

teoretiske betraktninger fra 1900 til 1945 vil være vesentlig forskjellig fra 1945 til 1991, og 1991 til 2015. De ulike forklaringsmodellene - realismen og liberalismen - vil på hver sin måte ha forklaringskraft etter hvilken tilstand internasjonale relasjoner opererer i. Disse teoriene skal ikke settes opp mot hverandre i denne teksten, men heller bidra for en mer eklektisk tilnærming, hvor man drar ut sentrale forståelser fra begge, for å gi en mer utfyllende beskrivelse - og dermed forståelse - av hva som er med å forme realpolitikk, gitt politisk ideologi, og handlingsmønster.

2.2. Den europeiske union

EU er i motsetning til USA ikke én *suveren stat*, men en sammenslutning av flere. Dette kapitlet vil forklare EU som aktør mer inngående, og klargjøre hva som karakteriserer samarbeidet og hvordan samarbeidet er systematisert. Lovgivningsprosessen er her sentral, da den angår alle medlemsstatene av Unionen, men også stater knyttet til den gjennom EØS-avtalen, deriblant Norge. EUs utforming er viktig for å forstå Norges relasjon til europeisk integrasjon, men EUs utforming kan også brukes for å forstå hvordan TTIP kan fungere i praksis gjennom overnasjonalitetens påvirkning på suverene stater.

2.2.1. Europa

I Europa finner vi i dag et kontinent bestående av mer enn 50 suverene stater.

Maktbalansens spill mellom stormaktene på kontinentet eksploderte i en verdenskrig da jaget etter makt førte til mistillit og begjær på begynnelsen av 1900-tallet. Første verdenskrig resulterte i redusert tillit mellom statene, noe som førte til en *proteksjonistisk økonomisk politikk* i mellomkrigstiden. Som én av flere faktorer, ledet denne politikken frem til at en av 1900-tallets største despoter kom til makten i Tyskland, som igjen førte til en ny verdenskrig. I motsetning til mellomkrigstidens proteksjonistiske holdning, var resultatet av Andre verdenskrig mer åpenhet, mer handel, mer samarbeid og mer tillit mellom noen av de tidligere fiendene.

For å bygge denne tillitten, og forhindre en ny storkrig på kontinentet, bestemte Vest-Tyskland, Frankrike, Italia og Benelux-landene (Belgia, Nederland og Luxembourg) seg for å inngå et frihandelsområde for kull- og stålvarer og overlate reguleringen av dette frihandelsområdet til et felles organ. Dette opprettet Det Europeiske Kull- og Stålfelleskap (EKSF) og var sådan begynnelsen på den europeiske integrasjonsprosessen som i dag kalles EU. Dette var et resultat av Schuman-planen, hvor siktemålet var utvikling gjennom samarbeid, samt å redusere spenningsforholdet mellom to stormakter (Tyskland og

Frankrike), gjennom felles forvaltning av markeder som var grunnleggende i krigsøkonomien.

Statene i dette samarbeidet har overgitt mer og mer av sin suverenitet til felles europeiske organer, organer som på enkelte områder regulerer både politisk og markedsøkonomisk diskurs innad i medlemslandene. Videre skal EU-organene opprettholde frihandelen mellom statene, og ytterligere økonomisk integrasjon i samarbeidet. Med *integrasjon* menes suverenitetsavståelse fra nasjonale myndigheter til mellomstatlige eller overnasjonale organisasjoner (Claes og Førland, 2010: 23). Hvordan den europeiske integrasjonen kan forstås kommer vi tilbake til, i kapitlet om integrasjonsteori.

Det økonomiske samarbeidet er videre tuftet på, men også et eksempel på, liberalistisk og nyklassisk økonomisk teori. Proteksjonismen som var karakteriserende for mellomkrigstiden er ifølge sistnevnte teori kostbar og unødvendig. Ifølge proteksjonismen selv, bør en stat sikre sine markedsaktører, noe den kan gjøre ved å påføre produkter fra mer konkurransedyktige aktører fra utlandet tollsatser og kvoteordninger. Dette kan imidlertid føre til en reaksjon fra andre stater ved at de øker sine tollsatser og kvoteordninger ovenfor produkter fra den aktuelle staten, som i sin tur kan føre til en ytterligere økning hos den første staten. En reaksjon og motreaksjon kan føre til en spiral, og er ifølge nyklassisk økonomisk teori lite gunstig da det legger restriksjoner på handel og minker utbyttet denne handelen medfører. I stedet argumenterer teorien for at reduksjon av toll- og kvoteordninger mellom stater gir et større samlet utbytte, selv om enkelte aktører på hver side vil oppleve en negativ effekt av handelsliberaliseringen. Denne logikken har vært dominerende for internasjonal handel i nyere tid.

Frihandelsområdet for kull- og stål utviklet seg snart til å bli et frihandelsområde for flere varer i markedet, før en tollunion ble opprettet for deltakere av den europeiske integrasjonsprosessen. Introduksjonen av det indre marked kom på 1990-tallet, sammen med den formelle opprettelsen av Den europeiske union. Videre gikk samarbeidet til en monetær union, selv om dette samarbeidet ikke inkluderer alle medlemmene av EU.

2.2.2. EUs strukturelle karakter

Selv om EU har overtatt flere av egenskapene suverene stater er karakterisert av og opererer på den internasjonale arenaen, er unionen allikevel ingen "erstatte" for de europeiske statene. Samtidig kan ikke EU bare betegnes som en internasjonal organisasjon bestående av helt suverene stater. Dag Harald Claes og Tor Egil Førland henviser til Jon

Hovis (f. 1956 -) arbeid rundt føderasjoner når de vurderer EUs føderale trekk opp mot unionens mellomstatlige trekk (Claes og Førland, 2010: 27-31). Fem kriterier stilles til å kalle en organisert enhet for føderasjon, når denne består av flere underenheter med større grad av autonomi.

Disse er:

1. *Organisasjonen må kunne fatte vedtak som er bindende for nasjonale myndigheter.*
2. *Disse vedtakene må kunne fattes mot enkeltmedlemmers vilje.*
3. *Organisasjonen må ha evne til å håndheve sine vedtak.*
4. *Organisasjonen må ha en viss finansiell autonomi.*
5. *Medlemsland må ikke kunne trekke seg ut med øyeblikkelig virkning.*

(Claes og Førland, 2010: 28)

Deres vurdering er at EU oppfyller de to første kriteriene Hovi stiller, men at de tre siste ikke er helt oppfylt, da medlemsstatene har nok autonomi til å hemme disse føderale kriteriene. Derfor kan ikke EU kalles en føderasjon (ibid.: 31), selv om den har føderale trekk. Betegnelsen *konføderasjon* er kanskje en bedre betegnelse, der statene er organisert under en overnasjonal enhet, men i stor grad har selvstyre innenfor sentrale politikkområder (ibid.: 15). Dette kan for eksempel være håndheving av lov gjennom eget politi, styring av egen finanspolitikk og opprettholdelse av egen utenriks- og sikkerhetspolitikk.

2.2.3. Lovgivning i EU

De konføderale, eller overnasjonale, trekkene ved EU er mer synlige om en ser på lovgivningsprosessen til EU, som kan plasseres innenfor de to første punktene til Hovi. Traktatene utgjør den såkalte *primærlovgivningen* i EU (Veggeland, 2010: 27), og er et resultat av mellomstatlig konsensus mellom medlemmene i den europeiske integrasjonsprosessen. Denne lovgivningen delegerer myndighet til de ulike EU-organene og har vært avgjørende for eksempel i den strukturelle overgangen fra Det europeiske felleskap (EF) til EU.

Sekundærlovgivningen, på den andre siden, innebærer lovverket som utarbeides *innad* i EU. Sentrale aktører i denne prosessen er Europakommisjonen, Rådet for den Europeiske Union (Rådet) og Europaparlamentet (Cini og Borragán, 2013). Europadomstolen kan også

nevnes, da det skal sørge for håndhevelsen av sekundærlovgivningen som blir vedtatt. Europakommisjonen, eller bare Kommisjonen, kan kalles det utøvende organet til EU, ettersom den skal handle på vegne av unionen i ulike saker (ibid.: 130). Kommisjonen har også monopol på igangsettelsen av nye lovforslag, men kan ikke etterleve denne før lovforslaget er vedtatt av både Rådet og Europaparlamentet. Denne prosessen er den ordinære lovgivningsprosessen, og kalles Ordinary Legislative Procedure (OLP).

I Rådet er samtlige medlemsstater representert. Om det foreligger et nytt lovforslag innenfor finanspolitikk, består Rådet av medlemsstatenes finansministre. Ved lovforslag som angår utenrikspolitikk, består Rådet av medlemmenes utenriksministre osv. Lovforslaget godkjennes om minst 55 % av stemmene (dvs. 15 medlemsstater) stemmer for, og disse representerer minst 65 % av EUs totale befolkning. Denne ordningen kalles Qualified Majority Voting (QMV) (ibid.: 202). I "sensitive saker"¹ gjelder ikke QMV, og ministrene har i praksis vetorett når det skal avgjøres om lovforslaget skal gå igjennom Rådet (European Union, u.d. (a)). Dette synliggjør det overnasjonale aspektet ved EU, ved at medlemsstatenes suverenitet blir sikret.

Lovforslaget må også igjennom Europaparlamentet for å bli gyldig. Representantene er her valgt inn av EUs egen befolkning, og får representanter basert på innbyggertall. Her er vanlig flertall nødvendig for å få igjennom lovforslaget. Om lovforslaget ikke går gjennom, kan det - kort forklart - revideres ved at det nye utkast sendes frem og tilbake mellom Europaparlamentet og Rådet til det er oppnådd enighet. Blir det ingen enighet, sendes partene til et forliksråd, hvor det forhandles om innholdet i lovforslaget. Om ikke enighet oppnås her, må forslaget forkastes. Til forskjell fra statlige parlamenter, som Stortinget, har ikke Europaparlamentet myndighet til å initiere et lovforslag, da dette er et anliggende Kommisjonen har enerett på. Europaparlamentets og Rådets rolle i EU kan forøvrig karakteriseres som et tokammersystem.

Sekundærlovgivningen består av fem ulike "typer", som hver for seg kan plasseres inn i to grupper. Forordninger, direktiver og beslutninger kan alle plasseres innunder det som kalles *hard regulering*. Forordningene må implementeres i medlemsstatenes lovverk uendret fra lovteksten som vedtas. Til forskjell, kan direktiver innføres i nasjonale lovverk etter egen ordlyd, så lenge hensikten med direktivet ivaretas. Med andre ord, har statene

¹ Saker som dette kan gjelde skattepolitikk og forsvars- og sikkerhetspolitikk, områder som tradisjonelt anses som viktige anliggende for suverene stater.

mulighet til å selv velge hvilken strategi de ønsker å ta for å oppnå målet. Til slutt er beslutninger krav fra EU som retter seg mot enkeltaktører som én stat eller ett selskap, og ikke alle medlemsstatene eller samfunnsaktører i EU (European Union, u.d. (b)).

Anbefalinger og meninger utgjør de resterende formene for sekundærlovgivning i EU, og faller innenfor det som kalles *myk regulering*. EU kan anbefale en handling eller en konkret løsning på et problem. De ulike organene i EU kan også fronte sine egne meninger om et tema eller en problemstilling (ibid.). Anbefalinger og meninger er ikke bindende for aktørene som favnes av dem, i motsetning til forordninger, direktiver og avgjørelser.

2.3. Fenomenet regulering, og reguleringsstaten

Norge, og særlig EU med sin tilhørende lovgivningsprosess, benytter seg av reguleringer i sin forvaltningspraksis. TTIP vil også måtte benytte reguleringer for at avtalepunktene overholdes av partene. Samtidig vil reguleringer kunne benyttes for å sette premissene for, samt vedlikeholde, handlingsrommet i frihandelsområdet. EUs direktiv om offentlige anskaffelser er eksempler på reguleringer, og regulerer markedet rundt offentlige anskaffelser fremfor direkte politisk styring, eller anskaffelser i egenregi. Dette kapitlet vil beskrive nærmere hva regulering som styringsverktøy og forvaltningspraksis innebærer.

Regulering skiller seg fra direkte politisk styring, som tradisjonelt har blitt forstått som statens, eller det offentliges, verktøy for å få igjennom sin politikk. Denne styringen forbindes med det weberske byråkratiet, hvor politikere på toppen av styringskjeden fatter en beslutning som underliggende organer så utfører. Politikere har gjennom styring direkte påvirkning på samfunnsforhold gjennom bl.a. sentralplanlegging (Veggeland, 2010: 16).

Den keynesianske økonomiske logikken som lenge preget en rekke vestlige stater, deriblant Norge, benyttet seg av styring for å bevare ulike samfunnsverdier. Den forfektet en motkonjunktur-politikk ved å stabilisere den økonomiske utviklingen gjennom økt skattelegging i oppgangstider, og større forbruk i nedgangstider. Omfordeling av økonomiske ressurser sto her sentralt, og det offentlige styrte i stor grad økonomien og samfunnet gjennom disse styringsverktøyene (Veggeland, 2010: 19). Dette er styringsverktøy som i mindre grad benyttes i dag, men viser et tydelig utviklingstrekk i forhold til forvaltningens nåværende diskurs.

Til forskjell, er regulering et mer indirekte styringsverktøy. I stedet for at beslutningstakeren er den samme aktøren som skal etterleve politiske beslutninger, er disse

rollene skilt innenfor et reguleringsregime. Offentlige aktører, og den politiske eliten, forsøker å forme diskursen i samfunnet gjennom andre aktører. Dette kan gjøres ved å forme *rammeverket* aktørene opererer innenfor. Rammeverket kan formes gjennom lovgivning ved å forby, tillate eller gi incentiver for ulik handling. Videre kan avtaler og kontrakter benyttes, hvor det offentlige *bestiller* ulike mål, og en utfører skal nå disse målene i bytte mot økonomisk kompensasjon.

Som vi så i forrige delkapittel, kan reguleringer deles inn i harde og myke reguleringer. En avtaleinngåelse kan tjene som et eksempel på *hard regulering*. Her vil det offentlige regulere samfunnsutviklingen ved å delegere oppgaver til for eksempel en privat tilbyder som så signerer en kontrakt. Om kontrakten følges, belønnes tilbyderen vanligvis gjennom økonomisk kompensasjon. Om den ikke følges derimot, kan økonomiske- eller strafferettslige sanksjoner forfølge tilbyderen, noe som gir aktøren all grunn til å handle innenfor reguleringsens rammer. Til forskjell fra hard regulering, styrer ikke *myk regulering* aktørene etter incentiver eller sanksjoner. I stedet benyttes overbevisende retorikk og argumentasjon (Veggeland, 2010: 18). Hvorvidt samfunnsaktørene handler etter argumenter som legges frem av for eksempel politikere, er ikke sikkert, men om argumentene er overbevisende nok, og tillitt og kommunikasjon mellom partene er sterke, kan myk regulering være et effektivt styringsverktøy (ibid.:25).

For å sikre at dominerende verdier ivaretas og at lovverk og kontrakter etterleves, har ulike kontrollordninger fulgt med reguleringsfenomenet. Dette gir politikere og andre offentlige ansatte en forsikring om at samfunnsutviklingen går i ønsket retning, der direkte politisk kontroll ikke lenger er tilstede. Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA), Mattilsynet og Konkurransetilsynet er eksempler på slike ordninger.

Med reformfenomenet New Public Management (NPM) satte reguleringer virkelig sitt preg på forvaltningspraksis rundt omkring i verden, også i Norge. Det tradisjonelle byråkratiet ble sett på som ineffektivt og utdatert på en tid der keynesiansk styringslogikk møtte utfordringer i kjølvannet av stagflasjonskrisen. Redningen skulle komme fra privat sektor, hvor organisasjonsideer som konkurranseutsettelse, mål- og resultatstyring, minimering og kostnadseffektivisering skulle gjøre forvaltningen bedre (ibid.:20). Videre har for eksempel konkurranseutsetting og kontraktstyring medført en økt privatisering ved at private aktører har tatt over virksomhetsområder som tidligere var forbeholdt offentlig sektor. Offentlige oppgaver ble imidlertid ikke redusert i så stor grad som kanskje var intendert, da

tilsynsordninger på mange måter erstattet direkte politisk styring på visse områder (ibid.: 37).

NPM fremholder en deling av stat og marked, hvor staten og byråkratiets rolle reduseres, ofte etter én eller flere av "4M-strategiene" (Minimalisering, Markedsgjøring, Moderering, Modernisering) (Amdam og Veggeland, 2011: 29). Et godt eksempel på at økonomi og politikk i stadig større grad knyttes tettere sammen. Ved at statens karakter endres fra *utfører* til *bestiller*, åpner man også opp for at markeds- og kapitalinteresser kan delta og øke konkurransen i tilbydermarkedet, slik at man relativt sett skal sitte igjen med en mer kostnadseffektiv utførelse, uten forringelse av selve produktet eller tjenesten.

Et resultat av dette, er at offentlig sektor, som tidligere var både bestiller og utfører av tjenester knyttet til velferd, infrastruktur og forvaltning, mister noe av sitt handlingsrom hva gjelder direkte politisk styring. Det må nå styres ut fra lover, regler og reguleringer av det private marked, på en "armlengdes avstand". Som bestiller kan staten avgjøre langt på vei hva gjelder krav og spesifikasjoner som utfører (tilbyder) må forholde seg til i utformingen av anbudet og produktet eller tjenesten som skal leveres på vegne av staten Norge. Denne formen for kontraktbasert styring viser også hvorfor man i relasjon til europeisk integrasjon snakker om rettsliggjøring av politikk.

2.3.1. Majone og reguleringsfenomenet i EU

Når reguleringsfenomenet skal knyttes opp mot EU, er det vanskelig å komme utenom den italienske samfunnsviteren Giandomenico Majone, som har hatt en betydelig påvirkning på forskning på dette området. Han oppsummerer også sentrale kjennetegn ved EU-systemets bruk av reguleringer. Vi dedikerer derfor en kort innføring i noen av hans tanker her, men går ikke i dybden på arbeidet hans.

Majone forklarer reguleringer som en måte å kontrollere atferden til private og offentlige aktører, rettfærdiggjort av en normativ hensikt i å korrigere for uønsket markedssvikt, som for eksempel monopolisering (Majone, 1996: 9). Etter 1970-tallet ble imidlertid offentlig styring av markedet sett som en del av problemet fremfor en del av løsningen av en del økonomer. Reguleringer skulle være mer konsistente å forholde seg til enn den direkte politiske styringen, samtidig som de samme målene skulle kunne oppnås.

Markedsliberaliseringen og reformene som fulgte, er gjerne forstått som å inkludere dereguleringer, noe Majone kaller en misoppfatning (ibid.: 2). Han kaller det i stedet en kombinasjon av deregulering og re-regulering når det kommer til Europa. Eksempelvis,

trekker han frem myndigheten til å regulere på visse områder, hvor denne myndigheten er overført fra nasjonalt nivå til et europeisk nivå, i det som i dag er EU; altså, deregulering fulgt av re-regulering (ibid.).

Hovedforskjellen mellom styring og regulering er, etter oppfatningen til Majone, at sistnevnte har sin hensikt i å *påvirke* holdninger, vaner og handlingsmønstre, men også forventninger, til millioner av mennesker og tusener organisasjoner (ibid.: 4). Reguleringer skulle være bedre verktøy å bruke enn styring, for å korrigere for markedssvikt og for å tilby samfunngoder (ibid.: 55). Majone kaller også EF/EU for en "reguleringsstat" da for eksempel EU-domstolen igjennom sin rolle forbyr kvantitative restriksjoner på ulike importvarer mellom medlemsstatene (ibid.).

2.4. Norge i Europa

Norge, som de fleste andre stater, driver aktivt med internasjonal handel. Norges handelspartnere har primært vært i Europa, hvor norsk tømmer, skipsfart, og senere olje og gass, har utgjort viktige eksportvarer. Til gjengjeld har andre europeiske stater for eksempel eksportert mat og industrivarer. Den markedsøkonomiske logikken som omhandlet frihandel omfavnet også Norge, som var med å opprette European Free Trade Area (EFTA) i 1960. Viktige handelspartnere som Storbritannia, Danmark og Sverige var her medlemmer. Da disse senere ble med i det som i dag er EU, ble Norge møtt av en tollmur fra disse handelspartnernes deltakelse i EUs tollunion. Tollunionen innebærer et frihandelsområde mellom deltakerlandene, men også en felles ytre tollmur mot markeder til ikke-deltakerland.

Selv om Norge ble stående utenfor Det europeiske felleskap (EF), var det europeiske markedet fortsatt av stor viktighet for norsk eksportnæring. Således valgte norske myndigheter å inngå en handelsavtale med EF i 1973. Dette medførte en redusert betydning av manglende norsk EF-medlemskap (Claes & Førland 2010: 211).

Den neste muligheten for norsk deltagelse i europeisk integrasjon kom i 1992, men regjeringens søknad om deltagelse i det nye EU ble igjen nedstemt i en folkeavstemning. Allikevel ble videreutviklingen av frihandelsavtalen fra 1973 ansett som en økonomisk kompensasjon på det norske folks skepsis til europeisk «inn gripen» i norsk suverenitet, økonomi, landbruk, fiskeri og energipolitikk (ibid.). Det ble i regjeringen Brattli fra 1973 satt fokus på en...

"[...]aktiv europapolitikk [...] Regjeringen skal være opptatt av at vårt land ikke skal bli en passiv mottaker av ringvirkninger fra EF-samarbeidet" (Stortinget, 2014).

Jaques Delors (f. 1925 -), president i EF-kommisjonen inviterte i 1989 EFTA inn i det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet (EØS) sammen med EF. EFTA, som nå hadde mistet Storbritannia, Danmark og Portugal til EF, forhandlet en ny handelsavtale med EF. Dette fremsto for norske politikeres del som positivt, da man i 1986 opplevde et drastisk prisfall på olje, som igjen gjorde de oppmerksom på at en økonomi som i stor grad var basert på oljeinntekter kunne være en utfordring (Claes og Førland, 2010: 212). EFTA og EU fremforhandlet EØS-avtalen seg i mellom, en avtale som trådte i kraft i 1994. Norge ble gjennom sitt medlemskap i EFTA bundet av EØS-avtalens innhold. Et negativt aspekt, for Norge sin del, var at frihandel innenfor fiskeri ble utelatt fra avtalen, mye grunnet Spanias protest. Kompromisset ble frihandel for noen fiskearter innenfor EØS-området, og økte fiskekvoter for EU-stater i EFTA-området (Store Norske Leksikon, 2014).

I dag utgjør denne avtalen EU og dets 28 medlemsstater, på den ene siden, og EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein på den andre. Sveits er medlem av EFTA, men har ikke signert EØS-avtalen. Avtalen gir de tre EFTA-statene tilgang på EUs indre marked, som innebærer fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital mellom statene, også kalt de fire friheter. Dette krever *deregulering*, men også *re-regulering* ved at det bygges opp felles standarder. Som signaturland til EØS-avtalen er Norge også pliktet til å innføre deler av EUs sekundærlovgivning som angår innholdet i EØS-avtalen. Sekundærlovgivningen skal føre til "regulativ koherens", ved at ulike forvaltningspraksis for statene i det indre markedet harmoniseres for å sikre de fire friheter, som i sin tur blir begrunnet av markedsøkonomisk logikk ifølge nyklassisk økonomisk teori.

2.4.1. EØS-avtalen og EUs sekundærlovgivning

Gjennom EØS-avtalen er EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge forpliktet til å innføre EUs sekundærlovgivning som angår det indre markedet, på lik linje med andre EU-stater (Sejersted et al., 2011: 21). Det er nettopp denne avtalen som gjør TTIP relevant for Norge. Dette delkapitlet vil beskrive EØS-avtalens omfang.

EØS-avtalen kan deles inn i fire ulike deler. *Hoveddelen*, som er en del av Norges Lover, redegjør for bl.a. gyldigheten avtalen har for norsk lovgivning, hvilken intensjon avtalen har og hvilke prinsipper som skal gjelde med spesielt hensyn til integrasjon i Det indre

markedet. Her er bestemmelser fra EF-traktaten skrevet rett inn, med visse unntak knyttet til EØS-statene (ibid.: 91)

I hoveddelen til EØS-avtalen heter det at avtalen skal være *dynamisk og ensartet* (ibid.: 87). Disse to begrepene setter sitt preg på den norske lovgivningen ved at rettsaktene fra EUs sekundærlovgivning får innpass i norsk lov og EØS-avtalen er derfor stadig gjenstand for utvikling. Samtidig skal lovgivningen harmonisere med andre medlemmer av EUs indre marked. Dette er sentrale trekk ved norsk rettspraksis og Norges forhold til EU.

Videre er *protokollene* bestemmelser som gjelder det særegne ved EØS-samarbeidet, som det institusjonelle forholdet mellom Kommissjonen og EFTA, og særbestemmelser om samarbeidsområder utover avtalens gyldighetsområde. Bestemmelsen om EØS-rettsens forrang for norsk lov finnes innunder protokollene.

Vedleggene gir en oversikt over virkeområdene for avtalen, og endres fortløpende ettersom ny EU-lovgivning gjøres gjeldende for EØS-avtalen. Eksempler er fri bevegelighet av arbeidstakere, etableringsrett og offentlige anskaffelser. Det er imidlertid gjort en rekke unntak fra hvilke bestemmelser som skal inn i norsk lovgivning, slik det kommer frem av rettsområder som ikke er tilstede i vedleggene. Som nevnt tidligere, er bl.a. jordbruks- og fiskeripolitikken viktige unntak. Anbefalinger og meninger finner man under vedleggene, men er som sagt ikke bindende. Allikevel kan disse fungere som myk regulering, ved at de har overbevisende retorikk eller gode argumenter.

Til slutt finner vi den *faktiske sekundærlovgivningen*, altså EU-lovgivning som er gjort til norsk lov. Dette er direktiv, forordninger og bestemmelser, som ikke havner innunder en egen lov per se, men implementeres i relevant lovgivning etter virkeområde (ibid.: 90-95). Direktivene om offentlige anskaffelser finnes i anskaffelsesloven.

2.4.2. EFTA-organer

Norges nasjonale suverenitet er ikke *de jure* avgitt direkte til EU, men til EFTA-organer gjennom ulike avtaler. *De facto* kan en imidlertid si at norsk suverenitet er avstått til EU, da Norge er pålagt å innføre EUs sekundærlovgivning gjennom EFTA-samarbeidet. For å forstå hvordan en lovendring i EU, som følge av TTIP, kan gjøres gjeldende i Norge, må derfor EFTA-organene forstås. Dette gjelder også for handlingsrommet Norge har i sin relasjon til EU da denne relasjonen går gjennom EFTA.

Selv om protokollene til EØS-avtalen i noen grad tar for seg EØS-avtalens institusjonelle avvik fra "normal" EU-drift, er avtalen supplert med flere avtaler mellom EFTA-statene (Sejersted et al., 2011: 95). Dette gjelder bl.a. for EØS-komiteen, som skal motta lovforslag fra Kommisjonen samtidig som Rådet og Europaparlamentet mottar disse. Komiteen kan så diskutere lovforslaget, og før behandlingen av lovforslaget starter i Rådet, kan EFTA-statene komme med innspill som *kan* påvirke ministrenes holdning til lovforslaget (Claes og Førland, 2010: 217). Representanter for EFTA-statene omgås med EU-byråkratene i forberedelsene, og har ingen mulighet til å påvirke ministrene direkte under Rådets behandling av lovforslaget.

EØS-komiteen avgjør også om den aktuelle sekundærlovgivningen kan innlemmes i EØS-avtalen, og består av representanter for både EFTA-statene og EU. Om komiteen godkjenner lovforslaget, går det videre til de nasjonale parlamentene i EFTA-statene som har signert EØS-avtalen. De nasjonale parlamentene har ingen mulighet til å forme lovforslaget da det allerede er ferdig utarbeidet av Kommisjonen, og godkjent av Rådet og Europaparlamentet, hvor nettopp ordlyden av et lovforslag kan være avgjørende for at forslaget går gjennom disse instansene. Rollen til de nasjonale parlamentene i Island, Liechtenstein og Norge blir i hovedsak å godta eller forkaste EUs sekundærlovgivning som omfattes av EØS-avtalen. Lovforslaget må godkjennes av parlamentene i både Island, Liechtenstein og Norge for at loven skal bli gjeldende for disse statene. Om én av disse ikke godkjenner lovforslaget, blir den ikke gjeldende i noen av disse statene.

I noen tilfeller kan regjeringen, uten parlament, innlemme ny sekundærlovgivning fra EU. Dette gjelder nye forskrifter eller endringsforskrifter. Mindre viktige endringer i lovverket som pålegges gjennom EØS-avtalen, som teknikaliteter, kan gå igjennom uten formell godkjenning av regjering eller parlament (Claes og Førland, 2011: 218).

EU har på mange måter en regulerende rolle gjennom sine overnasjonale trekk, både ovenfor medlemsstatene, men også for øvrige stater som er tilknyttet unionen. EØS-statene er i høyeste grad omfattet av reguleringene, ved at de må implementere forordninger, direktiv og beslutninger som så preger samfunnsutviklingen i statene. Som ved andre reguleringsregimer, er det også behov for tilsynsordninger. EFTA Surveillance Authority (ESA) er et resultat av avtaler mellom EFTA-stater som deltar i EØS-samarbeidet, og et eksempel på en tilsynsordning. Organet skal sørge for at EØS-relevant sekundærlovgivning blir overholdt av signatur-statene.

Sammen med ESA, opprettet den såkalte "ODA-avtalen" også EFTA-domstolen (Sejersted et al., 2011: 96). ESA ble gitt en tilsvarende rolle ovenfor EØS-statene som den Kommisjonen har ovenfor EU-statene, mens EFTA-domstolen ble opprettet for å speile EU-domstolen. Dette kalles en *topillar-modell*, men det er viktig å presisere at EFTA-institusjonene ikke er underlagt EU, selv om ESA i stor grad forholder seg til Kommisjonens synspunkter (Claes og Førland, 2010: 221). ESA og EFTA-domstolen skal sammen sørge for at sekundærlovgivning fra EU blir implementert og overholdt i de aktuelle EFTA-statene. ESA har imidlertid ikke mulighet til å initiere lovforslag, slik Kommisjonen har, men følger opp statenes forpliktelser til EUs sekundærlovgivning. Norge, sammen med Island og Liechtenstein, har avstått noe av sin statlige suverenitet ved at ESA og EFTA-domstolen har myndighet til å regulere nasjonale forhold og påføre sanksjoner gjennom en rettslig bindende dom (Sejersted et al., 2011: 103). Om en av statene ikke innfører en EØS-relevant lovgivning, eller reserverer seg mot den, *kan* staten bli suspendert fra samarbeidet. Dette forutsetter at EØS-komiteen ikke "bestemmer det motsatte" (Sejersted et al., 2011: 192). Dette er forklaringen på at er nasjonal suverenitet de jure overført til EFTA-institusjonene, mens suvereniteten de facto er overført til EU når det gjelder forpliktelser om å innføre EUs sekundærlovgivning.

Selv om EFTA-domstolen av hensyn til bestemmelsen om ensartethet tar stilling til EU-domstolen når det kommer til tolkninger av lovverket og rettspraksis, skiller EØS-lovgivning og EU-lovgivning seg fra hverandre ved at førstnevnte er begrenset av det EØS-avtalen innebærer. EFTA-domstolen har vist tendenser til autonom praksis avskilt fra EU-domstolens bestemmelser, ved at prinsippet om staters erstatningsansvar innenfor EØS-retten ble fattet på eget grunnlag, til tross for at EU-domstolen hadde kommet frem til en tilsvarende vurdering (Sejersted et al., 2011: 112-113). Dette kan være overnasjonalt bieffekt ved EØS-avtalen gjennom ODA-avtalen. Selv om dette var fattet på eget grunnlag, betyr ikke dette at EFTA-domstolen ikke skal følge EU-domstolens praksis i andre saker (ibid.: 172).

For å harmonisere det indre markedet, og som det kommer frem i hoveddelen til EØS-avtalen, vektlegges det *ensartede* ved deltakelse i markedet. Harmonisering av retts- og forvaltningspraksis mellom EFTA og EU kan være problematisk, da EU-samarbeidet gjennom nye traktater stadig utvider sitt gyldighetsområde. Det *dynamiske* ved avtalen gjelder sekundærlovgivningen, og er ikke forbeholdt utvidelse av EU gjennom nye traktater.

Nye tolkninger som følger med disse traktatene skal i utgangspunktet ikke påvirke den relativt mer rigide EØS-avtalen. Det skal imidlertid understrekes at EFTA-domstolen har gjort seg tydelig i at den ikke skal ta hensyn til ny primærlovgivning i EU når dette har vært tema i avsigelsen av en dom. Allikevel er det viktig å være oppmerksom på virkningene av den dynamiske utviklingen EU-samarbeidet har for utviklingen og tolkningen av ny sekundærlovgivningen. I vageste forstand, vil nye EU-traktater kun ha en indirekte påvirkning på nasjonal praksis gjennom EØS-avtalen (ibid.: 114 - 115). EFTA-domstolen vil, ifølge Sejersted et al., kunne møte et dilemma når det kommer til prinsippet om å etterleve EU-domstolens rettspraksis, og bevege seg utenfor EØS-avtalens gyldighetsområde ved å ta hensyn til ny primærlovgivning i EU (Sejersted et al., 2011.: 194).

2.5. Offentlige anskaffelser

Staten og andre offentlige aktører har i Norge hatt en sentral posisjon i samfunnet gjennom et bredt myndighetsområde, og som forvalter av store ressurser. Dette medfører konsekvenser ovenfor makroøkonomien, med både positive og negative innvirkninger mye avhengig av hvilke politiske og ideologiske verdier en har. På det mikroøkonomiske, kan det offentliges behov for f.eks. penn og papir utgjøre en betydelig sum for tilbyderne av slike rekvisitas. Med NPM og det nye reguleringsregimet, har staten, som eget rettssubjekt og gjennom andre offentlige aktører, fått en mer utbredt rolle som bestiller, ved at de nå kan bestille oppdrag fra andre aktører, som så former samfunnsutviklingen. Å kunne utføre disse oppdragene vil på samme måte som å dekke etterspørselen etter penn og papir, være av interesse for aktører som opererer i markedet (Sejersted et al., 2011: 613).

Som den markedsøkonomiske logikken EUs indre marked og TTIP er tuftet på, er konkurranse viktig for at markeder skal være effektive. Markedet rundt offentlige anskaffelser vil sådan ikke være noe unntak, noe som er årsaken til at ulike direktiv for hvordan offentlige anskaffelser skal reguleres har blitt innlemmet i norsk lov gjennom EØS-avtalen. Det skal videre sikre de fire friheter ved at andre europeiske aktører kan konkurrere om oppdrag i Norge på lik linje med norske aktører.

Derfor er det viktig at det tydelig *informeres* om at det offentlige etterspør en tjeneste eller produkter ved at etterspørselen publiseres offentlig, slik at flere kan konkurrere om å levere disse (ibid.: 614-618). Dette skal gjøres gjennom Database for offentlige innkjøp

(DOFFIN). Gjennom en forordning fra Kommisjonen, skal denne informasjonen også publiseres på europeisk nivå samtidig, slik at andre europeiske aktører får lik mulighet til å tilby som norske. DOFFIN videresender derfor anskaffelser som favnes av direktivene videre til EUs database, Tenders Electronic Daily (TED). Dette sikrer på mange måter det indre markedets funksjon.

Likebehandling vektlegges også av direktivet, hvor den som etterspør (en offentlig aktør) ikke skal omtale oppdraget på en slik måte at det diskriminerer noen av de potensielle leverandørene, eller favoriserer eventuelle nasjonale leverandører. Dette gjelder ikke spesifikke kriterier innen for eksempel sikkerhetskrav eller estetisk utforming på et byggeprosjekt, hvor det offentlige står fritt til å stille krav. Gjennom konkurranse er det det mest hensiktsmessige tilbudet, både sett opp i mot spesifikke krav og retningslinjer, samt kostnaden for gjennomføring, som vinner anbudet.

For å sørge for at disse kriteriene blir fulgt, og at anbudsprosessen går slik direktivet legger opp til, er det opprettet tilsynsordninger som *transparens* gjennom offentlighet, likebehandling og etterprøvnbarhet. Tilsynsordningen gjelder både for den som etterspør og den som leverer (ibid.). Ved tildelingen av et anbud, skal begrunnelsen for tildelingen publiseres sammen med kriteriene som ble stilt under behandlingen og som skal ha blitt lagt frem ved utlysningen av anbudet.

Transparensen er viktig i seg selv, men den er også viktig med tanke på muligheten for *etterprøvnbarhet* og *tilsyn*. ESA skal sørge for at Norge holder EØS-avtalen ved at offentlige aktører følger direktivenes bestemmelser. Ved brudd på lovverket, skal aktørene bøtelegges, som i seg selv er en regulering fra et av håndhevelsesdirektivene som omhandler offentlige anskaffelser. Aktørene skal ha en reel mulighet til å klage på prosessen om de mener det er foretatt feil. Slik sett kan transparens og etterprøvnbarhetsordninger fungere effektiviserende for konkurransen i anskaffelsesprosessen. Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA), men også ESA, kan fungere som eksempler på tilsynsordninger det er mulighet å klage til om det oppdages feilaktig behandling. Samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer representerer her begrepet "multi-level governance".

2.5.1. "Offentlige aktører"

Direktivene angår *offentlige* anskaffelser, og derfor ikke private anskaffelser. Dette gjelder i hovedsak anskaffelser foretatt av organer som tjener allmennheten, som f.eks. stat, kommunale foretak og NAV. Offentlige aktører som omfavnes av direktivene, er de som enten: (1) får finansiert mer enn halvparten av sitt budsjett eller kontraktens verdi av det offentlige, (2) som mottar en kontrakt med en verdi som overstiger €6.242.000 innenfor tjenesteyting eller bygg- og anleggsanskaffelser, (3) har "bestemmende innflytelse" fra offentlig hold over foretakets handlinger, eller (4) er sammensatt av et styre hvor mer halvparten av styremedlemmene er oppnevnt av det offentlige (Sejersted et al., 2011: 615-616).

I tilfeller der utøveren av for eksempel en tjeneste ikke er et selvstendig foretak, men underlagt bestilleren som juridisk aktør, benyttes ikke regelverket om offentlige anskaffelser da det er snakk om egenregiarbeid (ibid).

2.5.2. Innkjøpsdirektivet

Fire EØS-relevante direktiv om offentlige anskaffelser inngår i dag i norsk lovverk. Det første gjelder innkjøp av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeid, mens det andre angår vann, energi, transport og post. Håndhevelsesdirektiv for begge disse direktivene medfølger også (ibid.). Denne oppgaven vil fokusere på direktivet som er gitt merkelappen "Europaparlamentets- og rådsdirektiv nummer 2004/18/EF av 31. mars 2004 om samordning av fremgangsmåtene ved inngåelse av offentlige varekontrakter, offentlige tjenesteytelseskontrakter og offentlige bygge- og anleggskontrakter" (Europalov, 2014a). Heretter omtales dette som "Innkjøpsdirektivet".

Innkjøpsdirektivet i seg selv førte ikke til noen konkrete lovendringer i Norge, da tidligere direktiv hadde etablert ordningen direktivet omhandler. Den samlet i stedet tidligere direktiv under ett, men da EUs sekundærlovgivning ikke står eksplisitt i norsk lov da det innlemmes i relevant lovverk, medførte dette i hovedsak forskriftsendringer (ibid.).

Som et direktiv, har Norge større myndighet til å bestemme strategien for å oppnå målet med Innkjøpsdirektivet. Av EU er det satt en terskelverdi på €200.000 for offentlige anskaffelser, fra ikke-statlig hold, noe som vil si at anskaffelser fra for eksempel kommunalt hold over dette beløpet må ut på anbud. Norge bestemte seg i utgangspunktet for å sette terskelverdien på *NOK* 200.000 for å møte et norsk behov med mange små og mellomstore bedrifter (SMBer), noe som var betydelig mindre enn det beløpet EU hadde

forespeilet seg. Terskelverdien ble godtatt da målet om, og bestemmelser rundt, konkurranseutsettelse, ble overholdt. I dag er den nasjonale terskelverdien på NOK 500.000 (Veggeland, 2010: 60).

Ved beløp under NOK 500.000, gjelder ikke norsk lovverk om offentlige anskaffelser. Ved beløp over denne verdien og opp til EUs terskelverdi på i dag €134.000, gjelder nasjonale bestemmelser for statlige innkjøp, som i og for seg *kan* avvike fra direktivet. I NOK er dette beløpet i dag på 1 million (Regjeringen, 2014c). For andre ikke-statlige, offentlige aktører, er terskelverdien på €207.000 (European Commission, 2015c). Dette beløpet er på NOK 1,55 millioner (Regjeringen, 2014c). Videre eksisterer det ulike bestemmelser for når direktivets terskelverdier trer inn, avhengig av hvilken sektor og hvilket nivå i forvaltningens hierarki det er snakk om. For eksempel har arbeidskontrakter i anskaffelsessammenheng en terskelverdi på €5.186.000 (ibid.).

