

Forord

Dette er en revidert utgave av EU/EØS-håndboken som sist ble utgitt av Utenriksdepartementet i januar 2009. Lisboa-traktaten, som trådte i kraft 1. desember 2009, har medført en rekke rettslige, institusjonelle og beslutningsmessige endringer i EU. Disse endringene har også betydning for Norges samarbeid med EU gjennom EØS-avtalen og våre øvrige avtaler med EU. Utenriksdepartementet ser det derfor som viktig at håndboken er oppdatert i forhold til utviklingen i EU. Vi har valgt å vente med publisering av den nye utgaven til EU fikk på plass reformer av sitt komitésystem og organiseringen av EUs nye utenrikstjeneste var endelig avklart. Dette er reformer av særlig betydning for Norge og arbeidet med EU/EØS i forvaltningen. Det nye komitésystemet ble vedtatt 1. mars 2011 og EUs utenrikstjeneste var operativ fra årsskiftet 2010/11.

Vår tilknytning til EU reguleres først og fremst gjennom EØS-avtalen, men forholdet til EU omfattes også av Schengen-avtalen og andre avtaler og samarbeidsordninger. EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet har gjennomgått en dynamisk utvikling de siste årene. Norge har knyttet seg opp til dette samarbeidet gjennom en rekke avtaler i tillegg til Schengen-avtalen. EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) har også gjennomgått en betydelig utvikling. Norge har inngått konsultasjons- og samarbeidsordninger med EU på dette området.

Håndboken er ment å være et hjelpemiddel til å håndtere hele spekteret av avtaler og samarbeidsordninger med EU. Den gir en samlet oversikt over beslutningsprosesser i EU, EØS-samarbeidet, Justis- og innenrikssamarbeidet og samarbeidet med EU på FUSP-området. En slik samlet framstilling er viktig fordi de ulike samarbeidsområdene i EU utvikles i sammenheng og på tvers av hverandre.

Hovedmålgruppen er ansatte i sentralforvaltningen som arbeider med EU/EØS-saker. I tillegg vil håndboken være nyttig for organisasjoner, partene i arbeidslivet, kommunesektoren og andre som er interessert i EU/EØS-spørsmål og norsk europapolitikk. Håndboken er utarbeidet av Utenriksdepartementet.

Bente Angell-Hansen
Utenriksråd

Januar 2012

Innholdsfortegnelse

	Forord	1
1	Oppbygging og bruk av håndboken	6
2	Regjeringens europapolitikk.....	8
3	EØS-avtalen.....	15
3.1	Rettigheter og plikter som følger av EØS-avtalen.....	16
3.2	Rettsgrunnlaget i EØS	17
3.3	EØS-midlene - norsk støtte til økonomisk og sosial utvikling i EU/EØS	19
4	Norsk tilknytning til EU utenom EØS.....	22
4.1	EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid	22
4.1.1	Norsk tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk	24
4.2	EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP	25
4.2.1	Norges samarbeid med EU på FUSP-området	27
5	Organene i EØS og Schengen	30
5.1	EØS-samarbeidet.....	30
5.1.1	De felles EØS-organene	32
5.1.2	EFTAs organer	35
5.1.3	EØS-arbeidet på EFTA-siden.....	44
5.2	Organer i Schengen-samarbeidet.....	47
6	Norske myndigheters arbeid overfor EU.....	50
6.1	Ansvarsdeling og organisering	51
6.1.1	Politisk samordning i regjeringen.....	51
6.1.2	Koordineringsutvalg.....	51
6.1.3	Spesialutvalg	52
6.2	Aktørene på norsk side	56
6.2.1	Norges delegasjon til EU.....	56
6.2.2	Sentralforvaltningen (hjemmeapparatet)	57
6.3	Formelle kanaler overfor EU.....	57
6.4	Norsk deltakelse i ekspertgrupper og komiteer	58
6.4.1	Norsk deltakelse i EUs programmer.....	62
6.4.2	Norsk deltakelse i EUs byråer	64
6.5	Uformelle kontakter med EUs institusjoner og medlemslandene	65
6.6	Kontakten med Stortinget i tidlig fase.....	72
7	Gjennomføringen av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett.....	74

7.1	Gjennomføring av EØS-regelverk	74
7.1.1	Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger	74
7.1.2	Kontakten med Stortinget	75
7.1.3	Informasjon til ESA om gjennomføring i norsk rett....	78
7.1.4	EFTA-domstolen og norsk forvaltning.....	82
7.1.5	Artikkel 102 prosedyre (reservasjonsretten).....	84
7.2	Gjennomføring av Schengen-regelverk	85
7.2.1	Godtakelse av nye Schengen-rettsakter	85
7.2.2	Konsekvenser av manglende godtakelse	87
8	EUs rettsgrunnlag	89
8.1	EUs traktater	90
8.1.1	Traktatutviklingen i EU	90
8.1.2	Gjeldende traktatgrunnlag i EU som revidert ved Lisboa-traktaten	93
8.1.3	EUs kompetansekategorier og områder	99
8.2	Det avledede regelverk (EUs rettsakter).....	101
9	EUs institusjoner og øvrige organer	104
9.1	Institusjonene.....	104
9.1.1	Det europeiske råd	105
9.1.2	Rådet.....	107
9.1.3	Europaparlamentet.....	114
9.1.4	Europakommisjonen	128
9.1.5	EU-domstolen	138
9.1.6	Revisjonsretten	141
9.1.7	Den europeiske sentralbank	141
9.2	Øvrige organer og tjenester	142
9.2.1	EUs utenriktjeneste (EEAS).....	142
9.2.2	EU-byråer og desentraliserte organer	144
9.2.3	Rådgivende organer	148
10	Beslutningsprosessen i EU	150
10.1	Det lovgivningsbaserte samarbeidet	150
10.1.1	Kommisjonens arbeid med forslag	152
10.1.2	Europaparlamentets og Rådets behandling av lovforslag.....	158
10.1.3	Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter.....	165
10.2	Beslutningsprosessen på øvrige områder.....	177
10.2.1	Den åpne koordineringsmetoden	177

10.2.2	Styrket samarbeid på nærmere definerte områder	182
10.3	Beslutningsprosessen innen EUs eksterne relasjoner	185
10.3.1	Den felles handelspolitikken	186
10.3.2	Samarbeid med tredjeland og humanitær bistand.....	186
10.3.3	Restriktive tiltak	187
10.3.4	Internasjonale avtaler	187
10.3.5	Forbindelser med internasjonale organisasjoner og tredjeland.....	189
10.3.6	Solidaritetsbestemmelse	189
10.3.7	Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken	189
11	EUs budsjett	194
	Kronologisk oversikt over utviklingen av EFTA, EF/EU og EØS	197
	Vedlegg: Retningslinjer for departementenes arbeid med EØS- og Schengen-saker	205

1 Oppbygging og bruk av håndboken

I kapittel 2 presenteres Regjeringens europapolitikk med utgangspunkt i St. meld. nr. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av europapolitikken. Kapitlet omtaler målsettinger og hovedtilnærming for norsk europapolitikk og vårt samarbeid med EU. I den forbindelse gis det også en introduksjon til en rekke sentrale temaer som drøftes grundigere i senere kapitler.

Kapittel 3 gir en introduksjon til EUs indre marked og EØS/EFTA-landenes tilknytning gjennom EØS-avtalen. Kapittel 4 omhandler Norges samarbeid med EU utenom EØS. Dette kapitlet gir en introduksjon til EUs justis- og innenrikspolitikk og Norges tilknytning gjennom Schengen-tilkynningsavtalen og øvrige avtaler med EU på justisområdet. Det gis også en beskrivelse av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og Norges samarbeid med EU på dette området.

Kapittel 5 omtaler saksgangen i EØS- og Schengen-samarbeidet. Det institusjonelle oppsettet og prosedyrene for avtalene er nokså ulike. EØS-avtalen er en multilateral avtale mellom EFTA og EU, mens Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet er basert på en bilateral avtale mellom Norge og EU. Mens beslutningsprosessen i EØS omfatter et “topilarsystem” bestående av EFTA og EU, har EFTA-organene ingen rolle i Schengen-sammenheng. Prosedyrene på Schengen-området er derfor mindre omfattende enn for EØS. Det er likevel viktige likhetspunkter mellom EØS og Schengen. På begge områder står gjennomføring av EU-regelverk i norsk lovgivning sentralt. Dette i motsetning til FUSP der lovharmonisering som samarbeidsmetode ikke benyttes.

Tema for kapittel 6 er norsk arbeid overfor EU. Først gis det en gjennomgang av gjeldende retningslinjer for EØS- og Schengen-arbeidet. Retningslinjene omhandler organisering, samordningsorganer og prosedyrer for arbeid med EØS- og Schengenrelevant regelverk. Deretter gis det en beskrivelse av norske muligheter/ kanaler inn mot EU og de ulike aktørenes roller. Med utgangspunkt i Regjeringens ambisjon om å styrke innsatsen overfor EU legges det særlig vekt på den fasen når ny politikk og lovgivning med betydning for Norge er under forberedelse i EU. Retningslinjene er i sin helhet gjengitt som vedlegg.

Kapittel 7 tar for seg gjennomføringen av EØS- og Schengenregelverk i norsk rett. Kapittel 8-10 gir en innføring i EUs rettsgrunnlag, institusjoner og beslutningsprosess. God kjennskap til dette er viktig for EU/EØS arbeidet og en forutsetning for å kunne medvirke aktivt fra norsk side overfor EU i tidlig fase. En oversikt over EUs budsjett gis i kapittel 11.

2 Regjeringens europapolitikk

EUs politikk påvirker store deler av det norske samfunn, og Regjeringen ønsker å føre en aktiv, tydelig og åpen europapolitikk. Stortingsmelding nr. 23 om gjennomføring av europapolitikken fra juni 2006 er grunnlaget for Regjeringens europapolitikk som bygger på EØS-avtalen. Meldingen gir Regjeringen og forvaltningen et styringsredskap og munner ut i en handlingsplan for gjennomføringen av europapolitikken. Handlingsplanen trekker opp hovedmålsettinger for regjeringens arbeid og angår hele det norske samfunnet. Et sentralt element i handlingsplanen er et overordnet felles arbeidsprogram for EØS, justis- og innenriksaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Arbeidsprogrammet inneholder en oversikt over viktige saker for Norge, samt prioriteringer og målsettinger. Det oppdateres jevnlig. I tillegg utarbeider UD og fagdepartementene strategiske planer for sitt arbeid overfor EU.

Regjeringen oppnevnte i januar 2010 et bredt sammensatt forskningsbasert utvalg for å gå gjennom erfaringene med EØS-avtalen og våre øvrige avtaler og samarbeidsordninger med EU. Utvalget legger fram sin rapport i januar 2012. Den vil bli etterfulgt av en melding til Stortinget i 2012.

Utviklingen i EU og Norges tilknytning

EU-samarbeidet er i stadig utvikling og utvides både i dybden og bredden. EU har gått fra å være et samarbeid mellom noen få vesteuropeiske stater til å omfatte 27 land per i dag. Den geografiske utvidelsen av EU til stadig flere land betyr blant annet at EØS-området blir utvidet. EU har videre gjennomgått store institusjonelle reformer, og ikke minst er Europaparlamentets rolle blitt styrket.

Det indre marked, som EØS-avtalen er knyttet opp til, er supplert med et tettere samarbeid på det økonomiske området, og EU har også utvidet sitt samarbeid til å omfatte justis- og

innenrikspolitik og utenrikspolitik. EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet går i retning av et tettere samarbeid mellom politi og påtalemyndigheter, harmonisering av regelverk og en felles asyl- og innvandringspolitikk. Schengen-samarbeidet, som inngår i EUs justis- og innenrikssamarbeid, innebærer at deltakerlandene følger felles regelverk om visum og yttergrensekontroll. Norge er knyttet opp til EUs justis- og innenrikssamarbeid gjennom en rekke avtaler, herunder Schengen-tilknytningsavtalen.

EU er i økende grad også en utenrikspolitisk aktør. EUs sikkerhetsstrategi legger vekt på å fremme fred og stabilitet gjennom en aktiv naboskapspolitikk, godt diplomati og forpliktende multilateralt samarbeid. Sikkerhets- og forsvarspolitikken bygger dels på samarbeid med NATO og dels på oppbyggingen av en selvstendig kapasitet til å håndtere kriser. Norges utenrikspolitikk ligger i de fleste saker nær EU, og Regjeringen vurderer at et samarbeid med EU er hensiktsmessig, gitt EUs utenrikspolitiske tyngde.

I EU legges det i økende grad vekt på sektorovergripende strategier der den videre utviklingen av det indre marked, økonomisk politikk, sysselsetting, forskning og utdanning, energi, klima og miljø ses i sammenheng. En slik sektorovergripende tilnærming reflekteres også i utviklingen på justis- og innenriksområdet og på det utenrikspolitiske området. Indre sikkerhet og utenrikspolitikk veves sammen. Utfordringer som terrorisme, menneskehandel, og andre former for grensekryssende kriminalitet møtes med et bredt spekter av tiltak. Det samme gjelder EUs bistands-, handels- og utenrikspolitikk som i økende grad ses i sammenheng.

Lisboa-traktaten, som trådte i kraft 1. desember 2009, representerer en hittil siste milepæl i den europeiske integrasjonsprosessen. Målet med traktaten er økt effektivitet i EU-samarbeidet, å øke EUs demokratiske legitimitet og styrke EU som global aktør.

Utfordringer for EU i lys av finanskrisen

Den globale økonomiske og finansielle krisen og særlig krisen i Eurosonen stiller det europeiske integrasjonsprosjektet overfor fundamentale utfordringer. Tidlig i 2010 ble det klart at EU ikke var tilstrekkelig utstyrt for å takle de problemer som oppstod i kjølvannet av den globale finanskrisen. Særlig ble det klart at den økonomiske og monetære unionen (ØMU) manglet de nødvendige instrumenter for å håndtere gjeldskrisen på en effektiv måte. EU har gjennomført en rekke reformer knyttet til styrket økonomisk styring. For at disse tiltakene skal ha den tilsiktede effekt må de suppleres med grunnleggende reformer i de landene som er rammet av gjeldskrisen.

Framtidige utvidelser av EU

EU har et erklært mål om at alle landene på Vest-Balkan skal bli medlemmer i EU. Dette under forutsetning av at de klarer å oppfylle de såkalte *København-kriteriene*. København-kriteriene ble vedtatt av Det europeiske råd i 1993 og innebærer at kandidatland må tilfredsstille grunnleggende krav til rettsstat, demokrati og markedsøkonomi, samt evne til å gjennomføre EUs politikk og lovgivning. Kroatia åpnet medlemskapsforhandlinger i 2005 og disse ble sluttført i 2011. Kroatia vil bli medlem av EU i 2013. Makedonia og Montenegro har også fått kandidatstatus uten at medlemskapsforhandlinger er kommet i gang. Albania, Bosnia-Herzegovina og Serbia har inngått såkalte stabiliserings- og assosieringsavtaler, noe som er et nødvendig første skritt mot EU-medlemskap for landene på Vest-Balkan.

Regjeringen støtter EUs utvidelse i Sørøst-Europa som en viktig drivkraft og garantist for demokratisk reform i regionen. Norge støttet også EUs utvidelser i 2004 og 2007 og er i dag en viktig bidragsyter til videre integrasjon av de nye medlemslandene gjennom EØS-finansieringsordningene. I tillegg bidrar Norges støtte til Vest-Balkan-landene til å

fremme demokrati og utvikling i denne regionen, samt å styrke de bilaterale kontakter.

Tyrkia har hatt kandidatstatus siden 1997 og innledet medlemskapsforhandlinger samtidig med Kroatia i 2005. Island søkte om medlemskap i 2009, og medlemskapsforhandlinger ble åpnet i juni 2011. Dersom Island skulle bli medlem av EU, vil fortsatt EØS-avtalen videreføres.

Endringer i EU og utfordringer for Norge

EU har gradvis gjennomgått store endringer siden inngåelsen av EØS-avtalen. Dette reiser nye utfordringer og muligheter som er viktige i norsk europapolitikk. Et EU med 27 medlemsland betyr ikke minst et langt mer sammensatt og heterogent EU enn det EU, med tolv medlemsland, vi forhandlet EØS-avtalen med tidlig på 90-tallet. I tillegg har det skjedd store institusjonelle endringer i EU og da særlig når det gjelder Europaparlamentets rolle. Fra å være et konsultativt organ da EØS-avtalen ble forhandlet, er Europaparlamentet i dag sidestilt med Rådet som lovgivende organ.

Lisboa-traktaten fjernet det traktatmessige skillet mellom det indre marked, som EØS-avtalen er knyttet opp til, og det øvrige EU-samarbeidet. EU utvikler i økende grad sin politikk på tvers av den tidligere søyledelingen. EØS-avtalens virkeområde er dermed mindre tydelig og avklaring av hva som faller innenfor og utenfor Avtalen har blitt en økende utfordring. Økt bruk av sektorovergripende initiativer betyr videre at beslutningsprosessene i EU er blitt mer uoversiktlige og kompliserte å følge fra norsk side. Beslutningsprosessene går også raskere i mange saker. Et stort flertall av lovgivningssaker blir i dag avgjort i første behandling etter uformelle forhandlinger mellom Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet.

Med store politiske og økonomiske ulikheter internt, og med til dels skjøre og omfattende kompromisser i vanskelige saker, er EU dessuten mindre innstilt på å ta særlige hensyn til Norge. I sum betyr dette at det norske arbeidet overfor EU er blitt mer krevende. Vi må derfor bli bedre til å skape handlingsrom og utnytte tilgjengelige muligheter. Vår tilknytningsform omfatter ikke deltakelse i EUs besluttede organer, men Norge har likevel flere kanaler til informasjon og deltakelse.

Tiltaksplan for "EU og EØS"

I norsk europapolitikk legges det vekt på å styrke arbeidet med EU/EØS saker i forvaltningen. UD gjennomfører, i samarbeid med berørte departementer og EU-delegasjonen i Brussel fra 2011 av, en rekke målrettede tiltak for å styrke den norske innsatsen over EUs institusjoner og medlemslandene. Det legges særlig vekt på styrking av kontakten med Europaparlamentet, gitt dets økte betydning. Det er videre behov for å utvikle samarbeidsrutiner og strategier som kan sikre bedre og tidligere grep på saker under utvikling i EU. UD arbeider sammen med fagansvarlige departementer for å identifisere særlige viktige saker under utvikling i EU som krever forsterket innsats.

Arbeid med EU/EØS-saker krever gode kunnskaper om EUs institusjoner og beslutningsprosesser, og om EØS-avtalen. Utenriksdepartement arbeider for å styrke EU/EØS-kompetansen i statsforvaltningen. Dette favner både egne tiltak og bidrag til opplæringstilbud i regi av Direktoratet for forvaltning og IKT. Tiltak for bedre utnyttelse av den kompetanse som opparbeides gjennom arbeid med EU/EØS-saker, står også sentralt. Det er særlig viktig at forvaltningen har en bevisst holdning til bruk av kompetansen til nasjonale eksperter og hospitanter i Europakommisjonen, fagrådene ved EU-delegasjonen, deltakere i ekspertgrupper og komiteer under Europakommisjonen, samt medarbeidere med erfaring fra arbeid i EFTAs organer.

EØS-konferansen arrangeres fra og med 2011 årlig og har forvaltningen som målgruppe. EØS-konferansen inngår i tiltaksplanen for EU og EØS og er ment å være en årlig møteplass for erfaringsutveksling og diskusjon for alle som er involvert i arbeid med EU/EØS-saker.

Dialogfora for økt deltakelse og åpenhet

Et hovedtema i oppfølgingen av Stortingsmelding 23 har vært å konsultere og trekke det lokale og regionale nivå samt interessegruppene mer med i EU/EØS-arbeidet. Nasjonalt er det etablert flere dialogfora der europapolitiske saker drøftes utenfor sentralforvaltningen:

- *Europakonferansen* er et årlig arrangement med høyprofilerte gjester og ledes av Utenriksministeren. Det er åpen deltakelse, og formålet er å skape debatt og øke kunnskap om EU og Europa
- *Nasjonalt Europaforum* arrangeres som en årlig rundebordskonferanse med europapolitiske spørsmål på dagsorden. Forumet ledes av utenriksministeren med inviterte deltakere fra ulike miljøer som politiske partier, forskningsinstitusjoner, interesseorganisasjoner og regionale myndigheter
- *Europapolitisk forum for lokale og regionale myndigheter og Sametinget* møtes to ganger i året. Europapolitisk forum ledes i felleskap av KRD og UD på statssekretærnivå
- *Europaforum for arbeidslivets parter* møtes jevnlig både på politisk nivå og embetsnivå. Møtene på politisk nivå ledes av statssekretær fra Utenriksdepartementet
- *Europaforum for forskning* er en møteplass mellom forvaltning, beslutningstakere og forskningsmiljøer om europapolitiske spørsmål. Forumet ledes av statssekretær fra Utenriksdepartementet og møtes en gang i året.
- *Europaforum for frivillige organisasjoner* samler frivillige organisasjoner, men også kampanjeorganisasjonene, for diskusjon av sentrale europapolitiske spørsmål. Forumet

møtes en gang i året og ledes av statssekretær fra Utenriksdepartementet

EØS-informasjonsløftet

Utenriksdepartementet etablerte i 2010 prosjektet ”Informasjonsløft om EØS-avtalen og Norges forhold til Europa”. Hensikten med prosjektet er å bidra til økt bevissthet og kompetanse om EØS og Norges forhold til Europa i Norge og i EU. Prosjektet skal bidra til aktuell, tilgjengelig og målrettet EØS- og europainformasjon, slik at berørte aktører skal kunne utnytte de mulighetene EØS-avtalen gir fullt ut. Målgruppen for informasjonsløftet er forvaltningen, inkludert kommunesektoren, næringslivet, interesseorganisasjoner, og privatpersoner. I tillegg er sentrale EU-institusjoner og medlemsland viktige målgrupper. Mange av tiltakene i informasjonsløftet gjennomføres i samarbeid med målgruppene.

Prosjektet består av rundt sytti tiltak som er organisert langs fire spor:

- Utvikling av en ny europaportal
- Oppdatering av EØS-notatbasen
- Økt medieoppmerksomhet
- Informasjons- og kompetansetiltak i samarbeid med utvalgte målgrupper

3 EØS-avtalen

EU er Norges viktigste handelspartner. I 2010 gikk 80,7 % av den totale norske eksporten til EU, og omtrent 63,4 % av vår import kom fra EU. EØS-avtalen har bidratt til vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler. I likhet med de andre EFTA-landene hadde Norge en frihandelsavtale med EF fra 1973. De bilaterale avtalene mellom EF og EFTA-landene dekket bare deler av handelen mellom dem. Norges frihandelsavtale med EF gjaldt i første rekke avvikling av toll på industrivarer.

Gjennom *Enhetsakten*, som trådte i kraft i 1987, la de daværende tolv EF-landene grunnlaget for gjennomføringen av det felles marked som var nedfelt i Roma-traktaten. Målet var å avvikle handelshindringer og å gjennomføre felles regler for fritt varebytte og for fri bevegelighet av kapital, tjenester og personer. Enhetsakten førte til nye utfordringer for handelen mellom EFTA og EF. Gjennomføringen av det indre marked innebar at EFTA-landene risikerte å møte handelshindringer som var avviklet internt mellom medlemslandene i EF. Norge og de øvrige EFTA-landene mente at dette ville føre til svekkelse av egne bedrifters konkurransekraft i forhold til konkurrentene i EF. Dette var en viktig foranledning for Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS-avtalen.

EØS-avtalen ble undertegnet av medlemsstatene i EF og EFTA 2. mai 1992. Da besto EFTA av 7 medlemsland og EF av 12. I 1994 hadde Østerrike, Sverige, Finland og Norge folkeavstemning om medlemskap i EU. Norske velgere sa nei, mens det ble flertall for medlemskap i de tre andre landene. Da EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1995 var dermed EU-siden utvidet til 15 land og EFTA-siden i EØS redusert til tre land. EFTA-landet Sveits er ikke medlem av EØS, men har egne bilaterale avtaler med EU på en rekke sektorer.

I mai 2004 ble ytterligere 10 nye land medlemmer i EU, og 1. januar 2007 ble Bulgaria og Romania medlemmer. Etter forhandlinger om inntreden i EØS for nye EU-medlemsland består EØS-avtalen i dag av de 27 EU-landene og de tre EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge.

Det overordnede målet med EØS-avtalen er å knytte EØS/EFTA-landene til EUs indre marked. Gjennom utvikling og forvaltning av et felles regelverk er formålet å skape like konkurransevilkår i hele EØS-området på de felt som omfattes av avtalen. EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked ved at vi i norsk rett gjennomfører EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelighet for kapital, tjenester og personer. Det kan nevnes at antall arbeidsinnvandrere fra EØS-området har doblet seg siste tiår hvorav de fleste kommer fra Sverige og Polen. I 2010 var det omlag 272 000 EØS-borgere i Norge.

Store deler av EU-retten, inkludert bestemmelsene om de fire friheter og konkurransebestemmelsene, ble ved undertegnelsen innlemmet i EØS-avtalen. I tillegg er avtalen grunnlag for samarbeid om blant annet miljøvern, utdanning, forskning og teknologisk utvikling, informasjonstjenester, likestilling, statistikk, små- og mellomstore bedrifter, kultur- og mediespørsmål, turisme, sivil beredskap, helse- og forbrukerspørsmål, arbeidslivsspørsmål og sosiale spørsmål.

3.1 Rettigheter og plikter som følger av EØS-avtalen

EØS-avtalen skal sikre at norske bedrifter og borgere har samme tilgang som bedrifter og borgere i medlemsstatene til EUs indre marked. Det indre marked baserer seg på et felles regelverk som praktiseres likt av medlemsstatene i EU og EØS. En forutsetning for EØS/EFTA-landenes rettigheter i det indre marked er at EUs regelverk fortløpende tas inn i EØS-avtalen etter hvert som dette utvikles.

EØS-avtalen gir ikke EØS/EFTA-landene anledning til å delta i EUs beslutningsprosess, men den gir anledning til ekspertkonsultasjon/ faglige innspill i den forberedende fasen, når Kommisjonen utarbeider forslag til nye rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen, ref. EØS-avtalens artikkel 99. Videre har Norge anledning til å delta som observatør i såkalte “komitologikomiteer”, ref. EØS-avtalens artikkel 100. Dette er komiteer bestående av sakkyndige fra nasjonale myndigheter i medlemslandene. De gir sin vurdering før Kommisjonen kan vedta utfyllende bestemmelser for rettsakter vedtatt av Europaparlamentet og Rådet. EØS-avtalen gir også mulighet til å delta i EUs programmer på en rekke områder. For mer informasjon om norsk deltakelse i ekspertgrupper og komiteer, EUs programmer og byråer, se kapittel 6.

3.2 Rettsgrunlaget i EØS

EØS-avtalens hoveddel består av 129 artikler som fastlegger avtalens formål, prinsippene for samarbeidet og bestemmelser om EØS-organene. Når det gjelder prinsippene for de fire friheter og EUs konkurransebestemmelser, har EØS-avtalen i stor grad samme innhold som den opprinnelige Roma-traktaten om Det europeiske økonomiske fellesskap (som revidert ved Enhetsakten av 1987). Traktatendringer i EU som følge av Maastricht-, Amsterdam-, Nice- og Lisboa-traktatene er ikke reflektert i EØS-avtalens hoveddel.

EØS-avtalens 22 vedlegg viser til de EU-rettsaktene som omfattes av avtalen, med enkelte tilpasninger for EØS-formål. Da avtalen ble undertegnet i mai 1992, inneholdt den rundt 1300 rettsakter. Våren 1994 vedtok EØS-komiteen en tilleggsavtale med nærmere 500 nye rettsakter. Pr. 1. juni 2011 omfattet EØS-avtalen vel 7200 rettsakter, hvorav ca. 70–80 % er gjennomføringsbestemmelser (utfyllende regelverk). De senere årene har EØS-komiteen på sine månedlige møter i gjennomsnitt godkjent ca. 35 nye rettsakter. De 49 protokollene utfyller avtalen og gir mer detaljerte regler. Noen

protokoller er basert på reglene i EU, mens andre er særegne for EØS.

Protokoll 1 gir regler for hvordan EUs rettsakter skal forstås i forhold til EØS/EFTA-landene. Handel med bearbejdet landbruksvarer (protokoll 3), opprinnelsesregler (protokoll 4), og bestemmelser for handel med fisk og andre produkter fra havet (protokoll 9), er eksempler på særlige EØS-protokoller.

Særtrekk ved EØS-avtalen

EØS-avtalen er den største og mest omfattende internasjonale avtale Norge har inngått. EØS-avtalen innebærer en aktiv harmonisering, og en kontinuerlig oppdatering, av nasjonal lovgivning i lys av nytt EU-regelverk som berører Avtalens virkeområde.

Dynamisk avtale: Avtalen slår fast at ny EU-lovgivning som er relevant for EØS skal innlemmes i avtalen så raskt som mulig.

Konsensusprinsippet: Det innebærer at rettsakter bare kan innlemmes i EØS-avtalen dersom det er enighet om dette mellom EU på den ene siden og EØS/EFTA-landene på den andre. Manglende enighet vil resultere i ulik rettstilstand mellom EU og EØS. Dette vil bryte med EØS-avtalens krav om homogenitet. Avtalen har derfor regler for hvordan manglende konsensus skal håndteres (se kapittel 7).

Krav om homogenitet: Et felles indre marked i hele EØS-området innebærer et felles og ensartet regelverk. Homogenitetskravet gjelder både gjennomføring og håndheving i nasjonal rett.

Topilarsystem: EØS-avtalen er en avtale mellom EFTA-landene og EU. Den institusjonelle oppbygging gjenspeiler dette ved at EØS/EFTA-landene opprettet et sett tilsvarende institusjoner som i EU. Som en overbygging er det opprettet et sett felles institusjoner (se kapittel 5 for en nærmere

gjennomgang).

Politikkområder i EU som ikke omfattes av EØS-avtalen

EUs traktatbestemmelser om en økonomisk og monetær union faller utenfor EØS-samarbeidet. EØS-avtalen omfatter heller ikke bestemmelsene om EUs handelspolitikk, EUs bistandspolitikk, EUs tollunion, den felles landbrukspolitikken, den felles fiskeripolitikken, EUs justis- og innenrikspolitikk eller EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norges samarbeid med EU på justisområdet reguleres gjennom Schengen-tilknytningsavtalen og andre avtaler. Norge samarbeider også med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området.

Handel med fisk og landbruksvarer er regulert i egne bestemmelser i EØS-avtalen. Disse bestemmelsene bygger ikke på EU-traktatens bestemmelser om den felles fiskeripolitikken og den felles landbrukspolitikken.

3.3 EØS-midlene - norsk støtte til økonomisk og sosial utvikling i EU/EØS

EØS-midlene har som formål å bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller innen EØS-området, samt bidra til å gjøre alle medlemslandene i stand til å delta fullt ut i det indre markedet, herunder øke miljøinnsatsen og styrke det sivile samfunnet. Det er også et mål å styrke kontakten mellom Norge og mottakerlandene. Gjennom EØS-midlene er Norge en aktiv bidragsyter til et solidarisk og trygt Europa. Dagens EØS-midler ble etablert i forbindelse med at EU og EØS ble utvidet med ti nye medlemsland fra mai 2004: Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Litauen, Latvia, Estland, Slovenia, Kypros og Malta. Ordningene ble utvidet som følge av at Romania og Bulgaria fra 1. januar 2007 ble medlem av EU og fra 1. august 2007 av EØS.

I 10-årsperioden 2004–2014 utgjør det totale norske bidrag i underkant av 3 milliarder euro (ca. 24 milliarder kroner). Norges andel av EØS/EFTA-landenes totale bidrag er på om lag 97 %.

EØS-midlene består av to ordninger:

Den norske finansieringsordningen - Omfatter de 12 landene som ble medlemmer i EU i 2004 og 2007.

EØS-finansieringsordningen - Omfatter de 12 ovennevnte EU-landene samt Hellas, Portugal og Spania. Spania fases ut med overgangsstøtte fra 1. mai 2009 til 31. desember 2013.

Det er 32 programområder under ordningene i 2009–2014, herunder miljø og klima, helse, forskning, utdanning og kultur, arbeidsliv og sivil samfunn, justis og menneskelige ressurser. Rundt en firedel av midlene skal benyttes til økt satsing på miljø og klima. I tillegg til ca. 2,6 milliarder kroner til miljø- og klimatiltak, vil ca. 1,4 milliarder kroner benyttes til ulike tiltak for å utvikle og fremme karbonfangst- og lagring. En viktig nysatsing er tiltak for anstendig arbeidsliv. Omlag 64 millioner kroner utgjør et fond for anstendig arbeid og trepartssamarbeid. Satsingen på disse områdene vil legge grunnlaget for forsterket politisk dialog med de nye EU-landene.

Et betydelig beløp vil bli satt av for å videreføre innsatsen for å styrke det sivile samfunn, samt til helse og forskning. Nytt i den nåværende programperioden er et uttalt mål om styrkede bilaterale relasjoner, gjennom strategisk partnerskap på programnivå. Her er samarbeid mellom offentlige etater viktig, der erfaringsutveksling, kunnskaps- og teknologioverføring begge veier står i sentrum.

Det er aktører i mottakerlandene som kan søke om støtte fra EØS-midlene. Disse omfatter blant annet statlige, regionale og lokale myndigheter, privat sektor og frivillige organisasjoner. Norske aktører kan dra nytte av ordningene ved å inngå som

program- og prosjektpartnere i ulike former for samarbeid med aktører i mottakerlandene. Hvilke programområder som skal prioriteres fastlegges i avtaler med hvert enkelt land. Deretter vil det i hvert mottakerland utarbeides konkrete programmer og midler gjøres tilgjengelige for utlysning.