Revidering av Innkjøpsdirektivet

Dynamikken i EØS-avtalen er synlig på dette området, og det må trekkes frem at Europaparlamentet og Rådet i februar i fjor reviderte dette direktivet, noe som betyr at lovverk i Norge om offentlige anskaffelser også kan pålegges revidering. I skrivende stund (11.05.2015) vurderer EFTA fremdeles revideringens relevans for EØS-avtalen, og er derfor ikke en del av norsk lovverk enda (Europalov, 2014b). Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har lagt frem forslag til endringer i lovverket om offentlige anskaffelser for å etterleve direktivet. Revideringen har først og fremst som mål å gjøre anbudsrundene mer "fleksible", samtidig som det offentliges rett til å ta hensyn til for eksempel miljø, sikkerhet og sosiale utfordringer skal ivaretas under anbudsrundene. For å gjøre anbudsrundene lettere å vinne for små og mellomstore bedrifter, får det offentlige en rekke påbud (ibid).

Blant annet skal det begrunnes hvorfor et oppdrag ikke er delt opp i flere deloppdrag som sammen oppfyller målet den offentlige aktøren har satt seg. En slik oppdeling kan gjøre det lettere for mindre markedsaktører å gjennomføre anbud. Videre skal ikke det offentlige sette krav til at omsetningen til en virksomhet er mer enn dobbelt så stor som anbudets økonomiske verdi. Transparensaspektet blir videre styrket ved at det stilles krav til elektronisk publisering av utlysning, krav og tildelinger som angår anbud. Samtidig skal informasjon om hvordan praktiseringen av dette direktivet tilbys gratis av staten, og nye rapporteringsordninger skal sørge for etterlevelsen av reguleringen direktivet påfører

(ibid.). For EU-stater skal rapporteringen inn til Kommisjonen, mens det for de aktuelle EFTA-statene er tenkelig at det rapporteres til ESA.

Videre skal grupperingen av tjenester i kategoriene "prioriterte tjenester" og "uprioriterte tjenester" oppheves, hvor sistnevnte kategori har fått visse unntak fra direktivets bestemmelser. Det vil i praksis si at flere tjenester vil omfattes av direktivet, mens noen faller helt utenfor direktivets reguleringsområde. De fleste av tjenestene som gikk innunder "uprioriterte tjenester" vil bli regulert av særegne bestemmelser. Rekruttering av personell og støtte- og hjelpetjenester knyttet til transport, vil nå omfattes av hele direktivet. Flere tjenester som utøves av frivillige organisasjoner innenfor juss, jern- og t-bane, finansielle låneordninger og forsvars- og bedreskap, vil falle utenfor direktivets bestemmelser.

Under det gamle direktivet kan det offentlige reservere et anbud til frivillig sektor innenfor helse- og sosialtjenester, noe som ikke vil være mulig å videreføre da det nye direktivet vil kreve endringer i Norges Lover, ifølge Fredrik Sejersted, på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet (Regjeringen, 2014b). Anskaffelser over €750.000 innenfor helse- og sosialtjenester skal ut på anbud ifølge det reviderte direktivet, men har mer fleksible regler enn øvrige anskaffelser. Fredrik Sejersted mener at den norske regjeringen fremdeles har et visst handlerom når det kommer til å sikre ideelle og frivillige aktørers handlingsrom i konkurransen. Der disse aktørene tidligere kunne prioriteres, er for eksempel offentlig støtte et virkemiddel som kan hjelpe ideelle og frivillige aktører å vinne anbud (ibid.).

2.6. TTIP-forhandlingene om offentlige anskaffelser

TTIP vil, om gjennomført, opprette det største markedet i verden. Integrasjonen vil være begrenset ved at EU, og i større grad USA, forblir selvstendige aktører, innenfor et nytt frihandelsområde. EU vil allikevel ikke være en *helt* enhetlig aktør, da unionen består av 28 medlemsstater. For at Unionen skal fungere som en samlet aktør, kan medlemsstatene, gjennom Rådet, gi Kommisjonen myndighet til å handle på vegne av medlemsstatene under f.eks. forhandlinger med andre stater eller organisasjoner (Cini og Borragán, 2013: 215). Denne myndigheten har Kommisjonen fått i forhandlingene med USA om TTIP (European Commission, 2015d). Under forhandlingene, skal Kommisjonen rapportere til en spesialkomité oppnevnt av Rådet, og holde Europaparlamentet løpende oppdatert. Ikke bare er Kommisjonen pålagt å gjøre dette, men ved en eventuell enighet mellom EU og USA om TTIP, vil OLP fremdeles gjelde, noe som gir Rådet og Europaparlamentet avgjørende roller for implementeringen av avtalepunktene i TTIP (Cini og Borragán, 2013:

216). For å sikre at en eventuell enighet mellom USA og EU blir implementert i lovgivningen til EU, vil Kommisjonen da også være tjent med tilbakemelding fra Rådet og Europaparlamentet gjennom å holde dem oppdatert.

På den andre siden av Atlanteren, er den amerikanske regjeringen representert av United States Trade Representative (USTR). Myndigheten til å inngå en frihandelsavtale med EU er avhengig av godkjenning fra Kongressen, som for øvrig skal holdes oppdatert om forhandlingene, og kan enten godkjenne eller forkaste forslaget til USTR (Office of the United States Trade Representative, u.d. (a)). Fordelen som gjelder ved jevnlig oppdateringer, slik Kommisjonen har ovenfor Rådet og Europaparlamentet, gjelder også for USTR ovenfor Kongressen.

USA er en føderasjon, til forskjell fra EU, som har en mer konføderal sammensetning. Likheten mellom EU og USA ligger i behovet for godkjenning fra hvert sitt tokammersystem, hvor det ene kammeret representerer statene, mens det andre representerer befolkningen. En forskjell ligger i at Kommisjonens myndighet kan hemmes av én enkel medlemsstat i Rådet i "sensitive saker". Statene i USA innehar imidlertid stor autonomi, og er ikke alltid pålagt å følge føderale bestemmelser.

Både USTR og Kommisjonen har publisert sine mål ved forhandlingene. Dette er mye grunnet kritikken om mangelen på åpenheten rundt forhandlingene, og fremgikk i hovedsak i form av "faktaark". I disse publikasjonene, er mål og utfordringer listet opp i form av punkter, og skrevet på "plain language", for å sitere Kommisjonen (European Commission, 2015a). Dette vil si at språket publikasjonene er skrevet på formidler innholdet på en enklere og mer kortfattet måte enn andre publikasjoner. Partene er tydelige på at forhandlingene om frihandelsavtalens bestemmelser om offentlige anskaffelser skal sikre *deres* markedsaktører fordelaktige ordninger i hverandres markeder, altså amerikanske- og europeiske aktører respektivt (Office of the United States Trade Representative, u.d. (b); European Commission, 2015e).

Kommisjonen nevner bl.a. ulike forvaltningspraksis som eksisterende hinder for europeisk deltakelse i det amerikanske markedet for offentlige anskaffelser. Det vil derfor ikke være nok for EU å redusere toll- og kvoteordninger i forhandlingene med USA, da også NTBer reduserer konkurransemulighetene for europeiske tilbydere. Enighet om reguleringer på området, på noen måter et eksempel på positiv integrasjon, vil ifølge Kommisjonen føre til flere tilbud (større konkurranse) og derfor større økonomisk effektivitet og rimeligere

tilbud. I tillegg blir det hevdet at det vil føre til "good governance" (ibid.). Målsettingene kan bli en viss grad av positiv integrasjon for å hindre diskriminering mellom europeiske og amerikanske tilbydere, som kan være tilfelle ved ulike standarder innenfor forvaltningen. Samtidig ønsker Kommisjonen å ivareta det offentliges "[...] *capacity to choose goods, services and works that promote environmental protection, social progress, labour law enforcement.*" (European Commission, 2015e, egen utheving).

Frem til 10. februar 2015, var det i hovedsak faktaark og et posisjonspapir fra juli 2013 som konkretiserte hvilke forslag Kommisjonen gikk inn i forhandlingene om TTIP med. Per 30.04.2015 er det ikke mye nytt som omhandler *offentlige anskaffelser* i et transatlantisk frihandelsområde, eller hva Kommisjonen har oppnådd gjennom forhandlingene på dette området. Utredningen gjort i forkant av forhandlingene av CEPR, presenterer imidlertid to scenarier som anses som realistiske når det gjelder offentlige anskaffelser. I det ene, "mindre ambisiøse" scenariet, reduseres NTBer for offentlige anskaffelser med 25 %, mens NTBer i det andre, "ambisiøse" scenariet, reduseres med 50 % (Pelkmans et al., 2014: 14). Gjennom den dataprogramerte generelle likevektsanalysen, Computable General Equilibrium (CGE), gir begge målsetningene positive utslag på makroøkonomien, hvor offentlige anskaffelser er innberegnet i gruppen "tjenester", og ikke som en egen kategori (ibid.).

I et posisjonspapir fra juli 2013 er ordlyden også positiv til hvilke konsekvenser en frihandelsavtale rundt offentlige anskaffelser vil ha for EU (European Commission, 2013). I likhet med faktaarket, kommer det frem et om økt markedsadgang relatert til eksisterende reguleringer på området, da ulike regler også ifølge dette posisjonspapiret fører til handelshindringer (European Commission, 2013). I likhet med den eksisterende ordningen i EUs indre marked, blir det også fremmet et forslag om mer åpenhet og koordinasjon innenfor TTIP, hvor offentlige anskaffelser kan utlyses slik at amerikanske og europeiske aktører kan konkurrere om disse med minst mulig innslag av "diskriminering". Det samme utgangspunktet tar United States Trade Representative (Office of the United States Trade Representative, u.d. (b)). Kommisjonen ønsker også å hindre favorisering av amerikanske leverandører innenfor offentlige anskaffelser ved å binde offentlige aktører i USA til å frstå fra sin "Buy American"-praksis, i favør for større atlantisk konkurranse. Regler for favorisering av SMBer blir også fremmet (European Commission, 2013.).

2.6.1. Government Procurement Agreement

Kommisjonen viser også til mulighetene for at TTIP kan inneholde elementer fra, eller fungere som en oppgradert utgave av, den reviderte WTO-avtalen om offentlige anskaffelser, den såkalte Government Procurement Agreement (GPA). GPA er en avtale både EU og USA, men også Norge, har signert (World Trade Organization, 2015).

Innholdet i GPA er mye av det samme som innholdet i Innkjøpsdirektivet:

konkurransesettelse, regler for konkurranse, likebehandling og transparens er prinsipper som går igjen. Det blir også fremholdt at det vil være "nyttig" å inkludere en klausul som muliggjør en direkte endring av avtalepunktene om offentlige anskaffelser i TTIP om den allerede reviderte GPA igjen skulle endre seg (European Commission, 2013).

Med mulighet for å inkludere punkter fra GPA i TTIP, blir Kommisjonens ønske om å utvide ordningen slik at den inkluderer samtlige varer, bygg- og anleggstjenester og offentlige tjenesteytelser, trukket frem i publikasjonen. Kommisjonen forventer at aktørene som skal omfattes av ordningen vil skje i form av en "negativ" liste, i stedet for en "positiv" liste. Dette vil si at unntakene fra avtalen skal listes opp i stedet for at alle aktørene og sektorene som avtalen omfatter skal nevnes eksplisitt (ibid.).

2.6.2. Regulativ koherens

Kommisjon og USTR fremmer som sagt behovet for større regulativ koherens i sine forslag til TTIP, i tråd med argumentet om at markedet for offentlige anskaffelser er hemmet av ulik forvaltningspraksis og ulike standarder. Regulativ koherens, gjensidig anerkjennelse eller harmonisering av ulike reguleringer, blir derfor viktig i vurderingen av offentlige anskaffelser i en TTIP-kontekst.

Som rapporten fra NUPI viste, er ikke usannsynlig at større koherens innenfor reguleringer vil kunne utgjøre en sentral del av TTIP, da toll- og kvoteordninger har mindre betydning for friere handel på tvers av Atlanterhavet (Medin og Melchior, 2013: 7). Kommisjonen anerkjenner dette, og går med dette inn i forhandlingene. Regulativ koherens blir sådan viktig i TTIP, men også for å forstå konsekvensene denne avtalen kan ha på Innkjøpsdirektivets påvirkning på norsk forvaltningspraksis. Samtidig understreker Kommisjonen at regulativ koherens ikke vil redusere noen standarder ved at avtalen ikke skal gå utover forbrukere, miljøet og "[...] *other things that benefit the society as a whole.*" (European Commission, 2015b, egen utheving). USA og EU skal i følge Kommisjonens publikasjoner rundt regulativ koherens, opprettholde mulighetene lovgivere hos hver part

har i å regulere i offentlighetens interesse. Uavhengigheten til disse lovgiverne skal også sikres (European Commission, 2015b).

Regulatory Cooperation Body, som er en institusjonell ordning foreslått av Kommisjonen, skal sørge for at avtalepunktene i TTIP opprettholdes, men også å gjøre partene oppmerksom på videreutvikling der det er behov. RCB kan også fungere som en transparent arena der informasjon deles mellom partene for å sikre etterlevelse av TTIP, og koordinere eventuelle utfordringer (European Commission, 2015b). Ved å ikke koordinere slike utfordringer, kan dette hindre regulativ koherens. Gjensidig anerkjennelse av hverandres regelverk kan være et tiltak som skal sørge for større utbytte av den transatlantiske handelen. Kommisjonen tydeliggjorde i et tekstforslag til et kapittel om regulativ koherens 10. februar at den ikke går inn for å gi RCB myndighet til å *vedta* ny lovgivning i TTIP, eller utforme lovgivningsprosedyrene i EUs medlemsstater eller USA (European Commission, 2015f.). Organet kan imidlertid foreslå tiltak som regulativ koherens og andre tiltak.

Når det kommer til behovet for reguleringer i TTIP, ønsker Kommisjonen at avtalen ikke skal påvirke måten lovgivning i EU blir til på. Avtalen skal også forsikre regjeringers "[...] right to regulate to achieve *legitimate* public policy objectives." (European Commission, 2015b, egen utheving). RCB skal bestå av representanter fra begge partene, og være åpen for innspill fra bl.a. lovgivere fra begge parter, fagbevegelsen, interesseorganisasjoner i næringslivet, NGOer og andre samfunnsaktører. Disse andre aktørene skal imidlertid ikke inneha et medlemskap i organet (European Commission, 2015g: 9). Hvordan EU og USA ser for seg en ordning hvor eventuell harmonisering av transatlantiske reguleringer skal skje, samtidig som EUs lovgivningsprosess og nasjonale myndigheters mulighet til å regulere selv skal opprettholdes, blir ikke redegjort for.

For å løse eventuell uenighet mellom partene, snakkes det imidlertid om et "Joint Ministerial Body" (JMB) i et forslag til et kapittel om regulativ koherens fra Kommisjonen, publisert 10. februar (European Commission, 2015h: 1). JMB kan minne om Rådet, da dette organet også skal koordinere forhandlinger mellom flere parter innenfor et tematisk område. I samme skriv kommer det frem, som det også gjør i tidligere publikasjoner fra Kommisjonen, at regulativ koherens skal sikres for å oppnå de resultatene nyklassisk økonomisk logikk predikerer. Det som skiller tekstforslaget fra

andre skriv, er at JMB foreslås som et konkret tiltak for å oppnå dette, i samme tekst som et formål med regulativ koherens også blir...

[...] [t]o further the development, adoption and strengthening of international instruments, and their timely implementation and application, as a means to work together more effectively with each other and with third countries to strive toward consistent regulatory outcomes. (European Commission, 2015h: 2, egne uthevinger)

Om JMB får en tilsvarende utforming som Rådet, vil ikke Norge og andre tredjeland være representert her, eller representert gjennom EU. Videre utvikling av samarbeidet om TTIP vil derfor kunne basere seg på forhandlingene her, samtidig som ordlyden av utdraget over allikevel kan tyde på at regulativ koherens i TTIP vil ha påvirkning på tredjeland.

Når lovforslag initieres på *sentralt nivå* (EU-nivå eller amerikansk føderalt nivå) skal den andre parten informeres i god tid og i så utfyllende grad som mulig om hva forslaget går ut på og hvilke data som eventuelt foreligger (ibid.). RCB kan fungere som denne arenaen, hvor ny regulering eventuelt kan koordineres og harmoniseres mellom partene. JMB kan tenkes å fungere som et fremtidig "forhandlingsbord", slik som Rådet, mens RCB har enkelte likhetstrekk med Kommisjonen som samarbeidets "hode".

2.6.3. Investor-State Dispute Settlement

Markedsadgang, regulativ koherens og forvaltning mellom avtalepartenes ulike aktører, vil innebære komplekse strukturer og relasjoner grunnet TTIP sitt ambisjonsnivå. Et tiltak som ifølge avtalepartene skal sørge for at markedet, og reguleringene partene benytter for å styre utviklingen i markedet i retningen det er ønsket, er forslaget om å opprette et Investor-State Dispute Settlement (ISDS). Ordninger som ISDS skulle i utgangspunktet sikre trygge investeringer i handelsavtaler mellom såkalte industrialiserte land og såkalte utviklingsland. Sistnevnte gruppe har gjerne vært karakterisert med lite robuste rettsystemer som kan sørge for at avtalepunkter og annet lovverk opprettholdes. Ved eventuell dispuTT mellom investor og stat, skulle ISDS fungere som et system som kunne avgjøre denne, der nasjonale rettsapparat ikke hadde kapasitet eller tilfredsstillende troverdighet til å gjøre dette på egenhånd.

Kommisjonen viser til investeringenes betydning i forholdet mellom EU og USA, samtidig som den trekkes frem som en viktig faktor for økonomisk vekst i markedet (European Commission, 2015i). Derfor argumenterer Kommisjonen for at en beskyttelse av

investeringer vil føre til økte investeringer på tvers av Atlanteren, noe ISDS skal få i oppgave å gjøre. Denne ordningen skal forsøke å hindre diskriminering av europeiske og amerikanske aktører i hverandres markeder, noe regulativ koherens også vil være et forsøk på. Gjennom opprettelsen av ISDS skal sanksjonsordninger sørge for ikke-diskriminering av kommersielle aktører, og kompensasjon for eventuell konfiskering av eiendom fra det offentlige side. Systemet skal sørge for at offentlige myndigheter ikke diskriminerer og utfører "fornærmende" praksis ovenfor kommersielle aktører, ved å håndheve regler om dette gjennom et eget rettssystem (ibid.; Euractiv, 13.01.2015). Om en kommersiell aktør fra USA opplever at en anbudsrunde for offentlige anskaffelser har brutt med lovfestede prinsipper, kan den saksøke den aktuelle staten i EU.

Kritikken av ISDS har vært, som det ble redegjort for innledningsvis i denne teksten, at kommersielle aktører kan hindre ny lovgivning i USA, EU og europeiske stater. Ved eventuelt medhold i en ISDS-rettssak, kan demokratiske organer nektes å gjennomføre reguleringer (hvilket også inkluderer lovgivning) og kan måtte kompensere kommersielle aktører med et beløp dommen kommer frem til. En slik kompensasjon kan også komme til å gjelde "tapt fremtidig profitt" ved lovendringer innenfor for eksempel arbeidsmiljø (Grasaas-Stavenes, 18.juni, 2014). Igjennom mandatet Kommisjonen har fra Rådet i forhandlingene om TTIP, gis Kommisjonen en rett til å forhandle frem ISDS, men at avtalen også...

[...] should be without prejudice to the right of the EU and the Member States to adopt and enforce, in accordance with their respective competences, measures necessary to pursue legitimate public policy objectives such as social, environmental, security, stability of the financial system, public health and safety in a nondiscriminatory manner. The Agreement should respect the policies of the EU and its Member States for the promotion and protection of cultural diversity.
(Council of the European Union, 2014, egen utheving).

ISDS kan forøvrig være å betegne som et reguleringsverktøy i seg selv, slik en kjenner igjen rammeverk og tilsynsordninger innenfor reguleringsstatsfenomenet. Det er derfor sannsynlig at ordningen kan være med på å forme handling i samfunnet, og styre samfunnet i den retningen som er ønsket av USA og EU innenfor ordningens mandat, ordlyd og tilknytning.

KAPITTEL 3: Teori

3.1. Nyklassisk økonomisk teori

Argumentet for Transatlantic Trade and Investment Partnership kommer fra positive prognoser, prognoser som henter sin forklaringskraft fra økonomiske modeller. Nyklassisk økonomisk teori er her en sentral teori, som innebefatter en økonomisk logikk med oppfordringer til handling, samtidig som dens politiske logikk har gitt teorien legitimitet. Hva disse logikkene innebærer vil redegjøres for i dette kapitlet. Det samme vil forklaringsmodeller innenfor disse logikkene, og fenomenet "regionale handelsavtaler". Spesielt har analyser som er gjort gjennom nyklassisk økonomisk teori ved hjelp av likevektsmodeller, gitt positive prognoser for TTIP. Vår bruk av teorien vil være forbeholdt *logikkens* påvirkning på forhandlingene og dens konsekvenser, og *ikke* teoriens forklaringskraft gjennom bruk av matematiske modeller.

Hvorvidt nyklassisk økonomisk teori har bidratt til den pågående globaliseringen, eller om globaliseringen har bidratt til markedsliberaliseringen teorien forfekter, er et spørsmål om høna og egget. På mange måter har teknologisk utvikling muliggjort en mer globalisert verden, hvor grenser og avstander spiller en mindre rolle. Kommunikasjon i form av telefoni, mail og sosiale medier tillater en flyt av informasjon som knytter verden stadig tettere sammen. Denne teknologien har også bidratt til at transaksjoner av kapital beveger seg kjappere og mindre restriktivt. Markedet drar også nytte av den teknologiske utviklingen, for eksempel ved hjelp av nye transportmuligheter (Ravenhill, 2011: 295). Samtidig har friere handel på mange måter muliggjort teknologisk fordeling i verden ved at enkelte varer har blitt billigere, og flyten av informasjon har bidratt til teknologisk utvikling.

3.1.1. Økonomisk logikk innenfor nyklassisk økonomisk teori

Utover dette teknologiske hensynet til markedet, er nyklassisk økonomisk teori drevet av andre logikker. Den *økonomiske logikken* forstår markedet som en sentral arena, hvor søken etter profitt og markedsposisjon er drivkrefter aktørene styres av og som i sin tur former markedsdynamikken (Ravenhill, 2011: 295). I internasjonal sammenheng, vil denne logikken gjøre seg gjeldende på globale og mellomstatlige markeder enn å være forbeholdt nasjonale markeder.

Sentralt i den økonomiske logikken til nyklassisk økonomisk teori står Adam Smith (f. 1723 - d. 1790) og David Ricardo (f. 1782 - d. 1823) sine klassiske bidrag til forståelsen av markedsøkonomi og internasjonal handel. Ricardos arbeid kan påvise et "pluss-sum-spill" som et resultat av mer konkurranseutsatt (liberalisert) internasjonal handel. Dette er konseptualisert gjennom teorien om det komparative fortrinn. Selv om en part i et internasjonalt marked er mer effektiv til å produsere samtlige av varene det handles om, m.a.o. om staten har et *absolutt* fortrinn, vil det å spesialisere seg i å produsere det en er *relativt* mest effektiv til å produsere, gagne begge parter.

Logikken kan forstås utfra en forenklet modell. Anta at forholdene innad i stat A muliggjør en produksjon av 25 gensere og 50 flasker vin på én dag. Til forskjell muliggjør forholdene i stat B en produksjon av 20 gensere og 20 flasker vin på én dag. Stat A har her et absolutt fortrinn. Gitt at det krever samme arbeidsmengde til å produsere de ulike produktene, vil produksjonen etter en spesialisering være høyere enn tidligere. Arbeidskraften som går over til å produsere vin i stat A vil nå være det dobbelte, og produserer nå 100 flasker dagen. I stat B vil arbeidskraften produsere 40 gensere. Dette resulterer i totalt 140 produserte enheter om dagen, kontra 115 enheter før spesialiseringen. Ettersom det er etterspørsel av både gensere og vin i ulike samfunn, vil det være behov for handel ved en slik ordning. Statene vil ha effektivisert sine økonomier ved å spesialisere seg, for så å handle med hverandre til gjensidig vinning (Ravenhill, 2011: 133).

Det er imidlertid ikke slik at stater som inngår handel seg i mellom spesialiserer seg fullt og helt på å produsere en vare eller tjeneste, da de også opprettholder en viss produksjon av det de relativt sett er dårligere på. Dette går utover produksjonen av den varen/tjenesten som "burde" produseres, forutsatt at arbeidskraft er eneste produksjonsfaktor. Uansett vil høyere grad av spesialisering og større handel være gunstig, ifølge teorien. Dette er en overordnet forståelse av teorien, med enkle faktorer og forutsetninger. Allikevel viser teorien en logisk slutning som fremdeles har høy aksept innenfor fagfeltet.

I en videreutvikling av klassisk økonomisk teori om det komparative fortrinn, forsøker den nyklassiske versjonen også å forklare hvorfor stater bør liberalisere handelen seg i mellom, og spesialisere seg gjennom friere konkurranse. Til forskjell fra sin originale form, benytter nyklassisk økonomisk teori mer komplekse matematiske modeller i sin forklaring av virkeligheten. Logikken rundt konkurranse i markedet og fordelene en slik ordning medfører, er fremdeles til stede. Nyklassisk økonomisk teori retter også et større fokus til

etterspørselssiden enn den klassiske teorien, ved å anerkjenne at etterspørsel spiller en viktig rolle i å avgjøre hvor mye som kan eller bør produseres av en vare eller tjeneste, noe prisen dens kan reflektere (Amdam, Gran, Hansen og Sogner, 2005: 151). En forståelse ligger videre i at markedsaktører - tilbydere og etterspørrende aktører - er rasjonelle og handler utelukkende for å maksimere egen vinning eller redusere egne tap. I en situasjon hvor helt fri konkurranse forekommer, vil disse aktørenes handlinger (drevet av egeninteresse) føre til en fordeling av ressurser ved at tilbud og etterspørsel er i *optimal likevekt* (Amdam et al., 2005: 135).

Nyklassisk økonomisk teori skiller seg fra nyliberalistisk økonomisk teori ved at førstnevnte ikke har en dikotomi mellom "den dårlige" staten og "den gode" private sektoren, noe tilhengere av sistnevnte teori begrunner utfra bl.a. Smith, som i og for seg ikke frontet noe slikt standpunkt (Amdam et al., 2005: 290). Aktørene i privat sektor er ifølge nyliberalismen mer effektive ved at de forstås som mer personlig engasjerte enn statlige aktører (ibid.: 286). (Ny)klassiske argumenterer for at konkurransen som finnes i privat sektor har positive konsekvenser, mens nyliberalismen argumenterer for å utvide privat sektor på bekostning av offentlig sektor. Med andre ord vektlegger nyliberalismen private aktører og deres hensikter som viktige for økonomisk effektivitet, mens nyklassisk økonomisk teori vektlegger ren konkurranse, som også kan inkludere statlige aktører.

Generell likevekt

I en videreføring av fokuset på tilbud og etterspørsel, er tilstanden *likevekt* viktig for å forstå økonomien utfra et nyklassisk økonomisk teoriperspektiv. Likevekt er en tilstand som beskriver et marked hvor etterspørsel av en vare er lik tilbudet av en vare. I et marked bestående av én type vare eller tjeneste, kalles dette *partiell* likevekt, mens det i et marked hvor etterspørselen etter alle varer og tjenester er lik tilbudet av alle disse varene og tjenestene, kalles *generell* likevekt (Austvik, Bredesen, Vårdal, 2012: 24). Etterspørselens rolle er her tydelig, da fall i etterspørsel resulterer i en tilstand hvor varer og tjenester overproduseres. Tilbudet av de aktuelle varene og tjenestene vil minimeres etter en viss tid, og markedet vil igjen være i likevekt når tilbud og etterspørsel er lik hverandre (Investopedia, 2015). Når etterspørselen etter flere varer/tjenester øker, vil produsentene ha et økonomisk insentiv etter å øke tilbudet. Likevekt vil også her være resultatet, hvor tilbud og etterspørsel harmoniseres.

Selv om både produsenter og konsumenter drives av egeninteresser, hvorav produsenter forsøker å maksimere profitt mens konsumenter forsøker å maksimere nytte, trekker

redegjørelsen over i retning av at etterspørselssiden har den avgjørende rollen for etableringen av generell likevekt. Dette er en dominerende forståelse innenfor nyklassisk økonomisk teori (Amdam et al., 2005: 143).

Nyklassisk økonomisk teori og forståelsen av *markedet* som en samling av alle markeder, når det snakkes om generell likevekt, gjelder f.eks. oljemarked, bilmarked, grønnsaksmarked og elektromarked. Endring av produksjonskostnader innenfor oljemarkedet, vil ha en påvirkning på tilbud og etterspørsel i bilmarkedet. Økte produksjonskostnader kan føre til høyere bensinpriser, som kan føre til lavere etterspørsel etter biler fordi prisen på bensin blir for dyrt. Alternativt vil høyere bensinpriser føre til lavere disponibelt beløp hos konsumentene som kjøper seg bil, som så bruker mindre på elektromarkedet. Elektromarkedet vil derfor, grunnet lavere etterspørsel, tilby færre varer. Dette illustrerer nyklassisk økonomisk teori sin forståelse av hvordan *markedet* fungerer og hvordan generell likevekt vil være avhengig av tilbud og etterspørsel innenfor flere markeder. Alle markeder i *markedet* påvirkes derfor av hverandre og den "usynlige hånden" balanserer *markedet* slik at generell likevekt blir "normaltilstanden" (ibid.: 145 - 146). Hvor lang tid dette kan ta, og hvilke konsekvenser dette har i mellomtiden, er ikke alltid sikkert.

Prisen på en vare eller tjeneste vil ved generell likevekt kalles likevektsprisen, og fastsettes av markedet under perfekt konkurranse, som produsentene tilpasser produksjonen sin til. Leon Walras (f. 1834 - d. 1910) forsøker seg på en billedliggjøring av fastsettelsen av pris ved tilpasning av produksjonen. Han ser for seg at dette er et resultat av en "auksjonarius" som "roper" ut ulike priser til markedsaktørene som så foretar transaksjonene (Amdam et al., 2005: 147). Denne tilføringen for å forklare fastsettelse av nye priser er uklar og omdiskutert.

Generell likevekt bygger, som vi har sett hittil, på forutsetninger om konsumenter som nyttemaksimerende aktører, produsenter som profittmaksimerende aktører, og perfekt konkurranse. Videre, forutsettes det at bytteøkonomien er lukket, at teknologien og konsumentenes preferanser er gitte, at markedsaktørene har med seg alle sine ressurser, være det varer, arbeidskraft eller kapital til markedet. Til slutt, er det forutsatt at tiden mellom beslutning og utfall er umiddelbar, samtidig som alle aktørene har fullstendig informasjon om teknologi, pris og preferanser (Amdam et al., 2005: 145). Når alle disse

forutsetningene er til stede, vil nyklassisk økonomisk teori ha det til at generell likevekt vil oppstå.

Kommisjonen har benyttet seg av myk regulering ovenfor medlemsstatene, ved å argumentere for TTIP utfra positive prognoser som er hentet gjennom en dataprogrammert generell likevektsanalyse, såkalt Computable General Equilibrium (CGE). Dette er komplekse analyser som har en omfattende og, om en skal tro Pelmans et al., "troverdig database" om aktører innenfor en rekke sektorer i både det amerikanske og europeiske markedet (Pelkmans et al., 2014: 2). Det er viktig å huske på at disse analysene, uansett hvor matematiske, er en del av en teori og at samfunnsvitenskapen på ingen måte er noen spåkule. Blant annet er fleksibiliteten til arbeidere i USA og EU vanskelige for modellen å gi noen prognoser om, samtidig som ingen modeller klarer å innebefatte *alle* medvirkende faktorer i samfunnet (ibid.: 2, 15-16, 51).

3.1.2. Politisk logikk innenfor nyklassisk økonomisk teori

Ved at teoriens forsøk på å forklare økonomien og markedskreftene også blir benyttet i et forsøk på effektivisere økonomien, har nyklassisk økonomisk teori også en politisk side. Den promoterer av bl.a. politiske partier, stater og politiske institusjoner, som f.eks Kommisjonen. Som John Ravenhill argumenterer, er logikken på mange måter et resultat av den dominerende posisjonen USA har hatt de siste årene (Ravenhill, 2011: 296-297). USAs økonomiske makt har vært en viktig pådriver for den økonomiske globaliseringen ved at USAs ønske om markedsliberalisering har fått et stadig bredere omfang og en større oppslutning fra andre aktører. Et skifte i amerikansk handels- og utenrikspolitikk påfører, som en konsekvens av USAs dominerende posisjon, konsekvenser for stater over hele verden. Det anarkiske preget på den internasjonale arenaen lar seg på mange måter farge av interesser til stormakter som USA.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), World Trade Organization (WTO), men også EU, er institusjoner som karakteriseres av den nyklassiske økonomiske teoriens politiske logikk. Ideene og argumentene for markedsliberalisering er forankret i institusjonene og er med på å forme atferdsmønsteret til aktørene som er knyttet til institusjonene. Ved at disse institusjonene fronter ideene og verdiene nyklassisk økonomisk teori består av, blir teorien også politisk. Det samme gjelder politiske partier og regjeringer av ulike typer som også har vært pådrivere for diskursen teorien står for.

Gjennom deltakelse fra flere politiske aktører, spesielt nasjonale regjeringer, har institusjoner som EU fungert som pådrivere for økonomisk liberalisering mellom stater.

Gjensidighet, tillitt og spill-teori

Selv om liberalisering av handel mellom stater er preget av en markedsøkonomisk logikk, er denne også politisk i en videre forstand ved at markedsliberalisering krever tillit. EU kan ikke være sikker på at USA etterlever sine forpliktelser om TTIP blir signert, og USA kan ikke være sikker på at EU gjør det samme. Det er derfor viktig med tillitt mellom partene for at frihandelsområdet, og dens økonomiske gevinst, skal optimaliseres. Denne tillitten, og stateres syn på viktigheten av den, kan illustreres gjennom spill-teorien.

Selv om den er kritisert for å overforenkle virkeligheten, og for liten forankring i empiri (Ravenhill, 2011: 72), illustrerer spill-teori både en økonomisk og en politisk logikk stater må ta hensyn til i en samhandling preget av ufullstendig informasjon. Tillit baserer seg derfor mye på forståelsen av andre, selv om denne forståelsen ikke nødvendigvis er korrekt. Som sagt, argumenterer nyklassisk økonomisk teori med at færre "restriksjoner" på handel mellom stater vil være mer effektivt og gi et gjensidig utbytte. Disse restriksjonene kan være tollsatser og kvoter, men også regulerende spesifikasjoner som hindrer varer i å konkurrere på andre markeder på lik linje med nasjonale varer av samme type.

Ved å bygge ned handelshindringer, gjør man det nasjonale markedet utsatt for konkurranse utenfra. Dette markedet kan være beskyttet av toll og subsidier, men også ulike reguleringer som favoriserer nasjonale markedsaktører. For å være sikker på at egen industri ikke blir utsatt for en "unaturlig" konkurransedyktig industri i frihandelssammenheng, ønsker stater gjerne en gjensidig markedsliberalisering. Poenget spill-teorien prøver å fremme er at en kan ikke være sikker på om den andre parten faktisk liberaliserer markedet sitt. Nyklassisk økonomisk teori forstår som sagt markedsaktører som aktører drevet av egeninteresse, samtidig som teorier om internasjonale relasjoner anerkjenner den internasjonale arenaen som et anarki, hvor det ikke eksisterer et globalt styresett. Et optimalt resultat for EU er om deres handelshindringer kan bestå, mens handelshindringer hos USA bygges helt ned. Ettersom det optimale for USA vil være det omvendte, vil det beste for *begge* være en situasjon hvor begge bygger ned sine handelshindringer. Teorien om det komparative fortrinn er her illustrerende. Alternativt, kan partene benytte seg av proteksjonisme, hvor partene beskytter markedene sine fullt ut

med toll- og kvoteordninger. Ifølge nyklassisk økonomisk logikk vil dette være en lite effektiv og lite gunstig ordning.

Opprettelsen av Regulatory Cooperation Body (RCB) kan forklare viktigheten av spill-teoriens perspektiv på koordinasjon for sikring av gjensidig markedsliberalisering. RCB er et organ EU går inn for å opprette når unionen forhandler om TTIP med USA. RCB skal fungere som en administrativ institusjon som opprettholder avtalepunktene TTIP setter i live, og skal administrere frihandelsområdet avtalen oppretter gjennom kommunikasjon og tillitt, og potensielle regulativ koherens (European Commission, 2015b). EU, med sine forløpere, er på sin side også et institusjonelt apparat som skal opprettholde markedsliberalisering og tillit mellom stater, samt de påfølgende reguleringene, men da mellom europeiske stater.

3.1.3. Regionale handelsavtaler

TTIP og EU-samarbeidet er ingen globale ordninger, selv om disse ordningene påvirker aktører utenfor regionene som favnes av avtalene, og til tross for at nyklassisk økonomisk teori forstår global markedsliberalisering som en ordning som er gunstig for de fleste. Dette delkapitlet vil beskrive hva slags avtale TTIP er gjennom det som kalles "regionale handelsavtaler", også kalt "foretrukne handelsområder".

Det er imidlertid slik at ikke *alle* vil tjene på en plutselig markedsliberalisering, da aktører som ikke er konkurransedyktige nok i møte med nye konkurrenter vil kunne gå under. Etter en periode med omstilling vil nyklassisk økonomisk teori ha det til at flere vil tjene på den nye ordningen. Derfor kan regionale handelsavtaler sees som en slags middelvei, ved at statene som inngår handelsavtaler ser nytten av økt handel, og sådan konkurranse, men også nødvendigheten av å beskytte eget marked (Ravenhill, 2011: 182). Ved en slik tilnærming, blir nasjonale markedsaktører utsatt for konkurranse i større grad enn ved ren proteksjonisme, men i mindre grad enn ved global konkurranse. Logikken ligger i å dra nytte av effektivitets- og innovasjonsmulighetene konkurranse tilbyr, samtidig som en hindrer eventuell kollaps av markeder. Med tiden kan det tenkes at markedsaktørene, gjennom konkurranse på regionalt nivå, har gjort seg konkurransedyktig på et globalt marked.

Som John Ravenhill påpeker, er "regioner" ingen naturlig ordning, men en sosial konstruksjon (Ravenhill, 2011: 176). Allikevel anerkjenner de fleste Europa som en region, og de økonomiske avtalene i EU-samarbeidet som handelsavtaler av en regional karakter.

Andre avtaler, som mellom Chile og Korea *kan* også kalles "regionale handelsavtaler", selv om avtalen kun har to signaturland som befinner seg på hver sin side av Stillehavet (ibid.: 174). Årsaken til dette er at disse statene er medlemmer av WTO, en organisasjon som er tuftet på mandatet om å sikre markedsliberalisering på et *globalt nivå* og preget av den politiske logikken innenfor nyklassisk økonomisk teori. Frihandelsavtaler mellom to stater kan sådan gå mot mandatet til WTO ved at tredjeparter ikke drar nytte av bi- og multilaterale handelsavtaler, og i noen tilfeller (slik som ved tollunioner) møte en negativ effekt av en slik ordning (ibid.: 177). Til tross for dette, har WTO tillatt regionale handelsavtaler, noe som har ført til en økning i slike ordninger, men også en hyppigere bruk av begrepet, slik at stater som Korea og Chile kan forsøke å inngå en avtale seg i mellom, i et forsøk på å fremdeles være innenfor WTO sine retningslinjer.

Stater, eller eksisterende regionale handelssamarbeid som EU, kan prioritere inngåelse av regionale handelsavtaler fremfor globale. Innenfor regioner, eller sfærer, oppfattes handelssamarbeid gjerne som mer gjennomførbare grunnet relativt lik industriell og teknologisk utvikling. Samtidig kan kulturelle fellestrekk gjøre regionale handelsavtaler lettere å forhandle frem grunnet felles verdier og forståelser. Geografisk nærhet kan også ha mye å si da det gjør møtevirksomhet lettere, samt at avstanden for handelen ikke er for stor (Ravenhill, 2011: 182). I en stadig mer globalisert verden, kan det geografiske aspektet imidlertid ha mindre å si enn tidligere.

Nærhet innenfor industri, teknologi, kultur og geografi, men også politisk vilje, kan derfor gjøre det lettere å få på plass regionale fremfor globale handelsavtaler. EU er et godt eksempel på et regionalt handelssamarbeid, hvor disse fire faktorene har vært relativt nærme hverandre hos de deltakende statene i Europa. Det samme kan også sies om TTIP, hvor forhandlingspartene har flere av disse fellestrekene og er sentrert rundt "regionen" Nord-Atlanteren.

3.1.4. Kritikk av nyklassisk økonomisk teori: keynesianisme og marxisme

Selv om nyklassisk økonomisk teori gjerne omtales som en "standard handelsmodell", har det kommet kritikk fra flere hold mot teorien. Tiden det tar før normaltilstanden i generell likevekt faktisk blir gjeldende etter for eksempel en finanskriser, eller auksjonariusens fastsettelse av pris ved endring i produksjonen ved å "rope", som vi har vært innom, er noen områder teorien har utfordringer med hva gjelder forklaringskraft.