EØS og Europa 2020 (EUs strategi for vekst og sysselsetting)

EUs vekst og sysselsettingsstrategi, Europa 2020 er ikke en del av EØS-avtalen. EØS/EFTA-landene deltar derfor ikke direkte i dette samarbeidet. Samtidig påvirker arbeidet med Europa 2020 det indre marked og dermed EØS-samarbeidet. Norge er også involvert på en rekke områder som omfattes av strategien gjennom deltakelse i EU-programmer innen sysselsetting, fattigdomsbekjempelse, innovasjon og miljø. Norge ønsker derfor å forholde seg aktivt til EUs arbeid med vekst- og sysselsettingsstrategien. Den gir Norge en mulighet til å sammenlikne seg med andre europeiske land på viktige politiske områder. Arbeidet er også viktig som inntak til den politiske diskusjonen i EU og gir muligheter til viktig nettverksbygging og innsikt. Gjennomføring av Europa 2020 er basert på den såkalte *åpne koordineringsmetode*, beskrevet nærmere i kapittel 10.

4 Norsk tilknytning til EU utenom EØS

I dette kapitlet foretas det en gjennomgang av Norges tilknytning til henholdsvis EUs justis- og innenrikspolitikk og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Som bakgrunn gis det en oversikt over sentrale utviklingstrekk i EU på de respektive områdene med referanse til relevante traktatreformer. For en fullstendig gjennomgang av traktatutviklingen i EU vises det til kapittel 8.

4.1 EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid

Inntil begynnelsen av 1990-tallet var justis- og innenriks-samarbeidet i EU begrenset til noen medlemsland og utenfor det formelle EU-samarbeidet. Det har siden vært gjenstand for en omfattende utvikling og er i dag et sentralt samarbeidsområde i EU. Maastrichttraktaten i 1993 innebar at justis- og innenrikspolitikk ble formelt innlemmet i EUs traktater ("søyle 3"). Justis- og innenriks-samarbeidet (Justice and Home Affairs) skulle omfatte ni områder: asyl, eksternt grensekontroll, immigrasjon, kamp mot narkotika, kamp mot internasjonal svindel, sivilrettslig samarbeid, kriminalrettslig samarbeid, toll- og politisamarbeid. Det ble fastslått at samarbeidet skulle ha en mellomstatlig karakter, det vil si at vedtak skulle fattes av Rådet alene og ved enstemmighet. Kommisjonen, Europaparlamentet og EU-domstolen fikk dermed i begynnelsen en beskjeden rolle.

Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft i 1999, endret rammene for EUs justis- og innenrikspolitikk. Spørsmål knyttet til visum, asyl, innvandring og andre forhold knyttet til fri bevegelse av personer ble overført fra søyle 3 til det

overnasjonale samarbeidet under søyle 1. Det ble også innført begrensede reformer av det politi- og strafferettslige samarbeidet. Dette ble imidlertid værende under søyle 3 som et mellomstatlig samarbeid. Amsterdam-traktaten innebar videre at Schengen-samarbeidet ble formelt integrert i EU, dels som et fellesskaplig (overnasjonalt), og dels som et mellomstatlig, samarbeid. Kommisjonen, Europaparlamentet og EU-domstolen fikk samtidig en sentral rolle innen de overnasjonale delene av samarbeidet.

Med Lisboa-traktaten er søylestrukturen opphevet og hele justis- og innenriksfeltet er nå et overnasjonalt samarbeid hvor rettsakter vedtas av Europaparlamentet og Rådet etter forslag av Kommisjonen innenfor rammen av *den alminnelige lovgivningsprosedyren* (se forøvrig kapittel 10). Det er imidlertid fortsatt noen unntak på områder av spesielt sensitiv nasjonal karakter. Dette gjelder integrasjonspolitik, tilgang til arbeidsmarkedet, operasjonelt politisamarbeid og familierett.

Flere land har særordninger. Danmark tok i forbindelse med forhandlingene om Maastricht-traktaten en rekke forbehold, blant annet mot deltakelse i de overnasjonale delene av justis- og innenrikssamarbeidet. I og med at hele dette samarbeidet nå er overnasjonalt, har det skapt nye utfordringer for Danmark å stå utenfor. Endringene ved Lisboa-traktaten innebærer at Danmark - som Norge - må be om parallellavtaler med EU på områder der de ønsker å være med. Danmark deltar bl.a. i Schengen-samarbeidet, og det såkalte Dublin-regelverket - som fastsetter regler om hvilket land som skal behandle en asylsøknad - får også anvendelse i Danmark. Full dansk tilslutning til justis- og innenrikssamarbeidet i EU vil, i likhet med dansk deltakelse i ØMU og EUs forsvarssamarbeid, kreve folkeavstemning.

Storbritannia og Irland har også en særlig stilling i EUs justis- og innenrikssamarbeid. De deltar i utgangspunktet ikke i samarbeidet på asyl- og migrasjonsfeltet, herunder heller ikke i

Schengen-samarbeidet. De har imidlertid muligheten til å delta på visse områder etter eget ønske. Som følge av den politiske situasjonen på øya står også Kypros foreløpig utenfor Schengen-samarbeidet.

4.1.1 Norsk tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk

Norge er knyttet til viktige deler av EUs justis- og innenrikspolitikk gjennom flere avtaler og ordninger. Den viktigste av disse avtalene er Schengen-tilknytningsavtalen.

Schengen samarbeidet og norsk tilknytning

Mellom de nordiske land hadde det siden midten av 1950-tallet vært en såkalt “passunion”. De nordiske landene ønsket derfor å tre inn samlet inn i Schengen-samarbeidet. Ettersom bare EU-medlemmer kunne bli part i Schengen-konvensjonen, var det nødvendig for Island og Norge å inngå en egen avtale med Schengen-landene. En slik samarbeidsavtale ble undertegnet den 19. desember 1996. Da EU bestemte å integrere Schengen-samarbeidet i EU under forhandlingene om Amsterdam-traktaten, ble det inngått en avtale mellom EU, Island og Norge, som sikret at de to landene fortsatt kunne delta i samarbeidet. Avtalen innebærer at de to landene er “assosiert med EUs virksomhet på Schengen-området”. Denne avtalen ble undertegnet 18. mai 1999. Norge ble operativt integrert i Schengen-samarbeidet i 2001.

Schengen-samarbeidet innebærer at deltakerlandene følger felles regelverk om visum og yttergrensekontroll. For å kompensere for at den indre grensekontrollen mellom de deltakende landene er fjernet, omfattes også relevante deler av politisamarbeidet i EU av Schengen regelverket, bl.a. Schengen Informasjonssystem (SIS). For å sikre ensartet tolkning og praksis er det åpnet for at Norge og de øvrige Schengen-assosierte statene deltar i behandlingen av nytt regelverk i det såkalte Fellesorganet. Fellesorganet og arbeidet med Schengen saker er beskrevet i kapittel 5 og 6.

Da Norge underskrev Schengen-avtalen med EU, var det klart at Norge på et senere tidspunkt også skulle inngå en avtale med EU om deltakelse i Dublin-samarbeidet. Dublin-samarbeidet fastsetter regler for hvilket land som skal behandle en asylsøknad. Regelverket sier intet om hvem som skal få asyl. Det bestemmer Norge selv. Norge deltar også i det europeiske migrasjonsnettverket (EMN). Andre avtaler med EU på justis- og innenriksfeltet er:

- Avtale med Den europeiske politienhet, Europol, om praktisk politisamarbeid. Norge har i dag utsendinger fra både toll og politi i Europol
- Avtale med EUs samarbeidsorgan for påtalemyndigheter, Eurojust, om påtalesamarbeid. En norsk statsadvokat er utstasjonert i Eurojust
- Politihøgskolen er tilsluttet europeisk samarbeid om utdanning av politifolk gjennom Cefpol
- Lugano-konvensjonen om domsmyndighet, anerkjennelse og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker

Følgende avtaler er undertegnet, men ennå ikke trådt i kraft ved årsskiftet 2011–2012:

- Tilknytningsavtale om gjensidig bistand i straffesaker
- Parallellavtale til den europeiske arrestordren (utlevering)
- Tilknytningsavtale til Prüm - beslutningene om forsterket informasjonsutveksling mellom politietatene

4.2 EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP

Koordinering av utenrikspolitiske saker har foregått i EF og EU siden 1960-tallet. Opprinnelig gikk dette under betegnelsen *europeisk politisk samarbeid*, EPS. EPS begrenset seg til konsultasjoner mellom medlemslandene om utenrikspolitiske spørsmål.

Berlin-murens fall i 1989 markerte et tidsskille for utviklingen av samarbeidet på det utenrikspolitiske området i EU. Den nye geopolitiske situasjonen, Tysklands gjenforening og oppløsningen av det tidligere Jugoslavia, ble viktige drivkrefter for utviklingen av et tettere samarbeid i EU om utenriks- og sikkerhetspolitikken. Særlig ble konfliktene på Vest-Balkan, og problemene med å avslutte disse, viktige for utviklingen av en felles utenrikspolitikk.

Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, FUSP (Common Foreign and Security Policy, CFSP), ble innført med Maastrichttraktaten i 1993 ("søyle 2"). Dette innebar en vesentlig styrking av det formelle grunnlaget for EU som utenrikspolitisk aktør. FUSP ble riktignok basert på enstemmighet og en begrenset rolle for EUs institusjoner, men gikk likevel betydelig lenger enn tidligere. Siden da har FUSP gjennomgått en omfattende utvikling med etableringen av en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk (European Security and Defence Policy, ESDP) som det mest sentrale.

Amsterdam-traktaten av 1999 innebar en ytterligere styrking av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. EU fikk nå kompetanse til å inngå utenrikspolitiske avtaler med andre stater og med internasjonale organisasjoner. Tidligere kunne EU kun inngå handelsavtaler. Amsterdam-traktaten etablerte også stillingen som Høyrepresentant for utenrikssaker. Samtidig ble det åpnet for å støtte opp under den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken med militære og sivile virkemidler. Den forsvarspolitiske dimensjon i EU ble definert som humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsoprettelse og annen militær krisehåndtering.

En viktig del av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken er EUs sikkerhetsstrategi som ble vedtatt i 2003. Sikkerhetsstrategien bygger på tre elementer: militær krisestyring, sivil krisestyring og konfliktforebygging.

Strategien vektlegger EUs ansvar for å bidra til sikkerhet og stabilitet i Europas naboland, styrke den internasjonale orden gjennom forpliktende multilateralt samarbeid og sikre en evne til å bekjempe de viktigste sikkerhetstruslene. Disse beskrives som terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, stater i oppløsning, organisert kriminalitet og etniske og regionale konflikter. Strategien har en bred tilnærming til sikkerhet og årsakene til sikkerhetstruslene, og fokuserer i stor grad på konfliktforebygging.

Lisboa-traktaten innebar flere viktige institusjonelle endringer for å videreutvikle FUSP. I stillingen som Høyrepresentant tilla man nå både den tidligere Høyrepresentantens oppgaver, og oppgavene som Kommissæren for utenrikssaker hadde. EU opprettet også en egen utenrikstjeneste - European External Action Service, EEAS, under Høyrepresentantens ledelse. Høyrepresentantens rolle og den nye utenrikstjenesten er nærmere beskrevet i kapittel 9. ESDP ble videre omdøpt til CSDP (Common Security and Defence Policy) for å understreke politikkenes felles karakter.

Det ble også innført en solidaritetsbestemmelse (art. 222 TEUV) der medlemslandene forpliktet seg til å handle solidarisk. Den inkluderer militære instrumenter i tilfelle et medlemsland utsettes for terrorangrep, naturkatastrofe eller en menneskeskapt katastrofe.

4.2.1 Norges samarbeid med EU på FUSP-området

Det er ingen formaliserte avtaler om samarbeid mellom Norge og EU på FUSP-området. Imidlertid har man en ordning med politisk dialog mellom EØS/EFTA-landene og EU. Dette er forankret i en erklæring om politisk dialog vedlagt EØS-avtalen og konkretisert ved en felleserklæring fra EØS-rådet i 1995. Det er ingen EFTA-koordinering av utenrikspolitiske saker. De tre EØS/EFTA-landene er alle representert på møtene, og gir der uttrykk for nasjonale synspunkter.

EØS-rådets felleserklæring innebærer blant annet at det skal organiseres regelmessige møter mellom regjeringssjefene, at det skal holdes uformelle meningsutvekslinger på ministernivå ved EØS-rådsmøtene, og at man etter behov skal ha møter på ekspertnivå om temaer som behandles i Rådets arbeidsgrupper.

Politisk dialog på ekspert- eller embetsnivå føres i møter med representanter for EUs utenriktjeneste. I 2010 var møtene på ekspertnivå med arbeidsgruppene for henholdsvis: Midtøsten, Vest-Balkan, OSSE, Russland/SUS og Afrika. Vi slutter oss ofte til EUs “felles holdninger” og EUs innlegg i internasjonale organisasjoner. Norge blir også invitert til å slutte seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer, og gjør det i om lag 90 prosent av tilfellene.

Vår praktiske tilknytning til FUSP er sterkest på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området (CSDP), der Norge deltar i ulike typer militært og sivilt samarbeid med EU. Et viktig element i Norges forhold til EU på sikkerhets- og forsvarsområdet er vår deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner. Fra 2004 er dette regulert i en rammeavtale. Ordningene i avtalen er basert på konklusjonene fra Det europeiske råds møte i desember 2000 og den såkalte “Berlin+-avtalen” mellom EU og NATO, som innebærer at tredjeland kan delta i EU-ledede operasjoner. I henhold til Berlin+ har allierte ikke-medlemmer av EU rett til å delta i EU-operasjoner som benytter NATOs ressurser. Det er viktig for EU å bevare sin beslutningsautonomi i samarbeidet med tredjeland. Norsk innflytelse på operasjoner vi deltar i må utøves gjennom bidragsyterkomiteene for de enkelte operasjoner. På norsk side legges det stor vekt på å få disse komiteene til å fungere som planlagt. Norge har videre en sikkerhetsavtale om utveksling av gradert informasjon med EU.

EU “Battle Groups” (innsatsstyrker) ble erklært fullt operative i januar 2007. Våren 2008 og våren 2011 deltok Norge i en svenskledet innsatsstyrke, sammen med Finland, Estland og Irland. Dette samarbeidet gir innsyn i den videre utvikling av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU.

Deltakelse i Det europeiske forsvarsbyrået (EDA)

Norges samarbeidsavtale med EDA ble inngått 7. mars 2006. Avtalen etablerer en ordning for gjensidig utveksling av informasjon, og vil gi Norge en mulighet til å fremme synspunkter på hele bredden av EDAs virksomhet. Samtidig åpner avtalen for norsk deltakelse i EDAs prosjekter og programmer. Samarbeidsavtalen med EDA utnyttes effektivt. Norge deltar i en rekke relevante forskningsprogrammer og prosjekter som sikrer leveranser for norsk forsvarsindustri.

Tredjelandtsordninger, NATO og Schengen som inntak til FUSP

Utover EØS-rammen er Norge knyttet til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom CSDP tredjelandtsordninger og forbindelser med NATO. Når justis- og innenrikssamarbeidet i EU i økende grad ses i sammenheng med FUSP, blant annet i forhold til terrorisme, kan også Schengen-samarbeidet sies å ha blitt et norsk tilknytningspunkt til FUSP.

5 Organene i EØS og Schengen

Det institusjonelle oppsettet og prosedyrene for EØS-avtalen og Schengen-avtalen er nokså forskjellige. Mens beslutningssystemet i EØS omfatter et “topilarsystem” bestående av EFTA og EU, har EFTA-organene ingen rolle i Schengen-sammenheng. Island er også tilknyttet Schengen-samarbeidet, men det er ikke noe krav om enighet mellom Island og Norge før Schengen-relevante rettsakter innlemmes i norsk rett slik som i EØS-sammenheng. Schengen-relevante forslag til rettsakter, det vil si rettsakter innen EUs justis- og innenrikssamarbeid som berører Norge gjennom Schengen-tilknytningsavtalen, diskuteres i et eget felles organ mellom Rådet, Norge og Island (Fellesorganet). Det endelige vedtaket i EU fattes av Europaparlamentet og Rådet.

I dette kapitlet gjennomgås først de felles EØS-organene og EFTA-organenes rolle under EØS-avtalen. Deretter gis det en framstilling av Fellesorganet for Schengen-saker og dets rolle i forhold til EUs beslutningsprosess på det justis- og innenrikspolitiske området. Gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk i Norge er tema for kapittel 7.

5.1 EØS-samarbeidet

Hovedprinsippet i EØS er at EFTA og EU utgjør to pilarer i samarbeidet. Det institusjonelle rammeverket for EØS-avtalen blir derfor omtalt som et topilarsystem. De felles EØS-organene: EØS-rådet og EØS-komiteen, kan betraktes som en overbygning mellom de to pilarene.