Alle forutsetningene for at generell likevekt skal inntreffe, blir også kritisert for å være urealistiske forutsetninger, av bl.a. nobelprisvinner i økonomi fra 2008, Paul Krugman, som understreker at mennesker ikke alltid er rasjonelle, og ikke alltid handler i egeninteresse (Krugman, 2012). Videre, argumenterer han for at dette gjør det vanskeligere å måle disse kvalitetene, for så å kunne bruke disse i en generell likevektsmodell. Denne modellen kritiseres også for å ikke alltid kunne forutsi generell likevekt, spesielt i økonomiske krisetider, hvor etterspørselssiden svekkes. Krugman mener tilhengere av nyklassisk økonomisk teori ikke tar riktige forbehold om fallet i etterspørselen i krisetider, da prisen justeres "riktig" der etterspørsel møter tilbud (Krugman, 2009).

Selv om behovet for en vare, tjeneste eller jobb er til stede i befolkningen, er ikke etterspørselen etter dette sterk nok til å øke tilbudet fra produsentene. Keynesianismen, som har navnet sitt etter den britiske økonomen John Maynard Keynes (f. 1883 - d. 1946), og som Krugman tydelig er inspirert av, forfektet en statlig intervensjon i markedet for å øke etterspørselen igjen der markedskreftene selv ikke klarte, eller brukte for lang tid på, å få dette til (ibid.). Dette ble særlig oppfordret for å motarbeide arbeidsledighet, og bidra til arbeid og økonomisk vekst.

Også nobelprisvinneren i økonomi fra 2001, Joseph Stiglitz, kommer med kritikk av nyklassisk økonomisk teori og hvordan den benyttes for å påvirke økonomien. Han stiller seg spørsmålet om hvorfor teorien har forblitt et paradigme i en lengre periode, og besvarer dette med at det har tjent "visse interesser" uten å gå inn på hvilke interesser han mener (Stiglitz, 2011: 524). Han kritiserer også uregulerte markeder, da dynamikken mellom tilbud og etterspørsel også påvirker prisen på ulik arbeidskraft, som i sin tur kan påvirke økonomisk ulikhet i samfunnet (Stiglitz, 2013: 66, 67). Han benytter seg imidlertid av forklaringsmodellen fra nyklassisk økonomisk teori for å illustrere poenget, for når etterspørselen etter arbeid for eksempel er mindre enn tilbudet av arbeidskraft, fører konkurransen til at den som klarer å tilby billigst arbeidskraft får solgt sin arbeidskraft. Stiglitz bemerker seg imidlertid at dette ikke nødvendigvis er noe å bebreide markedskreftene for, da statens reguleringer - eller manglende reguleringer - like mye kan være "skyldig" i ulikheten dette fører til (ibid.: 65 - 72).

Økonomen Thomas Piketty, som har vært mye i vinden i det siste, mener at økonomifaget i sin helhet har en noe ukritisk tilnærming til matematikken, og at teoriene svært ofte er ideologiske, noe som kan gå på bekostning av historisk forskning og samarbeid med andre

områder innenfor samfunnsvitenskapen. For det er nettopp dette Piketty kritiserer faget for, i den forstand at han understreker at økonomi er samfunnsvitenskap, og ikke kan eller bør videreutvikle seg uten nært samarbeid med andre samfunnsvitenskapelige disipliner (Piketty, 2014: 58 -59). Det gjennomgående temaet i boken *Kapitalen i det 21. århundre* er for øvrig økonomisk ulikhet, og mot slutten hvilke tiltak som kan være aktuelle for å stoppe veksten i ulikhet og muligens reversere den. Selv om han ser behovet for større grad av reguleringer for en mer "rettferdig fordeling" i og mellom stater, motsetter han seg imidlertid proteksjonisme og kapitalkontroll som slike reguleringsverktøy (ibid.: 620). I stedet ser han for seg bl.a. at en global skatt på kapital vil være mer fordelaktig, da dette kan bidra til økonomisk omfordeling, samtidig som en bevarer en åpen og globalisert økonomi.

Foruten å forstå økonomiens funksjon, har nyklassisk økonomisk teori og dens forgjenger også et fokus på hvordan en kan organisere økonomien for at den skal fungere mest mulig effektivt. Det er nettopp dette Karl Marx (f. 1818 - d. 1883) kritiserer i sine arbeider rundt kapitalismen, i den forstand at andre hensyn og interesser blir oversett (Ravenhill, 2011: 42). Spesielt hensynet til effektivitet kan gå på bekostning av menneskers frihet, eller fritid, da mennesker i stor grad skal inngå som en effektiv produksjonsfaktor. Ifølge Marx blir arbeiderne utnyttet av industri- og kapitaleierne for å maksimere de to sistnevntes egen profitt (ibid.: 44).

En marxistisk tilnærming til internasjonal handel ser derfor ikke på handelsliberalisering som en effektivisering av økonomien, men en utvidet mulighet for industri- og kapitaleiere til å utnytte arbeiderne til egen vinning, selv om de to synene ikke nødvendigvis utelukker hverandre. Statenes mulighet til å regulere kan benyttes for å forsvare arbeideres rettigheter (ibid.: 45), noe som kan komme i strid med nyklassisk økonomisk teori sin forståelse av reguleringer som handelshindre i noen sammenhenger.

Globaliseringen sees også på med skeptiske øyne av marxismen, da "transnasjonale kapitalister", være det multinasjonale selskaper eller individer, i mindre grad en tidligere betinges av nasjonale grenser. Det er derfor vanskeligere for reguleringer å påvirke atferden til disse aktørene og styre økonomien i sin helhet ifølge tilnærmingen.

Utnyttelsesforholdet blir også utvidet i en globaliseringssammenheng av marxismen, hvor imperialismen sees som det høyeste stadiet av kapitalisme, og globaliseringen som den seneste fasen av økonomisk imperialismen (ibid.). I en slik sammenheng, kan en også se en

maktbalanse i samfunnet, hvor kapital og markedskrefter blir prioritert og dikterer diskursen. Den normative siden til den marxistiske tilnærmingen til internasjonal handel og samfunnsorden, går på å utfordre liberale forståelser og forholdene som legges til rette under markedsliberalismen.

Robert Cox bemerker seg at teorier alltid er for *noen* og for et *formål* (Cini og Borragán, 2013: 99). Han kan plasseres innunder tilhengere av kritisk teori, som på mange måter tar utgangspunkt i en marxistisk analyse av samfunnet. Moderne økonomisk teori trekkes frem som et eksempel på noe som påvirker maktrelasjoner i samfunnet. Kritisk teori avfeier alle påstander om at teorier generelt er verdifrie og "vitenskapelige", og forsøker å endre samfunnsstrukturene ved å formidle nettopp dette (ibid.: 99).

Det marxistiske perspektivet innenfor "gramscianismen", forstår internasjonale organisasjoner (deriblant EU) som verktøy til å befeste nyliberale og markedsvennlige konsepter, i tråd med Antonio Gramscis (f. 1891 - d. 1937) idé om kulturelt hegemoni (ibid.: 100). Kulturelt hegemoni er et fenomen beskrevet av Gramsci, hvor befolkningen i et kapitalistisk samfunn styres av dominerende forklaringer, forståelser og verdier, som i realiteten gir industri- og kapitaleiere. Han trekker fokuset lenger enn et statlig perspektiv på samfunn og økonomi, og ser befolkningens forståelse og verdier som skapt og opprettholdt av industri- og kapitaleiere, i en verden hvor staten ikke lenger har et politisk hegemoni (Morton, 2007: 39).

3.2. Integrasjonsteori

Samarbeid innenfor regioner, både politisk og økonomisk, kan forklares gjennom integrasjonsteori. Integrasjonsteori kan fungere som et hjelpemiddel for å forstå hvorfor stater velger, av egen vilje, å "avstå" suverenitet i et internasjonalt anarki. Det finnes flere retninger innenfor dette teoretiske feltet, men fokuset vil her ligge på nyfunksjonalistisk teori. Dette utelukker dog ikke at andre teorier vil bli brukt komparativt for å kunne vise til styrker og svakheter i den nyfunksjonalistiske forklaringsmodellen.

Integrasjonsteoriene har i hovedsak blitt benyttet for å forstå den europeiske integrasjonsprosessen, og tilbyr ulike forklaringer på hva som driver prosessen. I hvilken grad integrasjonsteori kan benyttes utenfor Europa har vært gjenstand for diskusjon, men utviklingen av EU kan vanskelig forstås utenom disse perspektivene. "Innlemmelsen" av USA i et frihandelsområde med europeiske stater gjennom TTIP, kan på mange måter

forstås gjennom teoriene. Hvilke drivkrefter ligger bak en slik integrasjon og hvilke aktører har hånden på rattet? Teorienes ambisjoner er å svare på nettopp dette.

3.2.1. Nyfunksjonalisme

Ved konsepsjonen av Det europeiske kull- og stålfelleskap (EKSF) i 1952, var det få som kunne tenke seg at dette over 60 år seinere skulle utvikle seg til et fellesmarked mellom 28 medlemsstater (+ tre EØS-stater), felles valuta og et tett politisk samarbeid. En tilsvarende utvikling kan gjelde for andre frihandelsavtaler, om enn ikke i like stort omfang. Klimaet EKSF ble unnfanget i er imidlertid et annet enn det klimaet TTIP forhandles i. Kull- og Stålundionen skulle hindre ny europeisk storkrig, mens TTIP har offisielt en hensikt om å stimulere økonomien i USA og EU. Toll og kvoter mellom EU og USA er allerede lave, men handelen mellom de to er likevel helt "fri". Gjensidig annerkjennelse eller harmonisering av reguleringer, en form for integrasjon ved avståelse av myndighet til Regulatory Cooperation Body (RCB), kan medføre integrasjon på ytterligere områder. Selv om utgangspunktet for TTIP skiller seg fra utgangspunktet til EKSF, er dynamikken i handelssamarbeid viktig å forstå. Det er derfor nødvendig å se nærmere på hva nyfunksjonalisme er.

Rasjonale for den nyfunksjonalistiske teorien sprang ut av et forsøk på å forklare regional integrasjon - altså avståelse av nasjonal suverenitet til en mellomstatlig eller overnasjonal organisasjon - hvor EKSF var kjernen i studien. Ernst B. Haas (f.1924 - d. 2003) ønsket å finne et teoretisk rammeverk som kunne eksporteres og forklare tilsvarende regionale samarbeid, på like linje med EKSF (Cini og Borrágán, 2013: 60). Denne ambisjonen ble med tiden forlatt, og fokuset til teorien ligger i dag hos det som nå er EU.

Spill-over-effekter

Nyfunksjonalismens hovedfokus er *spill-over-effekter*. Argumentet går i at samarbeid på ett område vil gjøre samarbeid på andre områder nødvendig, eller i det minste at ulike samfunnsaktører forstår ytterligere samarbeid som nødvendig eller ønskelig. Selv om hensikten med samarbeidet i utgangspunktet var begrenset til et område, ble dypere samarbeid nødvendig for å nå det originale målet, som så fører til samarbeid på et nytt, uten at det foreligger noen slik intensjon (ibid.: 62-63). Overgangen fra det europeiske frihandelsområdet for kull og stål, til en felles tollunion, er et tidlig eksempel på dette.

Spill-over kan deles opp i *funksjonelle, politiske og kultiverte* spill-over-effekter - for å tydeliggjøre underliggende prosesser i europeisk integrasjon. Funksjonell spill-over kan

forklare hvorfor nedbyggingen av toll- og kvoteordninger for varer i EUs indre marked førte til felles europeisk regulering for ulike varer (ibid.: 63). Hensikten var fri flyt av varer, noe som delvis ble oppnådd ved at toll- og kvoteordninger ble bygget ned. Handelen ble imidlertid ikke helt fri her heller, da ulike nasjonale reguleringer gjorde det vanskeligere for noen varer å konkurrere med andre, for eksempel ved at det var satt ulike krav til markering på en vare. Det forekom en funksjonell spill-over ved at nasjonale reguleringer ble bygget ned, for så å bli erstattet av en overnasjonal, europeisk regulering som gjaldt alle medlemstatene av EU, selv om dette i utgangspunktet ikke var hensikten. Dette er for øvrig en *negativ integrasjon* (nedbyggingen av reguleringer) møtt av *positiv integrasjon* (oppbyggingen av felles reguleringer). Begrepene "positiv" og "negativ" er i denne sammenheng ikke normative, men begreper som indikerer hvordan integrasjonen foregår.

Markedsaktører, fagforeninger og embedsmenn vil se det som rasjonelt å integrere markedene og se nytten av stordriftsfordeler integrasjonen medfører. Samtidig vektlegger nyfunksjonalismen hvor tett ulike sektorer i økonomien henger sammen, både nasjonalt og internasjonalt, noe som gjør at integrasjon innenfor en sektor inspirerer til integrasjon av en annen (Claes og Førland, 2010: 35)

Når det kommer til politisk spill-over, argumenterer nyfunksjonalismen med at politiske aktører eller interessegrupper driver integrasjonen stadig videre ved å aktivt jobbe for dette. Fokuset til politiske aktører blir sådan flyttet fra nasjonalt til europeisk nivå, mens interessegrupper vil få større gjennomslag på europeisk nivå enn nasjonalt nivå, ifølge teorien (Cini og Borragán, 2013: 63). Videre, kan delegeringen av myndighet til for eksempel Kommissjonen øke behovet for større delegering av myndighet til Kommissjonen på andre områder. Nasjonale aktører driver her integrasjonsprosessen nedenfra og opp, i likhet med aktørene som driver funksjonell spill-over.

Den kultiverte spill-over-effekten foregår når overnasjonale organer driver integrasjonsprosessen ovenfra og ned. Kommissjonen kan tilrettelegge for integrasjon ved å argumentere for det beste for hele EU, uten nødvendigvis å ta hensyn til flere nasjonale interesser samtidig (ibid.). Ved å legge frem ulike forslag samtidig som både gagnar f.eks. Tyskland og Spania, har Kommissjonen lettere for å få igjennom dette, enn om et forslag som er til fordel for Tyskland blir lagt frem separat fra forslaget som gagnar Spania. Den

kultiverte spill-over-effekten kan også gjelde Den europeiske sentralbanken (ECB), som viser et europeisk hensyn til sin penge- og valutapolitikk, eller EU-domstolens praksis.

Sosialiseringen av eliter i Europa

Hovedfokuset til nyfunksjonalismen ligger kanskje på spill-over og fenomenets rolle i europeisk integrasjon. Allikevel vier teorien også et fokus til EUs *eliter* og hvordan disse driver prosessen. For eksempel, har parlamentarikere i Europaparlamentet en nasjonal tilhørighet og er stemt frem fra befolkningen i sitt hjemland. Teorien argumenterer med at deres institusjonalisering i Europaparlamentet og deres transnasjonale grupperinger, vil gjøre dem mer lojale til EU enn deres respektive stater (ibid.: 62). Parlamentarikerne er her gruppert etter politisk tilhørighet, og ikke nasjonal tilhørighet. Samarbeid går sådan ikke på grunnlag av nasjonale interesser, men snarere politiske interesser.

Kommisjonen, i sin rolle som *europeisk* institusjon, vil ha en naturlig lojalitet til integrasjonsprosessen fremfor nasjonale interesser. Aktørene her vil se behovet om å samarbeide rundt felles utfordringer de skal arbeide med over en lengre periode, og med tiden vil det kanskje etableres tette sosiale bånd. Samtidig argumenterer nyfunksjonalismen med at politikk vil spille en mindre rolle i den daglige driften til ulike EU-institusjoner, til fordel for tekniske utfordringer.

Overnasjonale interessegrupper

Ettersom integrasjonen går sin gang, vil mer og mer suverenitet gå fra nasjonale myndigheter til overnasjonale EU-organer. Nyfunksjonalismen argumenterer for at interessegrupper vil sikte seg inn på EU-organene for å påvirke politikk og økonomi. For å kunne gjøre dette, vil det være behov for å organisere seg med tilsvarende interessegrupper fra andre europeiske stater (ibid.:65). Fagbevegelser og arbeidsgiverorganisasjoner på tvers av grensene i Europa har organisert seg på nettopp denne måten. Teorien vil ha det til at stadig mer fokusering på europeisk nivå, vil gå på bekostning av fokuset på nasjonalt nivå, noe som vil gjøre den sistnevnte arenaen mindre og mindre viktig. Politikere vil deretter flytte fokuset til den europeiske arenaen da denne blir mer viktig, samtidig som interessegrupper presser på for europeisk integrasjon (ibid.).

3.2.2. Kritikk av nyfunksjonalismen, og intergovernmentalistisk teori

Kritikken av nyfunksjonalismen er viktig for å forstå teorien og dens begrensninger, men også for å forstå TTIP og prosessene som foregår under forhandlingene mellom USA og EU.

Den empiriske styrken til nyfunksjonalismen ble fra starten utfordret, da tollunionen som fulgte EKSF inkluderte langt flere varer enn de som kunne relateres til kull og stål, og utelot oljesektoren og vannkraft, som "skulle" bli påvirket av spill-over. Videre ble markedsaktører påvist en marginal rolle i integrasjonsprosessen, samtidig som aktørene i integrasjonsprosjektets institusjoner heller ikke kunne påvises noen sentral rolle (Claes og Førland, 2010: 36).

Kanskje viktigst, møtte nyfunksjonalismen store forklaringsvansker under "eurosclerosen", da den europeiske integrasjonen stoppet opp på midten av 1960-tallet. Frankrikes president, Charles de Gaulle (f. 1890 - d. 1970), er en sentral figur når det kommer til stagnasjonen rundt europeisk integrasjon og nyfunksjonalismens forklaringskraft. De Gaulles "tomme stols politikk", og motstand til bl.a. britisk medlemskap, illustrerte suverene staters rolle på den internasjonale arenaen og i den europeiske integrasjonsprosessen (Cini og Borragán, 2013: 66).

Alt dette ga grobunn for en ny teori om europeisk integrasjon. Inspirert av, og i likhet med, nyrealismen, setter intergovernmentalismen statens rolle i fokus (ibid.: 72). Statenes handlinger er basert på egeninteresser, som ofte kolliderer med andre staters interesser. Intergovernmentalismen er derfor skeptisk til internasjonale, og særlig overnasjonale, organisasjoner, da den mener at det vil være vanskelig statene å oppnå alle sine interesser i slike ordninger. Allikevel kan ikke intergovernmentalismen fornekte at statene i Europa har deltatt i integrasjonen, selv om teorien foretrekker begrepet "samarbeid" fremfor "integrasjon". Deltakelse i europeisk integrasjon skjer på grunnlag av kost-nyttevurderinger og samarbeidet er et resultat av "sammenfallende interesser" og forhandlinger mellom suverene stater, mer enn en automatisk videreutvikling, eller spill-over.

Intergovernmentalismen hevder videre at suvereniteten til medlemsstatene i EU er intakt, og at de ikke har avgitt noen særlig grad av sin myndighet, derav preferansen av "samarbeid" fremfor "integrasjon". Statene har juridiske forpliktelser i EU-samarbeidet, men intergovernmentalismen argumenterer for at statene fremdeles har en *reell* mulighet til å handle slik de ønsker og bryte ut av samarbeidet, jamfør Claes og Førlands karakterisering av EU og konføderasjon i underkapittel 2.2.2.

Myndigheten organer som Kommisjonen besitter blir sett som en "delt" myndighet fremfor en "overført" myndighet. Videre er rollen til Kommisjonen ilagt en "fasilerende" rolle for deltakende stater av intergovernmentalismen. Dette er gjort kun for å gjøre samarbeidet

mer knirkefritt, og vil ikke gi Kommissjonen noen selvstendig rolle utover den rollen statene bestemmer seg for å gi den (ibid.: 74). Rådets rolle blir fremmet som et sentralt organ, grunnet statenes representasjon og statenes mulighet til å stoppe/fremme integrasjonen gjennom dette organet.

Liberal intergovernmentalisme

Liberal intergovernmentalisme er i dag den dominerende retningen innenfor intergovernmentalismen når det kommer til politisk økonomi og integrasjon (ibid.: 79, 81). Også her er statene sentrale aktører, som handler på grunnlag av egeninteresse. Den liberale utgaven av intergovernmentalismen inkluderer også hensyn til nasjonale forhold i vurderingen av europeisk integrasjon, til forskjell fra den klassiske versjonen. Nasjonal politikk er i stadig endring, og påvirker sådan staters handlinger internasjonalt. Selv om interesser som sikkerhet og makt fremdeles er tilstede, kan andre interesser variere over tid, for eksempel innenfor økonomi. Når økonomiske interesser sammenfaller mellom ulike stater, vil forhandlinger finne sted og relative maktforhold vil påvirke integrasjonen, ifølge teorien (ibid.: 79).

Teorien ser europeisk integrasjon som et resultat av *etterspørselen* av integrasjon fra nasjonalt hold i møte med *tilbudet* av integrasjon fra internasjonale forhandlinger. Når den politiske diskursen i en stat ser behovet for integrasjon, enten det er grunnet økonomi eller politikk, vil staten etterspørre integrasjon. Nasjonale aktører vektlegges som sentrale aktører som påvirker nasjonal politisk diskurs statene tar med seg på det internasjonale forhandlingsbordet. Dette betyr at statene ifølge liberal intergovernmentalisme, ikke nødvendigvis forsøker å øke sin relative makt i det internasjonale anarkiet, og kan være styrt av andre interesser som påvirker statens posisjon under internasjonale forhandlinger.

På tilbudssiden av integrasjonen, hevder liberal intergovernmentalisme at relativ makt og asymmetrisk interdependens er med på å påvirke hvordan staters behov for integrasjon imøtekommes av andre stater. Selv om maksimering av relativ maktbalanse ikke anses som et hovedanliggende for stater ifølge teorien, erkjennes relativ makt som en sentral faktor i hvilke statlige interesser som får gjennomslag i forhandlinger under integrasjonsprosessen (ibid.: 80). Utfallet av integrasjonen kan være pluss-sum, og ikke bare resultere i en relativ økning av makt for noen av partene.

EU-organer blir av liberal intergovernmentalisme ilagt en rolle som koordinator for forhandlingene, slik at disse går mest mulig effektivt og skal sikre at statenes forpliktelser

overholdes. Organene har her liten selvstendighet da de er opprettholdt av partene i samarbeidet.

Nyfunksjonalismens renaissance

Med introduksjonen av det indre markedet på 1990-tallet, fikk nyfunksjonalismen igjen en gyldighet i studiet av integrasjon (Claes og Førland, 2010: 36). Argumentet om overnasjonal lojalitet og overnasjonale interessegrupper fikk gjennomslag, da markedsaktører var forkjempere for dypere integrasjon, samtidig som Kommisjonen og Europaparlamentet var sentrale aktører. EU-domstolen har også fått en stadig viktigere rolle gjennom nye traktater, men også gjennom eget virke (Cini og Borragán, 2013: 68). Det indre markedet kan i seg selv også sees som en spill-over fra tollunionen, der det ble sett som rasjonelt å harmonisere reguleringer ettersom nedbyggingen av toll- og kvoteordninger ikke var nok til å sikre fri flyt av varer og tjenester.

I tråd med liberal intergovernmentalisme, og til forskjell fra klassisk intergovernmentalisme, viser nyfunksjonalismen igjen viktigheten av kommersielle aktører i integrasjonsprosessen, om enn på noe ulik måte

KAPITTEL 4: Metode

4.1. Kvalitativt intervju

Denne oppgaven vil besvare forskningsspørsmålet gjennom et kvalitativt forskningsopplegg, hvor casesdesign vil kjennetegne tilnærmingen til temaet. Fokuset vil være å beskrive én avtales implikasjoner på i hovedsak ett forvaltningsområde, og således falle inn under case-studie-modellen (Silverman, 2011:385). Med kildemateriale fra avtalepartene som empiri, har vi redegjort for avtalen i seg selv og dens implikasjoner, sett fra deres ståsted. På grunnlag av de funnene vi har gjort gjennom dette kildematerialet, har vi foretatt dybdeintervjuer med ulike norske samfunnsaktører. Gjennom disse intervjuene, og analysene av dem, har vi forsøkt å skaffe en detaljert og omfattende datainnsamling av oppfatninger rundt denne tematikken. Altså en inngående beskrivelse av en hendelse gjennom innsamling av mest mulig relevant data. I motsetning til kvantitative studier, hvor man ofte ønsker å gjøre statistiske generaliseringer, er kvalitative studier mer opptatt av å overføre kunnskap, slik at man igjen kan få mer utfyllende kunnskap om, i dette tilfellet, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) i en norsk kontekst. Både varierte og mangfoldige interesseområder innenfor temaet, samt avtalens initiale karakter, medfører at en kvalitativ analyse er å foretrekke, fremfor en kvantitativ. Det samlede datagrunnlaget fungerer således som utgangspunktet for analysen i oppgaven. Her vil vi analysere de ulike funnene opp mot hverandre, og opp mot teoriene vi har valgt å benytte, Teoriene vi har valgt, mener vi er representative for det forskningsspørsmålet vi søker å besvare. På tross av dette er vi også klar over at det finnes andre teorier som også kan ha forklaringskraft på vårt forskningsspørsmål.

David Silverman (2011:6) hevder at utenom samfunnsvitenskapen er det *kvantitativ* forskning som er ansett som objektiv og derfor pålitelig. Mange av stikkordene vi kjenner fra diskursen rundt reliabilitet og validitet til kvantitativ mot kvalitativ forskning, viser til at kvantitativ forskning bl.a. er objektiv, verdi-uavhengig og hypotesetestende, noe som impliserer en nærhet til "sann kunnskap" tilnærmet likt naturlover - en mer positivistisk epistemologi. Silverman gir ikke uttrykk for sitt eget syn, men viser til at kvantitative data i større grad blir ansett som mer pålitelig kunnskap i relasjon til beslutningstaking på politisk nivå. Dette som et resultat av at kvantitativ forskning på mange måter etterligner beslutningstageres eget dokumentmateriale (ibid.). Det kan tenkes at kvantitative studier er en tilnærming som tilbyr et kort, konkret og ensbetydende materiale, som kan fremstå som

mer bestemt i sin retning, og dermed også enklere å kunne tolke og forfekte. Man slipper i større grad en mer krevende oppgave med å tilegne seg en utvidet forståelse gjennom å tolke og analysere budskap, sendere og mottakere, samt å analysere for- og motargumenter.

Gitt avtalens mangefasetterte karakter, ønsker vi å bidra med et alternativ til kvantitative analyser og økonomiske implikasjoner. Den kvalitative metoden gir større mulighet til å betrakte TTIP fra et analytisk ståsted, og man kan således undersøke andre faktorer enn det man gjør ved kvantitative undersøkelser. Vi søker derfor en tilnærming til materiale hvor vi søker å klargjøre og forklare hvordan avtalen, som til nå i stor grad har blitt omtalt nettopp gjennom makroøkonomiske betraktninger, *kan* føre til endringer innenfor et gitt område i norsk forvaltning. Viktigheten ligger i å utforske deler av et avtaleverk og oppfatninger om dette for å kunne vise til utvikling som i mer eller mindre grad kan vise seg å være gjeldende også på andre områder innenfor norsk forvaltningspraksis. Dette tilsier at den største utfordring blir å forenkle og forklare hvordan endringer både lokalt, regionalt, nasjonalt og overnasjonalt, altså multi-level governance, påvirker norske forvaltningspraksis. Prosjektet vil således være av *eksplorerende* karakter.

Utgangspunktet vil metodisk sett være å belyse én sak fra flere forskjellige sider, en case-studie. Gjennom dokumentstudier og intervjuer er det samlet informasjon som kan være med å skape klarhet i og rundt temaet TTIP og offentlige anskaffelser i Norge, som på dette tidspunktet kan fremstå som kaotisk. De funnene som er gjort vil ikke kunne generaliseres ut over det caset som fremlegges og de spørsmålene som er stilt, foruten å vise til strømninger som formes gjennom ideologi, både økonomisk og politisk. Tolkningen vil være av et fenomen i samtiden, hvor ulike svar vil kunne besvare forskningsspørsmålet som ligger til grunn for teksten. Videre vil heller ikke denne oppgaven isolert kunne stå for ny teori - men heller ny og økt forståelse, og således oppfylle en viktig funksjon i forskning: Legge til rette for nye spørsmål.

4.1.1. Reliabilitet, validitet og overførbarhet: analyse av et casestudiet

Informantenes svar fra intervjuene er ikke rene "fakta" i en epistemologisk forstand, da det ikke finnes et "korrekt" svar i et samfunnsvitenskapelig leksikon. Svarene vi får er også kun representasjoner på en subjektiv oppfatning av, eller holdning til, virkeligheten. "Sannhet" som fenomen, eksisterer uavhengig av det som presenteres her. Selv om målet er å avdekke en så høy grad av "sannhet" som mulig, kan vi i beste fall se funnene og

analysen som en *representasjon* av virkeligheten, heller enn en *reproduksjon* av den (ibid.: 359). For å kunne analysere på et mest mulig korrekt grunnlag, sendte vi også funnene våre tilbake til informantene, slik at vi kunne oppklare misforståelser eller feiloppfatninger og korrigere for dette. Endringer som en følge av misforståelser og/eller feil tolkning, har etter enighet blitt endret i våre referat av funnene. Vår fremstilling, og videre tolkning av denne fremstillingen, gir funnene *reliabilitet* utfra en så langt som mulig korrekt forståelse av informantenes uttalelser, og funnene slik de blir presentert her, må tolkes i lys av denne tankerekken (Silverman, 2011: 168).

Måten vi ser ting på, er overveiende opp til oss selv å tolke. Men det vil ikke nødvendigvis være en hver tolkning som er tolerert av omgivelsene. Dette skyldes mange faktorer. Men grunnleggende kan vi si at det bunner ut i hvilke verktøy og prosesser man bruker for å gjøre sin informasjonsinnhenting, behandling av funn og analyse. Vi har gjennom hele prosessen, fra start til slutt, vært oppmerksom på viktigheten av å følge de metodiske krav som settes, slik at både reliabilitet og validitet blir ivaretatt. Reliabilitet - dataenes pålitelighet - er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for *validitet* - dataenes relevans. Ut fra dette vil påliteligheten i en rent faglig forstand være god. Hvorvidt man ønsker å stille seg bak resultatene - både av funn og analyse - vil være opp til den enkelte leser. Vi søker en objektiv fremstilling. Samtidig er vi observante over vår forforståelse. Man kan, som tidligere nevnt, aldri i fullstendig forstand kvitte seg med denne. Derfor anser vi det også som fruktbart at vi er to forfattere, slik at vi hele tiden kan følge opp og diskutere de slutninger vi kommer frem til, som en mild form for umiddelbar fagfelleevaluering.

Den eksterne validiteten, eller overførbarheten, vil, som tidligere nevnt, være av begrenset karakter i andre case. At antall enheter som undersøkes er én, har gitt mulighet for inngående analyse, men er også utgangspunktet for kritikken av case-studier. Én hendelse gir liten mulighet til hverken å generalisere eller falsifisere. I den grad man kan sammenligne, er mange av utfordringene Ernst B. Haas møtte, lik for oss. Avtalen mellom EU og USA er under utarbeidelse og er således, fra vår side, gjenstand for analyse, da det verken finnes ferdige tall eller erfaringer å vise til. Vårt empiriske belegg vil støtte seg på egne og tidligere analyser av regionale handelsavtaler, samt teoretiske paradigmer. Som tidligere nevnt vil ikke dette redusere legitimitet eller viktighet av en slik analyse, da studier av TTIP som case, og de funnene som gjøres, vil være av relevans for næringsliv, politisk- og offentlig sfære, for å kunne tolke og forstå hva dette kan bety for Norge. Vi er,

i motsetning til Haas, ikke ute etter å utvikle teori på grunnlag av vår analyse, således er ikke dette en induktiv prosess.

4.1.2. Utvalget

Datainnsamlingen omfatter, som nevnt ovenfor, dokumentstudier og dybdeintervjuer, men de sistnevnte vil bli gjenstand for metodisk analyse. Informantene til intervjuene har blitt valgt fra et strategisk utvalg av interessenter fra norsk arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, offentlig forvaltning og interesseorganisasjoner. Meninger uttrykt av overnasjonale myndigheter har blitt innhentet gjennom dokumenter og skriv lagt frem av forhandlingspartene i TTIP, USA og EU. Bakgrunnen for dette utvalget er ønsket om å muliggjøre en bred og inkluderende debatt, som kan gjøre oppgaven i stand til å være representativ for et bredt spekter av interessenter og forståelser. Utvalget til intervjuene består av tekniske informanter fra Senter for Europarett og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) men også mer normative interesser gjennom informanter fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Kommunesektorens organisasjon (KS) og organisasjonen For Velferdsstaten. Informantene har fått opplyst at de er representanter for organisasjonen, og skal derfor i liten grad formidle personlige skildringer. Det faktiske utvalget består av ni personer, men representerer en større andel individer og organisasjoner. Informantene vil slik være å anse som talspersoner for organisasjonens standpunkter, men også egne forståelser gitt deres institusjonelle tilhørighet.

Etter mailkorrespondanse ble vi enige med utvalget om å gjennomføre intervjuer i deres hovedkontorer i Oslo ved ulike datoer i februar og mars 2015. Et av intervjuene med NFD ble imidlertid foretatt over telefon. Felles for alle intervjuene var at det fungerte på en semi-strukturert måte, dvs. at vår intervjuguide besto av spørsmål og temaer vi ønsket informantenes refleksjoner rundt, som var knyttet opp mot forskningsspørsmålet.

Intervjuguiden fungerte ikke som en streng oppskrift, men var heller en oversikt over sentrale temaer og spørsmål vi ønsket å være innom i løpet av intervjuet. Et av formålene bak intervjuene var nettopp dette at informantene selv skulle redegjøre for sine forståelser om temaet i så stor grad som mulig. Ved eventuell stopp, eller for å dirigere informanten tilbake til det vi oppfattet som relevant, benyttet vi oss av spørsmål. Som intervjuere, forsøkte vi ikke å distansere oss fra intervjuets kontekst ved å bare stille spørsmål, men kunne til tider også utfordre informanten og organisasjonens standpunkter, for å skape en

reaksjon. Informantene kunne så respondere på dette, og bidra med ytterligere innsikt på disse innspillene gjennom diskuterende samtale.

4.1.3. Verdien av intervjuene

Utfra en *emosjonalistisk* tilnærming til intervju, vil en ta sikte på å avdekke informantens følelser. Til forskjell, ville en *positivistisk* tilnærming vært mer ute etter, og fortrolig med, informantens svar i forhold til gyldigheten av disse opp mot en standard av "fakta" fra virkeligheten. Potensialet for å lære noe om fenomenet er ifølge denne tilnærmingen mulig gjennom bl.a. intervjuer, men krever en undertoning av rollefordelingen mellom intervjuer og informant. Avvik fra intervjuguiden og intervjuernes aktive deltakelse i intervjuet vil her kunne tolkes som bias. Dette kan anses som et negativt trekk ved vårt valg av dybdeintervju som metode.

Emosjonalismen vil se det som nødvendig for å fange opp en korrekt forståelse av informantens følelser og skape tillitt mellom intervjuer og informant (ibid.: 174-175, 181). *Konstruktivismen* derimot, ser intervjuet som en konstruksjon av oss selv og informantene hvor vi alle skaper meninger. Informantene vil også være bevisst på denne situasjonen ifølge konstruktivismen, og tilpasse svar utfra denne konstruerte sosiale hendelsen. Svar og meninger er sådan et resultat av denne konstruksjonen, og vil være avhengig av måten intervjuet føres på og det som skjer der (ibid.). Alle disse tilnærmingene har preget vårt valg av intervju som metode for å lære mer om oppgavens tema.

For å ilegge informanternes utsagn og beskrivelser en brukbar mening, har vi benyttet oss av *fenomenologi* og *etnografisk analyse*. Førstnevnte blir i hovedsak benyttet for å strukturere arbeidet med empirien, og for å oppsummere funnene i delkapitlene som følger, mens den sistnevnte forsøker å forstå utsagnene i intervjuet i relasjon til institusjonene informantene tilhører. Tolkningen av denne empirien vil i hovedsak være gjennom en etnografisk analyse, hvor teknikker fra fenomenologisk analyse har blitt benyttet av praktiske årsaker. Funnene vil inngå i analysen, hvor den samlede empirien diskuteres opp mot teoriene, for så å svare på forskningsspørsmålet.

4.1.4. Fenomenologi

Verktøyene innenfor fenomenologisk analyse ble brukt for å systematisere utsagnene til informantene ved å kode og kategorisere utsagnene, som så har ledet til en mer systematisk behandling av innholdet (Johannessen, Tufte og Kristoffersen, 2007: 162-170). Kodingen av setninger, ord og uttrykk har gjort det enklere å plassere i kategorier, som så har blitt

benyttet for å kunne gjøre en systematisk oppsummering av intervjuenes innhold. Slik sett, vil presentasjonen av funnene våre gjengis i en mer kompakt forstand enn utgangspunktet, både for å utelukke irrelevante og uklare tankerekker, men også for å få frem utsagnene tydeligere. Vi understreker at denne kategoriseringen er kun én fremstilling, og er klare over at meningsinnhold i kategoriene kan tolkes ulikt, slik det er vanlig innenfor samfunnsvitenskapen (ibid.: 170).

4.1.5. Etnografisk analyse

I den etnografiske analysen har vi gjort oss opp en forståelse av hvilken organisasjon informantene tilhører, og har tolket funnene opp i mot denne tilhørigheten (ibid.: 184-188). En beskrivelse av organisasjonene vil derfor legges frem før referat fra intervjuene, og kategoriene fra intervjuene. Rekkefølgen på funnene blir derfor presentert utfra hvilken organisasjon de kommer fra, og ikke i en tematisk rekkefølge med felles funn.

Formålet med den etnografiske analysen i denne oppgaven er ikke å legge frem en analyse av organisasjonene til informantene vi har intervjuet. I stedet vil den belyse institusjonell tilhørighet og heller analysere dens innvirkninger på utsagnene til informantene, slik at referatet kan tolkes opp i mot dette. Som det kommer frem i Silverman (2010), er det viktig å se på hva tekster og informanter prøver å oppnå ved å uttrykke det de uttrykker (Silverman, 2010: 239). Om informantene ikke har en intensjon bak sine utsagn, vil en konstruktivistisk tilnærming til intervjuenes verdi i det minste vektlegge at informantene er klare over intervjuet som en sosial konstruksjon, og tilpasse svarene deretter. Institusjonell tilhørighet vil derfor kunne være med å påvirke utsagn ved at den har en agenda utover det å fremme en forståelse av virkeligheten. Argumentasjonen til informantene kan forstås gjennom ordbruk og hensyn som skal legitimere deres ståsted eller forståelse av fenomenet. Det er derfor viktig å avklare interesser og formål organisasjonene til informantene våre har for å legitimere både sine påstander og forståelser.

4.2. Funn fra intervjuene

Tekstene vi har benyttet oss av, for å forstå TTIP og hvilke konsekvenser avtalen kan ha for Norge, samt hvordan offentlige anskaffelser reguleres, har blitt lagt frem gjennomgående i redegjørelsen. De vil derfor ikke bli redegjort for igjen. Grunnet flere av tekstenes stikkordsmessige innhold, har vi også sett det som unødvendig å kategorisere innholdet ytterligere i disse tekstene. Utdrag som er illustrerende har også blitt lagt frem. Funnene, slik de presenteres her, vil derfor være fra de kvalitative intervjuene.

Som sagt, vil funnene presenteres etter organisatorisk tilhørighet, selv om temaene som belyses vil overlappe de ulike intervjuene. En sammenlikning og analyse av felles tematikk vil finne sted i kapittel 5. Funnene legges frem i den rekkefølgen vi foretok intervjuene, med unntak av de to intervjuene vi hadde med NFD, som vil presenteres like etter hverandre.

I underkapitlene som følger, vil det først redegjøres for hva slags organisasjon informantene tilhører, før referat fra intervjuene presenteres. Det som kommer frem i funnene, er, med mindre noe annet skrives, informantenes egne meninger og betraktninger, selv om de er skrevet med våre ord i en narrativ fremstilling. Uansett, så vil det i så stor grad som mulig uttrykkes eksplisitt at det er informantene som uttrykker det som kommer frem.

Når det henvises til informanten, vil det av hensyn til anonymisering bli brukt "hun" og "han" uavhengig av informantens kjønn. En henvisning til "hun" *kan* derfor være til en kvinnelig informant, men *kan* likeså være en henvisning til en mannlig informant. Det samme gjelder andre veien. I intervju hvor det har vært to informanter, bruker vi "informantene" i så stor grad som mulig, også av hensyn til anonymisering.

4.2.1. For Velferdsstaten

For velferdsstaten beskriver seg selv som en allianse som kjemper for å "oppretholde og videreutvikle de velferdsgoder og rettigheter som er vunnet gjennom lang tids faglig og politisk kamp [...]" (For Velferdstaten, u.d.). Videre, er organisasjonen skeptisk til kommersialisering og markedsorientering av norske velferdstjenester, og markedsliberalismen generelt, da dette bl.a. fører til økte forskjeller i samfunnet. For Velferdsstaten oppfordrer derfor til å motarbeide Det internasjonale pengefondet (IMF), Verdensbanken, WTO, EU og EØS-avtalen, som organisasjonen mener tvinger frem privatisering og markedsutsettingen av norske velferdstjenester, og velferdstjenester i andre land. Alternativet bør, ifølge For Velferdsstaten, være en "demokratisk velferdspolitik" som satser på en sterk offentlig sektor fremfor privatisering, deregulering og markedsliberalisme (ibid.).