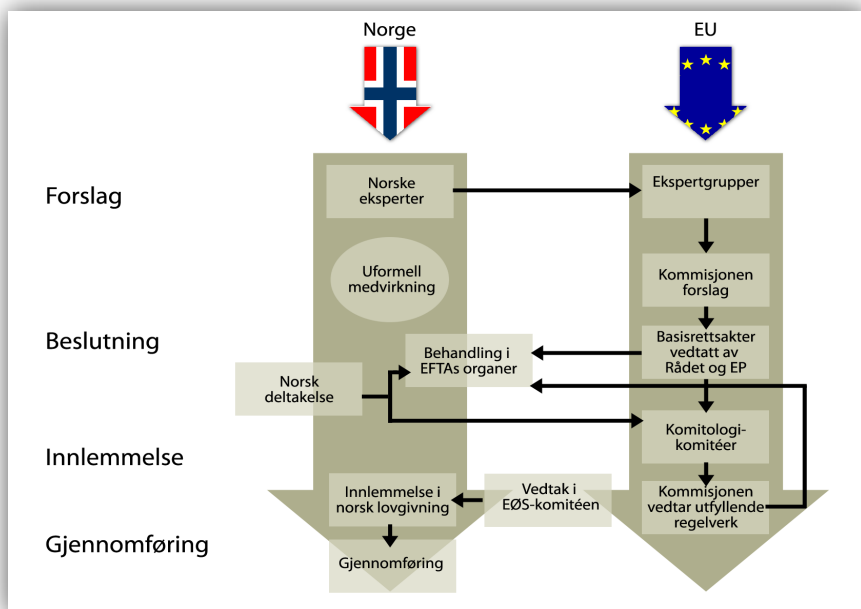
EFTA og EU – to pilarer i EØS

EFTA og EU har ulik oppbygging og fungerer etter ulike prinsipper. EU har overført beslutningsmyndighet til institusjoner som kan ta flertallsbeslutninger på mange områder. Vedtakene i Rådet og Europaparlamentet,

Kommisjonens egne vedtak samt avgjørelser i EU-domstolen, får i tillegg direkte virkning i EU-landene. EFTA-samarbeidet er derimot et mellomstatlig samarbeid, hvor vedtak fattes ved enstemmighet blant medlemslandene i EFTA. EØS-avtalen bygger på de samme mellomstatlige prinsippene som EFTA-samarbeidet. Det innebærer at EUs lovgivningsvedtak alltid formelt innlemmes i EØS-avtalen etter godkjenning i hvert EØS/EFTA-land og påfølgende beslutning i EØS-komiteen.

EU har et system for overvåking og domstolskontroll som skal bidra til at medlemsstatene og berørte foretak følger regelverket. EØS-avtalen forutsatte at EØS/EFTA-landene opprettet et tilsvarende system for overvåking og domstolskontroll. Dette er EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. I tillegg ble EFTAs faste komité opprettet for samordning av synspunktene blant EØS/EFTA-landene.

Figur 1: Prosessen i EU og EØS



Figuren på forrige side illustrerer prosessen i EU og EØS fra utforming av forslag til gjennomføring av vedtak. I forkant av dette har det som regel vært en lang utredningsfase, hvor Kommisjonen har presentert grønnbøker, hvitbøker og meldinger for bred konsultasjon, inkludert via internett. Det er også tett kontakt mellom Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet i denne fasen (se forøvrig kapittel 10).

5.1.1 De felles EØS-organene

De felles organene hvor representanter fra EFTA/EØS-landene og representanter for EU møtes er: EØS-rådet, EØS-komiteen, Parlamentarikerkomiteen for EØS og Den konsultative komité for EØS (arbeidslivets parter).

EØS-rådet

EØS-rådet (EEA Council) er det øverste samarbeidsorgan mellom EU og EØS/EFTA-landene. Det omtales i EØS-avtalens artikler 89–91. EØS-rådet har som oppgave å gi EØS-avtalen politisk framdrift og vurdere hvordan avtalen samlet sett virker og utvikler seg. EØS-rådet er et organ på politisk nivå for utveksling av synspunkter mellom EU og EØS/EFTA-landene på EØS-avtalen og sentrale saksområder som berøres av avtalen.

EØS-rådet møtes to ganger i året og er sammensatt av et regjeringsmedlem fra hvert av EØS/EFTA-landene og formannskapslandet i EUs råd samt representanter for EUs utenriksstjeneste, Kommisjonen og rådssekretariatet. Møtet er todelt med en uformell politisk dialog, fulgt av et formelt EØS-rådsmøte og en orienteringsdebatt om aktuelle saker. Formannskapet i EØS-rådet skal veksle hvert halvår. Utenriksministerne fra formannskapslandet i EØS/EFTA og formannskapslandet i EUs råd leder EØS-rådet etter tur.

EØS-komiteen

EØS-komiteen (EEA Joint Committee) er ansvarlig for det løpende EØS-samarbeidet. Komiteen er hjemlet i EØS-

avtalens artikler 92–94. EØS-komiteens hovedoppgave er å treffe beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. Samtidig framstår komiteen som et viktig forum for løpende dialog mellom partene i EØS. Ved uenighet om tolkning av EØS-avtalen, ulik utvikling i rettspraksis i EU og EØS og tvister om beskyttelsestiltak, vil EØS-komiteen fungere som tvisteløser. I EØS-komiteen må EØS/EFTA-landene opptre med et felles standpunkt overfor EU.

I henhold til EØS-avtalens artikkel 93 skal EØS-komiteen bestå av representanter for avtalepartene. Fra EØS/EFTA-landene møter EU-delegasjonenes ambassadører (de samme som møter i EFTAs faste komité), mens tjenestemenn, som regel på direktørnivå, fra EUs utenrikssteneste (EEAS) representerer EU-siden. Kommisjonen har ansvar for internasjonale avtaler som omfatter EUs regelverk og EEAS vil derfor alltid handle på vegne av Kommisjonen i EØS-komiteen (se forøvrig kapittel 9 og 10 for mer om myndighetsfordelingen på EU-siden). Fra Norge møter EU-ambassadøren. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) deltar som observatør og kan ta ordet dersom det kommer opp spørsmål som berører organets ansvarsområde. Beslutningene i EØS-komiteen treffes ved enighet mellom partene, altså mellom EØS/EFTA-landene og EU. Komiteen møtes normalt sju ganger i året i Brussel.

EØS-komiteen har i dag fem underkomiteer med arbeidsområder tilsvarende underkomiteene i EFTAs faste komité (se figur side 37). De fire underkomiteene som er knyttet til fritt varebytte, fri bevegelse av tjenester, kapital og personer, samt tilstøtende områder er slått sammen til én komité for å kunne vurdere sakene i en bredere sammenheng. I tillegg er det en underkomité for rettslige og institusjonelle spørsmål.

På ekspertnivå er det etablert et trettitalls arbeidsgrupper på EØS/EFTA-siden innenfor de ulike saksfelt. Det kan også

etableres ad-hoc grupper i forbindelse med behandling av enkeltsaker som ikke hører naturlig inn under en av arbeidsgruppene.

Parlamentarikerkomiteen for EØS

Etter EØS-avtalens artikkel 95 skal Parlamentarikerkomiteen for EØS (EEA Joint Parliamentary Committee) ”*ved dialog og debatt bidra til en bedre forståelse mellom Fellesskapet og EFTA-statene*” på avtalens områder. Komiteen er et rådgivende organ som gir uttrykk for sine synspunkter gjennom rapporter og resolusjoner. Gjennom sin deltakelse i komiteen får representantene for EØS/EFTA-landene dessuten utvidet informasjon om EU/EØS-spørsmål og en formell kanal til Europaparlamentet. I Parlamentarikerkomiteen møter representanter for EØS/EFTA-landenes nasjonalforsamlinger og representanter for Europaparlamentet. EFTAs delegasjon består av representantene i EFTAs parlamentarikerkomité. Komiteen møtes to ganger i året. Fra norsk side møter de norske medlemmene av EFTAs parlamentarikerkomité.

Den konsultative komité for EØS

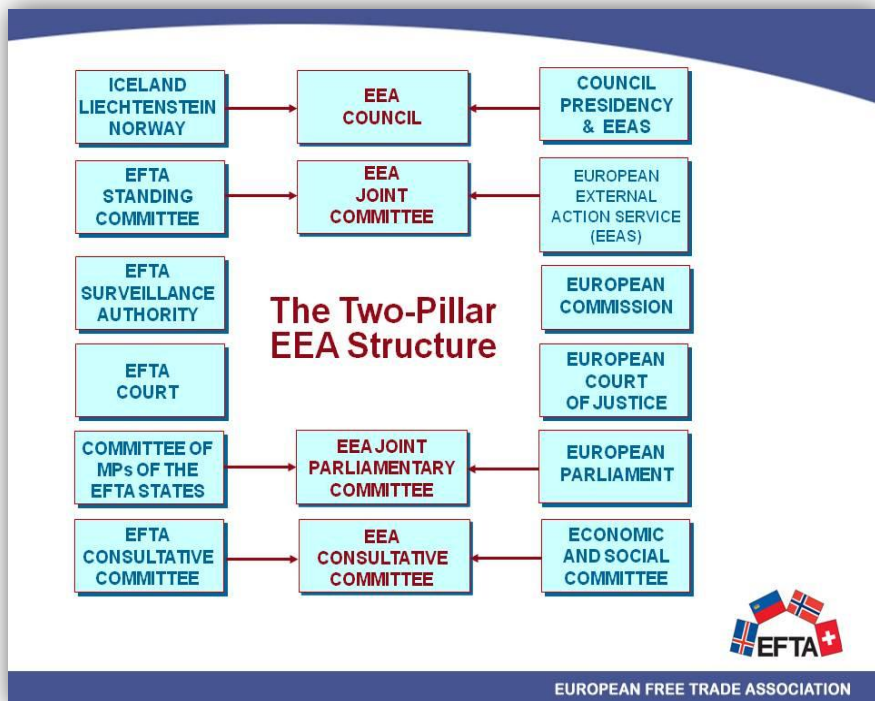
Den konsultative komité for EØS (EEA Consultative Committee) er sammensatt av representanter fra arbeidslivets parter i EØS/EFTA-landene og representanter for Den økonomiske og sosiale komité i EU. Komiteen er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 96. Den konsultative komité møtes en gang i året, og er i første rekke et organ for utveksling av informasjon og erfaringer. Komiteen er et rådgivende organ som gir uttrykk for sine synspunkter gjennom rapporter og resolusjoner. For partene i arbeidslivet er også de felles europeiske sammenslutningene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden kanaler for informasjon og innflytelse.

Voldgiftsmekanismen

EØS-avtalen hjemler nedsettelse av en egen voldgiftsdomstol for tvisteløsning mellom avtalepartene. Voldgiftsmekanismen kan benyttes i forbindelse med tvister om omfang og varighet

av beskyttelsestiltak. Videre kan den benyttes for å vurdere forholdsmessigheten ved mottiltak. Hittil har ikke voldgiftsmekanismen vært benyttet.

Figur 2: Topilarsystemet i EØS



5.1.2 EFTAs organer

De viktigste organene i EFTA-pilaren av EØS er EFTAs faste komité, EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. Disse organene ble opprettet særskilt for å ivareta EØS-samarbeidet. De har ingen rolle i det øvrige EFTA-samarbeidet under EFTA-konvensjonen der også Sveits deltar fullt ut. I tillegg finnes det to rådgivende komiteer: EFTAs parlamentariske komité og EFTAs konsultative komité.

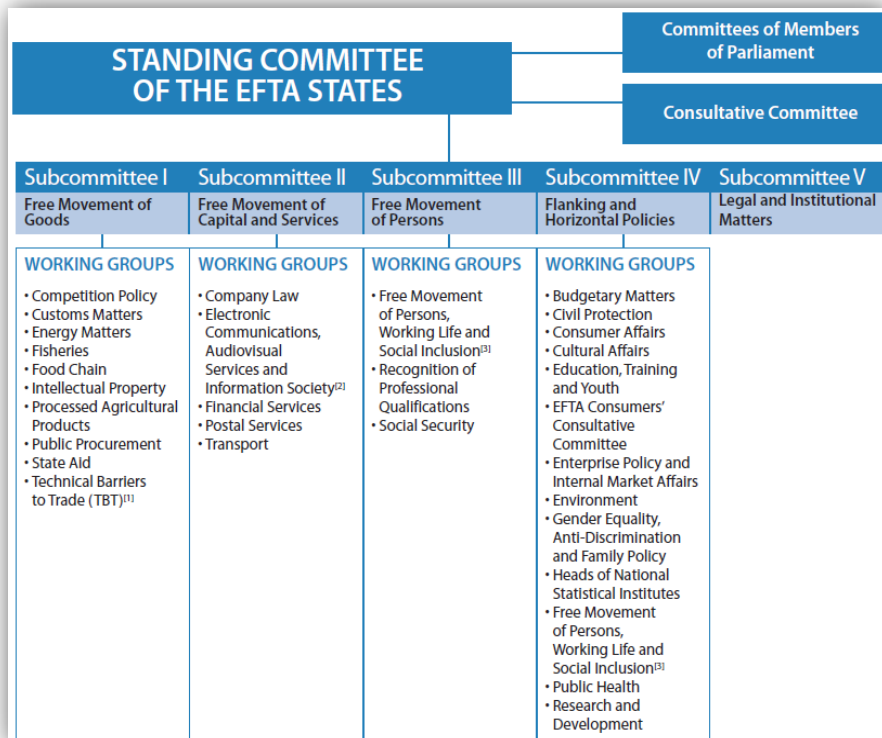
EFTAs faste komité

EFTAs faste komité (The Standing Committee of the EFTA States) er EFTA-pilarens organ for behandling av politisk viktige EØS-saker. Komiteens viktigste funksjon er å tjene som et samordningsorgan for EØS/EFTA-landene før møter i EØS-komiteen og EØS-rådet. Komiteen er opprettet ved avtale om EFTA-landenes faste komité. EFTAs faste komité møtes på ambassadørnivå. Dette er de samme personene som representerer EØS/EFTA-landene i EØS-komiteen. Komiteen møtes som regel dagen før møtet i EØS-komiteen. EFTAs faste komité ledes av et formannskap som går på omgang mellom de tre EØS/EFTA-landene.

De fire underkomiteene (i praksis slått sammen til én) knyttet til de fire friheter og tilstøtende områder forbereder saker som skal opp i EFTAs faste komité og EØS-komiteen. Underkomiteen møtes som hovedregel én gang i måneden, to uker før møtet i EØS-komiteen.

Under underkomiteene er det etablert et trettitalls arbeidsgrupper som foretar de faglige vurderingene av nytt regelverk. Gruppene inviterer ofte representanter fra Kommisjonen, Rådet eller Europaparlamentet til å redegjøre for aktuelle saker og regelverk som er under arbeid eller behandling. Her forberedes også kommentarer til nye grønnbøker, hvitbøker og meldinger fra Kommisjonen. Arbeidsgruppene ledes av en representant fra et av EØS/EFTA-landene. Under arbeidsgruppene er det også en rekke spesialiserte ekspertgrupper.

Figur 3: EFTAs faste komité med underkomiteer og arbeidsgrupper



EFTA-sekretariatet

EFTA-sekretariatet har en viktig støttefunksjon for alle organer i EFTA-pilaren. EFTA-sekretariatets formelle hovedsete ligger i Genève, men arbeidet med EØS-avtalen utføres i Brussel, med unntak av statistikk-samarbeidet med EU som foregår i Luxembourg.

EFTA-sekretariatet bistår med å klargjøre saker for behandling i EØS-komiteen og EFTAs faste komité. Sekretariatet fører en løpende oversikt over nye forslag til EØS-regelverk og holder seg kontinuerlig orientert om saker som er til behandling i EU-

systemet, og som vil komme til behandling i EFTAs komitéstruktur og EØS-komiteen. EFTAs komiteer har kontakt med tilsvarende grupper på de samme saksområder i Kommisjonen. Rent konkret består kontakten som oftest i at Kommisjonen inviteres til møter i EFTAs tilsvarende arbeidsgruppe.

EFTA-sekretariatet har en viktig støttfunksjon i forhold til norsk komitédeltakelse. De identifiserer komiteer og grupper der de anser at EFTA burde delta, og de arbeider gjennom EFTAs komitéstruktur for å få dette til.

EFTAs overvåkingsorgan, ESA

En sentral oppgave for Kommisjonen er å påse at medlemsstatene i EU etterlever sine forpliktelser etter EU-regelverket. På samme måte har EFTAs overvåkingsorgan, ESA (EFTA Surveillance Authority) ansvaret for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/EFTA-land.

ESAs overnasjonale karakter medførte at EØS-avtalen måtte godkjennes med 3/4 flertall i Stortinget etter Grunnloven § 93. Når ESA fører tilsyn med EØS/EFTA-landene, anvender ESA de samme kriterier og prosedyrer som Kommisjonen. Kommisjonen skal på sin side påse at EØS-avtalen overholdes i EU-landene, og de to overvåkingsorganene skal i henhold til EØS-avtalen ha et nært samarbeid. Kommisjonen er forøvrig også tildelt en rekke mer politiske funksjoner gjennom EUs traktater, herunder eneretten til å legge fram lovgivningsforslag (se kapittel 9). ESA er derimot et rent juridisk overvåkingsorgan uten andre fullmakter.