Utfra dette kan en utlede at organisasjonen er skeptisk til resultatene EU-samarbeidet frembringer, og resultatet av EØS-avtalen for velferden i Norge. Det samme gjelder WTO og Government Procurement Agreement. Samtidig vil nyklassisk økonomisk teori, en markedsliberal teori, være lite forenelig med deres syn på fenomenet, da den argumenterer

markedsdynamikk og frihandel som positivt for økonomi og velstand. Den nyfunksjonalistiske teorien vil også kunne være lite forenelig sett i forhold til det økonomiske rasjonale for ytterligere integrasjon i Europa. Forekomsten av en slik integrasjon, spill-over og overnasjonal lojalitet er imidlertid ikke noe som kan sies å utelukkes av organisasjonen som forklaringsmodeller.

Funn fra informanten

Informanten begynner med å fortelle om sine tanker rundt anbudsordningen i Norge. Det første vedkomne bemerker seg i forhold til forvaltningspraksis, er hvorvidt det er *nødvendig* å utsette alt av tjenester på anbud. Hun opplever samspillet mellom politikere og byråkratiet som en faktor som er med å påvirke anbudsordningen i Norge. Om ansatte i forvaltningen ikke kan kommunisere godt nok hvilke muligheter og handlingsrom for offentlig egenregi som finnes i forhold til EFTA Surveillance Authoritys (ESA) etterlevelse av EU-lovverket ovenfor politikerne, forblir ordningen slik den er i dag. For Velferdsstatens skepsis til markedsgjøring og privatisering er her et viktig bakteppe å tolke disse forståelsene oppimot. En kan tolke utspillet opp mot informantens institusjonelle tilhørighet, og trekke ut en manglende evne eller vilje i byråkratiet til å jobbe i mot markedsgjøringen av offentlige tjenester som har fulgt av bl.a. Innkjøpsdirektivet.

Det andre informanten har bemerket seg i forhold til norsk forvaltningspraksis, er at politikere og byråkrater sin praksis favoriserer markedsretting og liberalisme, i frykt av at ESA eller Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) kan dømme dem ved brudd på lovverket. Det samme gjelder også frykten for kommersielle aktører, som kan saksøke staten ved ny regulering av markedet. Informanten trekker frem Phillip Morris sin saksføring mot Norge da Røykeloven ble vedtatt. Hun forteller at det i denne saken er grundig dokumentasjon og felles politisk flertall i Stortinget. Staten vant i Oslo Tingrett, men informanten viser til forskning som har dokumentert at trusselen er en viktig faktor som kan føre en "frysing" av reguleringer. Hun trekker frem at bl.a. Storbritannia som stater som avventer røykereguleringer nettopp på grunn av at Phillip Morris kjører saker mot Australia og Uruguays røykelover.

På spørsmål om TTIP kan ha samme effekten, svarer informanten ja. Om ikke det har vært strengt nødvendig med endringer, så fryses eksisterende "lovnivå" i avvente av TTIP og andre handelsavtaler. Norge har lovet å fryse reguleringer under TISA-forhandlingene. USA og EU har forpliktet seg til å fryse eller forhandle om endringer som ikke øker liberaliseringen sin i avvente av TTIP. Effekten kan bli om det vedtas et lovforslag i

Norge som er tema under TTIP-forhandlingene, kan Norge måtte fjerne disse reguleringene og eventuelt innføre nye om reguleringene er EØS-relevante. Dermed kan effekten fort bli å avvente reguleringer, for å se hva som skjer. Informanten opplevde da hun jobbet på Stortinget at en heller jobbet for å tilpasse seg nye direktiver som var ventet, for å slippe å reversere arbeid og gjøre prosessen mer effektiv. Hun legger til at det også kunne være for å slippe at "Nei-folket" skulle få argument om at endringer som ikke folk ønsker seg er tvunget frem av EU.

Informanten mener det er for ensidig fokus på hvilke konsekvenser sjømat og de andre eksportnæringene får under forestående handelsavtaler. Med LO i ryggen, har regjeringer kunnet fremme forståelsen av at så lenge eksportnæringer sikres, så sikres også lønnsutvikling og velferdsutvikling. Det betyr at en ikke får diskutert hva som skjer hjemme. Dette mener informanten går utover diskusjonen om demokratiet, hvilke reguleringer som avventes og liberalisering på en rekke samfunnsfelt som gjør Norge så godt og økonomisk effektivt som det er blitt. Hun mener dette gjelder alle handelsavtaler: TISA, TTIP, EØS, WTO med mer.

Videre, trekker informanten frem tilknytningen Norge har til TTIP-forhandlingsparten EU gjennom EØS-avtalen. Hun forteller at forhandlingene om standarder foregår uten norsk deltakelse, og ved enighet kan nye EU-USA (TTIP)-standarder bli gjort EØS-relevante.

For å avgjøre hvordan norsk forvaltningspraksis vil påvirkes av TTIP, har vi som intervjuere sett det som nødvendig å samle inntrykk av hvordan forvaltningen i Norge har orientert seg i forhold til TTIP. Vår informant ved For Velferdsstaten har inntrykk av at ikke alle departementer er fullt informerte om avtalen enda, selv om noen er godt oppdaterte. Hun trekker frem Klima- og miljødepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet som deler av forvaltningen som har holdt seg oppdatert om TTIP-forhandlingene og dens mulige konsekvenser for Norge på deres felt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet trekkes frem som mer passive og uinteresserte knyttet til det politiske handlingsrommet innenfor for eksempel offentlige tjenester og kommunenes demokratiske handlingsrom anskaffelser fra departementet. Utenriksdepartementet og Nærings- og Fiskeridepartementet betegnes som pådrivere, med et ensidig eksportfokus.

Tilbake igjen til offentlige anskaffelser, er informantens forståelse at EU har uttalt at en skal konkurranseutsette så mye som mulig, som en del av de fire friheter. Det offentlige

utgjør en stor del av økonomien. Men, hun understreker at det er mange unntak som er forhandlet frem. I Norge har kommuner og etater ikke fått veiledning om hvilke handlingsrom som finnes innenfor handelsavtalene. Hun viser til en veileder for offentlige anskaffelser som ble lagt ut for kommunene med Erna Solberg som kommunalminister. Den stadfestet at konkurranse skulle søkes i så stor grad som mulig. Denne ble liggende som eneste veileder for kommunene under hele den rødgrønne regjeringperioden. Hvilket handlingsrom som finnes, og hvordan en skal kunne ta konkurranseutsatte tjenester tilbake under egenregi, har vært vanskelig å få politikere og statsapparat til å informere om, mener informanten. Hun forklarer at For Velferdsstaten har arbeidet mye med hvordan en kan ta konkurranseutsatte tjenester tilbake til egenregi, og gitt ut en publikasjon som er hentet fra rettsutviklingen på området. Direktoratet for forvaltning og IKT burde gjort dette, mener informanten. Hun spekulerer i om dette kan være på grunn av frykten for å gjøre feil som ble belyst tidligere, en manglende kommunikasjon mellom byråkratiet og politikerne, eller ren ideologi- eller interessekamp.

Transaksjonskostnader knyttet til offentlige anskaffelser, bl.a. administrasjon av anbudsrundene og profitt for tilbyderne, har informanten forsøkt å finne ut av, men har ikke fått noen konkrete svar fra offentlig hold. Antagelsen hennes er at konkurranseutsettingen fører til merkostnader. Hun viser til flere omfattende forskningsrapporter som viser til at det ikke er oppnådd fordeler som ble antatt ved konkurranseutsetting.

Igjen kan den institusjonelle tilhørigheten trekkes inn for å forstå TTIP. Skepsisen mot frihandelsavtaler og markedsgjøring gjør at vi utleder en skepsis mot TTIP, da den kan føre til ytterligere markedsgjøring når det kommer til offentlige anskaffelser i Norge. Hvordan staten kan drive egenregi i større grad, blir ansett som et viktig fokusområde for informanten og For Velferdsstaten og er sådan viktig å fremme for organisasjonen.

Når det kommer til de makroøkonomiske prediksjonene for TTIP, mener informanten at dette er et bestillingsverk og ikke forholder seg til de mange erfaringer som etterhvert finnes. Dette er for å "selge" avtalen til politikere og befolkninger. Hun viser til kritikken av arbeidene til CEPR og IFO.

Amerikanske tilbydere har allerede tilgang til offentlige anskaffelser i Norge, før TTIP. Dette kom gjennom WTO, og gjennom GPA-avtalen som både Norge, EU-landene og USA har signert.

På spørsmål om reservasjonsretten i EØS-avtalen kan benyttes når det snakkes om TTIP, mener hun det eventuelt måtte vært gjennom en mobilisering av folket og fagbevegelse, slik det var når det var snakk om postdirektivet.

Når vi går over til forvaltningsnivåer Norge er bygget opp av, stiller vi som intervjuere spørsmål om suverenitetsavståelse og hvorvidt dette kan komme med TTIP og Regulatory Cooperation Body (RCB), og hvorvidt det vil kunne komme i konflikt med den norske grunnloven. Informanten viser til at EØS-avtalen er et eksempel på en slik suverenitetsavståelse, der grunnloven ble omgått med garantier om reservasjonsrett. Et flertall på Stortinget kan få til det samme når det gjelder TTIP og TISA. Den eneste måten å unngå det på, og gjøre folkevalgte ansvarlige er om folk og organisasjoner krever at politikere løfter saken, fortsetter hun. Når det gjelder spørsmål om avtalene krever folkeavstemning, har noen jurister allerede hevdet at det antakelig er slikt. Til syvende og sist vil det kunne være opp til Stortinget å avgjøre. Informanten forstår flere frihandelsavtaler Norge har inngått som suverenitetsavståelser. Informanten forteller at med TTIP, vil suverenitetsavståelse for Norge komme etter at avtalen er ratifisert i EU, og spørsmålet om Norge skal tilslutte seg, lage en tilsvarende avtale, eller bare tilpasse seg - uten å bruke reservasjonsretten.

På spørsmål om kunnskapen om TTIP i EU-systemet, og om det kan være manglende kunnskap om avtalen innad i Unionen, svarer informanten at hun tror det kan være tilfellet grunnet avtalens omfang. Samtidig er DG Trade (Directorate General for Trade of the European Commission) veldig opptatt av at innenlandsk tvil og motforestilling ikke skal forpurre noe. Hun viser til lekkede dokumenter om DG Trade sin kommunikasjonsstrategi. Hun trekker også linjer til MAI-avtalen (Multilateral Agreement on Investment) og WTO-forhandlingene, og mener argumentasjonen bak avtalen er veldig lik, der det argumenteres med å lage like regler, mens der er ikke-regler som politikerne og befolkningen bindes til - det å fjerne regler.

Hun mener også at prinsippene som gjelder for frihandelsavtaler ikke fremheves. Hva er for eksempel konsekvensen av at stater binder seg til "minst mulig handelshindrende regler", spør hun. Med et slikt prinsipp er det regulerende stater og kommuner - dvs. befolkninger, som må bevise at en ny lov er nødvendig, og ikke unødig hindrer handel. Det er det ingen som har fortalt det norske Storting eller folk om, konstaterer hun. Problemet er da at all politikk til syvende og sist kan utfordres gjennom rettssystem, eller privatiserte

tvisteordninger under handelsavtalene. En annen utfordring er at "virvaret" av avtalepunkter og forpliktelser - spesielt når mye av informasjonen kommer stykkevis og fra delvis lekkede dokumenter. Da kan det være vanskelig å finne ut hva konsekvensene kan bli. Med et byråkrati som ikke ser at det er noen problemer, vil offentligheten presses av påstand mot påstand, forteller informanten. Sannferdigheten i slike debatter kan bli vanskelig å vurdere for dem som ikke har ekspertise til å arbeide med og forstå jussen og kjenner til konsekvenser av tidligere avtaler.

Da informanten jobbet i Stortinget i møte med det daværende Nærings- og handelsdepartementet, opplevde hun en viss overraskelse fra politikernes side om hva som faktisk stod i ulike frihandelsavtaler og hva som ble forhandlet om. Hun mener at manglende kommunikasjonen mellom politisk ledelse og byråkrati kan være noe av årsaken til dette, men at det ligger et ansvar hos begge.

Videre, stilte vi som intervjuere spørsmålet om hvilken effekt politisk kutyme spiller inn i forvaltningen og om nyliberale strømninger og New Public Management kan være medvirkende faktorer her, uavhengig av partitilhørighet. Dette svarer informanten bekreftende på, og uttrykker at hennes undersøkelser viser at utviklingen skjer uavhengig av partifarge. Det kan blant annet leses ut av IMF's (International Monetary Fund) Artikkel 6 sine gjennomganger av norsk økonomi. Hun kritiserer videre de økonomiske likevektsmodellene. Man kan ikke regulere og avregulere samfunn etter likevektsmodeller som antar *mer* likevekt enn det kjemiske komponenter utviser i et naturvitenskapelig system. Informanten kritiserer modellene som i overkant positivistiske.

Noe oppsummerende, mener informanten at det er vanskelig å vite om det er mangelen på evne til å tenke fra forskjellige perspektiver, konformitetspress, angsten for ESA/KOFA og tvisteløsninger, eller politiske holdninger, som preger den underkommunikasjonen og retningen i forvaltningen.

Tilbake igjen til selve TTIP-avtalen, tror informanten at hemmeligholdet av avtalen skyldes en frykt for at folk skal vite innholdet, og om de gjorde det, vil det kunne bli motstand til avtalen. Informasjonsflyten betegnes også som viktig, der forvaltningen og media har viktige roller for å få informasjon ut til folket og synliggjøre hvilke valg en står ovenfor. Dette mener hun er grunnleggende demokratisk anliggende.

På spørsmål om Investor-State Dispute Settlement, vurderer informanten det slik at det representerer en maktforskyvning fra demokratiske institusjoner til markedet.

Standardiseringsorganet som kommer med TTIP og ISDS vil kunne utfordre hele maktfordelingsprinsippet i demokratiet. Hun trekker frem at standarder ikke er noen nøytral ordning, og at delene av næringslivet som har vunnet kampen om standardene, og er forberedt når standarden kommer, er de som vil tjene på ordningen.

Slik hun beskriver situasjonen, er ikke TTIP-avtalen en avtale hvor land står mot land, men hvor selskaper står mot folk. Innflytelsen markedsaktører har på prosessen er ifølge henne stor.

Informanten viser til at NHO ønsker avregulering og liberalisering i flere sektorer, og er positive til TTIP. Hun mener at de ikke tar nok hensyn til små selskaper, og de som leverer på det norske markedet. Hun betoner også KS som noe mer liberalistiske enn gjennomsnittet av kommunene representerer. KS har i for liten grad skjønt hvilken grad TTIP og TISA vil binde kommunenes handlefrihet, avslutter hun med.

Oppsummering av funnene

Grunnet institusjonell tilhørighet, var skepsisen mot TTIP, men også reguleringene rundt offentlige anskaffelser, stor. Funnene er derfor i hovedsak av hvilke utfordringer Norge har oppimot avtalen, men også eksisterende utfordringer i forvaltningen og demokratiet.

Funnene vi gjorde, og temaene vi var innom, kan kategoriseres etter (1) underkommunikasjon mellom forvaltning og politisk ledelse, (2) "frysing" av reguleringer i avvente av ny lovgivning fra EU, frykt for ESA, KOFA eller saksøking fra kommersielle aktører, (3) prioritering av eksportnæring fremfor demokratiske spørsmål, (5) ideologi og konformitet, (6) varierende kunnskapsnivå for politikere, forvaltning og befolkning på flere nivåer i samfunnet, (7) viktigheten av informasjonen og kommunikasjonen om TTIP og (8) en maktforskyvning fra stat til marked.

4.2.2. Senter for europarett

Senter for Europarett betegnes som et møtested for dem som arbeider med europarett og forsker på EU- og EØS-rettslige problemstillinger ved Det juridiske fakultetet, Universitetet i Oslo. Senteret beskrives som et tverrfaglig et, og sentrale forskningsområder er "institusjoner, prosedyrer, prinsipper og rettskildespørsmål i EU- og EØS-rett. Senteret forsker også på de grunnleggende reglene om EU- og EØS-rettens "fire

friheter” (Senter for Europarett, 2014). Det skal også tjene dem som arbeider med dette ved fakultetet.

Selv om Senter for europarett har et fokusområde som i høyeste grad er politisk og økonomisk, er det den juridiske biten som er dominerende. Det vil si at juridisk metode, forståelsen av ordlyd og det materielle innholdet i traktater, sekundærlovgivning og andre lovttekster er det som utgjør senterets hovedanliggende. Normative innvendinger har derfor ikke vært å vente fra vår informant derifra. I stedet er funnene ventet å representere en mer teknisk verdi hva angår reelle muligheter EØS-avtalen inkluderer oppimot TTIP sin effekt på Norge.

Funn fra informanten

Informanten åpner med å forklare Norges forhold til TTIP, og at man kan forholde seg til avtalen på to måter: enten så blir Norge med, eller så blir man ikke med. Selv om Norge skulle ønske å tilslutte seg avtalen, understreker informanten at det er opp til avtalepartene, EU og USA, å avgjøre. Han tror allikevel at Norge vil bli påvirket av avtalen. Om avtalepartene med tiden for eksempel blir enige om å harmonisere regelverk, vil det kunne være behov for EU å endre direktiver og forordninger. Om endringen er EØS-relevant, og om EØS-komiteen godkjenner endringen, gjøres den til norsk lov, forteller informanten. Dette er den eneste rettslige påvirkningen TTIP kan ha på Norge, om en ser bort fra eventuell tilknytning opp mot avtalen, forteller informanten.

Etter dette, går informanten over til å prate om tankene som ligger bak TTIP. Han forstår det også som at det skal samarbeides rundt harmonisering og tekniske standarder, men tror at de faktiske konsekvensene av denne intensjonen, ikke er gitte. Et alternativ som kan fjerne ikke-tollmessige barrierer er også gjensidig godkjenning av hverandres standarder, altså at EU godkjenner USA sine standarder på et område, mens USA gjør det samme ovenfor EU.

Når det kommer til EØS-komiteen, beskriver han den som en rammeavtale for hurtig traktatinngåelse, hvor nye tilskudd til EØS-avtalens dynamiske karakter kan innføres. Selv om det er styrkeforholdene som avgjør utfallet av EØS-komiteen, forteller informanten at det er muligheter for hestehandel mellom partene i komiteen, Norge, Island, Liechtenstein og Kommisjonen. Troen på at det er formell frihet til å handle som en vil i komiteen, er informanten skeptisk til. Selv om en kan si nei til en ny endring, vil det kunne få politiske konsekvenser og derfor gjøre viljen, eller muligheten, til å si nei, mindre.

Informanten ser på TTIP blant annet som et forsøk på å få fart i WTO-forhandlingene igjen. Den kan også være et forsøk på å sette standarden, eller premisset, for hva en god handelsavtale skal inneholde. Med TTIP og eventuell standardisering, kan "blokken" stille sterkt ved forhandlingsbordet hos WTO og kanskje få igjennom mer av det avtaleparten ønsker. Det er dette informanten tror er grunnen til at ISDS er et tema i TTIP-forhandlingene, da han ikke ser noen grunn til at dette er nødvendig i en EU-USA-kontekst.

Som intervjuere, forsøkte vi derfor å finne ut om ISDS kunne ha noen myndighet i Norge og påvirke Innkjøpsdirektivet om det skulle revideres på nytt, sett fra et rettslig ståsted. Informanten mener det først er viktig å skille mellom *reguleringssamarbeid som harmonisering* og *reguleringssamarbeid som gjensidig annerkjennelse*. I tillegg legger han til at investeringsbeskyttelse, toll, tariffen og kvoter, også kan skilles fra disse to. Han undrer seg igjen over hvorfor ISDS er med i TTIP, da han forklarer at investeringsbeskyttelser vanligvis er med i en separat "Bilateral Investment Treaty" (BIT). BITs skal sikre urimelig myndighetsutøvelse ovenfor investorer, slik at om en europeer driver virksomhet i USA, skal han motta samme behandling som en amerikaner som driver virksomhet der. Ved liten tillitt til nasjonale rettssystemer om å ikke forskjellsbehandle, kan saker trekkes inn for en internasjonal ordning. Informanten mener dette ga mer mening tidligere, da såkalte industrialiserte stater skulle handle med såkalte utviklingsland, hvor førstnevntes tillitt til sistnevntes rettssystem ikke var stor. EU og USA har i informantens øyne gode rettssystemer, selv om noen europeiske stater har lang behandlingstid av saker. Igjen trekker han frem muligheten for å lettere kunne "eksportere" ISDS til andre handelsavtaler.

Selv om informanten ikke svarte konkret på spørsmålet, kan vi utlede at han ikke ser noen konsekvenser ISDS kan ha for Norge. Dette vil i det minste være fra et (EU-)rettslig ståsted, da dette er informantens institusjonelle tilhørighet. Informanten forteller senere i intervjuet at Norge må være part av TTIP for at den skal ha noen reel effekt på landet.

Vi la frem oppfatningen om at ISDS har blitt ansett som en utfordring for nasjonale myndigheters rett til å utforme lovgivning, der det blir sagt at frykt for erstatningsansvar kan hindre reguleringer. Der svarer han at NGOer er skeptiske til ISDS og trekker frem eksemplet med Phillip Morris sitt forsøk på å bruke argumenter om ekspropriasjon mot den australske staten etter den bestemte seg for å innføre "plain packages" på tobakkspakkene.

Argumentet lå i at staten eksproprierte varemerket deres. Han mener at frykten for ISDS kan være overdrevet, da man i praksis *kan* saksøke for hva som helst, men det betyr ikke at den som saksøker faktisk *vinner* rettsaken. For eksempel tror informanten at saken til Phillip Morris er en sak de kommer til å tape. Han kan ikke huske å ha sett noen "groteske saker" hvor investorene vinner frem.

På spørsmål om hvorfor han tror kommersielle aktører prøver seg, svarer han at trusselen om søksmål kan ha en "chilling-effekt". Om man for eksempel prøver å innføre "plain packages" i et land, så kan effekten av trusselen om internasjonale søksmål føre til at reguleringen ikke finner sted, selv om søksmålet ikke ville ført frem. Chilling-effekten kan bestå av frykten for å tape saken, om en ikke har god nok innsikt i de juridiske aspektene, saksomkostnader og media. Saksomkostningene for statene kommer uansett hvor saklig søksmålet er.

Videre, forteller informanten at EU ikke kan gå lenger enn EØS-avtalen i forhold til påvirkning på Norge. Igjen, tolker vi det i hovedsak som *rettslige* konsekvenser for Norge, da dette er informantens fagområde. Lobbyvirksomheten kan derfor være et virkemiddel for å påvirke utfallet av TTIP-samarbeidet, både i Brüssel og "Midt-Atlanteren".

Når det kommer til suverenitetsavståelse, så er tolkningen av begrepet oppe til diskusjon i følge informanten. Rettslig sett er stater suverene når de oppretter folkerettslige avtaler, og man kan i praksis si opp disse. Om en for eksempel hadde gitt fra seg Svalbard til Brüssel kunne man heller snakket om suverenitetsavståelse. Når TTIP kommer, har Norge rettslig suvereniteten i behold, mener informanten. Han forteller også om at ISDS, og andre BITs har blitt kalt uforenlige med Grunnloven når det kommer til suverenitetsavståelse, men sier også at denne påstanden igjen er blitt kritisert.

Det neste spørsmålet vi stilte, gikk ut på hvordan EFTA og EØS-komiteen kunne endres som en følge av TTIP. Der svarer informanten at han ikke tror det vil bli noen endringer i EØS-avtalen, og selv om EØS-komiteen kan preges med av det transatlantiske samarbeidet, vil arbeidet stort sett være det samme. Han tror heller ikke at noen har interesse av å si opp avtalen, og mener den har fungert for det den er ment for.

Over på handlingsrom i en kontekst av konkurranseutsettelse, stiller vi spørsmål om hvilke muligheter Norge har, og utfordringer i forhold til TTIP. Han mener utgangspunktet til hvorvidt en skal ha "en stor eller liten stat" etter avtalen, er agnostisk. Poenget, tror han,

er at behandlingen av selskapene ved en konkurransesammenheng skal være konsekvent, altså ikke forskjellsbehandlende. Vi trekker da frem en påstand om at den politiske muligheten til å handle blir begrenset av rettsliggjøringen. Til dette svarer han at om man skal slutte å konkurranseutsette, for eksempel veibygging, må man kjøpe opp Mesta og slutte å legge ut på anbud. Da blir det ingen konkurranse å ta stilling til.

Om TTIP kan ha indirekte konsekvenser på reguleringer i Norge på områder som ikke nødvendigvis er EØS-relevant, gjennom en tilpasning av standarder, var det neste spørsmålet vi stilte. Muligheten for at dette kan skje, er ikke noe informanten utelukker. Standarder vil her være tekniske standarder innenfor produksjon, og ikke reguleringer som sådan.

Personlig, etter spørsmål fra oss, beskriver informanten egne positive og negative syn på avtalen, og ikke Senter for Europarett sine syn på temaet. Han trekker frem et mer tilgjengelig og ensartet verdensmarked som positivt for Norge, hvor det kan være enklere å selge varer og tjenester til verdensmarkedet og USA. Allikevel har USA "Buy American Act" som ikke er gunstig for Norge om den fremdeles holder. En enighet mellom USA og EU om felles reguleringer, kan i større bære preg av mer detaljreguleringer enn det som er vanlig i Norge.

Tilbake igjen til spørsmålet om eventuell harmonisering av standarder, stiller vi spørsmålet om "race to the bottom" kan være et utfall av det regulatoriske samarbeidet mellom EU og USA, til tross for at avtalepartene har uttrykt at de ikke skal redusere noen av standardene sine. Informanten responderer med at det kan bli hestehandler mot slutten av forhandlingene, men stiller spørsmål til hva heving og reduksjon av standard egentlig innebærer. Retorisk stiller han spørsmålet om nye regler for blinklys vil være en heving eller reduksjon av standard. Noe av det TTIP skal forsøke å løse er mangelen på kommunikasjon, da han oppfatter dette som noe som medfører unødvendige handelshindringer som for eksempel ulike standarder for blinklys av samme kvalitet. Slik sett vil det ikke være en standardsenking, men harmonisere eller gå for gjensidig anerkjennelse.

Informanten kommenterer videre kritikken av TTIP-forhandlingenes mangel på gjennomsiktighet. Forhandlinger er gjerne lukket, men bemerker seg at det er en utfordring for EU og mener faktaarkene ikke er tilstrekkelige hva gjelder gjennomsiktighetskrav: mye er fremdeles unntatt offentligheten. Det kan være viktigere for gjennomsiktighet hva

gjelder TTIP i forhold til andre avtaler, fordi det regulative innholdet er så sentralt. Dette er noe han mener er grunnen til at NGOer er så kritiske til avtalen.

Oppsummering av funnene

Informantens tilhørighet til Senter for Europarett og hans rettslige ekspertise ga oss en rettslig innsikt i hvilke konsekvenser TTIP kan ha på Norge. Å vurdere utsagnene oppimot institusjonen "Senter for Europarett" blir noe utfordrende, da den ikke har noen interessepolitikk å fremme. Nettopp dette kan imidlertid ha lagt noen begrensninger på hva informanten *kan* uttale seg om, og at dette må være innenfor det som er etablert fagkunnskap, som i dette tilfellet er juridisk. Videre kan uttalelsene være begrenset av at det i større grad er det juridiske aspektet som får skinne igjennom. Kategoriene vi sitter igjen med da er (1) rettslige konsekvenser for Norge, (2) indirekte konsekvenser for Norge, (3) spørsmålet om suverenitetsavståelse, (4) TTIP som global standardsetter, (5) nødvendigheten og effekten av ISDS, (6) "chilling-effekten" og muligheten for frysing av lovgivning og (7) informasjon om avtalen og gjennomsiktighet.

4.2.3. Nærings- og fiskeridepartementet, Handelspolitisk avdeling

Nærings- og fiskeridepartementet er direkte underlagt Regjeringen, og arbeidet i departementet følger av det politiske lederskapet i Regjeringen. For øyeblikket er det en koalisjonsregjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, med støttepartiene Venstre og Kristelig Folkeparti på Stortinget. Disse partiene kalles borgerlige, og kjennetegnes gjerne av prioriteringer som konkurransepolitikk, private initiativ og andre liberalistiske verdier. Ved en regjering bestående av partier på venstresiden, kunne departementet i mindre grad vært preget av disse prioriteringene, og kanskje hatt et større fokus på omfordeling, kollektivismen og andre sosiale verdier. Det er som sagt ikke denne tekstens oppgave å analysere det politiske klimaet i Norge, men det er viktig å være klar over at departementets institusjonelle struktur gjør deres virksomhet mindre rigid hva angår målsettinger og verdier.

Departementet beskriver sitt ansvarsområde som "å utforme en fremtidsrettet nærings- og sjømatpolitikk." og "påvirke alle politikkområder som har betydning for verdiskaping." (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014). Det skal også "bidra til samordning av ulike departementers arbeid for å sikre en helhetlig, god og fremtidsrettet næringspolitikk." (ibid.).

En teknisk/faglig forståelse, men også politiske føringer, vil være med på å prege funnene fra disse intervjuene. Uavhengig av hva informantene mener er den mest ønskelige tilnærmingen til et samfunnsfenomen, vil politiske føringer ikke gjøre det like lett å fremme disse slik man har i for eksempel interesseorganisasjoner.

I Handelspolitisk avdeling, skal departementet bistå "norske bedrifter i internasjonale markeder blant annet gjennom handelspolitiske tiltak som inngåelse av handelsavtaler og innsats for å profilere og fremme norsk næringsliv i utlandet." (Regjeringen, u.d.)

Funn fra informantene

Informantene blir innledningsvis gitt i oppgave å karakterisere sin overordnede forståelse for TTIP og hvordan de følger opp forhandlingene. De starter således med å bemerke at Norge ikke er en del av TTIP, ei heller noe Norge direkte vil bli en del av. Det kan dog få betydning for landet - alt etter hvordan det velger å følge opp avtalen. NFDs rolle er å koordinere den norske informasjonsinnhenting og utarbeidelsen av en norsk holdning. Informantene påpeker at alle departementer som blir berørt av TTIP er med.

Mer utfyllende spør vi om det er mulig å se på TTIP som noe mer enn en handelsavtale. Til dette svarer informantene at det er ingen tvil om at ambisjonene er en mer moderne og avansert form for frihandelsavtale. Som eksempel på dette, viser de til det regulatoriske samarbeidet som de mener ikke er vanlig i frihandelsavtaler - samt at det generelt er høyere ambisjoner på en del områder som offentlige anskaffelser, tekniske handelshindringer og investeringsbeskyttelse. Samt bemerker de også at det heller ikke er vanlig at man får underavtaler for mange understående sektorer.

For å følge opp forrige spørsmål, og rette oss mer mot forskningsspørsmålet i oppgaven, spør vi hvorvidt de tror det er en mulighet for at TTIP kan påvirke Innkjøpsdirektivet gjennom EØS-avtalen. Til dette svarer informantene at: overordnet sett, så vil ikke avtalen føre til nytt regelverk i EU. Nytt regelverk må fortsatt forslås av Kommisjonen og vedtas av Rådet og Europaparlamentet. Det samme gjelder også i USA - Kongressen vedtar lover. Så det er i større grad snakk om påvirkning av regelverk over tid. Det vil ikke komme nytt regelverk ut av avtalen, per se. De kan bli enige i om ting som senere vil påvirke regelverket, og de kan bli enige senere i det regulatoriske samarbeidet om ting som vil påvirke. Men, som informantene forstår det, vil ikke TTIP-forhandlingene føre til direkte endringer, ei heller for Innkjøpsdirektivet. Informantene viser også til at den første

"bøygen" er at avtalepartene må bli enige om *innkjøpsmarkeder* før de blir enige om *innkjøpsreglene*.

Ved spørsmål om å utdype om dette, viser de til at det store spørsmålet er hvilke markeder EU kan få tilgang til gjennom TTIP-avtalen. Mens EU har et innkjøpsregelverk som gjelder på kommunalt nivå, fylkesnivå og statlig nivå, så det store spørsmålet i TTIP om EU klarer å forhandle seg frem til adgang til delstatsmarkeder og nedover i systemet i USA. Dette setter informantene opp mot "Buy American Act" som de tror det kan bli vanskelig å utfordre i forhold til nasjonal vilje i USA. Således er mye av informasjonen NFD sitter på, dokumenter fra EU. Dog er det noe informantene er sikre på, det er at USA ønsker adgang på landbruksmarkedet. På oppfølgingsspørsmål om hvordan NFD jobber for å skaffe informasjon fra USAs posisjoner, svarer de at EFTA-statene har opprettet en halvårlig dialog om handelsrelaterte saker, der også TTIP er på agendaen. Men amerikanerne er generelt lite åpne med henhold til sine mer detaljerte forhandlingsposisjoner. Ut over dette er det normale bilaterale samtaler.

Informantene tilføyer så et tankekor: Hvis EU klarer å forhandle seg til markedsadgang i USA, så får ikke Norge det automatisk. Det kan hende det blir en spill-over, at USA tenker at "ja, når vi tar imot fra hele EU, kan vi også ta imot fra Norge". Men formelt sett så får ikke Norge det uten selv å forhandle med USA på en eller annen måte. Dette følger vi så opp med spørsmål om ikke EFTA har vært inne på dette - en bilateral avtale med USA, eller en assosieringsavtale til TTIP? På dette svarer de at det ikke har vært konkrete samtaler, men at man holder muligheter åpne for både EFTA-4 modell, men også en ren bilateral avtale mellom Norge og USA. Man vet ikke enda hva som er den beste muligheten for Norge, da informantene ikke vet hvordan avtalen vil bli seende ut. Det informantene jobber for å kommunisere til EU og USA er at man ikke håper avtalepartene ikke går for en lukket løsning, hvor man holder andre land utenfor.

Informantene konkluderer med at det er særlig to grunner til at det ikke foreligger en politisk beslutning i Norge om TTIP enda. Det første er at man ikke vet hva avtalepartene blir enige om. Det andre er at et av hovedmålene til USA er å få adgang til landbruksmarkeder. Man forventer at, hvis Norge skal forhandle med USA, så må man forvente at de stiller dette kravet også mot Norge. Forhandler EU og USA frem nulltoll for landbruksvarer, og Norge skulle forhandle det samme, ser man at dette blir et stort politisk problem. På den andre siden er sjømat. Blir det nulltoll på dette området – som mellom EU

og Canada - så vil det bety at konkurrenter fra EU vil kunne selge med nulltoll til USA, uten at norske bedrifter vil kunne det. Samtidig vil amerikanske og canadiske sjømatbedrifter selge til EU med nulltoll, mens Norge ikke kan det. Dette blir selvsagt en vanskelig avveining mellom sjømat og landbruk, og selvfølgelig industrivarer, offentlige innkjøp, investeringer, ja, "hele pakka". Informantene tegner således et intrikat bilde av avveininger som må utredes, og som i siste instans må besluttes på politisk nivå.

Ut fra disse svarene spør vi så videre om da det er nærliggende å tro at de første endringene Norge vil føle er gjennom EØS-avtalen. Til det svarer informantene at det ikke nødvendigvis er tilfellet. På grunn av avtalens karakter, så vil det ikke komme regelverk ut av selve avtalen, men på sikt vil EØS-relevant regelverk kunne påvirkes. Så på kort sikt vil Norge merke veldig lite. Informantene påpeker også at svært mye av regelverk handler om beskyttelse av helse, miljø og sikkerhet. Informantene påpeker at det fra EUs forhandlere og EUs forhandlingspapirer er gjentatt flere ganger at krav innen Helse, Miljø og Sikkerhet (HMS) ikke skal senkes på grunn av TTIP. Og hvis noe skal senkes medfører dette lovendringer som må gjennom EUs tradisjonelle lovgivningsprosesser. Informanten understreker at det er en svært liten sannsynlighet at det blir en betydelig svekkelse av HMS-krav. Informantene avviser påstander om at beslutningsprosessene blir flyttet til "midt-Atlanteren".

Kapittelet "Regulatory Cooperation" i frihandelsavtalen mellom EU og Canada, kan være et predikativ på hva EU og USA kan bli enige om. Informantene fortsetter med å vise til at den avtalen først og fremst legger opp til samarbeid om vitenskapelige data, koordinering, (konsekvens-)analyser osv. Det er på de innledende fasene i regelutviklingen, poengterer de.

Informantene viser til at hvis man skal se på effekten TTIP har på Norge, må man dele det i to, hvor det ene er avtalen i seg selv - uten at Norge gjør noe som helst - som i og for seg ikke er så dramatisk, bortsett fra at vår markedsadgang på sjømat berøres, hevder de. Og den andre er alternativer for norsk oppfølging. Noen typer kan være ganske dramatiske, andre ikke. De er usikre på hvilken mulighet Norge har for en direkte tilslutning til TTIP, da EØS-avtalen regulerer forholdet mellom Norge og EU, mens TTIP vil regulere forholdet mellom EU og USA. Det er mye som avhenger av hvilket alternativ man på norsk side velger for å følge opp TTIP.

Vi følger opp med å påpeke at informantene ikke har nevnt det å reforhandle EØS-avtalen. Til det svarer informantene at de ikke tror det er noe alternativ, så lenge det ikke er helt nødvendig. De fortsetter med at EØS-avtalen har vist seg svært fleksibel og tilpasningsdyktig, og at ved en reforhandling vil man møte en veldig sterk motpart. Informantene følger opp med å påpeke at hvis TTIP på lengre sikt fører til endringer i EØS-relevant regelverk, så vil Norge få de gjennom EØS-avtalen.

Hvis EU og USA blir enige om ulike former for gjensidig anerkjennelse ("mutual recognition"), så får ikke Norge dette gjennom EØS-avtalen. Da kommer protokoll 12 i EØS-avtalen til anvendelse, og landet må eventuelt forhandle med USA om tilsvarende ordninger som USA og EU er blitt enige om. Norge har allerede to "Mutual Recognition Agreements" med USA, som nok ikke har hatt så stor betydning i de fleste sektorer de dekker. Det som kan komme ut av TTIP forhandlingene kan antakeligvis bli langt mer omfattende. Og det vil si, at EU-bedrifter vil kunne få en mye mer direkte fordel i det amerikanske markedet enn Norge får, for landet får ikke "mutual recognition" automatisk gjennom EØS. Da må det inn å forhandle med USA etterpå. Det kan bli veldig viktig, fordi det er ulike former for delvis anerkjennelse av tester osv. Og hvis dette skjer på bred front, så kan Norge få en ulempe der, om ikke landet følger det opp på en eller annen måte.

Informantene går så over til å fokusere på noe av kritikken som er kommet. Informantene sier at det er viktig og riktig å være kritisk, men mye av motargumentasjonen til TTIP er basert på beviselige feilslutninger. I alle fall ut fra EUs intensjoner gjengitt i dokumenter og av forhandlerne.

ISDS har blitt trukket frem som særlig negativ, og EU har tatt dette til seg. EU er således i tvil om hvor langt de vil gå, men det kan se ut som de ser det som nødvendig å implementere en eller annen form for en tvisteløsningsmekanisme som ISDS.

Informantene avslutter så tankerekken med å påpeke at selvsagt kan bli enige om kontroversielle løsninger. Men, det som skal bli lover i EU og dermed i EØS - må gjennom medlemslandene og Europaparlamentet for å endres/vedtas "... så kan man jo trekke konklusjonen man vil ut av det".

Etter en liten tenkepause sier informantene at de gjerne vil snakke litt om departementet og Regjeringen. Dette synes vi høres interessant ut, så vi stopper de ikke. Informantene viser til at Regjeringen er svært opptatt av TTIP, spesielt med tanke på at det er mange

misoppfatninger. Således er det blitt NFD sin oppgave å få debatten "ned på jorden igjen". Derfor har NFD også opprettet det interdepartementale samarbeidet på TTIP, fordi de ser behovet for koordinering, sier de. Dette gjør at de kan samle kompetanse og informasjon og prøve å få ut fakta i diskusjonen. Ved å inkludere organisasjoner av ulike slag, samt sivilsamfunnet i denne prosessen, viser de at de er "på ballen". Dette gjør også at de får mange gode innspill og fanger opp bekymringer. Dialogen som er etablert er veldig viktig, avslutter informantene.

Intervjuet går så videre inn på hva en "standard" er. Informanten ønsker å klargjøre hva man mener med standarder, og mener dagens offentlige debatt er preget av uklarheter. En "standard" kan være et dokument utarbeidet av en standardiseringsorganisasjon, og det finnes europeiske standarder som støtter opp om EU/EØS lover. Den type standarder kan ikke endres gjennom TTIP. Men, begrepet "standarder" brukes i TTIP-debatten veldig ofte også i meningen "beskyttelsesnivåer", for eksempel mht. til helse, miljø, sikkerhet og mattrygghet. Når EU og USA forhandler om regelverk sier de begge at dette ikke er for å senke standardene i betydning "beskyttelsesnivå", men at man ønsker å redusere, hvis mulig, såkalte ikke tollmessige handelshindringer knyttet til regelverk uten at standardene senkes.