Kjernen i ESAs virksomhet er å sørge for at EØS/EFTA-landene etterlever EØS-reglene. Kontrollen skal dekke både hvordan EØS-reglene gjennomføres i nasjonal rett, og hvordan de senere håndheves av nasjonale og lokale myndigheter. ESA ledes av et kollegium med tre medlemmer, ett fra hvert av de

tre EØS/EFTA-landene. Kollegiet fatter sine vedtak med simpelt flertall. I 2011 hadde organisasjonen 61 ansatte. Arbeidsspråket er engelsk, men foretak og enkeltpersoner kan henvende seg til ESA på alle EØS-språk.

Avtalen om overvåkingsorganet og domstolen (ODA-avtalen) inneholder detaljerte regler for overvåking av avtalepartenes etterlevelse av sine forpliktelser og foretakenes etterlevelse av konkurransereglene. ESA kan iverksette undersøkelser på eget initiativ eller på grunnlag av klage, enten fra andre EØS-land, fra EU-organer eller fra private aktører eller personer. Dersom ESA finner at et EØS/EFTA-land ikke har oppfylt sine EØS-forpliktelser, har organet mulighet til å innlede en formell traktatbruddsak, som i siste instans kan bringes inn for EFTA-domstolen. Det er dermed EFTA-domstolen som har det avgjørende ord i saker som ESA fører mot nasjonale myndigheter i EØS/EFTA-landene.

På områdene offentlige anskaffelser, offentlig støtte og konkurranseregler for foretak har ESA utvidede fullmakter:

Offentlige anskaffelser

Kontrollen med offentlige anskaffelser skal sikre at myndighetene på alle administrative nivåer overholder avtalens regler når de foretar sine innkjøp. Reglene finnes primært i anskaffelsesdirektivene som regulerer kjøp av varer, tjenester og av bygge- og anleggsarbeider over visse terskelverdier. Direktivene innebærer som hovedregel at kontrakter om offentlige anskaffelser må kunngjøres og at offentlige oppdragsgivere må følge visse prosedyreregler for gjennomføring av konkurransen. I tillegg gjelder de generelle EØS-rettslige prinsippene om blant annet ikke-diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, likebehandling, gjennomsiktighet og proporsjonalitet for alle offentlige kontrakter med grenseoverskridende interesse. ESA skal overvåke at offentlige anskaffelser foretas i overensstemmelse med disse reglene og prinsippene. I særlige tilfeller, der ESA finner at

det er skjedd et klart og åpenbart brudd på reglene og kontrakten ennå ikke er inngått, kan ESA kreve at dette rettes opp.

Offentlig støtte

Når det gjelder reglene for offentlig støtte, skal alle tildelinger av offentlig støtte meldes til og godkjennes av ESA før støtten utbetales, med mindre den er omfattet av et gruppeunntak. ESAs avgjørelser kan kun overprøves ved søksmål for EFTA-domstolen. I tillegg skal ESA granske eksisterende støtteordninger, og kan gripe inn mot ordninger som ikke lenger anses forenlige med EØS-avtalen. ESA kan videre pålegge støttegiver å kreve tilbakebetalt ulovlig tildelt støtte og støtte som er brukt til andre formål enn den var godkjent for av ESA. Hensikten er å gjenopprette situasjonen på markedet slik den ville vært uten den ulovlige støtten. Vedtak med krav om tilbakebetaling rettes mot nasjonale myndigheter, men har direkte betydning for den bedrift som har mottatt støtten.

Konkurransereglene

Konkurransereglene skal sikre effektiv konkurranse mellom foretak i EØS-området. Avtalen forbyr konkurransebegrensende atferd (art. 53 og 54) og fastsetter kontroll med foretakssammenslutninger (art. 57). Reglene håndheves av overvåkingsorganene. EØS-avtalen artikkel 53 og 54 håndheves av Konkurransetilsynet, for så vidt gjelder virkninger av atferden i Norge. ESA deler kompetansen til å håndheve konkurransereglene med Kommisjonen, etter saksfordelingsreglene i art. 56 og 57. Overvåkingsorganene samarbeider om håndhevingen i såkalte “samarbeidssaker”, og bistås av nasjonale konkurransemyndigheter. Kompetansefordelingsreglene baserer seg i hovedsak på hvor virkningen av den konkurransebegrensende handlingen finner sted, og ikke hvor foretakene er lokalisert. Dette innebærer at ESA er kompetent til å håndheve konkurransereglene overfor

foretak i EU, og Kommisjonen overfor foretak i EØS/EFTA-landene.

Overvåkingsorganene kan treffe vedtak om overtredelse av forbudene mot konkurransebegrensende atferd og skal forby gjennomføringen av fusjoner som kan begrense konkurransen i strid med EØS-avtalen. De kan ilegge betydelige bøter for overtredelse av konkurransereglene og vedtak fattet av overvåkingsorganene. I praksis innebærer imidlertid sammensetningen av land i EFTA-pilaren og vilkårene for ESAs kompetanse i art. 57 at ESA antageligvis ikke vil få fusjonssaker til behandling.

Overvåkingsorganene har vide fullmakter til å innhente informasjon i konkurransesaker, herunder å gjennomføre kontrollbesøk hos foretak og i private hjem. Overvåkingsorganene kan imidlertid gjennomføre kontrollbesøk bare innenfor sin pilar. Dersom Kommisjonen i en sak har behov for å gjennomføre kontrollbesøk i EØS/EFTA-landene, må den be om bistand fra ESA. ESA har også kompetanse til å vedta ikke-bindende regelverk, som kunngjøringer og retningslinjer, på konkurranseområdet.

EFTA-domstolen

EFTA-domstolen har samme type funksjoner overfor EØS/EFTA-landene som EU-domstolen har overfor EU-landene. EFTA-domstolen legger i sine vurderinger stor vekt på rettspraksis fra EU-domstolen. EØS-avtalen bygger på prinsippet om rettslig homogenitet i hele EØS-området, og det er sjelden at det foreligger forskjeller i vurderingene fra de to domstolene. I den grad dette skulle forekomme, kan det skyldes at EØS-avtalens grunnbestemmelser ikke er oppdatert i forhold til endringer i EUs traktater etter at EØS-avtalen ble inngått.

EØS-avtalen artikkel 108 nr. 2 fastlegger EFTA-domstolens myndighet. Opprettelsen av domstolen er hjemlet i ODA-avtalen. EFTA-domstolen har kompetanse på tre områder:

- Søksmål som ESA reiser mot ett eller flere EØS/EFTA-land
- Ugyldighetssøksmål
- Prejudisielle saker (rådgivende tolkningsuttalelser)

Søksmål som ESA reiser mot ett eller flere EØS/EFTA-land

Her avgjør domstolen saker som ESA har reist mot EØS/EFTA-landene for brudd på EØS-reglene. Sakene kan dreie seg om manglende eller gal gjennomføring av EØS-regler i nasjonal rett.

Ugyldighetssøksmål

Et EØS/EFTA-land kan reise ugyldighetssøksmål mot avgjørelser som er tatt av ESA. Også personer og foretak kan reise slike saker, forutsatt at ESAs vedtak er rettet til vedkommende eller vedkommende må være berørt direkte og personlig av vedtaket.

Prejudisielle saker

I tillegg til at ESA, EØS/EFTA-landene eller individer (ved avslag på klage til ESA) kan bringe saker inn for EFTA-domstolen, kan spørsmålet om tolkningen av EØS-avtalen også reises for en nasjonal domstol. Den nasjonale domstolen kan be om EFTA-domstolens fortolkning av en bestemmelse i EØS-avtalen. EFTA-domstolen avgir da en rådgivende uttalelse. Denne uttalelsen er ikke rettslig bindende for den nasjonale domstolen, slik EU-domstolens prejudisielle avgjørelser er. Denne forskjellen behøver imidlertid ikke være så stor i praksis fordi en må regne med at en nasjonal domstol som har reist spørsmål, vil rette seg etter svaret.

EFTAs parlamentarikerkomité

Det er inngått en egen EFTA-avtale om opprettelse av en parlamentarikerkomité for EFTA (se St.prp. nr. 129 (1991–92))

Avtale om EØS/EFTA-landenes parlamentarikerkomité). I komiteen møter tretten parlamentarikere (seks fra Norge, fem fra Island og to fra Liechtenstein). Sveits har observatørstatus. Komiteen har rådgivende funksjoner i EFTA-pilaren. De samme parlamentsmedlemmene møtes i EFTAs parlamentarikerkomité og i Parlamentarikerkomiteen for EØS. Parlamentarikerkomiteen behandler også saker som faller inn under EFTA-konvensjonen, inkludert EFTAs frihandelsavtaler. I denne konfigurasjonen møter Sveits som fullt medlem av komiteen.

EFTAs konsultative komité

EFTA-pilaren har også en rådgivende komité der partene i arbeidslivet gir råd om utviklingen av EFTA-samarbeidet. Komiteen har tretten medlemmer (seks fra Norge, fem fra Island og to fra Liechtenstein). Sveits har observatørstatus. Den konsultative komiteen behandler også saker som faller inn under EFTA-konvensjonen, inkludert EFTAs frihandelsavtaler. I denne konfigurasjonen møter Sveits som fullt medlem av komiteen. De samme medlemmene møtes i EFTAs konsultative komité og i Den konsultative komité for EØS. NHO, Virke, LO, KS, YS og UNIO er representert på norsk side.

Partene i norsk arbeidsliv deltar også med fulle rettigheter i sine respektive europeiske hovedorganisasjoner. Landsorganisasjonen i Norge (LO) er medlem av Den europeiske arbeidstakerorganisasjonen ETUC, mens Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) er medlem av Den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen, BUSINESSSEUROPE. I tillegg er Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og arbeidsgiverorganisasjonen for statsbedrifter (NAVO), medlemmer av Den europeiske arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning, CEEP. Hovedorganisasjonen Virke er medlem av paraplyorganisasjonen Eurochambres.

EFTA-forum for lokalt og regionalt folkevalgte

Mens EU har valgt å inkludere de lokale og regionale styringsnivåene i medlemslandene i sine beslutningsprosesser, gjennom den rådgivende Regionkomiteen, er tilsvarende lokal og regional representasjon utelatt i EFTA-pilaren. Årsaken til dette er at EUs Regionkomité ikke var etablert ved det tidspunkt EØS-avtalen ble framforhandlet.

Kommunesektoren har gjennom sin deltakelse i europeiske interesseorganisasjoner (hvor flere norske lokal- og regionalpolitikere innehar ledende posisjoner) en viktig kanal til EUs beslutningsprosess utover de formelle EØS-kanalene. Samtidig har det vært et behov for en bredere involvering av det lokale- og regionale nivå i Norge i EØS-sammenheng. På denne bakgrunn besluttet EFTAs ministermøte i Lugano 30. juni 2008 å opprette et EFTA forum for lokalt og regionalt folkevalgte. Forumet skal møtes jevnlig for å diskutere EFTA/EØS-saker av felles interesse samt føre en dialog med EUs regionkomité. Liechtenstein og Sveits deltar foreløpig ikke i forumet.

5.1.3 EØS-arbeidet på EFTA-siden

EØS-arbeidet skjer parallelt på nasjonalt plan og på EFTA-nivå og det er viktig med god samordning. Nedenfor følger en beskrivelse av prosedyrene fram til beslutning i EØS-komiteen om å innlemme en ny rettsakt i EØS-avtalen. Vi går nærmere inn på organiseringen av arbeidet på norsk side i neste kapittel.

Trinn 1 – Forberedende fase (prepipeline acquis)

Forslag til nytt regelverk blir gjerne kalt prepipeline acquis. Det er viktig at regelverk i forberedelsesfasen blir fulgt nøye opp nasjonalt og av de relevante arbeids- og ekspertgruppene i EFTA.

Trinn 2 – Beslutningsfasen i EU (pipeline acquis)

Andre fase begynner når Kommisjonen første gang oversender forslag til Rådet og Parlamentet (behandles i kapittel 10). EUs

utenriksstjeneste, EEAS er ansvarlig for samordning av EØS-saker på EU-siden. I prinsippet skal EØS-avtalen sikre at EØS/EFTA-landene får tilsendt alle forslag til EØS-relevante rettsakter samtidig som disse oversendes Europaparlamentet og Rådet, ref. artikkel 99(2).

I denne fasen blir utkastet til rettsakt behandlet i Rådet og Europaparlamentet. EØS-avtalen sikrer at EØS/EFTA-landene skal kunne holdes løpende orientert, og konsultasjoner kan avholdes innenfor rammen av EØS-strukturen. Opplysninger eller argumentasjon fra EFTAs side vedrørende EØS-relevante saker kan også formidles skriftlig til EU-institusjonene. I denne sammenheng er det viktig at EØS/EFTA-landene har en koordinert holdning og utarbeider felles EFTA-kommentarer, alternativt nasjonale.

Trinn 3 – Vedtatt rettsakt til vurdering og innlemmelse i EØS-avtalen

Når en rettsakt er endelig vedtatt av Rådet og Parlamentet, eller gjennomføringsrettsakt/delegert rettsakt er vedtatt av Kommisjonen, skal rettsakten vurderes innlemmet i EØS-avtalen. EFTA-sekretariatet vil, på basis av et standardskjema, kort tid etter vedtaket i EU be om tilbakemelding fra EØS/EFTA-landene om følgende:

- Om rettsakten er relevant og akseptabel i forhold til EØS-avtalen
- Om den krever tilpasninger i EØS-komiteens beslutning
- Hvor lang tid som kreves til gjennomføring i nasjonal rett
- Om forfatningsrettslige krav må oppfylles, det vil si om Stortingets godkjenning må innhentes før rettsakten kan gjennomføres

Spørsmålet om en rettsakt skal innlemmes i EØS-avtalen er i siste instans en politisk avgjørelse av om rettsakten, med eventuelle tilpasninger, etter sitt innhold er akseptabel. Forut for avgjørelsen vil det være foretatt en avklaring av hvorvidt rettsakten er EØS-relevant.

Etter EFTA-sekretariatets henvendelse skal arbeidsgruppen/ekspertgruppen normalt gi tilbakemelding innen seks uker. Med utgangspunkt i opplysningene fra arbeidsgruppen utarbeider EFTA-sekretariatet et utkast til beslutning i EØS-komiteen. Dette oversendes den relevante arbeidsgruppen i EFTA for godkjenning, og deretter blir det oversendt den relevante underkomiteen i EFTA med en tilbakemeldingsfrist på 1-2 uker.

Tekstene til beslutninger i EØS-komiteen er kortfattede. De består vanligvis av en fortale og noen få artikler om hvilken eller hvilke EU-rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen ved beslutningen. Unntaksvis inneholder beslutningene særskilte tilpasninger for ett eller flere EØS/EFTA-land, for eksempel i form av overgangsordninger. De nye EU-rettsaktene som skal innlemmes i EØS-avtalen ved beslutningen, er vedlegg til beslutningsteksten.

Etter godkjenning i underkomiteen i EFTA oversendes utkastet til beslutning til EUs utenriksstjeneste, EEAS, som konsulterer med Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal service) og berørte generaldirektorater i Kommisjonen. Dersom utkastet fra EØS/EFTA-siden inkluderer vesentlige tilpasninger, eller saken har budsjettmessige konsekvenser for EØS-budsjettet, må saken legges fram for Rådet (inkludert Rådets arbeidsgruppe for EFTA-saker).

Dersom EU-siden har merknader til utkastet til EØS-komiteebeslutning, vil saken bli diskutert i den felles underkomiteen for EØS og eventuelt behandlet på nytt i EFTA/EØS-organene. I motsatt fall vil saken bli satt på agendaen for beslutning i EØS-komiteen.

Utkastet til EØS-komiteebeslutning skal oversettes til alle EØS-språk. Deretter blir beslutningsutkastet klarert i den felles underkomiteen i EØS før vedtak i EØS-komiteen.

Trinn 4 – Gjennomføring av vedtatt EØS-rettsakt i nasjonal rett

I perioden fra tilbakemelding gis til EFTA-sekretariatet til beslutning tas i EØS-komiteen, er det viktig at ansvarlige myndigheter i Norge forbereder gjennomføringen av rettsakten i norsk rett. Selve arbeidet med gjennomføring av EØS-regelverk i Norge er beskrevet nærmere i kapittel 7.

5.2 Organer i Schengen-samarbeidet

Gjennom Schengen-avtalen deltar Norge både i arbeidet i ekspertgrupper og komitologikomiteer under Kommisjonen. I motsetning til EØS-avtalen, gir imidlertid Schengen-avtalen også tilgang til Rådets behandling av forslag til rettsakter gjennom det såkalte Fellesorganet.

Fellesorganet

Schengen-avtalen gir Norge rett og plikt til operativt å anvende hele Schengen-regelverket. Schengen-samarbeidets karakter tilsier at deltakerlandene tolker og anvender regelverket mest mulig likt. Dette er en viktig forutsetning i et samarbeid som bl.a. innebærer at land utfører yttergrensekontroll også på vegne av de andre. For å ivareta enhetlig gjennomføring og praksis, sikrer Schengen-avtalen at Norge deltar i behandlingen av Schengen-relevante rettsakter i møter på alle nivåer i Rådet (minister-, ambassadør-, og arbeidsgruppenivå). Dette arbeidet skjer i Fellesorganet (Mixed Committee, Comix) som består av EUs råd, Kommisjonen og de assosierte landene (Island, Norge, Sveits og Liechtenstein). I praksis gjennomføres møtene i Fellesorganet ved at alle Schengen-relevante punkter på dagsorden samles i en egen del av rådsmøtene, der de assosierte landene deltar.