Et mye brukt eksempel er at EU og USA har to forskjellige metoder for å krasjteste biler, og det virker fordyrende for produsenter. Gjennom å gjensidig anerkjenne hverandres sikkerhetstester, hvor man innser at selv om man gjør ulike tester, er resultatet det samme, uten at det impliserer at det blir dårligere sikkerhet for forbrukeren.

Informantene fortsetter så med å si at etter det de har erfart er gjensidig anerkjennelse eller godkjenning av regelverk og tester i regelverk står sentralt i forhandlingene på i en del varesektorer. Dette tilsier ikke at lov A i USA og lov B i EU er ekvivalenter, men at kanskje deler av et regelverk kan anerkjennes som sammenfallende.

På grunn av forhandlingene sies det at både EU og USA har valgt å fryse lovgivning innenfor ulike sektorer, for å kunne harmonisere gjennom eller etter forhandlingene. Vi spør så informantene om de opplever det samme i Norge, gitt Norges tette tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Til dette svarer informantene at "de ikke har observert at noe som helst er fryst" og påpeker at både livet i EU og EØS går sin gang.

Informantene viser til at det er et politisk press i EU og USA på å lykkes med TTIP, men at det samtidig synes som om forhandlingene om TTIP står overfor mange problematiske saker som må finne en løsning, sammen med det faktum at USA er svært opptatt av å konkludere Trans-Pacific Partnership (TPP) før TTIP. Dette medfører stor usikkerhet om når man eventuelt vil se en avtale om TTIP, og innholdet i denne.

Oppsummering av funnene

Funnene vi gjorde gjennom intervjuet med informantene fra Handelspolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet, kan sies å ha vært preget av tilhørigheten til et nasjonalt departement. Departementer er ingen interessepolitiske organisasjoner, men snarere organer som skal videreformidle og etterleve en bestemt politikk som dominerer Norge til ulike tider. Handelspolitikken er også viktig for Norge, og norske hensyn må derfor settes først i et slikt organ, selv om en også skal vise hensyn til handelspartnere og andre stater i verden. Da departementer representerer regjeringen på ulike måter, kan det derfor tenkes at formuleringen av uttalelser er nøye gjennomtenkte, og at verdiene er forankret i den dominerende politiske diskursen i landet. Intervjuet ga oss følgende kategorier: (1) geopolitisk prosjekt, (2) informasjonsvansker, (3) vanskelige avveininger, (4) TTIP, før og etter, (5) suverenitetsavståelse, (6) EØS-avtalen og norsk handlemåte og (7) standarder.

4.2.4. Nærings- og fiskeridepartementet, Konkurransopolitisk avdeling

Til forskjell fra Handelspolitisk avdeling i NFD, ivaretar Konkurransopolitisk avdeling "departementets overordnede ansvar for gjennomføringen av konkurransopolitikken." (Regjeringen, u.d.).

Funn fra informanten

Vi begynner intervjuet som vanlig, med å spørre om generell oppfatning og forståelse av TTIP-avtalen. Til dette svarer informanten at GPA-avtalen nok er veldig viktig, også for TTIP. GPA-avtalen legger premisset som de bygger videre på. Det er regelverket i bunnen. Informanten fortsetter med å vise til at gjennom norsk deltagelse i GPA-forhandlingene vet man hvilke synspunkter USA og EU har og hva de ønsker. På grunnlag av dette mener informanten at man kan se hvilke ønsker de også har i TTIP-forhandlingene. Så selv om man ikke vet så mye om TTIP, så er EU og USAs posisjoner kjent i forhold til offentlige anskaffelser i GPA-forhandlingene.

Vi spør så, med GPA som utgangspunkt for offentlige anskaffelser i TTIP, hvordan en videreutvikling av dette regelverket kan gjøres. Til dette svarer informanten at GPA består av to komponenter: regelverksbiten, som fastsetter prosedyrer og plikter for oppdragsgiver

og rettigheter for leverandører med mer, og markedsadgangsforhandlingene, hvor man fastlegger bindingslister for hvilke oppdragsgiver det er som vil bli omfattet, hvilke varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider som vil bli omfattet - og til hvilke terskelverdier. Informanten fortsetter med å vise til at EØS-direktivene bygger videre på GPA, spesielt det nye EØS-direktivet fra 2014, med fokus på e-handel. Man ivaretar her også andre hensyn - man ønsker å fremme grønne- og bærekraftige innkjøp, legge til rette for SMBer. Derfor har man gått lengre enn GPA. Uansett er både EU og USA bundet av GPA-regelverket, og det vil sålede ligge i bunn for forhandlingene. Informanten fortsetter med at det er fullt mulig å bygge på toppen av dette, så man får en "GPA-pluss-avtale", i forhold til regelverkssiden. Men informanten tror ikke det vil skje "så mye" på regelverkssiden.

Informanten kommer så med et tankekors som omhandler hvordan man skal kunngjøre anbud på en så stor skala (TTIP). Informanten viser til at man i EU har TED-databasen, mens man i Norge har Database for offentlige innkjøp. DOFFIN sender anbud til TED, slik at europeiske bedrifter som er interessert i det norske markedet eller EU-markedet kan gå til den ene portalen hvor de finner alle anskaffelser som er kunngjort. Dette er regulert gjennom anskaffelsesregelverket i EU og EØS. GPA har ingen slik felles inngang til anskaffelsesregelverket - informanten fortsetter "en slik portal har jeg heller ikke inntrykk at USA har. Derfor kan det bli en utfordring for leverandører i EU og Norge som ønsker å komme inn på det amerikanske markedet og finne de kunngjøringene som blir gjort der". Problemet blir synlig om føderale myndigheter, delstater og lokale myndigheter alle skal kunngjøre på forskjellige plasser - det kan bli veldig uoversiktlig. Det kan derfor være av interesse for EU å få inn bestemmelser i TTIP om plikt til å etablere en slik nasjonal kunngjøringsportal.

En annen ting jeg har hørt litt om, fortsetter informanten og som kan være av interesse for EU i TTIP-sammenheng, er håndhevelsesreglene. I GPA er det noen generelle regler om at det skal være adgang til nasjonale klagesystemer, uten at man egentlig går inn og regulerer innholdet i håndhevelsen, altså muligheter, sanksjoner osv. EU har egne direktiver om håndhevelse. Innkjøpsdirektivet fastsetter prosedyrereglene - de materielle reglene for selve anskaffelsesprosessen - og håndhevelsesdirektivet går inn og regulerer klageprosessen - adgang til klageorgan, midlertidig forføyning. Har man inngått en ulovlig direkteanskaffelse, så skal dette føre til at kontrakten kan kjennes uten virkning eller avkodes. I tillegg innfører håndhevelsesdirektivene såkalte "karensregler" når oppdragsgiver har besluttet hvem man vil inngå kontrakt med, hvor ulike leverandører kan

reagere om de mener oppdragsgiver har gjort en feil. Foreligger det ikke klager, kan man etter karensperioden inngå kontrakter.

Informanten påpeker således at man har et inntrykk at det er *etterfølgende håndhevelse* i form av prosessregler det samtales om mellom EU og USA. Dette er dog informasjon som informanten ikke kan dokumentere, men som er verbalt overført kunnskap. Dette styrker også det inntrykk informanten har av at det ikke er på regelverkssiden at de største endringene vil komme.

Forhandlinger om adgangen på anskaffelsesmarkeder i TTIP vil, i større grad enn forhandlinger om regelverk, være viktige. Her er også GPA et veldig godt utgangspunkt, sier informanten. Hvert land har her sine bindingslister. EU har en lang bindingsliste, da alle de nasjonale myndighetene er med. Disse deles opp i syv forskjellige vedlegg, som inneholder blant annet "Sentrale myndigheter", "andre myndigheter", "bygg- og anleggsarbeider", "varer", "tjenester", "forsyningsvirksomheter" med mer. Gjennom disse vedleggene ser man at EU har veldig god dekning i GPA, sier informanten. Alle offentlige myndigheter og alle nivåer er med. Man har forpliktet seg veldig omfattende. Forholdet mellom EU og USA er en "positiv liste", hvor man forplikter seg kun til de myndigheter som er listet opp. Etablerer man et nytt organ, vil ikke dette bli automatisk omfattet av GPA-avtalen. I motsetning til dette har EU og Norge en indikativ liste, hvor man sier at alle myndigheter og organer av denne type er omfattet. Dette er noe man kan se for seg at EU kan jobbe videre med i forhandlingene. Primært vil EU ha større interesse i USA enn omvendt, for de har så mye gjennom GPA allerede.

Informanten går så inn på USA, og viser til at det er visse utfordringer knyttet til det føderale systemet. Det føderale systemet gjør det utfordrende for USA på anskaffelsesområdet. Føderalstaten kan ikke forplikte delstatene eller lokale myndigheter til å inngå en slik (TTIP) avtale. Det man har gjort i relasjon til GPA, er at føderalstaten har spurt delstatene om interessen for GPA. Dette må så delstaten svare på for så å bestemme selv om de ønsker å delta. Man kan ikke fra føderalt hold forplikte delstatene. På "public spending" er delstatene suverene, og her vil også "Buy American Act" spille inn, som en utfordring for forhandlingene. Når det gjelder vedlegg én i GPA så er det de føderale myndighetene det gjelder. Her er det i USA en rekke myndigheter - på føderalt nivå - som ikke omfattes. Det er ingen fullstendig liste. På vedlegg to, er det enda dårligere dekning. Vedlegg to omfatter lokale myndigheter, hvor vi ser det er listet opp noen delstater, men

langt fra alle. Dette henger sammen med at føderalt nivå ikke kan forplikte delstater eller lokale myndigheter. Her vil både EU og Norge ha sammenfallende interesser om å prøve å åpne opp et "nytt" marked, hvor alle myndigheter som driver innkjøp vil bli dekket av GPA og TTIP. En tilleggsdimensjon er at man på delstatsnivå har den samme problematikken som beskrevet over. Selv om Florida blir med, trenger ikke det bety at avtalen omfatter Miamis innkjøp, da må de forplikte seg på egenhånd. Informanten mener således at dette vil bli en stor overgang for amerikanerne å sørge for fullstendig dekning på dette området. Det må foreligge en intern prosess i USA, hvor man på føderalt nivå går ut og spør delstater om de ønsker å forplikte seg til en TTIP-avtale.

Informanten fortsetter med å vise til at når de (NFD) har vært i kontakt med amerikanske representanter, så har det vært svar av typen: "Det kommer ikke til å skje ...det kommer ikke til å la seg gjøre... det er veldig vanskelig ...det er veldig sensitivt ...[de] kan ikke på noen måte forplikte lokale myndigheter til dette". Dermed blir det et spørsmål om hvor mye Kommisjonen ønsker å presse på for god dekning.

Vi stiller derfor et oppfølgingsspørsmål om informanten tror det er derfor det er så mye hemmelighet i forhandlingene - fordi det er så mye usikkerhet? Dette setter vi i sammenheng med den noe skeptiske retorikken som har blitt ført, både med tanke på innhold i avtalen og tempoet for avtaleforhandlingene. Informanten svarer til dette at de ikke tror at man har kommet så langt i forhandlingene enda. Dette på grunn av at det er sensitive punkter som blir forhandlet og at man ikke vet hvor langt man kommer. Et punkt som EU er interessert i, er bruken av føderale midler på lokale plan. Altså når føderale midler blir kanalisert nedover (flow down) til bruk på f.eks infrastruktur. Der mener Kommisjonen, som de selv etterspurte under GPA-forhandlingene, at "det er det føderale som har pengene og gir det videre. Da må de i alle fall kunne si at de pengene som blir brukt, de føderale pengene, av regionale og lokale myndigheter, de må inn i avtalen".

Vi spør så om TTIP - både i forhold til størrelse på marked og økonomi - vil kunne legge press på WTO, altså om det kan tenkes at TTIP har ambisjoner ut over det å være en ren frihandelsavtale. Dette også sett i lys av stillstand i Doha-runden. Til dette svarer informanten at anskaffelsesregelverket faller litt på siden av den store WTO-blokken, spesielt i relasjon til Doha. GPA er ikke noe alle WTO-medlemmer er forpliktet til å forhandle om, så det blir en annen linje. Men det er jo selvfølgelig at når det skjer endringer, vil også disse være med å påvirke når avtalen skal reforhandles. Hvis noen

parter gir mer i deres bilaterale frihandelsavtaler, så vil det være et visst press på den neste forhandlingsrunden til GPA, uttrykker informanten, og avslutter med at en tankerekke kan være: "Når dere kan gi til EU, må dere også kunne gi til oss". Det vil nok påvirke WTO-forhandlingene og andre frihandelsavtaler på sikt. Selv om det skulle komme krav til etablering av en nasjonal portal for kunngjøringer i USA og utvidede rammer, utvidede håndhevelsesbestemmelser - er det ikke nødvendigvis slik at dette påvirker direktivene. Hvis det bare er på markedsadgangen det kommer til å skje mye, så vil ikke Norge på den måten bli veldig direkte påvirket av TTIP. Hun trekker inn markedsadgangen forhandlingspartene tar sikte på å få i hverandres markeder, og uttrykker at dette er en reell påvirkning på offentlige anskaffelser, også for Norge og norske aktører, grunnet ytterligere konkurranse. Om en skulle gå lenger enn GPA, hvilket begge forhandlingspartene er bundet av, og om dette skulle stride mot EUs direktiv, så vil det være nødvendig å endre disse for å ivareta de nye forpliktelsene.

Vi fulgte opp med å spørre om det var sannsynlig at EU og USA oppretter en felles anbudsportal, lik TED i TTIP. Til dette mente informanten at det trodde hun ikke, det var større sjans for at man heller forpliktet seg i regelverket til å opprette en nasjonal portal for kunngjøringer i USA. Man kan forestille seg at man har et "America online", hvor man går inn på portalen og ser alt som blir anskaffet over terskelverdier.

Vi spør så hvilke tanker informanten har i relasjon til TTIP opp i mot en voksende Eurasisk økonomi - hvorvidt TTIP er et geopolitisk prosjekt. Til dette svarer informanten at man ikke har noen synspunkter ut over det å forholde seg til den informasjonen man har tilgang til i relasjon til regelverk og markedsadgang. Informanten legger også til at man i WTO-regi også forhandler med Kina om GPA og på et eller annet tidspunkt i fremtiden også de kan bli medlem av GPA-avtalen.

Samtalen går videre inn på at Innkjøpsdirektivet nylig har blitt revidert og at revidert versjon skal implementeres i april 2016. Således spør vi om det er sannsynlig at TTIP kan påvirke dette i nær fremtid. Til dette svarer informantene at det tror man ikke. Dette på grunn av alt arbeidet man har lagt ned for å reforhandle direktivene og komme til enighet mellom medlemsstatene i EU. Informantene legger til at det vil være mer forbausende om man velger å gå i en annen retning i TTIP enn det man har kommet frem i direktivene.

Dette følger vi opp med å spørre om man kan bruke Innkjøpsdirektivet og GPA som et verktøy for å se utviklingen i TTIP-forhandlingene. Til dette svarer informanten at GPA

ligger i bunn, så alt må være i samsvar med GPA. GPA er veldig overordnet. Avtalen sier at man skal tildele kontrakter gjennom åpne og gjennomsiktige prosedyrer. Så vil direktivene gå inn og regulere mer detaljert. Når det gjelder adgangen til å gjennomføre en direkteanskaffelse - altså uten å kunngjøre - er det regulert veldig detaljert. De samme unntaksbestemmelsene finner man i direktivene på grunn av forpliktelsen til GPA-avtalen. Det er veldig mye som henger sammen. Man finner også igjen terskelverdiene i direktivene i GPA-avtalen.

Vi spør så videre om en eventuell TTIP-avtale vil påvirke EØS-avtalen, eller EFTA-statenes forhold til EU i positiv eller negativ forstand. Til dette svarer informanten at man ikke har noen sterk mening om dette. Informanten har dog en anelse om mer institusjonelt samarbeid i de fleste rammer, og ser ikke for seg store endringer. Det blir naturlig å anta for oss at dette avhenger av hvilken tilknytningsform man velger. Derfor spør vi informanten om hvilken tilknytningsform som de ser som mest fordelaktig. Vi lanserer tre ulike modeller: tiltredelse i TTIP, bilateral avtale med USA, assosiasjonsavtale til TTIP. "Nei, det er jeg usikker på", svarer informanten. I tillegg viser informanten til at Norge er forpliktet til å ta til seg direktivene gjennom EØS-avtalen. Samtidig har også USA "Buy American Act" og en hel del andre initiativ. Således er det også vanskelig å se at man får en harmonisering av regelverk. Dermed vil Norge også fortsatt være tettere knyttet til Det indre markedet som er mer detaljregulert - et tett forhold til EU. "Men selvsagt - at amerikanerne vil få større markedsadgang, det er klart det vil få noen konsekvenser" avslutter informanten.

Vi viser til at det ikke i noen særlig grad er en offentlig diskurs vedrørende TTIP fra hverken politisk eller departementenes hold. Dette henger sammen med at det er veldig usikkert hvor man "lander", sier informanten. Det er usikkert hvilke muligheter man har for å tiltre inn i en eventuell avtale. Derfor er det også vanskelig å si "det er dette vi vil" og "det er dette som kommer til å skje". Det vil i stor grad avhenge av hva innholdet i avtalen er og hvilken retning den går. Det at det er så begrenset med informasjon kommer av at dette er en avtale mellom USA og EU - der er ikke Norge med.

Av dette kan man tenke seg at det er relevant for norsk forvaltning å "fryse" aktivitet, i påvente av bestemmelser i EU/USA/TTIP endrer grunnlaget for beslutning i Norge. Vi spør derfor om dette er noe informanten opplever i departementet. Informanten viser til at hun kun kan svare i forhold til "anskaffelser" og at det er ikke noe som hun opplever. Dette

på grunn av at man fra EUs siden ønsker å beholde de baner man er inne på, jfr. diskusjonen om GPA pluss. Blir det realisert, vil ikke Norge ha behov for å gjøre endringer. Vi etterfølger jo allerede direktivene. Men det er klart, handelssituasjonen og konkurransen både EU og USA står i vil endres - derfor tror informanten at det er markedsadgangen og ikke regelverket som blir den mest vesentlige forskjellen, eller konsekvensen. Vi spør så kort om det heller er "gjensidig anerkjennelse" som vil forekomme, til fordel for harmonisering. Dette sier informanten at er nærliggende å tro.

Som en digresjon, om enn en viktig en, viser vi til at det er en relativt stor forskjell på det synet som blir lagt frem her, og den forståelsen som synes i noen medier. Til dette svarer informantene at hun tror, i alle fall på anskaffelsesområdet, at det ikke blir så drastisk. Hun tillegger også at hvis man får til en amerikansk portal for anskaffelser, vil den ligge der, uavhengig om Norge er med i TTIP eller ikke. Norske leverandører vil i høy grad nyte godt av en slik portal, uansett hva som skjer etterpå.

I forhold til informasjonsinnhenting kan informanten si at de på lik linje med alle andre jobber gjennom de nettverkene man har for å innhente informasjon. Både gjennom å aktivt oppsøke portaler og dokumenter, men også å benytte seg av kolleger rundt om i Europa. Man bruker også muligheten man har når man forhandler om andre avtaler, som f.eks. TISA-forhandlingene i regi av WTO. Det kan ofte være litt uformelt - men da må man også vurdere hva som er reelt og korrekt, for Norge har ingen formell adgang, sier informanten, i alle fall ikke på anskaffelsesområdet.

Vi fulgte opp med et spørsmål om informanten opplever at det er ulik oppfatning i NFD om hva TTIP kan forstås som - i positiv og negativ forstand. Informanten viser til man ikke opplever en uenighet, men heller en oppfattelse av at det er forskjellig på de ulike områdene. Hva TTIP er på anskaffelser er ikke det samme som hva TTIP er på andre områder, sier informanten, derfor vil det også være forskjellig oppfatning. Departementet er opptatt av ulike ting, og vil se muligheter og utfordringer, positivt og negativt.

Vi går over til Innkjøpsdirektivet litt mer spesifikt. Vi spør informanten hvor handlingsrommet ligger i Innkjøpsdirektivet - da det nettopp er et *direktiv* og ikke en *forordning*. Til dette svarer informanten at "det helt klart er handlingsrom", men at man også i EU-sammenheng har diskutert dette, fordi det går så langt. Det er nesten en forordning, og mange av de prosedyrene man fastsetter er så veldig detaljert. Handlingsrommet er også lite når man gjennomfører nasjonalt - således kunne det på

mange områder vært en forordning. Handlingsrommet, påpeker informanten, ligger i at man i noen bestemmelser kan velge å gjøre visse grep nasjonalt. Direktivet gjelder bare over visse terskelverdier, så under denne terskelverdien har man stort handlingsrom. I forskriftene om offentlige anskaffelser, del 3, er direktiv om gjennomføring. Del 2 er nasjonale prosedyreregler under terskelverdiene. Der har man frihet til å gjøre hva man vil. Der varierer det veldig forskjellig i EU-land hvordan den reguleringen ser ut og hvor detaljert den er. I denne konteksten ligger Norge mellom svenskene - som har veldig mye detaljregulering - og danskene - som regulerer noe mindre.

I forhold til å gå lengre, fortsetter informanten, kan hun ikke se for seg at man vil gjøre det. I forhold til terskelverdiene representerer de spørsmålet om når noe har grenseoverskridende interesser. Og hvis det er snakk om "hva tjenester for statlig oppdragsgiver er" så ligger de rundt 1 million. Hvis kontrakter blir mindre enn disse, vil det være et spørsmål om hvor realistisk er det så at leverandører vil levere over landegrensene. En skal over en viss verdi før det er snakk om grenseoverskridende interesser. Det er derfor EU har disse terskelverdiene. Og kommer en ned i for små kontraktsstørrelser, så er det ikke så reelt med grenseoverskridende handel. Derfor vil nok ikke TTIP medføre endringer på terskelverdiene, mener informanten. Samtidig legger også regelverket opp til at man kan ta andre hensyn, som miljø, estetiske anskaffelser. Verktøyene ligger der. Så hvordan man ønsker å vektlegge og påvirke utviklingen kan man også gjøre nasjonalt.

Vi spør så videre om hvilke indirekte konsekvenser TTIP vil kunne ha på norsk forvaltning. Dette svarer informanten at det er vanskelig å svare på. Gitt at det resulterer i et spørsmål vedrørende markedsadgang, blir det gjennom å etablere praksiser som Norge må følge med på. Det som er utgangspunktet for anskaffelsesregelverket er "how to buy", ikke "what to buy". En del av sluttpakken til GPA-forhandlingene var at man vedtok en rekke arbeidsprogrammer, og et av disse arbeidsprogrammene var man skulle se på "sustainable procurement". Dette er for å gi verktøy som stater kan bruke for oppdragsgivere å stille miljøkrav.

Vi begynner å nærme oss slutten, og ber informanten sammenfatte og oppsummere sine synspunkter ut fra det vi har diskutert. Informanten viser til at man må ta utgangspunkt i GPA-avtalen for å forstå hva man forhandler om. Det er veldig mye som allerede er på plass om anskaffelser mellom USA og EU. Skal det ha noe formål å ha en handelsavtale

rundt anskaffelser, er det fordi man ønsker å gå lengre enn det som allerede ligger i GPA-avtalen. Blant annet det å fylle ut "blank spots", hvor man gjennom GPA ikke har kommet noen vei. I forhold til Norge er økt konkurranse i utgangspunktet bra, selv om det vil føre til utfordringer for ved at man kommer i konkurranse med amerikanske leverandører.

Lykkes EU med krav til en nasjonal en portal i USA f.eks., vil dette kunne ha en positiv smitteeffekt. Det negative kan være om man får regelverksendringer som vil medføre mindre nasjonalt handlingsrom. Dette har hun dog ingen indikasjoner, per nå, på at vil skje.

Vi spurte også i intervjuet om tvisteløsningsorganet ISDS. Det var utenfor fagfeltet til informanten, og derfor hadde vedkommende ingen synspunkter på området.

Oppsummering av funnene

Informanten fra Konkurransopolitisk avdeling i Nærings- og Fiskeridepartementet kan på lik linje med sine kolleger i Handelspolitisk avdeling synes å forstå som en statlig aktør, gitt sin tilhørighet til et nasjonalt departement underlagt politisk styring. Man kan også tolke ut fra avdelingens navn at "konkurransopolitisk" gir en assosiasjon til at man tilhører et handelsfremmende miljø, som igjen medfører konnotasjoner til markedsvennlige holdninger. Kategoriene som følger av intervjuet er følgende: (1) informasjon og forståelse, internt og eksternt (2) TTIP - markedsadgang og regelverk (3) GPA som utgangspunkt: Innkjøpsdirektivet og TTIP (4) påvirkning gjennom EØS-avtalen (5) tilknytningsform og konsekvenser, og (6) Innkjøpsdirektivet og handlingsrom

4.2.5. Landsorganisasjonen i Norge

LO er Norges største arbeidstakerorganisasjon og representerer arbeidstakeres interesser gjennom 23 fagforbund. Bistand til medlemmene foregår gjennom lønnsforhandlinger og veiledende bistand. Organisasjonen beskriver seg selv som en viktig aktør i oppbyggingen av den norske velferdsstaten, og hevder at velstanden ble mer rettferdig fordelt samtidig som folks trygghet ble sikret. (Landsorganisasjonen i Norge, 2014a). Arbeid til alle og gode arbeidsforhold viktige er viktige for LO, noe organisasjonen mener er med på å skape økonomisk trygghet og omfordeling, velstandsutvikling, og god folkehelse i samfunnet. Videre blir det fremmet at

Norges deltakelse i den internasjonaliserte økonomien gir oss store muligheter. De senere års finansielle kriser demonstrerer også den sårbarhet den utsetter oss for når det gjelder jobb og rettferdig fordeling av godene. God forvaltning av

samfunnets viktigste ressurs, arbeidskraften, har sammen med høy aktivitet på norsk sokkel gitt oss verdens høyeste inntektsnivå

(Landsorganisasjonen i Norge, 2014b)

Deres internasjonale fokus skal også kjempe mot ledighet i Europa og andre deler av verden (ibid.). Forholdet til, og samarbeidet med, Europa betones også som viktig. EØS-avtalen har ifølge LO ivaretatt norske interesser, men understreker at deres verdier ønskes forrang ovenfor andre verdier, og at "ILO konvensjoner, norske tariffavtaler og norsk arbeidslivslovgivning må gis forrang foran EU regler" (Landsorganisasjonen i Norge, 2014b). Engasjementet for å fremme sine interesser gjelder også i WTO og andre internasjonale organisasjoner.

LO og partier på venstresiden i norsk politikk, særlig Arbeiderpartiet, har felles interesser, verdier og forståelser på mange områder, og har samarbeidet tett om bl.a. arbeidsmiljø.

Også her vil en faglig forståelse prege funnene våre, men med et synligere interessepolitisk bakteppe. Organisasjonen er ikke underlagt de samme politiske føringene som NFD, men er i stedet en representant for fagbevegelsen og arbeidstakere i Norge.

Funn fra informanten

Også hos LO ønsket vi å få organisasjonens overordnede inntrykk av TTIP. Vår informant informerer at det har tatt tid før LO har kommet på banen, og at de heller ikke er *helt* på banen. LO har litt samme utgangspunkt som Regjeringen: en må nesten avvente og se hva som skjer, selv om det er blitt mer politisk fokus på det nå. De har ikke tatt noen konkret stiling til TTIP enda.

Oppimot TTIP, har EØS-avtalen, og hvorvidt den skal sies opp, vært oppe til debatt i samfunnet, da TTIP brukes for alt den er verdt retorisk, da det spås at den vil få store konsekvenser. Informanten kjenner seg ikke igjen i mye av den negative fremstillingen TTIP har fått. Han legger til at han tror TTIP vil bli gjennomført grunnet det høye ambisjonsnivået på avtalen. Tollsatsene vil sannsynligvis bli redusert, mens han ser graden av felles reguleringer som, for øyeblikket, betydelig overdrevet. Gjensidig anerkjennelse vil kunne bli mer sannsynlig enn felles regler. At dette vil medføre mer handel, tror han er riktig og sant.

Tilbake til den norske debatten, og forståelsen av at TTIP kan føre til store endringer, trekker han frem de demokratiske prosessene som eksisterer da han mener de ikke kommer

godt nok frem i debatten. Endringer i direktiver og andre reguleringer må igjennom EUs demokratiske prosesser, altså Ordinary Legislative Procedure (OLP). Han understreker at direktiv har vært igjennom endringer de siste årene, og at noen av de har tatt seks år å endre. Spørsmålet blir så om EU er villig til å gjennomgå en ny prosess for å endre disse direktivene på nytt, disse man nettopp har endret. Her mener informanten en må se dette i lys av hva de kan få av USA, men legger til at han ikke tror det kan være spesielt mye. "Buy American Act" er noe EU ønsker skal vekk, men noe USA ikke er interessert i å gi opp. Er ikke USA interessert i å gi, er det ikke noe vits for EU å gi heller. Det er mange nasjonale interesser som skal ivaretas, og diskusjoner kan ta lang tid. Om TTIP signeres om, si to år, kan det tenkes at en eventuell omskrivning av direktiver skjer seks år etter det igjen, forteller informanten. Han tror derfor ikke at TTIP vil ha noen direkte påvirkning med det første.

Vi stilte så spørsmålet om TTIP kunne oppfattes som noe mer enn en frihandelsavtale, og om det var noen geopolitiske konsekvenser av avtalen. Dette synet deler informanten og mener det er dette det i utgangspunktet handler om. TTIP kan være med på å skape globale handelsregler ved å legge press på andre. Men som det har utviklet seg, tror han ikke at TTIP kan skape en stor global effekt på regelnivå, og tror derfor at spådommen om felles regler i TTIP for øyeblikket er betydelig overdrevet. Også WTO-forhandlingene kan bli utfordret av TTIP grunnet omfanget.

Informanten tror også at målsettingene og avtalepunktene er langsiktige, og at eventuell harmonisering av regler heller gjøres på sikt. RCB tror han også vil få større betydning i fremtiden, men understreker igjen at feller regler i EU må igjennom OLP. I en avtale som TTIP, vil rammeverket og avtalepunktene være overordnet, men man må ta med forhandlingene tilbake til Rådet og Europaparlamentet. TTIP kan legge litt begrensninger på hvor langt man kan strekke strikken. At alt bestemmes i "Midt-Atlanteren" er derfor ikke tilfellet, i alle fall ikke i utviklingsfasen, og er heller ikke blitt foreslått.

Over på spørsmålet om Norge får noen konsekvenser av TTIP, selv om landet ikke er med i forhandlingene, mener informanten at svaret på det er både ja og nei. Han forteller at EØS-avtalen sikrer representasjon gjennom nasjonale eksperter i tidlige rådgivningsprosesser. Her har LO vært i kontakt med departementene i Norge ved flere anledninger og fortalt at de må være "våkne" i forhold til institusjonelle konsekvenser for Norges deltagelse i TTIP. Han ser heller ikke noe problem med deltakelse i samarbeidet.

Når Kommisjonen arbeider med transatlantiske problemstillinger vil norske "nasjonale eksperter nødvendigvis være med". En løsning eller en avtale med EU blir nødvendig å finne i ettertid når man ser konturene av hvordan TTIP ser ut. Gjennom EØS-avtalen har en slik mulighet ifølge informanten. En utfordring kan være om USA aksepterer det.

På spørsmål om norske aktørers lobbyvirksomhet i forhold til påvirkning, mener informanten at Norge her "helt klart må bli flinkere til å bruke nasjonale eksperter". Det kan være lurt å sende slagkraftige representanter bemerket informanten. Vi spør så om det kanskje må en endring til i Norges Europapolitikk, og der mener informanten at det burde vært gjort endringer for lenge siden og ikke vente på TTIP for å gjøre det. Norge har ca. 60 eksperter, men disse har over 200 grupper i EU-systemet å orientere seg i. En utfordring informanten merker seg her er da hvor lett det kan være å være "ekspert" på så mange ulike temaer. Han oppfatter denne delen av norsk forvaltningspraksis oppimot EU som for svak enda. Når TTIP kommer på plass, kan Norge gjennom nasjonale eksperter få en bedring av situasjonen i forhold til TTIP.

Informanten tror Norge kan ha en konsultasjonsposisjon i forhold til eventuell enighet som kommer ut av Regulatory Cooperation Body (RCB). Når EU skal lage sine reguleringer, vil det være en dialog på tvers av Atlanteren, og norske nasjonale eksperter vil kunne være med i den tidlige lovgivningsprosessen.

I forhold til frysing av reguleringer i avvente av TTIP, slik at en harmonisering kan være mulig, spurte vi om informanten trodde Norge tilpasser seg denne logikken. Dette mener informanten man ikke skal se bort i fra og svarer "både ja og nei". Det avhenger litt av hvilket område en snakker om, for om man vet at det vil komme endringer i fremtiden, tror han ikke Norge vil bruke mye tid og ressurser på å utvikle lovtekster som uansett må forandres. Han betegner det å avvente hva EU foretar seg, som "den aktive europapolitikken" til Norge i mange år.

Videre stilte vi spørsmål om kunnskapen til TTIP, og om de opplevde diskusjonen i ulike departementer og politiske partier som en del av det polariserte bildet. Informanten tror ikke noen av de politiske partiene har full kunnskap, men tror at bildet er polarisert grunnet ulike politisk struktur og kjernen i frihandelspolitikken. I departementene beskrives kunnskapen som ganske stor om TTIP, i alle fall hos Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD). Vi følger opp med å be han utdype hvordan de opplever den interdepartementale samordningen mellom de ulike departementene og andre grupper, som NFD leder. Der

svarer han at de er veldig åpne og ønsker å høre hva LO mener. Allikevel går det mye igjen at det er tidlig enda å si hva TTIP vil innebære og at det å danne politiske posisjoner på bakgrunn av hva dette vil kunne innebære, er en vanskelig prosess. Han forteller også om tendensen blant arbeidstakerorganisasjoner til å trekke frem Investor-State Dispute Settlement (ISDS) i debatten.

Over på hemmeligholdet i forhandlingene om TTIP, beskriver informanten forskjellen på nordisk og europeisk fagbevegelse som stor. I Norge, Sverige og Danmark er det nasjonale tradisjoner med dialog med myndighetene og større åpenhet forklarer informanten: fagbevegelsen blir invitert til forhandlinger. Dette mener han er noe av grunnen til at hemmeligholdet rundt TTIP blir tatt i mot så forskjellig, og at nordisk fagbevegelse kanskje har en større forståelse av at dokumenter er hemmelige. Det samme kan gjelde av hva som oppleves som "åpenhet" da LO mener at norske myndigheter er veldig åpne, selv om han legger til at han er klar over at Norge ikke er med på TTIP-forhandlingene. Han mener likevel at norske myndigheter er mer åpne enn mange av avtalepartene. Grunnen til at Frankrike kan klage på TTIP er at de ikke får nok informasjon, mens norsk fagbevegelse klager mer av strategiske årsaker.

I forhold til informasjon om TTIP, og tilgangen på denne, opplever informanten i LO at byråkratiet i Norge tar hensyn og viser interesse. Når det kommer til politikerne i Regjeringen, opplever han de som noe mindre lydhøre i denne sammenhengen. Vi spør så om det er en forskjell der på LO og NHO, hvem man lytter til i Regjeringen, og der blir vi fortalt at alle partene i arbeidslivet er med. Om ikke for eksempel LO kommer inn, kommer ikke andre inn.

ISDS blir nok en gang samtaletema, denne gangen for å orientere oss om hva informanten i LO mener om saken. Der forteller han at LOs oppfatning til ISDS er svært skeptisk. Hadde Norge stått ovenfor implementeringen av ISDS, ville de vært motstandere av ordningen. Han legger også til at Regjeringen ønsker flere Bilateral Investment Treaty (BITs), der de samme elementene er å kjenne igjen. LO har hatt mange kritiske innspill til disse ordningene. Det er her hemmeligholds-momentet er mest kritisk, mener han. Allikevel forstår han funksjonen til ordningen, der investorer skal ha en viss trygghet i stater med ikke-fungerende rettsvesen og mangel på demokrati. Han forstår ikke hvorfor EU og USA ønsker en slik ordning.

Vi fremmer påstanden om at ISDS kan være et element i at TTIP har større ambisjoner på globalt nivå, og at ISDS kan fungere som en sikkerhetsmekanisme om andre stater ønsker å knytte seg til. Informanten mener dette kan være et godt poeng, men har merket seg at snakk om å utvide ikke har vært en del av diskusjonen så langt. Men igjen, så har mye vært hemmeligholdt.

Også informanten hos LO tror TTIP indirekte kan påvirke norsk forvaltning gjennom EØS-avtalen om nye regler kommer i EU. TTIP kan ikke bare gå inn og endre politikken hos avtalepartene, det må politikerne gjøre. Samarbeidet kan heller vise til felles interesse av å påvirke politikk, understreker han.

På spørsmål om LO frykter "race to the bottom" i reguleringer innenfor TTIP-samarbeidet, svarer informanten at de ikke gjør det på viktige område, da han mener det er for mange sterke politiske interesser der ute.

Videre, spurte vi om TTIP kunne være med å endre politisk ideologi, og der mener informanten at svaret på det er "halvveis ja". Han henviser til begrepet "den femte frihet", som innebærer fri flyt av politiske ideer. Den femte frihet kan ha betydning for hvordan politikere tenker og jobber, og hvordan man beveger seg i det politiske landskapet. Når informanten har lest noen av forskningsartiklene om hvilken grad norske velferdstjenester blir endret som et resultat av EØS-avtalen, er konklusjonen ofte at det er flyten av ideene rundt om i Europa som endrer ideene, ikke direktivene selv. Kanskje dette er hvorfor EU bruker Open Method of Coordination (OMC) i så stor grad, spør han retorisk. OMC blir benyttet som en uformell koordinering av nasjonal politikk mellom EU-stater. Han lurer på om dette også kanskje kan brukes i TTIP.

Hvilke tilslutningsformer til TTIP Norge kan komme til å få, er informanten usikker på. Han forteller at Regjeringen heller ikke har tatt stilling til det, og at det er få utenom interesseorganisasjoner som signaliserer tydelig hva de tenker om det. En direkte tilslutning til avtalen tror han kan være kontroversielt og skapt mye debatt. Spesielt ISDS kunne vært mye av årsaken til det. EFTA og USA kan kanskje komme frem til noe, men fiskeindustrien blir da viktig, da Norge vil få større utfordringer i forhold til konkurranse med amerikansk fisk på det europeiske markedet.

Informanten tror videre ikke at det norske arbeidslivet vil få store konsekvenser av TTIP på kort sikt, men om handelen blir vridd kan det bli konsekvenser for arbeidsplassene.

Arbeidstakerrettighetene vil nok bli det samme, legger han til. At konkurranse kan føre til redusert prisnivå er ikke utenkelig, men for Norge sin del bemerker informanten at i "Det indre marked" er flere lavkostland som er mer konkurransedyktige enn USA igjen. Han tror derfor ikke Norge vil oppleve noe lavere lønnsnivå om USA får større tilgang på det europeiske markedet.

Over på offentlige anskaffelser, forteller informanten at det ikke bare er pengene som skal gjelde, men også andre kvalitetskrav. Der mener han EU har gått i riktig retning, og at TTIP og USA ikke vil presse dette. Han tror også amerikanerne kommer til å niholde på prinsippene sine, og at offentlige innkjøp og anskaffelser på tvers av Atlanteren vil bli veldig begrenset.

Informanten viser til dagens Europakommisjon, som har en ny tankegang om "Better Regulation", som tar sikte på å redusere administrative "byrder". Dette tenker han kan frontes ovenfor USA, hvor flere reguleringer ikke sees som ønskelige. Der tror han USA vil være enige, da de ikke ønsker å legge noen "byrder" på virksomhetene.

Den økonomiske veksten i EU og USA, som et resultat av TTIP, vil kunne slå bra ut for Norge, forteller informanten, men tror noen av prognosene for avtalen er ganske ambisiøse. Han tror heller effektene på kort og mellomlang sikt vil være ganske små, også for Norge. Om lang tid vil det imidlertid kunne ha større effekt. Noen arbeidsplasser kan kunne gå tapt, mens andre blir skapt. Dette beskriver han som negative og positive konsekvenser ved frihandel. Norsk fisk og ost vil kunne merke reduserte tollsatser mellom EU og USA, men om det bare er dette som får stor effekt på Norge, tenker han at det ikke automatisk gir et veldig behov for å tilslutte seg TTIP som sådan. Kanskje en frihandelsavtale som ivaretar noen av disse elementene vil kunne holde, som ikke skal inneholde "alt". "Man trenger ikke ISDS for å redusere tollsatser på fisk" legger han til.

På spørsmål om hvordan TTIP vil utvikle seg videre, og om den kan proteksjonistisk i form av at man enten er med eller står utenfor, tror informanten at det ikke ville gitt noen mening om en forsøker å påvirke internasjonal handel og reglene der om man går inn for en lukket ordning.

Oppsummering av funnene

LO er en interesseorganisasjon, men skal også representere sine medlemmer og tilknyttede forbund. Godt arbeidsmiljø, rettferdig lønnsnivå og andre fagorganiserte verdier ligger derfor til grunn for uttalelsene til informanten. Slike verdier går ofte inn og regulerer

markedet, og et marked regulert av slike verdier kan derfor tenkes å være viktige for hvordan LO forholder seg til og forstår frihandelsavtalen TTIP. De mest sentrale temaene vi var innom med vår informant hos LO, kan vi oppsummere i følgende kategorier: (1) LO har ikke tatt et konkret standpunkt om TTIP enda, (2) kritikken mot TTIP er overdrevet, (3) RCB vil få begrenset myndighet: OLP blir gjeldende, (4) TTIP kan få liten effekt på offentlige anskaffelser: lang tid å endre lovverk og divergerende prinsipper på tvers av Atlanteren, (5) TTIP kan ha globale ambisjoner på enkelte områder, (6) lobbyvirksomhet viktig forvaltningspraksis for Norge, (7) frysing av reguleringer mulig, (8) hemmeligholdet i TTIP utfordrende, men forståelig, (9), skepsis til ISDS, (10) "den femte frihet", og (11) tilknytningsform til TTIP kan skape debatt.

4.2.6. Kommunesektorens organisasjon

Alle kommunene og fylkeskommunene i Norge, samt flere interkommunale selskaper, er i dag medlemmer av KS. Grunnet dette medlemskapet, beskriver interesseorganisasjonen arbeidsgiverpolitikk som et hovedområde og "arbeidet med å styrke lokaldemokratiet [som] bærebjelken i KS" (Kommunesektorens organisasjon, 2012). Samtidig skal de sikre at kommunene og fylkeskommunene har økonomisk handlefrihet til å etterleve sine oppgaver og håndtere velferdsutfordringer gjennom "effektivitet, kvalitet og innovasjon i tjenesteproduksjonen." (Kommunesektorens organisasjon 2012).

Offentlige anskaffelser er noe kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskaper benytter seg av, og må derfor forholde seg til Innkjøpsdirektivet og andre bestemmelser om slike anskaffelser. Dette skal KS bistå medlemmene sine med, både juridisk og interessepolitisk. Vår informant hadde i hovedsak en juridisk tilnærming til temaet, og funnene våre vil derfor i stor grad være preget av mer lokale perspektiver på den tekniske biten ved offentlige anskaffelser.

Funn fra informanten

Hos KS, ønsket vi også å starte overordnet, og lurer derfor på i første omgang hvordan det lokale og regionale forvaltningsnivåene i Norge forholder seg til EU og EØS, og hvordan kunnskapen til dette systemet er. Informanten åpner med å fortelle at det er 428 kommuner i Norge, slik at variasjonen kan være stor selv om han tror den er økende. Offentlige anskaffelser er et område han mener har fått en del oppmerksomhet, mye på grunn av Klagenemda for offentlig anskaffelser (KOFA) da muligheten for å bli klaget inn der om en ikke overholder regelverket, er tilstede. Videre forteller han at anskaffelsesregelverket i Norge bygger på et EU direktiv, og har et nasjonalt regelverk på området. Hvorvidt

kommunesektoren faktisk reflekterer over at dette regelverket har et EU-direktiv som utgangspunkt, er han ikke sikker på. Informanten forteller at han selv kan se på praksis fra EU-domstolen eller på EU-direktivene om det er noe han ikke finner svar på i forskriftene.

Oppimot TTIP, lurer vi på om lovgivning som stammer fra EU-regelverk kan oppfattes som positivt eller negativt. Der svarer informanten at det er både positive og negative sider. Det positive er at norske bedrifter får større markedstilgang på anskaffelsesområdet. På oppdragsgiversiden, ser han det som positivt at økt konkurranse fører til bedre anskaffelser. Kommunesektoren vil derfor kunne få bedre varer og tjenester, tror han. Enda et positivt aspekt, er at EU har muligheten til å drive forberedelser gjennom forskning før regelverket settes i kraft, slik at når dette kommer til Norge, er det godt gjennomarbeidet.

Det negative informanten bemerker seg ved at lovgivning kommer fra EU, er at kommunesektoren får mindre handlefrihet ved at en har et EU-direktiv en er pliktet til å følge. KS sin oppgave blir da å sikre kommunene handlefrihet. Informantens forståelse er at Norge ikke nødvendigvis har de samme utfordringene som andre EØS-stater. Noen stater har for eksempel større utfordringer knyttet til korrupsjon enn Norge, slik at selv om en i Norge kunne hatt større forhandlingsadgang i anskaffelsesprosesser, blir hensynet til korrupsjonsutfordringer andre steder i EØS-området satt høyt i direktivene. Vi bemerker oss ensartetheten EØS-avtalen og EU-lovgivning har i sin tilknytning til EØS-området her.

Videre, kommer rettsliggjøring av politikk opp som samtaletema. Informanten uttrykker forståelse for at for eksempel en kommunalpolitiker kan ønske å bruke en lokal entreprenør for å sikre arbeidsplasser i kommunen, men dette er ikke lenger lov uten at denne entreprenøren vinner en anbudsrunde, som skal sikre likebehandling og ikke-diskriminering. Det som tidligere kunne vedtas i kommunestyret, har på flere områder nå blitt juss, noe som gjør at man ikke har myndighet til å bestemme dette lenger. Dette kan oppfattes som negativt tror han.

Vi spør så hvordan lokaldemokratiet kan påvirkes av TTIP, da avtalen kan innebære et nytt forvaltningsnivå. Hvilke innspill kommer fra kommunene, og hvordan er diskursen oppimot demokratispørsmålene? Her svarer informanten at han ikke har noen form for kontakt som omhandler dette konkret, og at kontakten heller oppstår i konkrete situasjoner. Allikevel, ser han at det kan være en problemstilling at flere og flere føringer kommer fra EU, WTO eller TTIP som legger begrensninger på kommunenes handlefrihet. I dette utsagnet, legger vi i en tolkning av at det kan være en skepsis knyttet til føringer fra den

internasjonale arenaen grunnet den institusjonelle tilhørigheten til KS, som skal sikre lokale og regionale interesser, bl.a. handlefrihet.

Han forteller også om det nasjonale anskaffelsesregelverket, og at dette er ganske likt anskaffelsesdirektivene. Et anskaffelsesregelverk under EUs terskelverdier, anskaffelser av varer og tjenester under denne verdien, er ikke noe Norge er forpliktet til å ha. Flere av kommunene i Norge er små, og mange anskaffelser er under EUs terskelverdi, forteller han. I avvente av en kommunesammenslåing, kan dette kanskje endre seg, legger han til. Han kjenner riktignok ikke til konkret hva som kan komme ut av TTIP-forhandlingene som kan føre til flere begrensinger enn dagens regelverk. Det han har hørt, selv om han ikke er helt at han ikke har noen forankring på det i KS, er at det prates om en negativ opplisting og en positiv opplisting i forhold til reguleringer av markedsadgang for tjenester. I sikker, og han understreker den negative opplistingen, skal det ikke være mulig å reversere en konkurranseutsatt tjeneste tilbake til egenregi. Om dette skulle være resultatet av forhandlingene, kan dette kunne redusere kommunenes handlefrihet. Dette er typisk noe KS ville kjempet i mot, forteller han. Om en negativ opplisting ville vært tilfelle, ser han det som inngripende og noe som vil kunne flytte makt fra kommunene og oppover, selv om han forstår at en baktanke med det hele er å sikre forutberegnelighet for leverandører.

Vi følger opp på disse tankerekkenes, ved å forhøre oss om informanten ser noen andre negative aspekter ved dette enn begrenset handlingsrom. Der trekker han frem det innkjøpsfaglige skjønnet, som kan vurderer hva som er det mest hensiktsmessige i det enkelte tilfellet, og transaksjonskostnader. Regelverket for offentlige anskaffelser ble oppfattet som utvidet av Forenklingsutvalget, og tolket av bl.a. KOFA som strengt, samtidig som KS opplever, gjennom kontakt med kommunene, en redsel for å gjøre feil og havne i KOFA. Transaksjonskostnadene ved en anskaffelsesprosess blir også betegnet som store av informanten, både for oppdragsgiverne og leverandørene. Han trekker også frem kravene som stilles av regelverket, og at om en ikke følger disse fra leverandørsiden, risikerer man å bli avvist, altså miste anbudet. Transaksjonskostnadene utgjør ca. 4 % av anskaffelsens verdi i Norge, mener informanten å huske fra en rapport av Kommisjonen, noe som gjør dette til det høyeste i Europa.

Tilbake igjen til KOFA, og den frykten noen opplever for å havne der, spør vi om også ESA kan ha en påvirkning på handlingsmønsteret i kommune-Norge. Han opplever at det

er få saker som klages inn for ESA, og at ESA bruker lang tid på å komme med en uttalelse, i motsetning til KOFA. Når det gjelder frykten for KOFA, forteller informanten at det har kommet en endring, der domstolen nå er gitt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyrer i stedet for KOFA, som nå heller kommer med rådgivende uttalelser. Dette kan føre til dårlig omdømme for kommunen, men den kan også møte krav om erstatning. Han tror derfor det først og fremst er KOFA man frykter. Så stiller han et retorisk spørsmål om hvorvidt Norge ville hatt et slikt håndhevelsessystem om en ikke hadde håndhevelsesdirektivene fra EU om offentlige anskaffelser.

Domstolen har mulighet til å kjenne en kontrakt uten virkning om regelverket ikke er fulgt, noe informanten mener kan betegnes som inngripende. Han kjenner imidlertid ikke til noen tilfeller hvor dette har skjedd, og tror det fungerer som et ris bak speilet slik at oppdragsgivere følger regelverket om offentlige anskaffelser.

I en forlengelse av tematikken om rettsliggjøringen av politikk, trekker informanten frem en mulig utfordring hos offentlige innkjøpere: om kommunestyret innstiller at leverandør A er å foretrekke fremfor leverandør B, men regelverket sier at leverandør B skal tildeles anbudskontrakten, kan innkjøperen havne mellom barken og veden. Informanten understreker at det er riktig å gjøre det på denne måten, da dette sikrer upartiskhet og hindrer favorisering av for eksempel en god kjenning eller liknende.

Over på transaksjonskostnadene igjen, blir temaet hvorvidt besparelsen på konkurranseutsettelse kontra egenregi blir seg gjeldende med transaksjonskostnadene. Der kan informanten fortelle at en undersøkelse PWC gjorde på vegne av Kommisjonen viste at transaksjonskostnadene var omtrent de samme, nesten uavhengig av størrelsen på kontrakten. Vi får også opplyst om at direktivene om offentlige anskaffelser per dags dato blir gjeldende over NOK 1,55 millioner for kommunesektorens anskaffelser av kontrakter om varer og tjenester, og NOK 39 millioner for bygg- og anleggskontrakter. Under dette, har man det nasjonale regelverket, hvor Norge står fritt til å fastsette egne bestemmelser. Som nevnt tidligere har imidlertid Norge langt på vei innført et tilsvarende regelverk som i direktivene helt ned til NOK 500.000. På anskaffelser mellom EØS-terskelverdi på NOK 1,55 millioner og nasjonal terskelverdi på NOK 500.000, tror informanten det er mer sannsynlig at administrasjonskostnadene kan spise opp gevinstene ved konkurranse og kunngjøringsplikt. Han forteller at den nasjonale terskelverdien på NOK 500.000 ble satt fordi det ble funnet ut rundt år 2005 at det var her skjæringspunktet mellom

administrasjonskostnader og gevinsten ved konkurranse og kunngjøringsplikt. KS mener at terskelverdien minimum bør prisjusteres til NOK 600.000, og at en bør få en ny samfunnsøkonomisk analyse som ser på hva det ideelle skjæringspunktet mellom administrasjonskostnader og gevinst ved konkurranse og kunngjøringsplikt.

Informanten går nærmere inn på å beskrive hvordan anskaffelsesregelverket i Norge er, ved å dele det opp i tre deler. Del én kommer til anvendelse på anskaffelser med en verdi under NOK 500.000, og har som prinsipp at en blant annet skal ha konkurranse og likebehandling, noe som kan sikres litt mer uformelt enn de andre delene ved for eksempel å ta en telefon til, si tre leverandører, forteller han. Del to, det nasjonale regelverket, går på anskaffelser med en verdi mellom NOK 500.000 og 1,55 millioner/39 millioner, avhengig av om det er kjøp av varer og tjenester, eller bygg- og anleggskontrakter. Det er her mange av anskaffelsene til kommunene ligger, og man har i teorien muligheten til å forhandle her. I del tre, som av informanten beskrives som den "strengeste", blir anvendt på anskaffelser med en verdi som overstiger NOK 1,55 millioner/39 millioner. Det er her EØS-reglene egentlig kommer inn, forteller han. Man har begrenset mulighet til å forhandle i denne delen. Som han også sa tidligere, er reglene ganske like her som der direktivet i utgangspunktet ikke gjelder. Forenklingsutvalget har imidlertid foreslått å gjøre det nasjonale regelverket "enklere", noe som kan bety at reglene for del to vil avvike fra de i del tre.

På spørsmål om denne "forenklingen" også kan sikre lokalt handlingsrom og egenhet, svarer informanten at det er ikke alle bestemmelsene en har i dag som har fungert helt etter sin hensikt, slik som med høye transaksjonskostnader. Han mener at noe dokumentasjon kun har den effekten at det koster tid og penger hos leverandøren og oppdragsgiveren å få det på plass, og at dette er forslått fjernet. Det er sikkert andre hensyn også som ligger bak hvorfor man ønsker et enklere regelverk i del to, legger han til. For KS sin del, er det viktig å sikre den kommunale handlefriheten ved at dersom for eksempel oppdragsgiver ikke forstår hva leverandøren mener i en anbudsrunde, har han mulighet til å ta kontakt med leverandøren og oppklare misforståelsen. Resultatet kan, uten denne muligheten, bli at en blir nødt til å avvise en del tilbud og leverandører. Forenklingsutvalget foreslår at en skal kunne ta kontakt og oppklare eventuelle uklarheter, slik at man får beholdt tilbudet i konkurransen i stedet for å avvise det.

Del to og del tre ble i sin tid utformet likt av pedagogiske årsaker, i følge informanten, slik at en ikke skulle ha to helt ulike regelverk å forholde seg til. Forenklingsutvalgets forslag om forenkling, vil derfor kunne endre det nasjonale regelverket, del to, selv om mye fremdeles vil være likt. Ved frustrasjon over anskaffelsesregelverket, og en tanker om at "dette er EU sin skyld", mener informanten at en må tenke over at Norge selv har valgt å ha del to i lovverket. Han understreker at formålet med anskaffelsesregelverket, anbudsutsettelse og konkurranse, skal føre til bedre anskaffelser, selv om det kanskje ikke er like lett å se dette overordnede formålet.

Intervjuet tar så turen over på anskaffelsesportaler, og hvorvidt en felles transatlantisk anskaffelsesportal er mulig å se for seg. Informanten svarer at han ikke kjenner til noe slikt forslag, men at han vil anta at det kan være noe partene tenker seg. Han kan også se nytten av en slik felles portal. Slik det er i dag, utlyses anskaffelser som havner innunder del tre i regelverket i DOFFIN, som så oversetter utlysningen og sender dette videre til TED. Det er ikke sikkert oppdragsgiver da tenker så mye over at anskaffelsen lyses ut i hele EØS-området. Allikevel sier han at selv om han ikke har jobbet *praktisk* med anskaffelser, så tror han DOFFIN informerer om at anskaffelsen må oversettes eller informerer om at anskaffelsen utlyses i EØS. Det ville vært rart om de som jobbet med det ikke var klar over dette, men når det nasjonale regelverket er så likt EU-direktivene, er det ikke sikkert en reflekterer så mye over at anskaffelsen lyses ut bare i Norge eller hele EØS, bemerker han. Om anskaffelsen også hadde blitt utlyst i det informanten kaller en "global database", er det ikke sikkert det ville fått så store konsekvenser, foruten eventuell oversetting av språket anskaffelsen er utlyst på.

GPA-avtalen trekkes også frem, og informanten forteller at anskaffelsesdirektivene også følger denne avtalen. Han mener også å tro at EØS-terskelverdiene bestemmes av WTO, eller i alle fall har WTOs terskelverdier som utgangspunkt, selv om han ikke er helt sikker.

KS har representanter i Brussel, slik at de har oppdatert seg noe på TTIP, sier informanten på spørsmål om oppdatering på ny informasjon om avtalen. Han ser for seg at KS, men også Norge, kan påvirke uformelle fora der en ikke er representert. KS er med i paraplyorganisasjonen The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), for tilsvarende organisasjoner i Europa. Etter det informanten forteller, har man for eksempel i Tyskland vært aktive gjennom CEMR å påvirke og få TTIP på radaren. Informanten driver

i hovedsak med advokatvirksomhet innenfor KS, og i mindre grad med interessepolitikk. Det han mener er utfordrende og er kritisk til, er den lukkede prosessen.

Til slutt var vi innom ISDS, men der forteller informanten at han ikke har jobbet noe med, eller lest noe om. Uansett, tror ikke informanten ISDS ikke vil kunne ha noen inngripen i Norge, og kanskje heller vil ha en rådgivende funksjon.

Oppsummering av funnene

Funnene fra KS var i hovedsak relatert til anskaffelsesregelverket, og i mindre grad til TTIP-avtalen i seg selv. Kommunenes handlefrihet kommer frem som et viktig tema, og organisasjonens medlemskap på godt over 400 kommuner gir den institusjonelle tilhørigheten til informanten et mangfold av erfaringsbaserte og interessepolitiske innspill på anskaffelsesregelverket. Vi kan oppsummere funnene etter følgende hovedkategorier: (1) varierende kunnskap om TTIP, (2) frykt for KOFA, (3) positivitet til konkurranse innenfor offentlige anskaffelser, (4) begrenset handlefrihet for kommuner, (5) KS og kommunal handlefrihet, (6) rettsliggjøring av politikk, (7) transaksjonskostnader, besparelser og terskelverdier, (8) anskaffelsesregelverkets tre deler, (9) bevissthet og internasjonal handelsportal og (10) "forenkling" av regelverk.

4.2.7. Næringslivets Hovedorganisasjon

NHO er Norges største interesseorganisasjon for bedrifter. Medlemskapet varierer fra små og mellomstore bedrifter, til multinasjonale selskaper av både offentlige og privat eierskap. Representasjon ved lønnsforhandlinger, samt rådgivning, er noe NHO kan bistå medlemmene med. NHO har som formål

[...] at medlemmene får arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter som styrker næringslivets konkurransedyktighet og lønnsomhet, og derved skape grunnlag for en god leve- og livsstandard i et økonomisk sunt og vekstkraftig samfunn.

(Næringslivets Hovedorganisasjon, 2014)

LO og NHO er begge sentrale aktører under tariffforhandlingene, hvor NHO representerer arbeidsgivernes interesser. Et mål er "å sikre en lønns- og prisvekst som ikke er høyere enn i land vi handler med, mer fleksible arbeidstidsordninger og en konkurransedyktig skatte- og avgiftspolitik." (Næringslivets Hovedorganisasjon, 2014a). Det internasjonale fokuset går også ut på å fremme norske selskapers interesser og konkurransedyktighet i utlandet. NHO stiller seg positiv til frihandelsavtaler og liberalisering av markeder, og argumenterer

for at det har bidratt til økonomisk vekst. Handelen med Europa betegnes også som sentral for Norge (Næringslivets Hovedorganisasjon, 2014b).

Videre, blir en konkurransedyktig offentlig sektor og god infrastruktur trukket frem som områder organisasjonen arbeider med (Næringslivets Hovedorganisasjon, 2014a).

NHO har, i motsetning til LO, i større grad felles interesser, verdier og forståelser som høyresiden i norsk politikk. Spesielt regjeringspartiet Høyre og NHO har samarbeidet tett på områder som f.eks. næringspolitikk.

En faglig forståelse vil her være tilstede for informantene våre, med en tydelig interessepolitisk tilhørighet. Organisasjonen bærer likhetstrekk med LO, ved at det representerer en av hovedpartene i arbeidslivet, samtidig som områder som sysselsetting og verdiskaping står sentralt. Da NHO har arbeidsgivere og selskaper som medlemmer, fungerer organisasjonen som en representant for disse og trenger ikke på samme måte å etterleve en politisk føring ovenfra. Forståelsen om at internasjonal frihandel vil føre til et økonomisk utbytte, er lik nyklassisk økonomisk teori.

Funn fra informantene

Etter spørsmål om generell forståelse av TTIP-avtalen, gir informantene et hovedinntrykk om at frihandel er en god ting, ifølge NHO. Frihandel fører til vekst og sysselsetting både i Norge og i verden. Ut fra denne logikken, stiller også NHO seg i utgangspunktet positiv til TTIP. Det er viktig for Norge at det på et internasjonalt marked er mest mulig like kjøreregler for å sikre likebehandling av aktører av ulik størrelse, innleder de med.

Informantene fortsetter med at man primært ville ønsket en omfattende WTO-avtale. Men dette har i praksis vist seg vanskelig å gjennomføre, sett bort i fra avtalen om handelsforenkling, på Bali i 2013. De land som da ønsker en fortsatt oppmykning og liberalisering, har gått videre selv. Informantene trekker også frem at norsk import og eksport i all hovedsak er med USA og EU, og at i slik måte er det naturlig å være med på avtalen, da dette er et marked Norge allerede er en del av.

Informantene trekker frem at det er utfordringer knyttet til TTIP. Hvordan skal man ta stilling til en avtale med ukjente faktorer - hva vil den bety for Norge? Informantene viser til at det er gjort forsøk på å tolke avtalen, både rapport fra NFD og NUPI, samt internasjonale studier. Resultatet er noe sprikende - det er uenighet om nyttegraden til avtalepartene, men også til tredjeland, som Norge. Dette mener informantene at NHO har

en pragmatisk holdning til - det viktigste er at Norge ikke kommer i en situasjon hvor man mister posisjoner på europeisk og amerikansk marked. Og da spesielt på områder hvor det norske avtaleverket med EU (EØS-avtalen) ikke er dekkende. Informantene trekker frem "fisk" som beskrivende element. Hvis EU og USA får frihandel seg imellom på fisk, så er det klart – det vil bli en utfordring for den norske fiskeeksporten. Og de største utfordringene vi ser vil være knyttet til USA. For, hvis europeiske selskaper - med betydning «bedrifter fra EU» - får bedre betingelser enn norske bedrifter, så kan det være stor utfordring også i de sektorer som Norge er sterke. Selv små utslag på tariffen kan være utslagsgivende i hard konkurranse, trekker de frem.

Informantene viser videre til, uten tillegsspørsmål fra intervjuere, at de ser på harmonisering av regler på en positiv måte. At USA og EU forhandler om å gjøre handel lettere synes de er bra. Selv om de mener det er mer sannsynlig med gjensidig anerkjennelse av lovverk og standarder, vil dette over tid kunne legge premisset for mer samarbeid, som igjen vil føre til mer lik regelutvikling. Samtidig som informantene knytter positive assosiasjoner til TTIP, skjuler de ikke at de også ser potensielle utfordringer for Norge - hvis man forholder seg passiv. Informantene trekker frem viktigheten av hvordan Norge knytter seg til avtalen. De uttaler at selv om man forholder seg til EUs regelverk gjennom EØS-avtalen, gir ikke det nødvendigvis automatisk markedsadgang til USA - og påfølgende norsk eksport - ved en TTIP-avtale. Den mest nærliggende løsningen mener informantene vil være en bilateral avtale med USA, alternativt en tilslutning til TTIP med overgangsordninger. Dette mener de viser viktigheten av å være med, heller enn å stå utenfor.

Informantene trekker videre frem at også innad i organisasjonen er det ulike forventninger og bekymringer knyttet til avtalen. Dette er et resultat av de ulike næringene NHO representerer. På spørsmål om hvilke næringer dette innebærer, fremlegger informantene at bl.a. "industrien" har sterke offensive interesser. Det de omtaler som "den landbruksbaserte verdikjeden", hvor bedrifter som Nortura, Tine og Orkla hører inn under, føler et behov for den beskyttelsen tollvernet og tilsvarende mekanismer medfører for å sikre matindustriens behov for innenlandske råvarer og kunne konkurrere med utenlandske varer. De er dermed mer skeptiske. Informantene viser til at de forstår denne skepsisen, men at NHOs overordnede standpunkt vil være å prioritere økonomien som helhet, og det Norge faktisk tjener penger på. Dette er hvorfor de er grunnleggende for frihandel og nedbygging av

tollbarrierer, konkluderer de. Samtidig mener de at den landbruksbaserte verdikjedens spesielle behov må ivaretas ved internasjonale handelsforhandlinger.

Etter dette kommer det relativt klart frem at NHOs grunnstilling i etnografisk forstand retter seg mot en markedsvennlig verdiforståelse i økonomisk og forvaltningsmessig stand. Vi fortsetter så intervjuet med undersøke hvordan de som en interesseorganisasjon jobber opp mot forvaltningen, gitt at Norge ikke er en avtalepart i forhandlingene om TTIP, og at NHO har et klart ønske om å operere innenfor dette frihandelsområdet.

Informantene opplyser om at de mest av alt prøver å innhente informasjon. Dette gjør de gjennom "å snakke og høre". De benytter seg av tilgjengelige muligheter, som omfatter både Kommisjonen, US Chamber of Commerce, USTR og Business Europe. Dette skiller seg ikke fra hva de andre gjør, mener de, og henviser til blant annet LO. Opplevelsen til NHO er at de norske myndighetene også er tilstede i disse forumene. Informantene viser til at de aktivt "snakker" til Regjeringen, ved at de ber dem holde seg oppdatert, posisjonere seg og starte diskusjoner med forhandlingspartene om tilknytningsformer, slik at man ved en avtaleinngåelse stiller langt fremme i køen for å forhandle om "å bli med på dette".

På spørsmål om de anser forvaltningen som godt forberedt på det området, samt hvilken avtale de helst ville ønske, svarer informantene at de opplever at norske myndigheter tar dette på alvor, og at det for mange ukjente faktorer til å kunne svare spesifikt. Det kommer an på "hva som gir oss handlingsrom og forhandlingsrom" mener de. Det kommer også an på hva andre land velger å gjøre. En må tenke taktisk. Informantene trekker også frem at det er viktig å få med akademia på et tidlig tidspunkt, slik at jurister og statsvitere kan gå inn å se på hvilke muligheter en har - som ivaretar våre offensive og defensive interesser.

Vi følger opp med å spørre om det ikke er vanskelig å være offensiv, men samtidig vente på at forhandlingene skal kulminere i en avtale? Til dette svarer informantene at det er en stor utfordring. Informantene relaterer det til den norske "utenforskapen" jfr. medlemskapsdebatten i EU, som NHO i stor grad har lagt fra seg, selv om de ikke har endret standpunkt. Informantene mener at det i det ville vært mer hensiktsmessig å være med rundt forhandlingsbordet - når de først er medlem i Det indre marked. Problemet er at EØS-avtalen ikke åpner for å delta i frihandelsforhandlinger med tredjeland. Informantene følger opp med å påpeke at EØS-avtalen, med sin dynamikk, er den nest beste løsningen. Dette medførte at vi stilte spørsmål om hvorvidt de mente de norske nasjonale ekspertene ikke var så virkningsfulle som de kanskje kunne vært. Informantene mente at de nasjonale

ekspertenes fungerte godt innenfor de rammene EØS-avtalen åpner for, men viste til at de kan ikke delta i EUs forhandlinger med tredjeland og at de derfor ikke var et godt virkemiddel for Norge.

Vi gikk så over til å spørre mer spesifikt hvordan informantene trodde at TTIP ville påvirke norsk forvaltningspraksis. På et overordnet plan mente informantene at en harmonisering av regler, standarder osv., over tid vil påvirke Norge - og at det vil kunne være en god ting. Et resultat av harmonisering, mente de, kunne gjøre det enklere for norsk eksport, gjennom at man leverer til ett marked, og slipper å ha doble produksjonslinjer for EU og USA. Igjen påpekte de at det var uheldig at man ikke var med i forhandlingene, da man ikke kunne være med i prosessen med å påvirke beslutninger som gjelder harmonisering av regler og standarder.

En naturlig forlengelse av spørsmålet, og samtidig et av argumentene til de som er i mot TTIP-avtalen, er at man er bekymret for at makt skal flyttes ut av de nasjonale parlamentene og over til "midt-Atlanteren", hvor makten vil være redusert til byråkrater og konsernledere. På denne bekymringen kommenterte informantene at de mener denne forståelsen av TTIP-avtalen er en misforståelse. På samme måte som før, vil lovgivningsprosessen i sin helhet foregå hos de ulike avtalepartene. I forhold til RCB, som det er snakk om, vil man måtte forstå som mer et koordinerende organ - et forum for samarbeid - mener de. De tror ikke harmonisering av reguleringer vil skje med det første, og ser derfor behovet for kommunikasjon mellom avtalepartene hvor man analyserer utforming av standarder og reguleringer. Med tiden kan det være snakk om harmonisering, selv om man skal være forsiktig med å konkludere for tidlig. Dette mener de vil være en god idé, også for Norge sin del ettersom de ønsker at handel og investeringer skal fungere "mest mulig knirkefritt". Utfordringene ligger i hvordan Norge skal forholde seg til dette som utenforstående og klare å tilpasse seg TTIP.

Samtalen gikk videre om regulativt samarbeid, hvor harmonisering og gjensidig anerkjennelse er sannsynlige resultater. Vi stilte spørsmålet om harmoniseringen av reguleringer mellom avtalepartene kunne bli omfattende på sikt. Der svarer informantene at det er viktig å forstå rammevilkårene for en slik reguleringsutvikling. Terskelverdien innenfor reguleringen om offentlige anskaffelser er det for eksempel ikke bare for avtalepartene å "gjøre noe med" etter som det passer dem. GPA er en avtale både EU og USA har signert, sammen med en hel rekke andre land. Ja, partene kan bygge videre på

denne ved å for eksempel bli enige om å *senke* terskelverdien, men de vil bryte GPA-avtalen om de velger å legge terskelverdien *over* det som er bestemt i GPA. Informantene forstår det derfor slik at TTIP ikke vil være den eneste arenaen hvor avtalepartene kan bli enige om reguleringer rundt offentlige anskaffelser.

En intern diskusjon mellom informantene begynner like etter denne tankerekken, hvor den ene informanten ser mulige konsekvenser av TTIP som gode for Norge: om EU klarer å fjerne "Buy American Act" i deres forhandlinger om markedstilgang og likere konkurransevilkår på det amerikanske markedet, vil norske tilbydere også få bedre konkurransevilkår i USA ved at deres favorisering av amerikanske tilbydere forsvinner. Denne forståelsen bekrefter den andre informanten. Allikevel vil dette kunne innebære resiprositet, hvor amerikanske leverandører skal få tilgang på det europeiske markedet. Selv om EFTA-statene, minus Sveits, er integrert i EØS, har ikke EU myndighet til å regulere disse statenes forvaltningspraksis utenfor bestemmelsene i EØS-avtalen.

På spørsmål om demokratidebatten, og forståelsen av om at TTIP vil medføre enda et forvaltningsledd over det nasjonale nivået i Norge, uttrykker informantene at de ikke tror dette vil være tilfellet. EU-prosessen må gå sin gang, og ha godkjenning fra bl.a. Europaparlamentet. Om ikke Europaparlamentet er enige i det Kommisjonen legger frem, må de tilbake til forhandlingsbordet. De bemerker seg her at tiden det tar for å få igjennom et direktiv er lang, noe som kan være en medvirkende faktor i hva det forhandles om. Som en oppfølging til overstående uttalelse, trekker vi frem temaet om den nylige revideringen av Innkjøpsdirektivet. Informantene plukker opp tråden, og forteller at denne revideringen skal gjennomføres i alle EU-land innen midten av april, 2016. Departementene jobber mot den samme datoen, mens NHO jobber med en uttalelse i forbindelse med høringen av revideringen.

Informantene forteller også hvordan NHO, gjennom Business Europe, har pratet med europaparlamentarikkere. De har også møtt "Internal Market Comitee" og lederen for Europaparlamentets IMCO-gruppe (Internal Market and Consumer Protection) og pratet om implementeringen og etterlevelsen av direktivet. Dette har også vært en mulighet for å forstå direktivene og hva man kan og ikke kan gjøre, forteller informantene.

De forteller også at den britiske regjeringen allerede har gjennomført endringen i Innkjøpsdirektivet. Dette blir begrunnet i at oppdragsgivere og leverandører er enige, og at det ikke har vært store diskusjoner. Den "britiske NHO", Confederation of British Industry

(CBI), samarbeider tett med den britiske regjeringen, og er derfor godt orientert om saken, noe som gjør at prosessen går enklere ifølge informantene. Storbritannia gjennomfører regelverket og er deretter opptatt av det informanten kaller "best value for money" og "world class procurement". Her aner vi kanskje et hint av det markedsvennlige preget til NHO, hvor en stor offentlig sektor og statlig innblanding i markedet blir sett på med skepsis. Offentlige anskaffelser blir også betegnet som en ordning som sikrer god kvalitet til en rimelig penge. Informantene mener at denne farten må til, også i Norge. Med en etnografisk tilnærming, er den markedsvennlige siden til NHO her utslagsgivende ovenfor Innkjøpsdirektivet, der kostnadseffektivitet betegnes som positivt.

Grunnet dette engasjementet rundt det reviderte Innkjøpsdirektivet og kontaktnettverket til NHO, lurte vi på om revideringen av utformingen og initieringen av lovverk var blitt hemmet av forhandlingene rundt TTIP. Svaret vi fikk var "Nei, absolutt ikke". Vi stilte så oppfølgingsspørsmål om hvorvidt dette ble nevnt i noen kontekst, og da var svaret også "Nei, ikke i den juridiske konteksten i forhold til direktivet. Aldri hørt det".

Vi følte det var naturlig å forhøre oss om hvorvidt informantene trodde det reviderte Innkjøpsdirektivet ville bli endret som en konsekvens av TTIP med det først, og der var svaret at de ikke trodde det ville gjøre det.

Informantene går så tilbake til å prate om hva regelverket om offentlige anskaffelser er, og betegner det som et verktøy for å gjennomføre offentlige anskaffelser fra planlegging til tildeling. Også på områder som kontakt med leverandører og gjennomføringen av kontrakten har man gått et stykke, forteller informantene, hvor de gjennom Business Europe har forklart til Kommisjonen at de ønsker større mulighet for oppdragsgiver til å kunne kommunisere med leverandørene. God dialog i forkant av en konkurranse kan minimere muligheten for klager i etterkant. Informantene legger til at endringer i kontrakter om offentlige anskaffelser som tildeles er mulige, men at de ikke skal være for store, for da må de ut på anbud igjen. Derfor har mindre endringer vært mulige, men så fort endringene er gjort, kan ikke kontrakten endres igjen i løpet av kontraktens livsløp. Dette forstår informantene som en utfordrende ordning.

Informantene begynner å diskutere seg i mellom, denne gangen om hvor villige EU, Norge og andre tredjeland er for å åpne for amerikanske tilbydere i et anskaffelsesmarked. Innvendingene går mot at det europeiske markedet er så åpent og andre markeder er så lukkede, slik de beskriver det. Innad i EU er situasjonen delt om tredjeland (m. unntak av

USA), hvor noen ønsker resiprositet, mens andre ikke ønsker det. I Business Europe nevnes det også at det var uenighet i forhold til tredjeland. Så vidt informantene forstår, har denne debatten blitt lagt på is, da de ikke har hørt noe mer gjennom Business Europe. Skandinaviske stater skal visstnok være på siden med bl.a. Tyskland og Storbritannia, som mener at det ikke skal demmes opp for tredjelandsaktører.

Det kommer også frem at anskaffelsesregelverket til EU har som intensjon å sikre flyt av tilbud over landegrensene, men at det i realiteten har ført til større flyt over kommunegrensene. En bemerkning informantene har gjort seg, er at når selskaper begynner å tilby på tvers av landegrensene, etablerer de seg gjerne som norske, spanske eller amerikanske selskaper, avhengig av hvilket land de etablerer seg i. Det kan derfor være vanskelig å se hva slags selskap en har med å gjøre, og hvorvidt leveranser innenfor offentlige anskaffelser kommer fra en norsk aktør, eller en annen nasjonal tilhørighet. Dette går utover statistikken, mener informantene.

Tenders Electronic Daily (TED), som har en forvaltningspraktisk tilknytning til Database for offentlige anskaffelser (DOFFIN), legges frem av oss under intervjuet som en felles offentlig portal for offentlige anskaffelser. Vi informerer også om at USA ikke har én slik portal. Spørsmålet vi stiller utfra disse forutsetningene, er hvorvidt en felles transatlantisk anskaffelsesportal er et mulig resultat av TTIP. Informantene hos NHO avfeier ikke denne tanken, og forteller at Norge har én portal, DOFFIN, mens Sverige har flere. Dette er fordi Sverige ønsker flere private initiativ og fordi det skal være det private som skal få lov til å utvikle dette markedet, begrunner de. Selv om de mener DOFFIN er bra, har det kommet flere alternative plattformer, som har ulike funksjoner utover det DOFFIN har. For eksempel er det mulighet for å abonnere på utlysninger tilpasset virksomheten en opererer innenfor. NHO mener DOFFIN er en utmerket database for utlysning, men kunne tenke seg flere innleveringsportaler, hvor informantene understreker det private initiativet. Samtidig understreker de nødvendigheten for muligheten hvor leverandører kan nå ut til hele markedet uavhengig av om man bruker plattform A, B eller C. Det er denne konkurransen mellom plattformene de ønsker, da dette kan generere bedre produkter for leverandører å velge mellom. TED og DOFFIN beskrives på den andre siden som gode for oppdragsgiverne, men også i forhold til at leverandørene slipper å oppsøke flere portaler, slik som i Sverige.

Tilbake igjen til TTIP, uttaler informantene at de ikke utelukker en felles anskaffelsesportal. USA har flere anskaffelsesportaler, også innad i delstatene, noe som kan gjøre det vanskelig å orientere seg i, selv om det beskrives som større tilskudd av det private initiativ. Betalingsmetodene trekkes i denne sammenheng inn i forhold til gjennomføring av offentlige anskaffelser, hvor det i EU er tilrettelagt for elektronisk betaling, mens det i USA fremdeles benyttes sjekk i stort omfang. De tenker seg at amerikanerne kan komme til å legge om på dette området for å kunne konkurrere i Europa.

Intervjuet går så over til å snakke om ISDS og BITs og hva informantene i NHO tenker om disse ordningene. NHO mener dette er noe en bør ha og at det har vært en av NHOs handelspolitiske fanesaker gjennom mange år, men informantene understreker at ISDS og BITs ikke gir investorer anledning til å "blande seg opp i statens helt åpenbare rett til å regulere". Det er kun ved tilfeller som overgrep fra statens side skal denne ordningen være til for. Når norske investorer får beskyttelse i andre land ved bilaterale avtaler, får andre lands investorer beskyttelse i Norge og. Samtidig, forklares det at norske selskaper ikke i noen særlig grad har vært involvert i noen saker av temaet ISDS angår. Ekspertene informantene har forholdt seg til er klare på at det er en grei balanse mellom bedrifter og stater når det gjelder hvem som vinner sakene. En ankemulighet blir nevnt av eksperter som en mulighet, noe Kommisjonen vurderer for sine avtaler med ISDS.

Grunnen til at EU og USA finner ISDS relevant, tror informantene har å gjøre med ambisjonene for TTIP. Ikke bare for en velfungerende frihandelsavtale, men for en slags "gullstandard" for fremtidige handelsavtaler. Informantene tolker også dette som en ordning EU og USA må være med på om de skal kunne selge nytteverdien av ISDS. I hovedsak kan ISDS sees som et ris bak speilet for statene slik at de ikke handler vilkårlig. ISDS ikke er et verktøy for å endre lovgivning. Oppimot grunnloven, og eventuell suverenitetsavsigelse, har det tidligere eksistert en uenighet om BITs. Juridiske eksperter har slått fast at BITs ikke er grunnlovsstridig, noe regjeringen også legger til grunn, forteller informantene.

På spørsmål om "chilling-effekten" og muligheten en mekanisme som ISDS kan ha på stater sin evne til å utforme egen lovgivning, mener informantene at staten fremdeles kan regulere slik en hver stat har rett til og at ordningen vil være til for å sikre likebehandling av alle investorer. De mener at frykten for at investorer skal kunne gå inn og påvirke eller

skape frykt for endrede regler som går på for eksempel helse og miljø i høy grad er ubegrunnet om en ser på hvordan BITs fungerer og hvilke avgjørelser som faktisk fattes.