Fellesorganet har ingen beslutningsmyndighet. Det er Rådet og Europaparlamentet som fatter vedtak på forslag fra Kommisjonen under den alminnelige lovgivningsprosedyren.

Norge og de andre Schengen-assosierte landene har talerett i Fellesorganet, men avgir ikke stemme. Dog kan de assosierte landene, i likhet med medlemslandene, foreslå tekstendringer til framlagte forslag fra Kommissjonen.

”Schengen-relevans”

Sentralt for å forstå norsk deltakelse i Fellesorganet er begrepet “Schengen-relevant”. Når Kommissjonen legger fram et forslag til rettsakt på justis- og innenriksområdet, må en ta stilling til om forslaget er “Schengen-relevant”. Det vil si at forslaget er en videreutvikling av Schengen-regelverket, og omfatter felt som dekkes av Schengen-tilknytningsavtalen. Rettsaktens hjemmel i EUs traktater er utgangspunktet for vurderingen. Norge blir ikke bundet av Europaparlamentets og Rådets vedtak, men skal på selvstendig grunnlag ta stilling til om innholdet i en ny Schengen-rettsakt kan godtas og innarbeides i norsk rett.

I all hovedsak er Norge og EU enige om hvilke rettsakter som skal anses som Schengen-relevante. Det har imidlertid forekommet at Norge og EU har hatt ulikt syn. Dette gjelder særlig ved videreutvikling av EUs politi- og strafferettslige samarbeid, der EU i enkelte tilfelle har tolket Schengen-avtalen snevrere enn norske myndigheter hadde ønsket. En overordnet målsetting for arbeidet med Schengen-saker er å ivareta norske interesser i forhandlingene om nytt regelverk og ordninger på en tydelig måte. Erfaring med Schengen-samarbeidet understreker viktigheten av å formulere norske posisjoner så snart EU legger fram forslag som berører Norge. Det er nødvendig å ha god kunnskap om EUs prioriteringer på hele det justis- og innenrikspolitiske området. EU legger i økende grad fram større sektorovergrepene forslag, der enkeltkomponenter vil kunne være Schengen-relevante. Det kan føre til større utfordringer for Norge blant annet fordi vi først kommer inn i prosessen når den politiske retningen er lagt.

Schengen-evaluering

Nye medlemsland må gjennomgå særlige evalueringer før de får lov til å delta i Schengen-samarbeidet. Evalueringen omfatter områder som er relevante for ivaretagelse av Schengen-samarbeidets forpliktelser, herunder yttergrensekontroll, visum, relevant politisamarbeid og personvern. For å påse at de enkelte land overholder sine forpliktelser, også etter at de er trådt inn i samarbeidet, er det etablert en ordning med periodisk evaluering. Disse evalueringene gjennomføres av andre Schengen-land.

EFTA-domstolen behandler ikke Schengen-saker. EU-domstolen har heller ikke myndighet i Norge. Lisboa-traktaten ga imidlertid EU-domstolen utvidet kompetanse på justis- og innenriksfeltet, og den vil kunne få økt betydning for fortolkningen av regelverk som Norge er bundet av gjennom Schengen-samarbeidet.

6 Norske myndigheters arbeid overfor EU

Tema for dette kapitlet er norsk arbeid overfor EU. Først gis det en gjennomgang av gjeldende retningslinjer for EØS- og Schengen-arbeidet i forvaltningen. Deretter gis det en beskrivelse av norske muligheter/ kanaler inn mot EU og de ulike aktørenes roller. Med utgangspunkt i Regjeringens ambisjon om å styrke innsatsen overfor EU, legges det vekt på fasen når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og lovgivning er under forberedelse i EU. Det legges særlig vekt på betydningen av deltakelse i ekspertgrupper og komiteer, men også på mer uformelle kontakter med Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet. I Schengen-sammenheng har arbeidet i Fellesorganet og kontakten med Rådet særlig betydning. Deltakelse i EU-programmer og EU-byråer representerer også et inntak til prosesser i EU av stor betydning for Norge.

EØS-avtalen og Schengen-avtalen er omfattende avtaler som krever grundig oppfølging i regjering, departementene og underliggende etater. Det er derfor utarbeidet retningslinjer for myndighetenes arbeid med EØS- og Schengen-saker. Dokumentet beskriver ansvarsdeling og samordningsorganer, konsultasjoner med Stortinget i forbindelse med gjennomføring av EØS- og Schengen-rettsaker samt behandling av EØS-saker i forhold til EFTAs overvåkinsorgan og EFTA-domstolen.

Ansvarsdeling og organisering av arbeidet med EØS og Schengen bygger på de samme prinsippene, mens rutiner og prosedyrer for arbeidet med regelverk er ulike. Nedenfor gjennomgås de felles prinsippene for organisering. Prosedyrer knyttet til gjennomføring av EØS og Schengen-rettsaker er beskrevet i kapittel 7. Retningslinjene er i sin helhet gjengitt som vedlegg til håndboken.

6.1 Ansvarsdeling og organisering

Ansvarsdelingen mellom departementene og den enkelte statsråds politiske og konstitusjonelle ansvar gjelder også i EU/EØS-saker. Statsrådene er ansvarlige for arbeidet med saksforberedelse, utforming av norske posisjoner og gjennomføring av beslutninger på sine respektive saksfelt. Utenriksdepartementet har et særlig ansvar for samordning av norske synspunkter og Finansdepartementets koordineringsansvar for budsjett og økonomi gjelder også for EU- og EØS-saker.

6.1.1 Politisk samordning i regjeringen

Alle viktige saker om norske holdninger til EØS-avtalen og Schengen-avtalen skal drøftes i Regjeringen. Sakene fremmes for Regjeringen i form av regjeringsnotater. Regjeringsnotater om saker til behandling i EØS-beslutningssystemet eller gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett, eller saker som berører sentrale EU/EØS-relaterte spørsmål, skal på ordinær måte forelegges utenriksministeren og berørte statsråder. Det samme er tilfellet for Schengen-relevante saker til behandling i Schengen-fellesorganet.

6.1.2 Koordineringsutvalg

De fleste EØS- og Schengen saker berører flere enn ett departement. Koordineringsutvalg og en rekke spesialutvalg for EØS ble opprettet i forbindelse med inngåelse av EØS-avtalen. På bakgrunn av erfaringene med Schengen-avtalen ble tilsvarende samordningsorganer for Justis- og innenrikssaker opprettet i 2004.

Koordineringsutvalgene møtes etter den rytme som er nødvendig for løpende oversikt og samordning. Koordineringsutvalget for EØS-saker møter som hovedregel fredagen før møtene i EØS-komiteen. UD har ledelses- og sekretariatsansvar for koordineringsutvalgene. Departementenes representanter utvelges på høyt embetsnivå.

Uavklarte spørsmål i koordineringsutvalgene og andre saker som krever regjeringsbehandling, legges frem for Regjeringen av ansvarlig statsråd.

6.1.3 Spesialutvalg

Spesialutvalgene skal ivareta behovet for samordning mellom departementene i saker som berører flere departementer. Ledelse og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departementet som har forvaltningsmessig hovedansvar. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i alle utvalgene. EØS- og Schengen-relevante forslag som er under forberedelse i EU skal vurderes og følges opp i utvalgene.

Det er ett spesialutvalg for justis- og innenrikssaker. Utvalget består fast av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet som deltar i behandlingen av Schengen-saker. Ledelses- og sekretariatsansvaret ligger i Justis- og beredskapsdepartementet.

Spesialutvalgene møter etter den rytme som er nødvendig for å kunne vurdere å fremme norske posisjoner til forslag som er under arbeid, eller er framsatt i EU, og til vedtatte rettsakter. Det fagansvarlige departement skal ved hjelp av spesialutvalgene sikre at alle sider vedrørende en sak blir belyst.

Det er viktig å understreke at møtene i spesialutvalgene ikke er ment å erstatte nødvendig løpende kontakt/samordning mellom departementene i EU/EØS-sammenheng.

Skrijving av EØS-notat og Schengen-notat

Alle forslag til nye EU-rettsakter som er under forberedelse i EU, og som er EØS- eller Schengen-relevante, skal omtales i EØS-notater eller Schengen-notater. Dette framgår av retningslinjene for arbeidet med EØS- og Schengen-saker.

Dokumentene skal utarbeides på et tidligst mulig tidspunkt i den forberedende fasen, og oppdateres kontinuerlig i samråd med relevante spesialutvalg.

Utgangspunktet er at EØS-notatene knyttes til saker hvor det ventes forslag til rettsakter. Departementene bør imidlertid også utforme EØS-notater til mer overordnede prosesser som med stor sannsynlighet vil resultere i EØS-relevante regelverksforslag, som f.eks. ”grønnbøker” og ”hvitbøker”.

EØS-notat og Schengen-notat:

- Skal være strategiske verktøy for arbeid overfor EU
- Samler løpende informasjon om utvikling og status i beslutningsprosessen i EU
- Skal inneholde norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge
- Skrivning skal starte så tidlig som mulig i den forberedende fasen og oppdateres underveis
- EØS-notatene skal opprettes i EØS-notatbasen som er tilgjengelig på www.notatbasen.no

Særlig om ansvarsdeling på FUSP-området

Organiseringen av samarbeidet med EU på FUSP-området er noe enklere enn på EØS og justis- og innenriksområdet. Mens Utenriksdepartementet innen EØS og justis- og innenriksområdet i stor grad har en koordineringsrolle, har det selv fagansvar på mange av de områder som berøres av FUSP-samarbeidet med EU. Det er imidlertid tette koblinger til Forsvarsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets fagområder og dermed et behov for god samordning med disse departementene.

Norsk handlingsrom

EØS-avtalen og våre avtaler med EU på justisområdet har medført store utfordringer for forvaltningen. Mens det innen mer tradisjonelt internasjonalt samarbeid kan være tilstrekkelig at nasjonal lovgivning og praksis ikke er i direkte motstrid med internasjonale konvensjoner og avtaler som inngås, innebærer EØS-avtalen og avtalene på justisområdet en forpliktelse til aktiv innarbeiding av EUs regelverk i nasjonal lovgivning.

Det stilles store krav til korrekt gjennomføring av EØS- og Schengen regelverk i norsk lovgivning, og svært mye av ressursinnsatsen i forvaltningen er da også knyttet til gjennomføringsarbeidet. Å sikre god overholdelse av forpliktelsene i avtalene har hatt høy prioritet. Imidlertid kan mulighetene som avtalene gir for å medvirke i og eventuelt påvirke, utformingen av kommende regelverk utnyttes bedre.

Det lokale og regionale nivå

Forholdet til EU gjennom EØS-avtalen blir stadig viktigere for kommunene og fylkeskommunene. Regelverk som gjennomføres i norsk rett gjennom EØS-avtalen stiller til dels store krav til kommuner og fylkeskommuner.

Kommunale, fylkeskommunale og interkommunale virksomheter er underlagt konkurransereglene for foretak og regelverket for offentlig støtte i den grad de driver økonomisk virksomhet. Som offentlige myndigheter må kommuner og fylkeskommuner også rette seg etter regelverket om offentlige anskaffelser. På områder som vann, avløp og avfallshåndtering, hvor kommunene har ansvar for tjenesteytingen, setter EØS-regelverket en rekke krav til beskyttelse av miljø, helse og sikkerhet.

Tidlig innsats er viktig

Erfaringer med EØS- og Schengen-avtalene viser at på saksområder hvor vi har kompetanse og viktige erfaringer, blir

våre bidrag inkludert i prosessen med utforming av nye forslag. Det har videre vist seg at Norge kan påvirke utformingen av regelverket i samsvar med norske syn og vurderinger. En forutsetning for dette er å få til god dialog med Kommisjonen, medlemsland med sammenfallende interesser og sentrale aktører i Europaparlamentet.

I tillegg er det viktig å starte innsatsen på et tidlig tidspunkt i den forberedende fasen. Tidlig innsats gjør det mulig å ta høyde for kommende initiativer fra EU i den langsiktige politikktutformingen i departementene. Tidlig innsats vil også gjøre det lettere å forstå intensjonene bak EUs regelverk og dermed vurdere hvilke muligheter og begrensninger som finnes når det gjelder praktisering på nasjonalt nivå.

Departementene bør ha som målsetting å påvirke EU der det er mulig og hensiktsmessig. Vi må mobilisere tilstrekkelig ekspertise og ressurser på en måte som EU-systemet anser som nyttig og som fokuserer på løsninger som har et bredere europeisk perspektiv. Kommisjonens og Europaparlamentets åpne arbeidsform gir gode muligheter til å spille inn synspunkter. God politisk forankring i departementene er en forutsetning for fremming av norske synspunkter på et tidlig stadium.

Arbeidet med EU/EØS-saker krever både innsikt i EUs politikk og regelverk på det enkelte fagområde og mer overordnet kunnskap om EUs institusjoner og beslutningsprosesser. Det siste er en forutsetning for at fagansvarlige på et tidlig stadium skal kunne vurdere konsekvenser av utviklingen i EU på eget fagområde. Språkkunnskaper, innsikt i møtekultur og arbeidsformer samt evne til å ta uformelle kontakter og bygge nettverk er vesentlig. I tillegg er det viktig med kontinuitet i arbeidet.

De siste årene har EU i økende grad lagt fram sektorovergrepene strategier og lovgivningspakker som

skaper helt spesielle utfordringer for Norge. Eksempler er maritim politikk, energi- og klima og Stockholm-programmet. Formelt vil Norge, gjennom EØS-avtalen og øvrige avtaler med EU, vanligvis bare berøres av deler av slike bredere ”pakker”. Allikevel er det ønskelig fra norsk side å forholde seg aktivt til hele bredden i politikken.

Utfordringene med å bli enig om EØS-relevans må derfor ikke forhindre at det tas stilling til det politiske innholdet i sakene. UD/EU-delegasjonen har som målsetting å engasjere alle berørte departementer i en tidlig fase, slik at norske posisjoner kan utformes tidlig nok til at de kan brukes i arbeidet over Kommisjonen, Rådet og Parlamentet. I denne forbindelse er det viktig at departementene sørger for tilstrekkelig politisk forankring gjennom tidlig behandling i regjering og orienteringer for Stortingets europautvalg.

Nedenfor gis det en nærmere beskrivelse av hvordan ulike kanaler kan utnyttes best mulig for å bidra til politikk- og regelverks-utviklingen i EU fra norsk side. Dette arbeidet baserer seg på den ansvarsdeling og de samordningsorganer som er gjennomgått ovenfor.

6.2 Aktørene på norsk side

6.2.1 Norges delegasjon til EU

EU-delegasjonen har en sentral rolle i å formidle norske synspunkter overfor EUs institusjoner. Delegasjonens oppgave er å representere Regjeringen overfor EU på alle EU-relaterte områder som berører Norge. Staben ved delegasjonen er rekruttert fra UD og fagdepartementene. De sistnevnte er såkalte spesialutsendinger (fagråder). De er i likhet med UD's utsendte ansatt av Utenriksdepartementet og er under EU-ambassadørens instruksjonsmyndighet under tjenestegjøringen. Spesialutsendingene har imidlertid en viktig

oppgave som det enkelte departements forlengede arm i Brussel. Deres viktigste funksjon er å følge med i den politiske utviklingen i EU på sitt fagområde, analysere situasjonen og holde sitt departement og UD fortløpende oppdatert.

Det er viktig at hjemmedepartementet er tydelig i forhold til forventninger til fagråden og at fagrådets virksomhet forankres i departementets arbeid og prioriteringer. Med sin tilstedeværelse i Brussel og tilgang til nettverk/informasjon er det særlig viktig at fagrådene trekkes inn i arbeidet opp mot EU i den forberedende fasen. Det er også viktig med gode rutiner for kommunikasjon mellom fagrådene og komitédeltakere og mellom fagrådene og norske nasjonale eksperter i Kommisjonen.

6.2.2 Sentralforvaltningen (hjemmeapparatet)

Det bærende prinsippet for organiseringen av EU/EØS-arbeidet er at det konstitusjonelle ansvaret for de enkelte saker ligger hos ansvarlig fagdepartement/statsråd. Det betyr at det enkelte departement har ansvar for å prioritere saker og utforme strategier for arbeid overfor EU på sine områder. UDs konstitusjonelle ansvar for internasjonale avtaler innebærer et overordnet ansvar for at EØS- og Schengen-samarbeidet fungerer som fastlagt i de respektive avtalene. UD har videre ansvar for å ivareta helheten i norsk europapolitikk gjennom å koordinere, gi råd og bidra til framdrift.

6.3 Formelle kanaler overfor EU

EØS- og Schengen-avtalene omfatter ikke deltakelse i EUs beslutningsprosess. I EØS har vi imidlertid et inntak til beslutningsprosessen via deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen i den forberedende fasen. Deltakelse i Fellesorganet under Schengen-samarbeidet gir også et viktig inntak i EUs beslutningsprosess. I tillegg er

deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen også blitt viktig i Schengen-sammenheng.

Muligheten for å få gjennomslag for nasjonale synspunkter er større jo tidligere man kommer inn i beslutningsprosessen. Dette gjelder ikke bare for Norge, men også for medlemslandene i EU. I den forberedende fasen av EUs beslutningsprosess er politiske posisjoner fortsatt relativt åpne, slik at påvirkningsmulighetene er større enn når sakene kommer til behandling i Rådet og Parlamentet. Det er heller ikke størrelsen på landet som er avgjørende for å få gjennomslag for sine synspunkter. Faglig gode innspill, gjerne kombinert med alliansebygging og orientert mot en “felles” løsning, gir ofte gjennomslag i EU, med andre ord – “påvirkning gjennom medvirkning”. Komitédeltakelsen representerer derfor en svært viktig mulighet for Norge, og det er viktig at denne muligheten utnyttes fullt ut.

6.4 Norsk deltagelse i ekspertgrupper og komiteer

Norge deltar i to hovedgrupper av komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen, 1) *ekspertgrupper* og 2) *komitologikomiteer*:

- Ekspertgrupper – er fora som Kommisjonen konsulterer på fritt grunnlag i arbeidet med utforming av rettsakter i den forberedende fasen:

“Straks EF-Kommisjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtalen, skal den uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter fra sakkyndige i EFs medlemsstater når den utarbeider sine forslag.” (EØS-avtalen, artikkel 99.1).

Deltakelse i ekspertgruppene gir tilgang til viktig informasjon fra Kommisjonen. Ikke minst gir deltakelsen i den forberedende fasen muligheter til å klargjøre og kommunisere synspunkter på et tidlig stadium. Kommisjonens bruk av ekspertgrupper i forslagsfasen er beskrevet nærmere i kapittel 10.1.1.

- Komitologikomiteer – er formelle komiteer bestående av representanter for nasjonale myndigheter som assisterer Kommisjonen i arbeidet med utfyllende regelverk:

“EF-Kommisjonen skal sikre sakkyndige fra EFTA-statene en bredest mulig deltakelse, alt etter hvilket område det gjelder, i det forberedende stadium for å utarbeide utkast til tiltak som senere skal forelegges de komiteene som bistår Kommisjonen i utøvelsen av dens myndighet. I denne forbindelse skal Kommisjonen når den utarbeider utkast til tiltak, rådspørre sakkyndige fra EFTA-statene på samme måte som den rådspør sakkyndige fra EUs medlemsstater” (EØS-avtalen, artikkel 100.1).

Komitologikomiteene er hjemlet i EUs traktater og har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Norge har derfor kun observatørstatus og kan ikke delta i voteringer. I noen tilfeller er EØS/EFTA-landenes rettigheter også begrenset til deltakelse i arbeidsgrupper under selve komiteene. Komitémedlemmene utpekes av nasjonale myndigheter og representerer disse formelt i komiteene. Vanligvis vil det være tjenestemenn fra fagdepartement eller underliggende etater som møter i disse komiteene. Generelt sett er EØS/EFTA-landenes rett til å delta som observatører akseptert i Kommisjonen. I praksis forekommer det at en må forhandle om rammene for deltakelse i hver enkelt komité, spesielt på nye områder. Delegert myndighet til Kommisjonen og komitologisystemet er beskrevet nærmere i kapittel 10.1.3.

Artikkel i EØS-avtalen som hjemler deltakelse:

- Artikkel 81 Programdeltakelse
- Artikkel 99 Ekspertgrupper under Kommissjonen
- Artikkel 100 Komitologikomiteer
- Artikkel 101 Andre komiteer på spesielle områder

Deltakelse i komiteer på Schengen-området

Da Norge sammen med Island inngikk en avtale med EU om tilslutning til Schengen-samarbeidet, fant det sted en brevveksling. Brevvekslingen utgjør det formelle grunnlaget for norsk deltakelse i arbeidsgrupper og komiteer som behandler Schengen-relevante spørsmål. Det vises forøvrig til kapittel 10 for mer utfyllende informasjon om bruk av henholdsvis ekspertgrupper og komiteer i EU.

Deltakelse i ekspertgrupper og komiteer er sentralt i EØS-sammenheng

Retten til deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommissjonen representerer det viktigste inntaket til EUs beslutningsprosess innen rammen av EØS-avtalen. En generell erfaring er at norske bidrag i ekspertgrupper og komiteer blir godt mottatt, spesielt på områder der Norge har faglig tyngde og bevisst søker å se problemstillingene i et større europeisk perspektiv.

Alle departementer bør ha et bevisst forhold til deltakelse, med en prioritering av hvilke ekspertgrupper og komiteer som er viktige, hva som ønskes oppnådd og hvordan. Det må etableres rutiner som sikrer at deltakere møter godt forberedt og det bør etableres en forpliktende praksis for rapportering fra møter. Ikke minst må det være kontinuitet i deltakelsen fordi innflytelse er avhengig av tilstrekkelig kompetanse og kontinuitet.

Norsk deltakelse i Fellesorganet i Schengen-sammenheng
Deltakelse i Fellesorganet er den viktigste formelle kanalen for norsk arbeid overfor EU i Schengen-sammenheng. Dersom norske representanter har deltatt i ekspertgrupper som ledd i Kommisjonens forberedelser av forslag vil man kunne videreføre synspunkter under behandlingen i Fellesorganet. Fellesorganets rolle og norsk deltakelse er behandlet nærmere i kapittel 5.2.

Kontakt med lokale og regionale myndigheter

Kommuner og fylkeskommuner har en spesiell utfordring når det gjelder å kunne medvirke i utformingen av EØS-regelverk som de blir berørt av. I denne sammenheng er det en stor utfordring å etablere gode prosesser/strukturer for å trekke det lokale og regionale nivået med i sentralforvaltningens arbeid med EU/EØS. Dialog og informasjonsutveksling mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter vil kunne styrke norske synspunkter overfor EU.

Den økte erkjennelse av betydningen av EU/EØS, har gjort at KS og alle fylkeskommunene (unntatt Finnmark), samt flere større kommuner, er representert i Brussel. Sammen med et bredt spekter av norske organisasjoner deltar regionale/lokale myndigheter også aktivt i europeiske paraplyorganisasjoner. Mange av disse organisasjonene spiller sentrale roller i utforming og oppfølging av EUs politikk. Organisasjonenes engasjement og innflytelse har økt betydelig de siste årene og Europakommisjonen har etablert stadig flere konsultasjonsordninger med berørte parter. Dette kommer i tillegg til det formelle arbeidet gjennom rådgivende komiteer som Den økonomiske og sosiale komité og Regionkomiteen.

Kontakt med berørte parter og publikum i den forberedende fasen

Retningslinjene for departementenes arbeid med EU/EØS- og Schengen-saker understreker at grønnbøker og hvitbøker fra Kommisjonen, samt andre viktige dokumenter om nye

initiativer, som hovedregel bør sendes på høring. Videre heter det at berørte parter i Norge bør gis anledning til å komme med synspunkter også på utkast til forslag fra Kommissjonen som berører sentrale norske interesser.

De fleste spesialutvalgene har oppnevnt referansegrupper eller kontaktgrupper med representanter både fra berørte interessegrupper og lokale myndigheter. Disse bør involveres slik at de kan komme med synspunkter tidlig i EUs beslutningsprosess.

Ved siden av tradisjonelle skriftlige høringer benyttes høringsmøter, kontaktgrupper, forbrukerpaneler, diskusjoner i ulike fora, utlegging på Internett og Internethøringer. Informasjon om saker som legges inn i EØS-notatbasen er offentlig tilgjengelig.

6.4.1 Norsk deltakelse i EUs programmer

Programsamarbeidet i EU skal fremme økt samarbeid på tvers av landegrensene. Mange kjenner utvekslingsprogrammet for studenter, Erasmus, eller EUs rammeprogrammer for forskning, teknologi og demonstrasjonsaktiviteter. Mange bedrifter har dessuten dratt nytte av programmet for entreprenørskap og innovasjon (CIP) gjennom bedre tilgang til finansiering, støtte til innovasjon og teknologioverføring. Gjennom EØS-avtalen har Norge siden 1990-tallet deltatt på lik linje med EUs medlemsland også i mange andre av EUs programmer. Vi deltar til sammen i 20 programmer på områder som forskning og innovasjon, utdanning, ungdom, miljø, folkehelse, transport og likestilling. Det gir norsk ungdom, norske forskere, organisasjoner, institusjoner og myndigheter tilgang til metode- og kunnskapsutvikling som skjer innenfor rammen av EU. Norge har hittil vært god til å utnytte de muligheter som har ligget i programsamarbeidet.

Norges deltakelse i EUs programmer og andre aktiviteter på områder som ikke er knyttet til regelverket for de fire friheter

og EUs konkurransebestemmelser, er hjemlet i EØS-avtalen artikkel 78, 79 og 81 og protokoll 31.

Deltakelse i programkomiteene

Programkomiteer bistår Kommisjonen med gjennomføring av EU-programmer. Programkomiteene har representanter fra hvert medlemsland og EØS/EFTA-landene har også representanter på de områdene der de deltar. I EØS-avtalen heter det at EFTA-statenes status i disse komiteene “skal fullt ut ta hensyn til tilskuddene” (artikkel 81B). Under ledelse av Kommisjonen foretar programkomiteene utarbeiding av arbeidsprogram og utvelgelse av prosjekter, samt løpende evaluering og utvikling av programmet.

Programkomiteene bistår Kommisjonen med råd om faglig innhold og aktiviteter innen programmene, kriterier for prosjektstøtte og synergi med beslektede aktiviteter på nasjonalt nivå. I programkomiteene har Norge rett til å bli hørt, men har ikke stemmerett. Det forekommer relativt sjelden at disse komiteene faktisk går til avstemning og således er forskjellen på medlemsstatus gjennom EU eller EØS av mindre praktisk betydning.

Økonomisk bidrag til deltagelse i EUs programmer

For langtidsperioden 2007–2013 deltar Norge i en rekke nye programmer samt er med på videreføringen av andre. Norges deltagelse i EUs programmer og byråer blir berørt i form av utgifter over deltakende departementers budsjett. Det må koordineres på norsk side i forbindelse med statsbudsjettet. Det er vedtatt “vekstbudsjetter” for mange av de EU-programmene hvor Norge deltar for perioden 2007–2013. Selv om størrelsen på veksten ikke vil være den samme for alle programmer, blir det viktig å drøfte så tidlig som mulig hvordan dette skal innarbeides i den norske budsjettprosessen. Kontingenten for Norges EØS-programdeltakelse samt byråsamarbeid for 2011 er ca. 207 millioner euro. I perioden 2007–2013 vil den årlige norske

kontingenten i gjennomsnitt ligge på ca. 210 millioner euro, fra 130 millioner euro i 2007 til ca. 290 millioner euro i 2013. EØS/EFTA-statenes bidrag beregnes ut fra deres BNP og uttrykkes i prosent av EUs programbudsjett, den såkalte ”proporsjonalitetsfaktoren” for EØS/EFTA-statene. For 2011 er faktoren satt til 2,38 %, mot 2,28 % for 2006. Økningen skyldes relativt større økning i BNP-tallene for EØS/EFTA-landene i forhold til EUs medlemsland. Norges andel av kontingenten utgjør i 2011 95,8 %.

De viktigste programmene Norge deltar i for perioden 2007–2013 er:

- *EUs 7. rammeprogram for forskning* - utgjør ca. $\frac{3}{4}$ av Norges totale bidrag for programdeltagelse. Tall fra Norges forskningsråd ved utgangen av 2010 viser at norske deltakere er med i 735 innstilte prosjekter, og at dette omfatter samarbeid med over 100 land.
- *Utdanningsprogrammet for livslang læring* - som viderefører og samler dagens EU-programmer på utdannings- og opplæringsområdet. Nærmere 19000 studenter har vært på utveksling gjennom Erasmus og norske læresteder har mottatt omtrent like mange utenlandske studenter. Videre har over 125000 elever deltatt i skolesamarbeid gjennom Comenius-programmet
- *EUs rammeprogram for konkurransevne og innovasjon (CIP)* - som står sentralt med tanke på å nå målene i Europa 2020.

Disse tre programmene svarer sammen for over 90 % av den samlede prosjektaktivitet med potensiell EFTA/EØS deltakelse. De resterende 10 % av prosjektaktiviteten dekker områder som kultur, ungdom, forbrukervern, miljø, media, folkehelse, sysselsetting, likestilling, transport etc.

6.4.2 Norsk deltakelse i EUs byråer

EU har opprettet en lang rekke byråer for å løse tekniske, vitenskapelige og forvaltningsmessige oppgaver, se også

kapittel 9. Norge deltar til sammen i 26 av EUs byråer. Byråene bistår EU og medlemsstatene i deres arbeid og det er stor variasjon mellom de ulike byråene i forhold til størrelse, oppgaver og ressurser.

Norge er med i 21 byråer gjennom EØS-avtalen og gjennom egne avtaler mellom Norge og EU. I tillegg deltar vi i fem byråer som forvalter EU-programmer. EØS-avtalen gir ikke noen formell rett til å delta i EUs byråer, selv ikke der det er klart at fagområdet er EØS-relevant. EØS/EFTA-landene deltar i EU-byråene som en integrert del av arbeidet med å følge opp EØS-avtalen. I tillegg gir deltakelse gode muligheter til å etablere nettverk og faglige kontakter. Som hovedregel har norske styrerepresentanter møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett, i de byråene vi deltar i. For en oversikt over EU-byråer med norsk deltakelse vises det til www.europaportalen.no.

6.5 Uformelle kontakter med EUs institusjoner og medlemslandene

I St.meld. nr. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av europapolitikken slås det fast at den formelle samordningen og arbeidet med rettsaker og andre EU/EØS-saker fra norsk side må suppleres med utstrakt uformell kontakt og koordinering. God kjennskap til EUs institusjoner og beslutningsprosess er avgjørende for å kunne drive aktivt påvirkningsarbeid fra norsk side. Framstillingen i dette avsnittet bør derfor ses i sammenheng med kapittel 9 og 10.

Kontakt med Kommisjonen

Norge har mulighet til å delta i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen, men det er i tillegg svært viktig å følge den videre prosessen etter at ekspertkonsultasjoner er avsluttet. Kommisjonen spiller en sentral rolle i utformingen av EUs politikk, og da særlig innenfor den lovgivningsbaserte delen av

samarbeidet, der den har enerett til å legge fram forslag (initiativretten). Forberedelsen av forslag til nye rettsakter tar ofte lang tid og gjerne flere år. I denne fasen vil det være viktig å få informasjon om medlemsstatenes og Europaparlamentets interesser og posisjoner og hvilke allianser som bygges for eller mot det aktuelle forslaget.

Kommisjonen spiller også en sentral rolle under behandlingen i Europaparlamentet og Rådet og det er meget viktig med god kontakt med Kommisjonen også i denne fasen. Ansvarlig saksbehandler i Kommisjonen følger forslaget gjennom behandlingen i EP og Rådet og er den som til enhver tid vil ha best oversikt over status i en gitt sak.

Kommisjonen er svært åpen for synspunkter fra berørte interesser og nasjonale myndigheter og mange departementer har gode erfaringer med å knytte slike kontakter/nettverk. EFTA-sekretariatet vil være en viktig støttespiller når det gjelder å knytte kontakter i Kommisjonen. I tillegg har EFTA-sekretariatet en viktig rolle i forbindelse med utforming av formelle EFTA-synspunkter overfor Kommisjonen i EØS-sammenheng.

Nasjonale eksperter i Kommisjonen og EU-byråer

Nasjonale eksperter er tjenestemenn utlånt fra nasjonale forvaltninger til Kommisjonen eller EU-byråer (underlagt Kommisjonens administrative myndighet) for en periode på inntil fire år. Nasjonale eksperter er et supplement til Kommisjonens faste stab. Hensikten er å gi Kommisjonen tilgang på ekspertise/erfaring fra medlemsstatene. Nasjonale eksperter innplasseres på rådgiver/seniorrådgivernivå og utgjør en ikke ubetydelig del av Kommisjonens samlede personellressurser på dette nivået.

Norge hadde i 2011 omlag 45 nasjonale eksperter sekondert til Kommisjonen og EU-byråer. EØS/EFTA-landene har hatt en ordning med nasjonale eksperter i Kommisjonen siden 1996.

Nasjonale eksperter skal i utgangspunktet komme fra en EU-medlemsstat og eventuelle unntak skal godkjennes av generaldirektøren i DG HR. Kommisjonens retningslinjer slår imidlertid fast at slik godkjenning ikke er nødvendig for såkalte "EFTA in-kind eksperter". Disse regnes som en del av EØS/EFTA-landenes bidrag til de administrative kostnadene ved deltakelse i EU programmer. Antallet EFTA in-kind eksperter avtales årlig i møter mellom EFTAs arbeidsgruppe for budsjettspørsmål og DG BUDG.

Nasjonale eksperter fra EØS/EFTA landene som er sekundært til EUs rammeprogram innen forskning, samt på områder utenfor programsamarbeidet, er såkalte "bilaterale eksperter". Her kreves det unntak fra Kommisjonens retningslinjer, og en avtale mellom Kommisjonen og utsendende myndighet er nødvendig før rekrutteringsprosessen kan starte. Ansvar for koordinering av denne ordningen ligger hos EU-delegasjonen i Brussel.

Nasjonale eksperter er et viktig inntak til EU for nasjonale forvaltninger

De nasjonale ekspertene er underlagt Kommisjonens instruksjonsmyndighet og skal ikke brukes av nasjonale myndigheter til å fremme nasjonale synspunkter. De skal heller ikke pålegges arbeidsoppgaver "hjemmefra". Det er imidlertid ikke noe hinder for at man fra norsk side trekker veksler på den kompetanse, nettverk og tilgang på informasjon som de nasjonale ekspertene har. Mange medlemsland legger også vekt på å utnytte ordningen med nasjonale eksperter som virkemiddel i europapolitikken. Dette fordi de nasjonale ekspertene sitter sentralt til i EU-systemet og opparbeider verdifull kompetanse som kan benyttes i nasjonale forvaltninger etter oppholdet.

Nasjonale eksperter som virkemiddel i norsk europapolitikk
Kartlegginger viser at norske nasjonale eksperter stort sett blir behandlet på samme måte som nasjonale eksperter fra

medlemsstatene. De viser også at de norske ekspertene ofte har ansvar for utarbeiding og oppfølging av politiske forslag/forslag til ny EU-lovgivning under oppholdet i Kommisjonen. Ordningen med nasjonale eksperter representerer i så henseende en god mulighet til å skaffe seg bredere informasjon om, og innsikt i Kommisjonens arbeid fra norsk side. Det er utformet veiledende retningslinjer for bruk av ordningen med nasjonale eksperter. Disse finnes på www.europaportalen.no.

Kontakt med Rådet

Europakommisjonens forslag til regelverk kan bli endret i forbindelse med Rådet og Europaparlamentets behandling av forslaget. I Schengen-sammenheng deltar Norge i fellesorganet, noe som betyr at Norge deltar i Rådets behandling av Schengen-relevant regelverk. I EØS-sammenheng har vi derimot ingen formell mulighet for å følge behandlingen i Rådet, men må skaffe oss informasjon via uformelle kanaler. Representantene i arbeidsgruppene under Rådet vil ofte være de samme som norske tjenestemenn kjenner fra sin deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen. Det er derfor naturlig å holde kontakt med de samme personene mens sakene er til behandling i Rådet.

Kontakt med Rådet i den forberedende fasen

Det er utstrakt kontakt, både formelle og mer uformelle, mellom Kommisjonen, Rådet og Parlamentet i den forberedende fasen. Det er derfor viktig å holde seg løpende orientert om de vurderinger som gjøres av Rådet/medlemsstatene allerede i den forberedende fasen. EU-delegasjonen og UD har et særlig ansvar for å følge opp overfor Rådet og bistå fagansvarlig departement i dette arbeidet.

Rådsformannskapet er et viktig kontaktpunkt inn mot EU, og Norge har i flere år hatt en ordning med forsterkning av ambassaden i det landet som har formannskapet. Den politiske

dialogen med formannskapet har også økt betraktelig i omfang de siste årene. Det er i dag jevnlig kontakt mellom representanter for den norske EU-delegasjonen og sentrale personer både på COREPER (ambassadør) og arbeidsgruppenivå. Det er også av stor betydning å ha kontakter i EU-hovedstedene for å søke informasjon og allierte i viktige saker. Det er i hovedstedene instruksene til medlemslandenes representasjoner i Brussel utformes før vedtak fattes. Kontakter i hovedstedene er dermed et viktig element i våre påvirkningsmuligheter.

Uformell samordning med nordiske EU-land

De nordiske og nordisk-baltiske landene har sammenfallende interesser på viktige områder, og er derfor tjent med å samordne sin innsats på disse områdene. EU og EØS er definert som et viktig samarbeidsområde mellom de nordiske land, og på møter mellom nordiske statsråder og embetsmenn drøftes ofte relevante EU/EØS-saker. Hensikten er å identifisere EU/EØS-saker som kan være politisk interessante eller kontroversielle på et tidlig stadium. Samtidig sikrer systemet at en rekke ulike saksområder av fellesnordisk betydning til behandling i EU og EØS drøftes i en nordisk ramme. Dessuten møtes EU-ambassadørene fra de nordiske landene én gang i måneden. Også gjennom det parlamentariske samarbeidet i Nordisk Råd sikres det nyttig kontakt med de nordiske EU-landene.

Kontakt med Europaparlamentet

Europaparlamentet spiller en svært viktig rolle i EUs lovgivningsprosess og er i likestillt med Rådet på de fleste områder som berøres av EØS og våre avtaler med EU på justis- og innenriksområdet, se forøvrig kapittel 9 og 10.

EØS-avtalen gir en mulighet til formell dialog med Europaparlamentet gjennom parlamentarikerkomiteen for EØS. Denne komiteen skal bidra til en bedre forståelse mellom EU og EØS/EFTA-landene om spørsmål som dekkes

av EØS-avtalen. Komiteen består av parlamentarikere fra EØS/EFTA-landene og representanter for Europaparlamentet. EØS-parlamentarikerkomiteen møtes to ganger årlig, og formannskapet roterer mellom Europaparlamentet og EFTA-siden.

I motsetning til EØS, åpner ikke våre avtaler på justis- og innenriksområdet for noe formelt samarbeid med Europaparlamentet. Imidlertid gir Europaparlamentets svært utadvendte og åpne arbeidsform god mulighet for formidling av norske synspunkter både på justis- og innenriksaker og EØS. I Europaparlamentet blir dessuten norsk informasjons- og påvirkningsarbeid sett på som legitimt, i hvert fall i saker som berører våre avtaler med EU. For alle gjelder det generelt at Parlamentet er en svært åpen og tilgjengelig institusjon som er lydhør for synspunkter også fra tredjeland.

Noen sentrale elementer knyttet til kontakt med Europaparlamentet

Som utgangspunkt skjer kontakten mellom norske myndigheter og Europaparlamentets medlemmer (MEPer) på ministernivå eller ambassadørnivå. Kontakt på lavere nivå skjer i forståelse med EU-delegasjonen og UD, eller relevant fagdepartement. MEPene er lettest tilgjengelig fra mandag til torsdag da de fleste typisk ankommer Brussel sent mandag eller tidlig tirsdag og forlater Brussel i løpet av torsdagen eller tidlig fredag.

Rapportøren (saksordførerne) i fagkomiteene som behandler de ulike sakene er helt sentrale kontaktpunkter. Deres assistenter har ofte god kjennskap til de saker som behandles i de komiteer som ”deres” MEP er medlem av. De er som regel hjelpsomme med å skaffe til veie relevante dokumenter og opplysninger om saker til behandling. Ofte kan de også bidra med nyttige vurderinger av hvordan en sak vil utvikle seg i EP og hvilke ”skjulte dagsordener” som eventuelt finnes. Saksbehandlerne i sekretariatet har også informasjon om

hvordan forslaget vil bli behandlet og hvilken tidsplan som er planlagt. Komitédokumenter er forøvrig fritt tilgjengelige for publikum og blir tidlig lagt ut på Parlamentets hjemmeside.

Generelt bør man huske at MEPene er travle personer og at henvendelser som hovedregel bør gå til deres assistenter eller sekretariatet, særlig i mer tekniske og faglige spørsmål. For norske tjenestemenn kan en velge å la denne kontakten gå gjennom den norske EU-delegasjonen eller EFTA-sekretariatet.

Generelt om norsk arbeid overfor EUs institusjoner

Norske bidrag må utformes med tanke på hvilken fase i beslutningsprosessen EU er i. Overordnede innspill fra norsk side bør komme så tidlig som mulig. I den forberedende fasen har Kommisjonen et stort behov for å få alle mulige argumenter for og i mot et initiativ på bordet. Sannsynligvis vil vi dele eventuelle motargumenter med flere. Jo nærmere Kommisjonen har kommet med konkretisering av forslag, dess viktigere er det at norske innspill er relevante, konkrete og løsningsorienterte i et europeisk perspektiv. Dette gjelder også i vedtaksfasen. Ikke minst etterspørres slike innspill av Europaparlamentets fagkomiteer som forbereder saker som skal behandles i plenum. Innspill til parlamentets behandling av lovforslag bør derfor være så konkrete som mulig, helst i form av rene tekstforslag.

Når det gjelder Parlamentets arbeid med resolusjoner, legger disse ofte føringer for Kommisjonens arbeid i den forberedende fasen. Her vil det også være relevant med mer generelle prinsipielle innspill fra norsk side. Som hovedregel er det viktig at kontakten med EP tas i god tid før plenumsbehandling - mens saken er til behandling på fagkomiténivå. Det er her parlamentets endringsforslag utarbeides og muligheten for påvirkning er til stede dersom man har konkrete, løsningsorienterte tekstforslag. Dette

gjelder ikke bare behandling av lovforslag men også for å kunne påvirke utformingen av parlamentets resolusjoner.

6.6 Kontakten med Stortinget i tidlig fase

Utenrikskomiteens innstilling til Stortingsmelding nr. 23 (2005–2006) om gjennomføring av europapolitikken ga bred støtte til målsettingene for Regjeringens europapolitikk. Innstillingen, som var enstemmig, framhever betydningen av at mulighetene for tidlig involvering fra Stortingets side må utnyttes bedre, for dermed å styrke den demokratiske forankringen. Særlig viktig er at fagkomiteene skal kunne ta initiativ til å følge spesielle EU/EØS-saker.

Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder EØS-avtalen, herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen og saker som gjelder tilgrensende avtaler med EU, skal foregå med Europautvalget. Europautvalget består av utenriks- og forsvarskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. Det kan også besluttes at en eller flere andre komiteer skal delta ved bestemte konsultasjoner.

Dokumenter som Stortinget får tilsendt fra Regjeringen sendes også til vedkommende fagkomité, som kan vedta å avgi skriftlig uttalelse til Europautvalget om en sak som utvalget skal behandle.

Stortinget har bedt om at Regjeringen på et tidlig tidspunkt konsulterer Stortinget og dets respektive fagkomiteer i EU/EØS-saker. Utenriksministeren gir redegjørelser om EU/EØS for Stortinget hvert halvår. Redegjørelsen etterfølges av debatt.

Fra og med våren 2011 er det også etablert en ordning der EFTA-sekretariatet videregir Kommisjonen sine forslag til rettsaker som antas å være EØS-relevante til Stortinget, samtidig som forslagene sendes til berørte departementer. Ordningen innebærer imidlertid ingen endring med hensyn til de etablerte prosedyrene mellom Regjeringen og Stortinget for behandling av og informasjon om EØS-saker.

Ansvarsdeling

Utenriksministeren har ansvaret for den løpende kontakten med Europautvalget og samordner Regjeringens oversendelser til utvalget. I tillegg til utenriksministeren, kan andre berørte statsråder delta, dersom det er aktuelt å redegjøre nærmere for særskilte saker under vedkommende statsråds ansvarsområde. I samråd med utenriksministeren vurderes det når det er naturlig med kontakt med Europautvalget for de andre statsrådene.

Se neste kapittel om kontakten med Stortinget i gjennomføringsfasen. Det vises også til de vedlagte retningslinjene for mer detaljert informasjon om konsultasjon med Stortinget.

7 Gjennomføringen av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett

I dette kapitlet gjennomgås hovedtrekkene i prosedyrene for gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett. For mer detaljert informasjon vises det til retningslinjene.

7.1 Gjennomføring av EØS-regelverk

Nedenfor beskrives de viktigste aspektene i prosedyren for gjennomføringen av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett, samt ESAs og EFTA-domstolens rolle i forbindelse med den nasjonale gjennomføringen.

7.1.1 Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger

EØS-komiteen fatter beslutning om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. Alle EØS-relevante rettsakter innlemmes i EØS-avtalens vedlegg eller i enkelte protokoller. Ingen beslutninger i EØS-komiteen får virkning i Norge før de er gjennomført i norsk rett gjennom lov- eller forskriftsvedtak. På grunn av prinsippet om enhetlig utvikling av regelverket i EØS, skal en EU-rettsakt i utgangspunktet være gjennomført og tre i kraft samtidig i hele EØS.

Fristen for gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett må overholdes. Gjennomføringsfristen i EØS er i utgangspunktet den samme som gjennomføringsfristen i EU for den rettsakt som innlemmes. Dersom gjennomføringsfristen i EU er utløpt når EØS-komiteens beslutning trer i kraft, er fristen i EØS den samme som ikrafttredelsesdatoen for beslutningen om innlemmelse. Det

kan imidlertid fastsettes en særskilt gjennomføringsfrist i EØS-komiteens beslutning.

7.1.2 Kontakten med Stortinget

En kommentert liste med omtale av vedtatte rettsakter som er klare for beslutning på førstkommende møte i EØS-komiteen oversendes til Stortingets Europautvalg. Omtalen er basert på EØS-notater som forutsettes kontinuerlig oppdatert.

Godkjenning av beslutninger i EØS-komiteen

Det mest vanlige er at beslutningene i EØS-komiteen verken krever samtykke fra Stortinget eller framleggelse i Statsråd, men trer i kraft dagen etter EØS-komiteens vedtak. I visse tilfeller krever imidlertid gjennomføringen av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett særskilt behandlingsmåte etter Grunnloven, jf. EØS-avtalen artikkel 103.

Beslutninger som krever Stortingets samtykke

Grunnloven § 26:

“... Traktater angående Sager af særlig Vigtighed og i alle Tilfælde Traktater hvis Iværksættelse efter Konstitutionen nødvendiggjør en ny Lov eller Storthingsbeslutning, bliver først bindende, naar Storthinget har givet sitt Samtykke dertil.”

Enhver endring av EØS-avtalens vedlegg eller protokoller gjennom beslutning i EØS-komiteen behandles som en traktatsak. Grunnlovens § 26 annet ledd medfører at Stortingets samtykke må innhentes når EØS-komiteens beslutning gjelder en (i) rettsakt som må gjennomføres ved lovendring i Norge, (ii) hvis beslutningen vil medføre økonomiske forpliktelser for Norge i framtidige år, eller (iii) hvis beslutningen anses som en sak av særlig viktighet.

Beslutninger som krever kongelig resolusjon

Når en beslutning i EØS-komiteen krever behandling etter Grunnloven § 26, må deltakelse i beslutningen vedtas ved kongelig resolusjon senest uken før møtet i EØS-komiteen. Selv om beslutningen i EØS-komiteen ikke krever Stortingets samtykke, må beslutningen likevel forelegges Kongen i statsråd dersom gjennomføringen i norsk rett krever kongelig resolusjon (aktuelt der gjennomføringen krever forskrift eller endringsforskrift som må gis ved kongelig resolusjon), eller beslutningen ellers må anses å være en sak av viktighet (jf. Grunnloven § 28).

Grunnloven § 28:

“Forestillinger om Embeders Besættelse og andre Sager af Vigtighed skulle foredrages i Statsraad af det Medlem, til hvis Fag de høre, og Sagerne af ham expederes overensstemmende med den, i Statsraadet, fattede Beslutning. Dog kunne egentlige militære Kommando-Sager i saadan Udstrækning, som Kongen bestemmer, undtages fra Behandling i Statsraad.”

Beslutninger som kan gjennomføres direkte

Dersom beslutningen i EØS-komiteen verken krever samtykke fra Stortinget eller behandling i statsråd, kan fagansvarlig departement forberede gjennomføringen av beslutningen umiddelbart ved ordinær oppfølging i departementet.

Forberedelse av gjennomføringsdokumenter

Gjennomføring av en beslutning i EØS-komiteen er nærmere beskrevet i vedlagte retningslinjer. Dette avsnittet er et kort sammendrag av prosedyren som beskrives i disse retningslinjene.

Forberedelser til gjennomføringen av beslutning i EØS-komiteen skal påbegynnes så raskt som mulig og senest når en

rettsakt er klarert av norske myndigheter. Forberedelsene omfatter utarbeidelse av forslag til gjennomføringsbestemmelser og evt. høring av disse. Utkastet til gjennomføringsbestemmelser må sendes på høring på et tidspunkt som gjør det mulig å overholde gjennomføringsfristen. Det fremmes lovproposisjon, proposisjon om budsjettvedtak (evt. annet stortingsvedtak), kgl. res. om forskriftsvedtak, jf. ovenfor, eller det fagansvarlige departement eller underordnet organ vedtar forskrift eller forskriftsendring. Eventuelle lov- og forskriftsendringer skal være omtalt i EØS-notatet som utarbeides så snart det foreligger forslag til nytt EU-regelverk.

Om tiden mellom møtet i EØS-komiteen og gjennomføringsdatoen for rettsakten er svært kort, skal fagansvarlig departement i Norge sende gjennomføringsbestemmelsene på høring så snart utkastet til beslutning er klarert i underkomiteen. I høringsbrevet tas det da forbehold om endelig vedtak i EØS-komiteen