Oppsummering av funnene

Gjennom intervjuet av en organisasjon som representerer kommersielle aktører, arbeidsgivere, og deres interesser, legger verdier som handlefrihet for markedsaktører, friere flyt av varer, tjenester og produksjonsmidler til grunn for uttalelsene til informantene. Funnene vil derfor være basert på dette og informantenes forståelse av samfunnet. Dette var i hovedsak en positiv tilnærming til TTIP, og en kan oppsummere funnene våre i følgende kategorier: (1) frihandelens og reguleringssamarbeidets positive aspekter, (2) utfordringer knyttet til ulike sider ved norsk næringsliv, (3) uformelle arenaer for å orientere seg om, og påvirke TTIP-forhandlingene, (4) en regjering og forvaltning som er godt oppdatert på TTIP, (5) utfordringer for Norge av å stå utenfor EU oppimot TTIP, (6) GPA-avtalens viktighet for TTIP, (7) revideringen av Innkjøpsdirektivet, (8) effekter av antall anskaffelsesportaler og (9) ISDS som ordning.

KAPITTEL 5: Analyse

Forskningsspørsmålet til denne oppgaven er som sagt:

Hvordan kan TTIP påvirke norsk forvaltningspraksis?

For å svare på forskningsspørsmålet, vil følgende delspørsmål være i fokus:

- *Hvordan kan offentlige anskaffelser, med fokus på EUs Innkjøpsdirektiv i Norge, bli påvirket av TTIP?*
- *Hvilke endringer kan Norge måtte forholde seg til eller gjennomføre for å overholde EUs Innkjøpsdirektiv etter TTIP?*
- *Hvilke positive og negative konsekvenser kan dette medføre?*

I dette kapitlet settes oppgavens forskningsspørsmål opp mot utdrag fra forhandlingene og funnene fra informantene, og analyseres videre opp mot teoriens perspektiver i relasjon til Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Gjennom å gjøre dette søker vi å vurdere hvordan norsk forvaltningspraksis påvirkes. Innledningsvis kan vi vise til en forståelse av at det er mange faktorer som spiller inn. Det som fremstår som rimelig klart, er at hvis avtalen blir signert, vil det over tid medføre forandringer – ellers ville man ikke forhandlet. Fra starten av analysen ønsker vi å belyse hvilke utfordringer en slik avtale medfører i et bredt spekter. Særlig kommer det til syne en klar fremtoning som avhenger av politisk grunnsyn. Motstandere er i mange tilfeller tilhørere av et annet økonomisk system enn hva tilhengere av TTIP er. Avtalen vil fra vår del søkes å diskuteres fra et verdinøytralt ståsted, hvor vi fokuserer på avtalens konsekvenser relatert til forskningsspørsmål gjennom delspørsmålene.

Vi vil skille mellom *før* og *etter* en eventuell avtaleinngåelse, hvor hovedvekten vil være relatert til en realisert TTIP-avtale mellom avtalepartene, EU og USA. Grunnet Norges forhold til EU gjennom EØS-avtalen, vil analysens fokus prioritere en nærhet til EU fremfor USA. Analysen vil videre vise til et skille mellom kortsiktige og langsiktige endringer. Med utgangspunkt i utviklingen europeisk integrasjon har hatt fra Det europeiske kull- og stålfelleskap (EKSF) til Den europeiske union (EU), kan følgende modell være illustrerende for hvordan det transatlantiske frihandelsområdet kan utvikle seg: Frihandelsområde --> Tollunion --> Fellesmarked (i EU: Det indre marked).

For Norges del medfører forhandlingene utfordringer knyttet til omfanget av avtalen, hvordan man skal knytte seg til avtalen, hva TTIP vil bli, og ikke minst hvordan TTIP vil utvikle seg over tid. Denne oppgaven har til nå redegjort for teorier, strukturer og tolkninger som viser seg relevante for å analysere og forklare denne problematikken. Selv om en oppgave vedrørende TTIP kan inneholde mange ulike abstraksjoner av analytisk tilnærming, har denne oppgaven vært knyttet til norsk forvaltningspraksis, gjennom det valgte forskningsspørsmålet og underliggende delspørsmål. Når det er sagt, vil det også bli trukket inn andre relevante hensyn, uten at de nødvendigvis forfølges inngående. Dette gjøres dels for å vise til bredden av ulike hensyn som viser seg relevante, men også i håp om å invitere leseren til å forfølge noen av de momenter som ikke blir etterfulgt i denne oppgaven.

På grunnlag av de funnene vi har gjort, har vi valgt å dele inn analysen i fire deler. Oppbygningen av analysen vil derfor være følgende: først vil vi analysere det overnasjonale rammeverket til TTIP. Dette retter seg bl.a. inn mot hvordan regulerings samarbeidet i TTIP kan karakteriseres. Deretter går vi inn på Innkjøpsdirektivet, og trekker frem ulike momenter og forståelser for å avgjøre hvorvidt det er sannsynlig at direktivet revideres og Norge påvirkes. I den tredje delen går vi inn på frysing av lovgivning i Norge, og analyserer dette oppimot TTIP. Til slutt blir innkjøpsportaler, eller databaser, analysert som en mulig påvirkning på anskaffelsesregelverket og forvaltningen. Konklusjon og anbefalinger vil følge av analysen, og vil knytte oppsummere innholdet i analysen, samt gi et mer kortfattet svar på forskningsspørsmålet og dens underspørsmål.

5.1. TTIPs rammeverk

Utfordringene TTIP medfører er av praktisk og akademisk karakter, både når den forhandles og når den eventuelt skal implementeres. Allerede innledningsvis betrakter vi at forhandlingene om TTIP resulterer i mange ulike forståelser - som legger premisset for mange ulike forventninger - som igjen er utgangspunktet for ulikt syn på konsekvenser. TTIPs påvirkning på norsk forvaltningspraksis viser seg da å være av svært ulik karakter, alt etter hvem en spør. Vi ønsker innledningsvis å komme noe av denne problematikken til livs ved å starte analysen med et delkapittel om *reguleringer* i en TTIP-kontekst. Etter det, vil vi gå over til å analysere det overnasjonale aspektet som TTIP forhandles i. Gjennom å starte analyse-kapittelet med å etablere en felles forståelse av TTIP, søker vi å skape et nødvendig utgangspunkt for analysen i de påfølgende underkapitlene på våre premisser.

5.1.1. Reguleringer i TTIP

Frihandelsområder må nødvendigvis bli gjenstand for reguleringer, noe spill-teorien og den europeiske integrasjonen illustrerer behovet for, da man ikke kan være sikker på hva motparten foretar seg før og når en selv åpner markedet sitt. I en slik avtale vil det også være særdeles viktig, ut over den tilliten man må gi, å opprette mekanismer for å sørge for at felles regulering blir etterfulgt, samt organer som tar seg eventuelle brudd på avtalt praksis, som f.eks. nye ikke-tariffære handelshindringer. Inntrykket er imidlertid at TTIP som avtale også utfordrer og utvider det tradisjonelle synet på en frihandelsavtale. Denne forståelsen får vi også støtte på av informantene fra Handelspolitisk avdeling i Nærings- og Fiskeridepartementet som uttaler "[...] hvis de lykkes [...] blir [TTIP] en avansert og mer moderne form for frihandelsavtale". Gjennom blant annet å inkludere et ønske om felles regulering på tvers av de økonomiske stormaktene EU og USA, ser vi at det er ambisjoner ut over det normale, der samarbeid rundt, og harmonisering av reguleringer, er mer fremtredende i fellesmarkeder. Dette i seg selv kan forstås på mange måter. Det kan ha politiske stormakts-implikasjoner, men også rene økonomiske hensikter. Ofte vil det være en kombinasjon av begge - sett opp mot deler av kritikken, samt redegjørelsen av internasjonale relasjoner som kontekstuel bakteppe.

I relasjon til TTIP, vil en umiddelbar harmonisering av regelverk og markeder etter avtaleinngåelse, kreve at hver avtalepart må deregulere først, for så å re-regulere sin nasjonale lovgivning - negativ integrasjon fulgt av positiv integrasjon. Komparativt kan vi se dette i relasjon til perioden etter Roma-traktaten som etablerte European Economic Community (EEC) i 1958. Negativ integrasjon fulgt av positiv integrasjon ble gjort for å sørge for lik utvikling av reguleringer hos alle avtaleparter. Dette krevde en revisjon av hver stats reguleringer på de aktuelle områdene.

Selv om Government Procurement Agreement-avtalen (GPA) ligger til grunn for begge forhandlingspartene i TTIP i forhold til offentlige anskaffelser, så ser man blant annet i funnene, at det er store forskjeller på anskaffelsesprosedyrer, regler, standarder og reell markedsadgang i USA og EU. På bakgrunn av at både EU og USA har underskrevet GPA-avtalen, kan det være sannsynlig å hevde at man ønsker å gå lengre enn det GPA-avtalen i dag åpner for i relasjon til regulering av offentlige anskaffelser.

Allikevel mener informantene fra NHO, NFD og LO at påstanden om at man ved en avtaleinngåelse vil *harmonisere* regelverk og markeder, er lite sannsynlig. Setter man dette

komparativt opp mot nyfunksjonalismens og intergovernmentalismens forklaring på utviklingen fra Det europeiske kull- og stålfelleskap (EKSF) (1952) til EU og det indre marked (1993), er positiv integrasjon både tidkrevende og vanskelig. EU, en union bestående av 28 stater, praktiserer vetorett hva gjelder ny primærlovgivning, og i *sensitive saker* må Rådet ha enstemmighet ved endring av sekundærlovgivning, noe TTIP kan medføre etter avtaleinngåelse.

Det våre informanter gjennomgående anser som en mer plausibel løsning med det første, er om man fjerner Non-Tariff Barriers mellom EU og USA gjennom *gjensidig anerkjennelse* av hverandres lovverk og standarder. Dette tilsier at man ved forskjellig produkt-, tjeneste- eller prosesskrav, anerkjenner f.eks. motpartens sikkerhetstester som likeverdig til sine egne, selv om man har ulike måter å gjennomføre sikkerhetstester på. Biler har i EU og USA forskjellige sikkerhetstester - de har også forskjellige krav til blinklys. Selv om amerikanske bilfabrikanter er underlagt en annen metode for sikkerhetstester enn den europeiske New Car Assessment Programme (NCAP) kan resultatet, sikkerhetsmessig, være fullt på høyde med den europeiske, eller vice versa. Dagens situasjon tilsier at biler som produseres i Europa, som også selges i USA, krasjtestes både etter europeiske og amerikanske sikkerhetsstandard. Dette medfører en ekstrakostnad for selskapene og kan forstås som en Non-Tariff Barrier (NTB). Som nevnt er krav til blinklys forskjellig i USA i forhold til EU. I USA kan de være integrert i bremselysene, det kan de ikke i EU. Dette tilsier at en amerikansk bilprodusent må ha to produksjonslinjer - en for USA og en for EU. Dette er ett av mange eksempler på det man i mange sammenhenger omtaler som *senkning* av standarder, men som i realiteten er en *endring* av standarder. Således kan deler av grunnlaget for en TTIP-avtale virke rasjonelt ut fra et kostnadsperspektiv, da redusert kostnad for produsent, fører til redusert pris for konsument². Et annet eksempel, relatert til senkning av matstandarder, viser til eksporten av østers fra EU til USA. Her har amerikanske myndigheter krav om at vannet østersen dyrkes i skal testes for toksiner. Her tester EU i stedet østersen i seg selv. Forskere viser til at begge metoder er likeverdige. Likevel kan ikke europeiske østersprodusenter eksportere til USA grunnet forskjeller i matvarestandarder (European Commission, 2015j).

Dette er blant annet noen av Non-Tariff Barriers (NTBer) TTIP ønsker å rydde opp i ved avtaleinngåelse. Teoretisk sett kan dette virke som enkle eksempler, og isolert sett

² For en mer inngående beskrivelse av økonomiske virkninger av TTIP, se Hege Medin og Arne Melchior. 2013. "Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA"

uviktige, men legger man sammen de ulike NTBene kan det illustrere rasjonaliteten utfra et økonomisk og praktisk hensyn - man fjerner "unødige" fordyrende elementer.

Kommisjonen kaller blant annet dette "cutting red tape", som skal gjøre det enklere for eksportbedrifter i EU å nå amerikanske markeder (European Commission, 2015d). Ifølge informantene fra NHO er dette en positiv konsekvens av TTIP sine reguleringer "...[..] ideelt sett, vil jo Norge som et lite land, ønske mest mulige like kjøreregler for alle". Det kan også illustrere logikken i likevektsmodellen - hvor økt konkurranse fører til vekst og senere likevekt og utjevning. Uansett, vil dette også kunne være starten på negativ integrasjon av markedet med påfølgende behov for positiv integrasjon gjennom det nyfunksjonalismen kaller spill-over, som vi kommer tilbake til i underkapittel 5.1.3. Forøvrig vil de resultatene relatert til komparative fortrinn ta mindre hensyn til næringer som ikke er konkurransedyktige, da det er mer økonomisk rasjonelt for en stat å importere de varene man ikke er kan produsere med konkurransefortrinn, fra andre land.

Kritikken av nyklassisk økonomisk teori, og dens bruk av bl.a. forklaringsmodellen generell likevektsanalyse, vil imidlertid sette spørsmålsteget ved hvorvidt en utvikling går mot prediksjonene modellen kommer med for TTIP. Færre handelshindre og større markedsadgang kan føre til større utslag av økonomisk ulikhet, og det er ikke nødvendigvis slik at prediksjonene til generell likevektsanalyse slår ut slik det er tenkt, slik som økonomisk utjevning i EU-statene er et eksempel på. Innføringen av Den økonomiske og monetære union (ØMU) er et godt eksempel på hvordan likevektsmodellens mangler kommer til syne, der blant annet periferilandene har større utfordringer knyttet til sin økonomiske situasjon, hva gjelder utjevning. Forbeholdene generell likevektsanalyse tar, er ifølge Krugman urealistiske, og vil sjelden være til stede (Krugman, 2012). Som informanten fra For Velferdsstaten uttrykker det: "Likevektsmodellens antakelser i økonomiske teorier, oppfører seg *mer* likevektig enn kjemiske komponenter". I dette leser vi en kritikk av etterlevelse av økonomiske teorier, hvor det tilstrebes lovmessigheter på lik linje med naturvitenskapen. Piketty understreker at økonomifaget også er en samfunnsvitenskap, hvor samfunnsfenomen vanskelig lar seg predikere og beskrive av lovmessigheter (Piketty, 2014: 58 -59).

Til nå kan vi betegne de grunnleggende og foreløpige intensjonene for TTIP er å fjerne handelshindringer. Handelshindringer, som vi har sett, kommer som både tariffære- og ikke-tariffære handelshindringer. Hensikten til TTIP er å fjerne reguleringer (negativ integrasjon) som legger "unødvendige" restriksjoner og kostander i vare- og tjenestehandel

mellom USA og EU. Utfordringen, men også store deler av kritikken, kommer når man i mange henseende kan omtale retten til å utøve politikk i enkeltstatene som en handelshindring. TTIP kan, gjennom felles regulering av lovverk og standarder, i mange tilfeller legge begrensninger på staters mulighet til å utforme egen lovgivning gjennom å fatte og overholde vedtak om felles lover og regler i et overstående organ, som RCB (positiv integrasjon). Attac kritiserer TTIP-avtalen, og impliserer et demokratisk underskudd som resultat. Informanten fra For Velferdsstaten betegner også TTIP som en avtale som innebærer suverenitetsavståelse, også for Norge.

Foruten hemmeligholdet av forhandlingsprosessen er også kritikerne opptatt av at harmoniseringen kan gå på bekostning av Helse-, Miljø- og Sikkerhetslovgivning (HMS), hvor et *minste felles multiplum* blir resultatet av en avtaleinngåelse (Olsson 2014, 7. mars 2014). Dette tilsier at man på tvers av medlemsstatene innfører den minste restriktive lovgivningen fra hver av avtalepartene, for å legge opp til blant annet et i stadig større grad markedsstyrt arbeidsmarked, mer privatisering og stadig svakere miljølovgivning. Implisitt i dette kan en frykt om at det økonomiske systemet som Vesten er bygd på i dag, et nyliberalt paradigme, tilspisses i stadig større grad, og dermed føre til et "race to the bottom" og utfordre bunnlinjen man har i samfunnet, til fordel for markedskreftene.

5.1.2. Forståelse og misforståelse - tillit og mistillit

Kritikken av TTIP-avtalen er på mange måter enkel å forstå. *Senkning* av standard relateres ikke bare til å anerkjenne hverandres østerstester, blinklys eller krasjtester. Det mange kritikere peker på er blant annet demokratisk underskudd, Investor-State Dispute Settlement (ISDS), og ikke minst hemmeligholdet avtalen forhandles under. Samtlige informanter betegner informasjonen rundt forhandlingsrundene, dokumenter og forhandlingsresultater som svært tilbakeholden for andre enn de to avtalepartene. NFD viser til at man bl.a. gjennom EØS-avtalens rammeverk og de møter man har gjennom denne, får frem en del informasjon fra EU, men langt fra fullstendig. Ved samtaler med USA er det svært vanskelig å få ut informasjon om forhandlingsposisjoner. Dette tilskrives av Senter for Europarett informant at man tradisjonelt har vært restriktive med informasjon vedrørende handelsavtaler. I forhold til handelsavtaler kan dette være forståelig, da man ikke alltid "kan røpe sine posisjoner". I relasjon til TTIP, som har implikasjoner så vel politisk som økonomisk, kan man forstå den misnøye som brer seg i

EU når man bevisst tilbakeholder informasjon fra folkevalgte, byråkrater, offentlighet og fagbevegelse. Denne forståelsen deler også informantene fra Senter for Europarett:

Det kanskje hyppigst kritiserte ved disse handelsavtalene er mangelen på gjennomsiktighet, som er særlig viktig når de inneholder mer enn bare tariffier. Mangelen på gjennomsiktighet i forbindelse med forhandlingen av ACTA-avtalen var det som gjorde at EU-parlamentet tok livet av den.

Vi oppfatter blant flere av informantene at den svært begrensede åpenheten kan slå ut som kontraproduktiv for avtalens forhandlingsprosess. Bildet som blir tegnet, står også i kontrast til det bildet EU selv tegner av åpenhet vedrørende forhandlingene.

"Åpenhetsinitiativet" som ble vedtatt i 2014, med første publikasjon i januar 2015, viser at det etter all sannsynlighet måtte eksternt press til for å åpne opp for innsyn i forhandlingene. Faktaark med overforenklet informasjon, blandet med deklassifiserte ufullstendige dokumenter tegner et bilde av en avtalepart som i all hovedsak er restriktiv med å dele "sensitiv" informasjon. Dette igjen kan lede til mistillit blant interessenter, her forstått som alle ledd av offentligheten. Hvordan aktører i Norge kan forholde seg til TTIP, hvordan man blir påvirket, og hvilke endringer en eventuelt må gjøre, er derfor vanskelig for aktørene å avgjøre. På samme grunnlag vil det for norske myndigheter også være vanskelig å kommunisere et klart standpunkt for hvilke handlinger man ønsker å foreta seg som et resultat av TTIP. Antallet ukjente er for høyt til at man kan skal kunne vedta en bestemt politikk.

Her ser vi også det man, fra forhandlingspartenes side, på mange måter man kan kalle en "bjørnetjeneste", hvor hemmeligholdet av forhandlingsprosessene har skapt en negativ spiral av antagelser og tolkninger hos NGOer og andre interessenter, allerede før TTIP er virkeliggjort. Vår forståelse, basert på den informasjon og de funn vi har gjort, tilsier allikevel at en del av kritikken tegner et scenario som er vanskelig å holde fast ved. Kritikken er legitim, men antagelsene og empirien den er basert på, samt de scenarioer som blir tegnet, virker til dels overdrevet. For å ta et av hovedmomentene i kritikken, er Investor-State Dispute Settlement (ISDS) forklart som et organ som skal sikre at multinasjonale bedrifter kan forhindre etablering av lovgivning som er uhensiktsmessig for "store multinasjonale selskaper" og sørge for at selskapene skal kunne saksøke stater som utformer politikk som ikke gagnar bedriftenes økonomiske vinninger. De kan også kreve økonomisk kompensasjon for fremtidig tapt inntekt. Ut fra denne forståelsen vil bedriftene

i realiteten styre utforming av staters lovgivning. Dette blir ofte eksemplifisert ved at man i flere tilfeller har sett store multinasjonale selskaper gå til søksmål mot stater for endringer i lovgivningen. Det at Philip Morris skal få erstatning for at australske myndigheter ønsker å bedre folkehelse ved å innføre "plain packages" for å kutte tobakksbruk, eller Norge for å redusere synligheten av tobakksvarer i butikker, virker for mange hinsides - det skaper dermed frykt for et tvisteløsningsorgan som ISDS. Og her trykker også skoen. Det er en hver person, og et hvert selskaps rett og mulighet å saksøke - men det er ikke gitt at man vinner frem. I en saksføring mot Norge tapte Philip Morris - de ble også dømt til å betale saksomkostningene (Oslo Tingrett, 2012). Hemmeligholdet og usikkerheten vedrørende avtalens intensjoner kan således være hemmende for om avtalen i det heletatt vil kunne ratifiseres, når den skal gjennom flertall i Europaparlamentet og enstemmighet i Rådet.

Fagbevegelsen har også i stor grad interessert seg for TTIP-avtalen. Og her viser det seg en forskjell mellom europeisk- og skandinavisk fagbevegelse. Det er også i Norge organisert motstand, men ikke i nærheten av hva som mobiliseres i for eksempel Tyskland. Dette mener informanten fra LO kan beskrives av at skandinaviske fagorganisasjoner har større tiltro til sine myndigheter. "Det har nok noe med våre nasjonale tradisjoner i forhold til dialog med myndigheter å gjøre" forteller han. Informanten peker på åpenhet, inkludering, kort avstand til beslutningstagere, debatt og generell inkludering i beslutningsprosesser som kjennetegn i Skandinavia.

NFD, NHO, LO og KS benytter seg av sine kontakter og følger opp informasjon i forhold til TTIP. Sammen med det interdepartementale samarbeidet NFD leder, hvor sivilsamfunnet inkluderes, er ikke skepsisen mot TTIP stor relativt sett. Gjennom *sine* kontaktnettverk og informasjonen de har ervervet gjennom disse, er inntrykket i hovedsak at norsk forvaltningspraksis i liten grad vil bli påvirket på kort sikt etter en eventuell avtaleinngåelse.

5.1.3. Begrepet og fenomenet "harmonisering"

Det er krevende å forutse hva TTIP kan bli på sikt, om den realiseres. På den ene siden kan samarbeidet utvikle seg mot en tollunion, eller fellesmarked, på lik linje med den utviklingen EU har hatt. Gjensidig anerkjennelse ble som sagt betegnet av flere av informantene våre som forskjellig fra harmonisering, men gjensidig anerkjennelse i seg selv kan være en start på en *harmoniseringsprosess* om vi ser på europeisk integrasjon komparativt med TTIP. Selv om TTIP ikke innebærer *full harmonisering* med det første,

kan enighet om gjensidig annerkjennelse og regulativ koherens føre til en tilsvarende utvikling som europeisk integrasjon har hatt, hvor full harmonisering av ulike reguleringer har vært resultatet. En kritikk av reliabiliteten til funnene vi har gjort gjennom intervjuene, kan være at informantene ikke har fullstendig informasjon om den mulig forestående handelsavtalen. I forhold til validiteten til de samme funnene, kan det være at informantene ikke la skillet mellom *full harmonisering* og *harmoniseringsprosess* til grunn for sine uttalelser slik vi gjør her, eller at vi som intervjuere ikke tydeliggjorde dette skillet godt nok under intervjuet. Funnene vil allikevel være av stor betydning for å forstå en eventuell realisering og videreutvikling av TTIP, men også hvilke løpebaner Norge kan befinne seg i. Hvorvidt *full harmonisering* av reguleringer i TTIP vil skje, på hvilke områder, og når dette eventuelt skjer, er vanskelig å si på dette tidspunkt.

Om gjensidig annerkjennelse ikke sees som en *full* harmonisering av lovverk, men et første steg i en harmoniseringsprosess, kan TTIP innebære en harmonisering av reguleringer på tvers av Atlanterhavet med innslag av det nyfunksjonalismen kaller spill-over og sosialisering av eliter. Funksjonell spill-over kan være et resultat av deregulering ved en avtaleinngåelse om TTIP, hvor nye reguleringer anses som rasjonelt eller nødvendig i ettertid. Frihandelsområdet TTIP oppretter, er tross alt et utgangspunkt for eventuell videreutvikling, og vil ved avtaleinngåelse som utgangspunkt innebære en positiv integrasjon ved at avtalepartene må overholde avtalepunktene og forhindre nye handelshindringer.

Nyklassisk økonomisk teori kan også se behovet for en videreutvikling fra frihandelsmarked til f.eks. et marked tilsvarende et fellesmarked for å effektivisere handelen. Hvordan disse innslagene kan påvirke utviklingen til TTIP og norsk forvaltningspraksis konkret, kommer vi tilbake til når Innkjøpsdirektivet og "frysing" av reguleringer skal under lupen i de påfølgende delkapitlene.

Informantene fra NHO mener at det er uheldig at Norge ikke er med i forhandlingene, men mener også at harmonisering av reguleringer i TTIP kan være positivt, også for Norge, da det vil gjøre det enklere for norsk eksport ved å levere til ett marked og slippe doble produksjonslinjer, slik vi var inne på tidligere. Informanten fra For Velferdsstaten uttrykker en bekymring ovenfor fokuset på, og hensynet til, eksportnæringen, da dette kan gå på bekostning av diskusjonen om demokrati.

På den andre siden kan opprettelsen av TTIP kun være snakk om et avtaleverk som har til hensikt å øke og bedre kommunikasjon mellom to av verdens største økonomier. Det er liten tvil om at kommunikasjon og forhandlinger er viktig i et integrert og globalt handelsmarked, og det er også det NHO viser til, da de forklarer nytten av det vi omtaler som Regulatory Cooperation Body (RCB).

5.1.4. TTIP og transatlantisk overnasjonalitet

Flere kritikere viser imidlertid til et scenario hvor makten forflyttes til "midt-Atlanteren" når avtalepunktene - som RCB - skal reguleres og videreutvikles. Dette impliserer at EU og USA underlegges et felles øvre organ med full rett over utforming av lovverk hos begge avtaleparter og tilsvarende sanksjonering av mangelfull etterlevelse. Dette er vanskelig å se i nær- eller mellom-lang fremtid om vi skal tro flere av informantene. Foruten å overholde avtalepunktene, vil ikke TTIP begrense avtalepartenes myndighet til å regulere og hver forhandlingspart vil fremdeles ha en autonom lovgivende myndighet på hver sin side. Lovgivning kan ikke initieres eller settes i kraft, uten formell godkjenning av Kongressen i USA, eller iverksettelse fra Kommisjonen og påfølgende godkjenning av Europaparlamentet og Rådet i EU. RCB vil således ikke ha mer enn en koordinerende rolle innenfor avtalepunktene i frihandelsområdet. En avståelse fra retten til å kunne utforme egen lovgivning vil fra både Europaparlamentet, Rådet og Kongressen fremstå som lite sannsynlig ved en avtalesignering. Dette synet forsterkes ved at flere av informantene, hvor Handelspolitisk avdeling i Nærings- og Fiskeridepartementet også er av den oppfatning at de lovgivende organene i EU og USA heller ikke på lang sikt ikke vil gi fra seg retten til å initiere, utforme og vedta egen lovgivning. EU understreker også at RCB ikke vil få myndighet til å *vedta* ny lovgivning. Foreløpig kan en påstå at norsk forvaltning ikke får et femte forvaltningsnivå å forholde seg til som kan være med på å diktere praksisen her.

Rasjonale for å fjerne handelshindringer finner man gjennom å benytte seg, blant annet, av nyklassisk økonomisk teori. Den legger til grunn at i et frihandelsområde skal det utvikles en likevekt, hvor en gjennom konkurranse vil få til økt økonomisk vekst og utjevning. Om ulike elementer av anskaffelsesprosedyrene i USA og EU oppfattes som ikke-tariffære handelshindre, ville det i følge teorien være rasjonelt å fjerne dem og drive negativ integrasjon for å legge opp til større konkurranse, og derfor økonomisk vekst og likevekt i frihandelsområdet.

Funksjonell spill-over kan ved et slikt utfall forklare at det oppfattes som rasjonelt å drive integrasjonen stadig bredere og tettere. Med avtalepunktene i TTIP som positiv integrasjon, og RCB opprettet som en arena for fremtidig koordinasjon og forhandlinger, kan partene se på felles regelverk innenfor anskaffelsesområdet og finne det rasjonelt å utvikle felles regler, eller kanskje også full harmonisering på et område. Som sagt, er nyklassisk økonomisk teori en "standard handelsmodell", slik at tanker om friere handel i denne sammenheng, ikke er en utenkelig utvikling videre. USA og EU er tross alt tilhengere av frihandelspolitisk diskurs. Om den europeiske integrasjonsprosessen kan sammenliknes med utviklingen av TTIP videre, kan nyfunksjonalismens politiske og kultiverte spill-over-effekter se en stadig større delegering av myndighet til, og positiv integrasjon i, overnasjonale organer etter TTIP signeres. Dette kan være tilfelle om avtalepartene oppfatter delegeringen som rasjonell, eller nødvendig, eller om de overnasjonale organene påtar seg stadig større oppgaver. I TTIP kan dette være organer som Regulatory Cooperation Body (RCB) og Joint Ministerial Body (JMB).

Marxismen, og Gramscis ideer om kulturelt hegemoni, kan også støtte denne forståelsen av en videreutvikling av TTIP-samarbeidet og samarbeidet innenfor reguleringer av offentlige anskaffelser: opprettelsen av RCB vil av avtalepartene EU og USA på mange måter bli en videre institusjonalisering av markedsvennlige ideer og verdier, men også nyklassisk økonomisk teori som forklaringsmodell, uavhengig om modellen har forklaringskraft på frihandel som overstående rasjonelt i et internasjonalt økonomisk perspektiv eller ei.

Marxismen vil derfor kunne se en maktforskyvning fra statene til markedet, en forskyvning fra nasjonale styresmakter til arenaen RCB oppretter, eller en ytterligere styrking av EUs overnasjonalitet. Det ideologiske grunnsynet man styrer ut fra kan dermed se ut som overgår eventuelle negative konsekvenser ideologien kan resultere i, slik som ujevn utvikling i EØS-området og økonomisk ulikhet. I RCB kan det derfor tenkes at man opererer i et gitt politisk- og økonomisk system, som man ikke ser en mulighet til å endre eller bryte ut av. Selv om en innser at det i alle tilfeller ikke er optimalt, er det dette man har kjennskap til. Nyfunksjonalismen kan også betegne en slik utvikling som en utvikling i retning av en tollunion eller elementer fra et indre marked.

EUs posisjonspapirer og faktaark understreker blant annet at TTIP ikke skal forstyrre regjeringers

"[...] right to regulate to achieve *legitimate* public policy objectives." (European Commission, 2015b, egen utheving).

"[...] *capacity* to choose goods, services and works that promote environmental protection, social progress, labour law enforcement." (European Commission, 2015e, egen utheving).

prioriteringer av "[...] *other things* that benefit the society as a whole." (European Commission, 2015b, egen utheving)

Men hva ligger i begrepene "legitimate", "capacity" og "other things"? Med elementer fra forvaltningspraksisen New Public Management (NPM), og med nyklassisk økonomisk teori som standard handelsmodell, vil en kanskje kunne se en prioritering av marked og liberalisering. Dette støttes i alle fall av marxismens fokus på hegemoni gjennom institusjonaliserte ideer. EU og USAs møter i RCB vil derfor kunne være preget av en forståelse av nyklassisk økonomisk teori sin økonomiske logikk og generell likevektsanalysers validitet. Denne etablerte forståelsen kan gi en markedsvennlig tilnærming til reguleringer av frihandelsområdet TTIP oppretter. Dette vil i sin tur kunne legge føringer for hva som ligger i begrepene "legitimate" og "other things that benefit society".

TTIPs påvirkning på og igjennom EØS-avtalen har av mange kritikere blitt karakterisert som alvorlig. "TTIP vil komme gjennom EØS-avtalen". Dette er en karakterisering som medfører riktighet, men med noen viktige forbehold. En endring av sekundærlovgivning i EU, som et resultat av en TTIP-avtale, vil kunne endre eller utvikle *innholdet* i sekundærlovgivning. Det vil kunne medføre endringer som innføres gjennom EØS-avtalen, men det kan ikke direkte endre EØS-avtalens strukturelle rammeverk, det vil heller ikke direkte kunne endre hva som er EØS-relevant lovgivning, da EØS-komiteen også analyserer dette i forbindelse med innføring av rettsakter til EFTA-statene. Som informanten fra Senter for Europarett uttalte, er "...EØS-avtalen en rammeavtale for hurtig traktatinnngåelse". Dette medfører, at på lik linje med dagens praksis, vil bare EØS-relevante reguleringer som endres med TTIP kunne videreføres til Norge gjennom EØS-avtalen. Selv om norsk forvaltningspraksis kan endres som en følge av disse reguleringene eller den femte frihets flyt av dominerende ideer og verdier, vil forvaltningsstrukturen i

forhold til EØS-avtalen ikke påvirkes automatisk da dette eventuelt krever reforhandling. Skal man reforhandle rammeverket til EØS-avtalen er dette noe som må skje mellom EFTA og EU, men dette er et usannsynlig scenario ifølge vår informanter.

EØS-avtalen gjør ikke at Norge automatisk blir avtalepart i TTIP, men kan påvirkes gjennom EU-lovgivning som tilpasses TTIP, som vi også kommer mer tilbake til i neste delkapittel når Innkjøpsdirektivet skal analyseres. Allikevel var vår informanten fra LO innforstått med at "den femte frihet" i Det indre marked som Norge er en del av, muliggjør en fri flyt av politiske ideer og verdier over grensene. Forståelsen til informanten er at det oftere er disse ideene som endrer reguleringer og forvaltningspraksis, enn selve direktivene. Norge kan derfor påvirkes av TTIP gjennom at nyklassisk økonomisk teori sin politiske logikk blir gjeldende i det politiske landskapet. Det samme gjelder om RCB blir en institusjonalisering av ideer, som kan "eksportere" myk regulering som ideer gjennom den femte frihet. Om politikere, næringsliv eller organisasjoner i Norge lar seg overbevise av teoriens forklaringskraft, og verdier som kostnadseffektivitet og konkurranseutsettelse fra NPM er å foretrekke, kan det godt være mulig at forvaltningen i Norge tilpasser seg TTIP på denne måten. Dette kan igjen sette i gang funksjonell og politisk spill-over, og derfor også forstås som en påvirkning TTIP kan ha på norsk forvaltningspraksis.

5.2. TTIP og endring av Innkjøpsdirektivet?

Som vi har sett, er sannsynligheten heller at det er snakk om gjensidig anerkjennelse fremfor full harmonisering av hverandres regelverk i TTIP, i alle fall innledningsvis. Skulle partene allikevel bli enige om at full harmonisering er ønskelig allerede nå, eller at full harmonisering blir et resultat av en harmoniseringsprosess, og om denne lovgivningen er EØS-relevant, vil Norge påvirkes av TTIP gjennom EØS-avtalen. Dette delkapitlet vil analysere Innkjøpsdirektivet og mulig påvirkning av TTIP, da offentlige anskaffelser er et tema som er på forhandlingsbordet mellom EU og USA, og EUs Innkjøpsdirektiv har fått sin plass i norsk forvaltningspraksis gjennom dens relevans oppimot EØS-avtalen.

At TTIP kan påvirke offentlige anskaffelser i Norge, er fra scenarioet i overstående avsnitt derfor ikke utenkelig. Uansett, så er det flere elementer som kan hindre en harmonisering av regelverket om offentlige anskaffelser. Fra begge avdelinger i NFD får vi inntrykket av at det først og fremst snakkes om markedsadgang hva gjelder forhandlingene om offentlige anskaffelser i TTIP. USAs "Buy American" praksis er noe EU vil ha bort, og kan oppfattes som en klar NTB innenfor frihandel som omhandler offentlige anskaffelser. Til tross for

dette, trekker informanten hos Konkurransopolitisk avdeling i NFD frem at "anskaffelsesregelverket er [...]et «*how to buy*», altså prosedyreregler, ikke «*what to buy*». ". Selv om ønsket om å fjerne amerikansk praksis, som går ut på prioritere kjøp av amerikanske tjeneste- og produktleverandører innenfor offentlige anskaffelser, i så henseende er et eksempel på reguleringer om "what to buy", gjelder ønsket om likebehandling av amerikanske og europeiske leverandører i høyeste grad reguleringer om "how to buy", da prinsippet om fri konkurranse promoterer.

Spørsmålet om markedsadgang, og fri konkurranse, kan derfor bli et aktuelt anliggende i et transatlantisk anskaffelsesregelverk. Fra Konkurransopolitisk avdeling hos NFD fikk vi også innblikk i hvilke deler av USAs ulike forvaltningsnivå som var pliktet til å følge Government Procurement Agreement (GPA) sine bestemmelser. GPA ligger som sagt til grunn for anskaffelsesregelverket for både EU, USA og Norge. Ikke alle forvaltningsnivåer i USA har knyttet seg til GPA-avtalen - her har heller ikke føderalt nivå mulighet å inngå avtaler på vegne av delstater eller lokale myndigheter. Sammen med "Buy American Act" er delstatene og lokale myndigheters suverenitet blitt forstått av flere av informantene som viktig for USA å beholde. Dette kan være en av obstruksjonene for forhandlingene på dette området, da det europeiske markedet beskrives som mer åpent av informantene hos NHO, og partene gjerne ønsker resiprositet som et resultat av forhandlingene. Dette medfører således at per dags dato at det foreligger et misforhold mellom USA og EU på markedsadgang. Amerikanske bedrifter har større tilgang til det europeiske markedet enn hva europeiske bedrifter har på amerikansk marked. Videre vil dette også støtte informantenes forståelse om at markedsadgang er et større forhandlingspunkt enn fokuset på å harmonisere regler i seg selv.

Informantene hos NHO trekker frem at GPA ligger til grunn for anskaffelsesregelverket i EU, USA og Norge. Denne antagelsen støttes også gjennom informanten fra Konkurransopolitisk avdeling i NFD, som uttaler: "[...] Jeg tror GPA-avtalen er veldig viktig, også for TTIP, for en har det regelverket i bunn. Det er det man bygger videre på". Blir man for eksempel enige om å *heve* terskelverdien for utlysning av offentlige anskaffelser, har ikke EU og USA bilateral myndighet til å sette terskelverdien over det som er gitt av GPA. For å kunne endre denne, må eventuelt GPA-avtalen reforhandles i WTO, sammen med bl.a. Norge. TTIP kan imidlertid innebære en bestemmelse om at terskelverdien kan gå *under* den som er satt gjennom GPA, som kan gjøre Innkjøpsdirektivet aktuelt å revidere. Grunnet informanten fra KS sin betraktning av det

nasjonale regelverket som relativt likt Innkjøpsdirektivets bestemmelser, vil eventuell enighet i TTIP om terskelverdier under dagens EØS-nivå kunne stoppe eller reversere Forenklingsutvalgets forslag om å "forenkle" det nasjonale regelverket om offentlige anskaffelser, da dette også kan omfavnes av direktivet ved enighet i TTIP.

Skulle TTIP innebære enighet om en terskelverdi under det nasjonale regelverket igjen, og dette er med i et nytt Innkjøpsdirektiv, vil det kunne være lite rasjonelt fra et "kost-nytte-perspektiv". Kostnadene for utenlandske leverandører og offentlige administrasjonskostnader kan fort spise opp gevinstene ved konkurranseutsetting, noe både informanten fra For Velferdsstaten og KS forteller. Skjæringspunktet mellom gevinst ved utlysning og konkurranse rundt offentlige anskaffelser ligger mellom NOK 500.000 og NOK 600.000 i følge informanten fra KS. Resultatet kan da være man mister incentivet for grenseoverskridende handel om terskelverdien blir for lav. Og at det sann sett ikke har noen hensikt.

Fra flere av informantene fremholdes det imidlertid at tiden det vil ta å revidere et EU-direktiv, for så å få dette på plass i over 30 stater, er så lang at det vil være lite sannsynlig at EU ønsker å revidere Innkjøpsdirektivet igjen med det første. Som vår informant fra Konkurransopolitisk avdeling svarer på spørsmål om vedkomne tror TTIP kan revidere Innkjøpsdirektivet: "Nei, det tror jeg ikke [...] i og med at det har vært en lang [...] prosess for Kommissjonen å reforhandle de nye direktivene og komme til enighet med medlemmene". Innkjøpsdirektivet ble som sagt revidert i 2014, og har ikke blitt implementert i alle EU/EØS-stater enda.

5.2.1. Teoretisk innvending

Nyfunksjonalismen vil kunne forklare hvordan økt markedsadgang på offentlige anskaffelser med tiden kan utvikle seg til harmoniserte reguleringer, og derfor en nødvendig revidering av Innkjøpsdirektivet. Enighet om økt markedsadgang kan sees som en negativ integrasjon mellom USA og EU, altså deregulering, hvor funksjonell spill-over fører til behovet for felles regelverk, en positiv integrasjon. Markedsaktørene vil ifølge teorien kunne se dette som rasjonelt, men når en tar i betraktning at Innkjøpsdirektivet nylig har blitt revidert etter en lengre behandlingstid, kan en påstå at den politiske spill-over-effekten vil ha liten forklaringskraft. Hvorvidt politikere som akkurat har arbeidet med å få igjennom den nåværende revideringen i EUs medlemsland er villige til å fremme en ny revidering ovenfor EU, er derfor usikkert.

Viser nyklassisk økonomisk teori seg i stand til å forutsi en positiv økonomisk utvikling som en følge av en TTIP-avtale som omhandler reguleringer av offentlige anskaffelser, kan dette styrke nyfunksjonalismens forklaringskraft om funksjonell spill-over. Har teorien forklaringskraft utenfor Europa, kan også samarbeidet med tiden føre til at USA gradvis beveger seg bort fra sin "Buy American" praksis, som for øyeblikket er et hinder for samarbeid om utlysning av anbud i TTIP. Dette kan igjen føre til nye spill-over-effekter.

GPA er også et eksisterende rammeverk for hvordan Innkjøpsdirektivet kan endres. Som vi var inne på tidligere, kan et marxistisk perspektiv på TTIP forklare institusjonaliseringen av markedsvennlige ideer i samarbeidet. Grunnet størrelsen på markedet og avtalens i realiteten 29 avtaleparter (EUs medlemsstater + USA), er dette en viktig maktfaktor på den globale arenaen. Som flere av informantene var innom, kunne TTIP spille en viktig rolle i WTO som forhandlingsblokk. Om avtalepartene f.eks. gjennom Joint Ministerial Body (JMB) blir enige om å bevege seg utenfor regelverket om offentlige anskaffelser satt av GPA, kan avtalepartene i TTIP utgjøre en stor blokk i en eventuell ny forhandlingsrunde om GPA. I EUs tekstforslag til kapitlet om regulativ koherens i TTIP, blir nettopp ønsket om "konsekvente regulatoriske utfall" i forhold til tredjeland fremmet som et ønske.

I motsetning til nyfunksjonalismen, ser intergovernmentalismen økonomisk integrasjon som et resultat av forhandlinger. Om EU skal gi noe i forhandlingene rundt offentlige anskaffelser, må USA gjøre det samme. Er ikke en partene villige til å tillate markedsadgang på dette området, vil ikke den andre være det heller. Selv om intergovernmentalismen anerkjenner maktbalansen i forhandlingene som en avgjørende rolle for utfallet, vil det spille en liten rolle om tilbudet av en økonomisk integrasjon ikke er tilstede. Nyfunksjonalismens rasjonalitet tilsier at, om man får et utvidet rammeverk slik som TTIP, vil integrasjonen også påvirke på et utvidet område. Om man anser at et nyrevidert Innkjøpsdirektiv ikke vil bli revidert på nytt, gitt de nye rammene TTIP medfører, vil dette synliggjøre forklaringskraften til intergovernmentalisme. Teorien viser i stedet at det er stater, eller statenes representanter, som i ytterste konsekvens bestemmer tempoet på "integrasjonen", heller enn spill-over-effekter.

Norge er avtalepart i GPA, og har derfor mulighet til å bli med i en eventuell ny forhandling av denne avtalen, som er et rammeverk for en eventuell endring av Innkjøpsdirektivet. EU og USA må derfor være enig med Norge om de en gang i fremtiden skulle etterspørre større samarbeid om reguleringer av offentlige anskaffelser. Selv om

avtalepartene til TTIP ville utgjort en stor blokk, er forhandlingene i GPA påvirket av tilbudet av økonomisk integrasjon, ifølge liberal intergovernmentalisme. Norge har derfor, gjennom GPA, en mulighet til å hindre handlingsrommet for en ny revidering av Innkjøpsdirektivet, om avtalepartene av TTIP skulle ønske å revidere dette utover bestemmelsene i GPA. I likhet med Innkjøpsdirektivet, ble imidlertid GPA revidert nylig, slik at også dette kan være et usannsynlig scenario.

Altså, selv om EU og USA kan bli enige om samarbeid rundt hvordan offentlige anskaffelser skal reguleres, kan gjensidig annerkjennelse av hverandres regelverk fremfor full harmonisering, uenighet om markedsadgang mellom partene i TTIP, GPA-avtalen og tidsaspektet ved revidering av direktiv, være faktorer som gjør Innkjøpsdirektivet lite relevant å revidere igjen. Dette gjør det mindre sannsynlig at TTIP vil påvirke offentlige anskaffelser og forvaltningen i Norge med det første.

5.3. Frysing av reguleringer og "chilling-effekten" gjennom TTIP?

Et viktig poeng, som både For Velferdsstaten og Senter for Europarett legger frem, er hvordan man i politikken og forvaltningen forholder seg til mulige forstående endringer. Dette omtales av informantene som "frysing" og "chilling-effekten" respektivt, og påvirkningen dette kan ha på norsk forvaltningspraksis vil analyseres oppimot TTIP i dette delkapitlet.

5.3.1. Frysing av reguleringer?

Informantene fra For Velferdsstaten og LO fortalte at frysing av lovgivning i Norge var vanlig på noen områder i avvente av nye reguleringer fra EU, da man ville unngå den omfattende jobben det ville være å gjøre om på lovverk som er EØS-relevant. Med frysing menes her at reguleringer, som f.eks. lovgivning, ikke (videre)utvikles. Selv om Norge ikke har lovet å "fryse" sine reguleringer i avvente av TTIP, har EU lovet dette ovenfor USA for å kunne gjøre samarbeidet rundt reguleringer enklere. Resultatet kan i denne tankerekken være at når EU fryser lovgivning på et EØS-relevant område, fryser Norge sine reguleringer i avvente av hva EU foretar seg. De facto kan derfor Norge fryse sin lovgivning i avvente av TTIP, og norsk forvaltningspraksis kan derfor være påvirket allerede *før* TTIP blir realisert.

Dette kan i en utstrakt grad være en indikasjon på "sosialisering av eliter", i følge nykunksjonalismen, hvor offentlige ansatte og politikere i EØS-avtalens kontekst

prioriterer europeiske fremfor nasjonale hensyn. Informanten fra For Velferdsstaten opplever som sagt en manglende kommunikasjon mellom byråkrater og politikere i Norge. I så henseende kan et nyfunksjonalistisk perspektiv, i henhold til sosialisering av eliter, se representanter i EØS-komiteen som tilhengere av europeisk integrasjon, og at kommunikasjonen mellom disse representantene og politikere ikke alltid er optimal. Sammen med et marxistisk perspektiv på RCB som en institusjonalisering av markedsvennlige ordninger og verdier, slik det ble drøftet i delkapittel 5.1, kan det være mulig å se en større effekt av TTIP gjennom den femte frihet og påvirkning på norsk forvaltningspraksis.

Nå har imidlertid ikke informantene fra For Velferdsstaten og LO uttrykt at Norge i denne sammenheng fryser lovgivning i avvente av TTIP, samtidig som informanter fra NFD forteller at dette heller ikke er tilfellet. Trekker man inn den etnografiske tolkningen av intervjuene med NFD, kan det imidlertid tenkes at informantene ikke har mulighet til å uttale seg om alt vi spurte om under intervjuene. Om en trekker inn den etnografiske tolkningen av informanten fra For Velferdsstaten, er skepsisen mot internasjonale handelsavtaler og institusjoner i utgangspunktet stor. Hemmeligholdet rundt TTIP og den påfølgende mangelen på fullstendig informasjon om hva som forhandles om, kan også gjøre bildet uklart for å vurdere om Norge har tilpasset sin regulerings- og forvaltningspraksis i forkant av TTIP sin inngåelse.

Oppimot forrige delkapitells analyse av hvorvidt Innkjøpsdirektivet ville kunne revideres på nytt som en følge av TTIP, er sannsynligheten enda mindre for at Norge har fryst sine reguleringer oppimot TTIP innenfor anskaffelsesområdet. Det motsatte er kanskje heller tilfellet, der den nylige revideringen av Innkjøpsdirektivet fra EU sin side nå er ute på høring i forvaltningen i Norge. Slik det kom frem i funnene våre, arbeider NHO med informasjonsinnhenting og påvirkning oppimot TTIP, bl.a. gjennom "Business Europe", og er på banen i forhold til høringen av den forestående revideringen av Innkjøpsdirektivet i Norge. Informantene uttrykte at de ikke opplevde at TTIP frøs eller påvirket prosessen med det reviderte Innkjøpsdirektivets innpass i Norge. De opplevde heller ikke at dette ble nevnt i en slik kontekst.

5.3.2. "Chilling-effekt" på Norge?

Investor-State Dispute Settlement (ISDS) vil kunne påvirke forvaltningspraksisen i EU og USA. I fremtiden vil nemlig ny sekundærlovgivning fra EU være påvirket av ISDS, enten

ved at ny lovgivning tar hensyn til domsavsigelser fra ordningen eller frykten for søksmål gjennom ordningen. Slik sett kan hard regulering fra EU gjennom EØS-avtalen, bli gjeldende i Norge hvor en type praksis en aktør har stoppet gjennom ISDS, blir gjeldende for Norge. Videre vil det kunne påvirke Norge om staten ser det som nødvendig eller ønskelig å bli med i TTIP, eller inngå en ny handelsavtale med USA, da ISDS vil være en sannsynlig del av avtalen.

ISDS vil i et rettslig perspektiv ikke ha noen myndighet i Norge, med mindre landet selv knytter seg opp mot TTIP. Allikevel kan "chilling-effekten" spille en rolle, der frykten for saksføring gjør at man lar vær å regulere eller regulerer annerledes. At ISDS kan ha en "chilling-effekt" på samme måte som EFTA Surveillance Authority eller, i større grad, Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) har hatt for oppdragsgivere i Norge, er ikke utenkelig. Igjen, så er ikke all informasjon om TTIP på bordet enda, og avtalen er ikke ferdig forhandlet. Uansett, så har ikke avtalepartene myndighet til å inngå avtaler på vegne av EFTA-statene i en TTIP sammenheng, slik at om dette ikke var kommet frem grunnet hemmelighold, er det ikke plausibelt at ISDS vil bli gjeldende for Norge. Eksemplet med saksføringen til Phillip Morris ble imidlertid ført uavhengig om det var grunnlag for det, og kan være nok til å påføre en "chilling-effekt" på aktører som ikke er godt nok informert om lovene og rettspraksis. Allikevel opplever vi gjennom våre informanter at forvaltningen og andre samfunnsaktører arbeider aktivt med TTIP og innhenting av informasjon om avtalen. At ISDS ikke vil ha noen juridisk myndighet over forvaltningspraksisen i Norge ser vi derfor som en etablert forståelse i forvaltningen og samfunnet, noe som gjør "chilling-effekten" til ISDS i Norge lite sannsynlig uten direkte tilknytning til TTIP.

At frysing av lovgivning og andre reguleringer i norsk forvaltning kan være et resultat av TTIP, kan være sannsynlig, mens "chilling-effekten" gjennom ISDS er lite sannsynlig.

5.4. Markedsadgang og anskaffelsesportaler

Databaser hvor offentlige anskaffelser lyses ut, er en viktig del av anbudsordningen i bl.a. Norge og EU. Med TTIP som et nytt rammeverk for handelsforholdet mellom EU og USA, kan portalen utlysningene av offentlige anskaffelser foregår på, være gjenstand for påvirkning. Dette underkapitlet vil derfor analysere anskaffelsesportaler som en del av norsk forvaltning innenfor offentlige anskaffelser, og hvordan dette kan påvirkes av TTIP.

Offentlige anskaffelser i Norge kan påvirkes uten at Innkjøpsdirektivet revideres av hensyn til TTIP. I dag er oppdragsgivere innenfor offentlige anskaffelser pliktet til å lyse dette ut på Database for offentlige innkjøp (DOFFIN), som så er pliktet til å lyse dette ut igjen på TED-databasen om det går over EØS-terskelverdiene. I relasjon til forhandlingene om markedsadgang på hverandres anskaffelsesmarkeder, er EUs TED-database en portal for alle anskaffelser som utlyses over EØS-terskelverdier. Da USA ikke har en slik felles portal for sine anskaffelser, kan det tenkes at EU ønsker en slik portal i USA som en faktor for å sikre bedre markedsadgang for EU-selskaper i USA. En slik portal tror flere av informantene kan være positivt, også for norske leverandører. Selv om Norge i en TTIP-sammenheng ikke automatisk vil få de samme rettighetene i USA som EU uten deltagelse i TTIP, vil anskaffelsesportalen kunne være mulig å benytte. Igjen, så er ikke alle forvaltningsnivåene i USA omfattet av GPA, samtidig som det er usikkert om hvor stor grad delstatene blir omfattet av TTIP.

Skulle det bli enighet om en felles transatlantisk database, eller portal, kan dette medføre en mulighet for at noen av de norske anskaffelsene utlyses også her, selv om Norge ikke automatisk får samme vilkår for markedsadgang som EU i USA. TTIP-forhandlingene gir heller ikke noen automatisk markedsadgang på anskaffelsesmarkedet i Norge, da EU ikke har myndighet til å forhandle om markedsadgang på vegne av EFTA.

En transatlantisk anskaffelsesportal kan være en regulering som kan være til fordel for norske leverandører, hvor en enklere kan orientere seg i det amerikanske anskaffelsesmarkedet. Det positive, i et nyklassisk økonomisk teoriperspektiv, er økt konkurranse på det amerikanske og europeiske markedet for norske tilbydere. Det negative, vil ifølge det samme perspektivet også være konkurranse, da konkurranse kan innebære økt effektivitet og vekst, men også fjerne ineffektive konkurrenter ved at de ikke lenger kan konkurrere på markedet.

Informanten fra Konkurransopolitisk avdeling i NFD tror imidlertid ikke en transatlantisk anskaffelsesportal var sannsynlig, og var mer troende til en amerikansk portal tilsvarende TED. For Norge sin del vil dette også kunne være fordelaktig sett oppimot resonnetet i avsnittet over.

Informantene hos NHO trekker frem at det kan være fordeler med flere enn én portal. Flere portaler fra private initiativ, argumenterer de, vil kunne bidra til bedre anskaffelser gjennom bedre utlysning. Det som imidlertid er tilfellet med TTIP, er at det ikke eksisterer

noen portaler for EU-USA-markedet. Hvorvidt én eller flere nye portaler er å foretrekke, vil avhenge av hvilket omfang de har, enten det er transatlantisk, amerikansk-føderalt eller delstatsspesifikt.

Om TTIP fører med seg en transatlantisk anskaffelsesportal - eller kanskje mer sannsynlig, får til en samlet amerikansk anskaffelsesportal - er til fordel og ulempe for norske tilbydere innenfor offentlige anskaffelser. For forvaltningen, kan dette innebære et nytt ledd eller organ å forholde seg til, og eventuelt utlyse sine anskaffelser på, noe som kan innebære nye krav og merarbeid innenfor forvaltningen.

KAPITTEL 6: Konklusjon

Med ratifiseringen av en TTIP-avtale og opprettelsen av RCB, vil forvaltningen i Norge med liten sannsynlighet møte et femte, transatlantisk forvaltningsnivå, med det første. RCB og rammeverket TTIP oppretter, kan imidlertid føre til at et slikt nivå blir mulig og oppfattet som nødvendig med tiden, om nyfunksjonalismen har samme forklaringskraft på videreutviklingen av TTIP som med utviklingen fra EKSF til EU. En slik utvikling vil også kreve at dagens politiske- og økonomiske rasjonalitet, med utgangspunkt i nyklassisk økonomisk likevektsanalyse, ikke endres på kort- eller mellom-lang sikt, da en endring av dette også vil endre premisset til avtalens utforming og nyfunksjonalismens forklaringskraft. TTIPs ideologiske fundament kan institusjonaliseres i organer som RCB, og påvirke amerikansk, europeisk så vell som norsk forvaltningspraksis, enten det er gjennom overbevisning, den femte frihet, spill-over eller sosialisering av eliter.

Om det faktisk er slik at Norge fryser sin lovgivning ovenfor EU i avvente av nye reguleringer på EØS-relevant område, og RCB blir EU og USAs nye arena for samarbeid rundt reguleringer, kan Norge befinne seg i en situasjon i tiden fremover hvor landet i realiteten fryser sin lovgivning i avvente av enighet i RCB. ISDS kan også påvirke EU-lovgivning, og om lovgivningen er EØS-relevant, vil den også kunne påvirke norsk forvaltningspraksis.

TTIP fører ikke til noen direkte endringer for Innkjøpsdirektivets harde regulering i EU, Norge og øvrige EØS-stater med det første, grunnet spørsmålet om resiprositet i forhandlingene, GPA-avtalen som utgangspunkt for eksisterende reguleringer, og kanskje viktigst; at tiden siden forrige revidering er for kort til at det er sannsynlig med en ny revidering. Det vil derfor mest sannsynlig ikke være nødvendig for Norge å gjennomføre noen konkrete endringer for å overholde Innkjøpsdirektivet med det første, i relasjon til TTIP. Hemmeligholdet rundt forhandlingene kan imidlertid gjøre det vanskelig å avgjøre hvorvidt endringer er nødvendige på nåværende tidspunkt.

Endringer innenfor anskaffelsesportaler, som et forvaltningsledd, kan imidlertid være en forestående endring i norsk, europeisk og amerikansk forvaltningspraksis innenfor offentlige anskaffelser. Hvorvidt en transatlantisk eller samlet amerikansk anskaffelsesportal kommer som et resultat av TTIP er vanskelig å si, men en samlet amerikansk anskaffelsesportal er mer sannsynlig enn en transatlantisk. I forhold til

markedsadgang og konkurranse i markedet, kan dette være et område som vil være gjenstand for endring i tiden som kommer, og ha fordeler så vell som ulemper for norske oppdragsgivere og leverandører. Det positive med disse anskaffelsesportalene, er at norske tilbydere kan få større mulighet til å konkurrere i USA om offentlige anskaffelser gjennom tilgjengeligheten dette gir utlysningene, uavhengig om Norge er tilknyttet TTIP eller ikke. Det negative for norske tilbydere er tøffere konkurranse fra amerikanske tilbydere i EU-markedet. En ny anskaffelsesportal innebærer som sagt et nytt forvaltningsledd å forholde seg til, noe som kan medføre nye krav og mer arbeid innenfor den norske forvaltningen oppimot dette.

Videre, kan positive konsekvenser TTIP har på norsk forvaltningspraksis være at standarder blir *endret* av en eventuell påvirkning av TTIP gjennom EØS-avtalen, forutsatt at dette ikke innebærer *senking* av standarder. Det negative er at Norge ikke er med på å påvirke standardsettingen, og at Norge derfor kan bli en passiv mottaker av reguleringer EU kommer med som et resultat av forhandlinger med USA i TTIP. For Innkjøpsdirektivet sin del, er sannsynligheten lav for at det endres med det første av TTIP, noe som er positivt for dem som ikke ønsker endringer i regelverket utover den nyeste revideringen, men negativt for dem som ønsker å markedsgjøre offentlige anskaffelser ytterligere. Det positive, målt oppimot suverenitet og påvirkningsmuligheter, ligger i at GPA-avtalen ligger i bunn for reguleringer rundt offentlige anskaffelser, der Norge er signatur-land.

Opprettelsen av RCB kan innebære en institusjonalisering av markedsvennlige ideer og verdier, noe som også er positivt og negativt, avhengig av hvilket verdigrunnlag en har. Om hensynet til eksportnæring går på bekostning av demokrati, kan dette fremstå som en negativ konsekvens. Samtidig er eksportnæring sentralt for norsk vekst, velferd og velstand.

Avslutningsvis kan vi dermed vise til at TTIP, ut fra vår analyse og forståelse, ikke i vesentlig grad vil føre til endringer i norsk forvaltningspraksis i nær fremtid, gitt at Innkjøpsdirektivet er et adekvat prisme og at TTIP blir ratifisert. Offentlige anskaffelser er en av statens kjerneoppgaver og har således fra vår side blitt oppfattet som et godt fordypningsobjekt. Vi kan på ingen måte påføre norsk forvaltningspraksis - som helhet - de antagelser og konklusjoner vi kommer frem til i denne oppgaven bastant. Men vi mener at de resultater vi har funnet frem til, kan gi en indikator på hvordan utviklingen *kan* bli - også ut over caset. "Den femte frihet", den institusjonelle påvirkningen gjennom *fri flyt av*

politiske tanker og ideer, generelt myk regulering, kan vise seg å være en av de viktigste resultatene av TTIP ovenfor Norge. Nyfunksjonalismen og marxismen vil i så måte vise til at de ideene som utformes på grunnlag av nyklassisk økonomisk likevektsanalyse blir i enda større grad enn før, premisset for hvilke reguleringer som fremstår som attraktive å implementere, også i norsk forvaltningskontekst. Nyfunksjonalismen vil også gjennom "sosialisering av eliter" vise at politikere og byråkrater, som representanter i RCB og JMB vil skape et felles tankegods, som så blir eksportert tilbake til statene, og igjen vil være med på å sørge for en enda tettere og mer sammenvevd integrasjonsprosess, også for Norge. TTIP er et resultat av det økonomisk-politiske systemet som har vokst frem etter stagflaskrisen, og relativt til dette fremstår ikke avtalens intensjoner som særlig radikale. At TTIP vokser seg til et fellesmarked over tid, vil være vanskelig å påstå på nåværende tidspunkt. Nyfunksjonalismen gir oss mulighet til å anta det, mens intergovernmentalismen viser at det er opp til avtalepartene å bestemme. Gitt at den europeiske integrasjonsprosessen kan predikere utviklingstrekk, er det ingen umulighet at også TTIP kan utvikle seg til noe tilsvarende EU er i dag. I 1952 var det kanskje ikke mange som trodde på en avståelse av suverenitet i den grad EU viser til i dag - hvor 28 stater har gitt fra seg beslutningsmyndighet over en rekke indre anliggende. Norge har ikke kunnet motsette seg europeisk integrasjon tidligere, ei virker det sannsynlig at man skal kunne avstå fra å delta i integrasjon gjennom TTIP eller andre tilsvarende avtaleverk.

Anbefaling

TTIP vil i sin utformende fase kreve en sterk og samlet politisk innsats i norsk europapolitikk. Hvis TTIP blir formalisert i den størrelsesorden den gir seg ut for å være, vil Norges rolle som tredjepartsland være et resultat av, og betinget til, den innsatsen som legges ned av norske byråkrater og politikere, men også andre samfunnsaktører. Spørsmål som omhandler eventuell tilknytning kan være i form av medlemskap, assosiasjonsavtaler til TTIP, og/eller bilaterale avtale med USA og beholde EØS-avtalen som bindeledd til EU. Norge kan også velge å stå utenfor. Norges - men også EFTA's rolle - vil i stadig større grad være betinget "hva man gjør det til selv". Reservasjonsretten i EØS-avtalen er ikke benyttet av EFTA-statene, men vil fremdeles være tilstede med TTIP. Selv om muligheten til å reservere seg mot EU-lovgivning er der, er det ikke gitt at dette er økonomisk eller politisk rasjonelt, da en er usikker på konsekvensene dette medfører.

Da vi anser TTIP som mer enn en tradisjonell frihandelsavtale, velger vi å anta, basert på vårt inntrykk gjennom de funn vi har gjort, at TTIP kan åpne opp for flere medlemsstater,

og ikke utelukkende være en avtale forbeholdt EU og USA. Således kan man også tenke på TTIP som en utvidelse og videreføring av en tankegang og mentalitet som også sørget for utformingen og utviklingen av EØS, som i stor grad har påvirket Norge, på godt og vondt, de siste 20 årene. ISDS sin rolle i avtalen, og dens funksjon, kan også støtte en hypotese om at TTIP vil utvides over tid, da man i realiteten har vanskelig for å forstå ISDS sin rolle i en bilateral avtale mellom USA og EU.

Vi oppfordrer derfor til mer forskning om det demokratiske aspektet ved Norges påvirkning av TTIP, men også hvilke tilknytningsformer som er aktuelle ovenfor TTIP, og hvilke konsekvenser dette kan ha.

Informanter

Informant 1, fra interesseorganisasjonen For Velferdsstaten. Intervju: Oslo, 06.03.2015.

Informant 2, fra Senter for Europarett, Det juridiske fakultet - Universitetet i Oslo.

Intervju: Oslo, 06.03.2015.

Informant 3 og 4, fra Nærings- og fiskeridepartementet. Telefonintervju:

Lillehammer/Oslo, 12.03.2015.

Informant 5, fra LO. Intervju: Oslo, 13.03.2015.

Informant 6, fra Nærings- og fiskeridepartementet. Intervju: Oslo, 13.03.2015.

Informant 7, fra KS. Intervju: Oslo, 13.03.2015.

Informant 8 og 9, fra NHO. Intervju: Oslo, 26.03.2015.

Vedlegg

Semistrukturert intervjuguide (sisteutkast)

Bolk 1: Internasjonalt maktspill (forklar kort...)

- Hvordan vil du kort beskrive dagens "internasjonale politiske klima"?
- Hva er dere i [organisasjon] sin overordnede forståelse av TTIP?
- Hvor viktig er handelen med EU/USA?
 - Kan TTIP forstås som noe mer enn en frihandelsavtale? I så fall, hvordan?
- Hva tror dere USA og EUs intensjon med denne avtalen er?

Bolk 2: EØS-avtalen og TTIP

- Hvis dere kort ville beskrevet Norges forhold til EU, hvordan ville dere beskrevet det?
- EØS-avtalen betegnes som "ensartet og dynamisk". Hva legger dere i dette?
- Hva har EØS-avtalen gjort for norsk næringsliv?
- Hvordan vil du si EØS-avtalen påvirker deres arbeid?
- Hva er deres hovedinntrykk av TTIP?
- Hvordan jobber dere i forhold til TTIP? (Hvordan jobber dere mot den norske regjeringen?)
- Man kan ikke utvide EØS-avtalen. Men vil det være tenkelig at man vil få indirekte endringer gjennom den den?
 - Hvordan?
- Hvilke rettslige implikasjoner vil du tro at TTIP får for Norge og norsk forvaltning. Både direkte og indirekte - nå og i fremtiden?
- Produkter/tjenester vil, etter protokoll 4 i EØS-avtalen, måtte bearbeides nok til å bli ansett som europeiske varer/tjenester før det faller inn under EØS-avtalen.
- Hvordan ser dere på et samarbeid om felles reguleringer mellom USA og EU?
- Vil en harmonisering av EU/USA også kunne harmonisere EØS på sikt?

- Norge har ingen direkte stemme i forhandlingene om TTIP. Hvilke interesser kunne dere, i kraft av deres organisasjon/mandat ha ønsket å fremme om dere satt ved forhandlingsbordet?
- Tror du/dere Norge vil gå inn i TTIP (assosieringsavtale, tiltredelse, separat frihandelsavtale)?
- Hvordan har dere i [organisasjon] tilpasset dere TTIP i påvente av at avtalen skal inngås?
- Stat og næringsliv er tett knyttet sammen. TTIP er ikke ferdig fremforhandlet. Hvordan jobber [organisasjon] i forhold til å vurdere (forvaltningsmessige) konsekvenser av TTIP etter hvert som ny informasjon blir tilgjengelig?
- I forhold til kommunikasjon oppover i systemet (til minister, regjering og Stortinget), opplever dere at flere perspektiver på avtalens påvirkning på Norge kommer frem?
 - (I så fall) Hvilke motforestillinger eksisterer på bakkenivå i departementet deres?
 - I hvilken grad blir disse tatt hensyn til oppover i systemet?
- EU og USA har avtalt å fryse videre lovgivning om områder som er på forhandlingsbordet for å legge opp til en harmonisering gjennom felles regulering. Opplever dere at deler av deres arbeid er "frost" i denne sammenheng, påvente av TTIP-avtalen, i forhold til det at Norge kan påvirkes av avtalen gjennom EØS? (For eksempel planlagte reguleringer)
 - (I så fall) Hva slags arbeid og hvordan?
- I hvilken grad kan muligheten for at forhandlingene om harmoniserende reguleringer i TTIP påvirke norsk fiskeriekseport? Opplever dere et slags press på fiskerinæringen om føringer fra EU gjennom EØS ikke innfris?
 - (I så fall) Hvordan?
- Hva ser dere som positivt- og hva er negativt med TTIP?
- Hvorfor er det så viktig med liberalisering av handel?
- Hvorfor er en tvisteløsningsmekanisme (ISDS) mellom EU og USA viktig

- Hvorfor er det så stor motstand mot disse?
- Hvorfor er TTIP viktig for norsk næringsliv?
- Er TTIP viktig ift «stoppen» i Doha-runden?

Bolk 3: Innkjøpsdirektivet og norsk forvaltning

Innkjøpsdirektivet: *Direktiv fra EU som kort oppsummert stiller krav til offentlige anskaffelser innenfor offentlige varekontrakter, offentlige tjenesteytelseskontrakter og offentlige bygge- og anleggskontrakter utlyses gjennom anbud*

- Hvordan påvirker Innkjøpsdirektivet deres arbeid?
- Hva mener dere er viktige følger av føringene som følger av dette direktivet?
 - Innberegnet positive og negative konsekvenser
- Innkjøpsdirektivet er EØS-relevant. "Dynamisk" må kunne tolkes tilsvarende "utvikling/endring". EØS-avtalens innhold er ikke "fast". Hvordan tror dere TTIP vil påvirke Innkjøpsdirektivet?

ISDS - Investor-State Dispute System: *Tvisteløsningsordning mellom investor og stat*

- Vil ISDS-ordningen til TTIP være relevant for etterlevelse av Innkjøpsdirektivet i Norge?
- Hva vil det faktum at det er et "direktiv" medføre av norsk handlingsrom (teoretisk og praktisk)?
- EØS-komiteen vil vel også være viktig i å bestemme hvorvidt lovendringer er EØS-relevante?
- Føler dere at dere har en reel påvirkningsmulighet i slike prosesser? jfr. overnasjonalitet og suverenitetsavståelse

Normativt

- Hvilken tilnærming burde Norge ha til denne avtaleinngåelsen?
- Hvordan tolker dere Norges fremtoning, jfr. Regjeringens uttalelser om at det er viktig å være i forkant, tidlig ute, og være initiativtaker for å kunne påvirke prosess og resultat?

- Ser du noen endringer i viktigheten av EFTA? EØS-komiteen (eller noen flere)?

Oppfølgingsspørsmål av typen:

- Hva mener du når du sier...?
- Kan du utdype (dette/det du sier om[...])?
- Hvorfor mener du dette?

Bolk 4: Oppsummering og kontrollsjekk av svar

- Oppsummere funn
- Har jeg forstått deg riktig?
- Er det noe du vil legge til?

Litteraturliste

Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland. 2011. *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.

Amdam, Rolv Petter, Haakon Gran, Svein Olav Hansen og Knut Sogner. 2005. *Markedsøkonomiens utvikling*. Bergen: Fagbokforlaget

Attac. U.d. *Det du trenger å vite om TTIP*. Hentet 09.02.2015. <http://www.attac.no/stopp-ttip/>

Austvik, Ole Gunnar, Ivar Bredesen, Erling Vårdal. 2012. *Internasjonal handel og økonomisk integrasjon*. 1. utgave, 4. opplag. Oslo: Gyldendal Akademisk.

BBC, 2013. *EU and US free-trade talks launched*. 13. februar. Hentet 15.01.2015. <http://www.bbc.com/news/business-21439945>

Cini, Michelle og Nieves Pérez-Solórzano Borragán, ed. 2013. *European Union Politics*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press.

Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland. 2010. *EU - Mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Council of the European Union. 2014. *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America*. Hentet 09.03.2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>

Emmot, Robin. 2013. "EU trade chief hopes to clinch U.S. trade deal by late 2014". *Reuters*. 27. februar. Hentet 15.01.2015. <http://uk.reuters.com/article/2013/02/27/us-euro-summit-trade-idUKBRE91Q0QM20130227>

Euractiv. 2015. *ISDS decision delayed to end of TTIP talks*. 13. januar. Hentet 09.03.2015. <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/isds-decision-delayed-end-ttip-talks-311234>

Europalov. 2014a. *Innkjøpsdirektivet*. Hentet 30.01.2015. <http://europolov.no/rettsakt/innkjopsdirektivet/id-2386>

Europalov. 2014b. *Innkjøpsdirektivet (revisjon)*. Hentet 30.01.2015.

<http://europolov.no/rettsakt/innkjopsdirektivet-revisjon/id-5217>

European Commission. 2013. *EU - US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Public Procurement - Initial EU position paper*. Hentet 02.02.2015.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151623.pdf

European Commission. 2014. *Public procurement*. Hentet 16.04.2015.

<http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/>

European Commission. 2015a. *Now online - EU negotiating texts in TTIP*. Hentet 08.01.2015. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>

European Commission. 2015b. *Regulatory cooperation in TTIP*. Hentet 19.01.2015.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153002.1%20RegCo.pdf

European Commission, 2015c. *Current rules, thresholds and guidelines*. Hentet 23.03.2015. http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules/current/index_en.htm

European Commission. 2015d. *About TTIP*. Hentet 02.02.2015.

<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/>

European Commission. 2015e. *Public procurement in TTIP*. Hentet 02.02.2015.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153000.3%20Public%20Procurement.pdf

European Commission. 2015f. *Introduction to the EU legal text on Regulatory Cooperation in TTIP*. Hentet 12.02.2015.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153119.1.1%20Regulatory%20cooperation%20intro%20to%20EU%20legal%20text.pdf

European Commission. 2015g. *TTIP and regulation: An overview*. Hentet 05.03.2015.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153121.1.2%20TTIP%20and%20regulation%20overview.pdf

European Commission. 2015h. *Textual proposal on regulatory cooperation in TTIP*.

Hentet 12.02.2015. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153120.pdf

- European Commission. 2015i. *Investment protection in TTIP*. Hentet 09.03.2015.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153018.5%20Inv%20Prot%20and%20ISDS.pdf
- European Commission, 2015j. *The top 10 myths about TTIP*. Hentet 29.04.2015.
<https://onedrive.live.com/view.aspx?cid=70D1803E57D878DE&resid=70d1803e57d878de%2147158&app=Word>
- European Union. U.d. (a). *Council of the European Union*. Hentet 27.01.2015.
http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_en.htm
- European Union. U.d. (b). *Regulations, Directives and other acts*. Hentet 21.01.2015.
http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_en.htm
- For Velferdsstaten. U.d.. *Hvem er vi?* <http://www.velferdsstaten.no/hvem-er-vi/> (Hentet 04.04.2015).
- Goldstein, Joshua S. og Jon C. Pevehouse. 2011. *International Relations*. Brief fifth edition. U.S.: Pearson.
- Grasaas-Stavenes, Eirik. 2015. "Risikerer milliarderøksmål". *Klassekampen*. 18. juni. Hentet 09.03.2015. <http://www.klassekampen.no/article/20140618/ARTICLE/140619962>
- Halimi, Serge. 2014. "Former verden i sitt bilde". *Le Monde Diplomatique*. Juni. Hentet 27.04.2015. <http://www.lmd.no/?p=14429>
- Hatlevik, Svein Egil. 2015. "Enige om frist for frihandelsavtale". *Nationen*. 07.mars.
- Investopedia. 2015. *Economic Equilibrium*. Hentet 09.02.2015.
<http://www.investopedia.com/terms/e/economic-equilibrium.asp>
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Kristoffersen. 2007. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave, 2. opplag. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kommunesektorens organisasjon. 2012. *KS' strategier*. Hentet 05.04.2015.
<http://www.ks.no/tema/Om-KS/Demokrati-velferd-og-arbeidskraft/>
- Krugman, Paul. 2009. "How did economists get it so wrong?". *The New York Times*. 2. september. Hentet 15.04.2015.
http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?pagewanted=all&_r=0

- Krugman, Paul. 2012. "Neo Fights (Slightly Wonkish and Vague)". *The New York Times*. 28. august. Hentet 15.04.2015. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/08/28/neo-fights-slightly-wonkish-and-vague/>
- Landsorganisasjonen i Norge. 2014a. *Kort om LO*. Hentet 05.04.2015. <http://www.lo.no/Om-LO1/Kort-om-LO/>
- Landsorganisasjonen i Norge. 2014b. *LOs handlingsprogram 2013 - 2017*. Hentet 05.04.2015. <http://www.lo.no/Om-LO1/LOs-handlingsprogram/>
- Landsorganisasjonen i Norge. 2015. *Tronheimskonferansen 2015 - Hoveduttalelse*. Hentet 07.05.15. <http://loitronheim.no/wp-content/uploads/2015/01/Tronheimskonferansen-2015-Hoveduttalelse.doc>
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge
- Medin, Hege og Arne Melchior. 2013. *Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA*. NUPI for Finansdepartementet.
- Morton, Adam David. 2007. *Unravelling Gramsci: Hegemony and passive revolution in the global political economy*. London: Pluto Press.
- NOU. 2012:2. *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Næringslivets Hovedorganisasjon. 2014a. *Fakta om NHO*. Hentet 05.03.2015. <https://www.nho.no/Om-NHO/Fakta-om-NHO/>
- Næringslivets Hovedorganisasjon. 2014b. *Internasjonalt nærings- og handelsfremme*
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2014. *Ansvarsområder og oppgaver i Nærings- og fiskeridepartementet*. Hentet 05.04.2015. <https://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/ansvar/id714/>
- Office of the United States Trade Representative. U.d. (a). *Trade Promotion Authority*. Hentet 02.02.2015. <https://ustr.gov/trade-agreements/other-initiatives/Trade-Promotion-Authority>
- Office of the United States Trade Representative. U.d. (b). *Government Procurement*. Hentet 02.02.2015. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/transatlantic-trade-and-investment-partnership-t-tip/t-tip-7>

Olsson, Terje I. 2014. "Fagbevegelsen vil stanse frihandelsavtale med USA". *Fri Fagbevegelse*. 07.mars. Hentet 07.05.2015.
http://frifagbevegelse.no/politikk/fagbevegelsen_vil_stanse_frihandelsavtale_med_usa_246073.html

Oslo Tingrett. 2012. Dom: TOSLO-2010-41388 "Philip Morris Norway mot Staten Norge". Hentet 05.05.2015.. <https://lovdata.no/pro/#document/TRSIV/avgjorelse/toslo-2010-41388?searchResultContext=2241> (Lovdata Pro) Sekundært:
<https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Oslo--tingrett/Nyheter/Philip-Morris-tapte-mot-Statens/>

Pelkmans, Jaques, Arjan Lejour, Lorna Schrefler, Federica Mustilli og Jacopo Timini. 2014. *EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership - Detailed appraisal of the European Commission's Impact Assessment*. PE 528.798. Brussel: European Parliamentary Research Service. Hentet 11.02.2015.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528798/IPOL-JOIN_ET\(2014\)528798_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528798/IPOL-JOIN_ET(2014)528798_EN.pdf)

Piketty, Thomas. 2014. *Kapitalen i det 21. århundre*. Cappelen Damm.

Ravenhill, John, ed.. 2011. *Global Political Economy*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

Regjeringen. U.d.. *Avdelinger i Nærings- og fiskeridepartementet*. Hentet 07.04.2015.
<https://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/organisation/avdelinger/id736/>

Regjeringen. 2012. *Norsk Offentlig Utredning 2012: 2 – «Utenfor og innenfor»*. Hentet 19.11.2014. <http://www.regjeringen.no/nn/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/5.html?id=669383>

Regjeringen. 2014a. *Redegjørelse om viktige EU/EØS-saker*. Hentet: 05.02.2015
https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/eos_stortinget_november/id2340957/

Regjeringen. 2014b. *Sejersted-rapporten klar*. Hentet 30.01.2015.
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Sejersted-rapporten-klar/id765116/>

Regjeringen. 2014c. *Justerte terskelverdier for offentlige anskaffelser*. Hentet 13.04.2015. <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Justerte-terskelverdier-for-offentlige-anskaffelser/id760993/>

Regjeringen, 2015. *TTIP angår oss*. Hentet 28.04.2015. https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/kronikk_ttip/id2399990/

Ruud, Morten og Geir Ulfstein. 2010. *Innføring i folkerett*. 3. utgave, 3. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.

Sejersted, Fredrik, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad, Olav Kolstad. 2011. *EØS-rett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Senter for europarett. 2014. *Om Senter for europarett*. <http://www.jus.uio.no/nifs/om/organisasjon/europarett/om-senteret/> (Hentet 04.04.2015)

Silverman, David. 2011. *Interpreting Qualitative Data*. Fjerde utgave. London: Sage.

Stiglitz, Joseph. 2011. "Information and the change in the paradigm in economics". *Nobel Prize*. Hentet 15.04.2015. http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf

Stiglitz, Joseph. 2013. *The price of inequality - How today's divided society endangers our future*. New York: Norton.

Store Norske Leksikon. 2014. *EØS-avtalen*. Hentet 10.02.2015. <https://snl.no/EØS-avtalen>

Stortinget. 2014. *EU/EØS-nytt – 12.mars 2014*. Hentet 11.05.2015. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2014/EUEOS-nytt---12-mars-2014/>

Veggeland, Noralv. 2010. *Den nye reguleringsstaten - Idébrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Wallach, Lori. 2013. "Avtale for en transatlantisk næringslivsjunta". *Le monde diplomatique*. November. Hentet 16.01.2015. <http://www.lmd.no/?p=13014>

World Trade Organization. 2015. *Agreement on Government Procurement - Parties, observers and accessions*. Hentet 03.02.2015. http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm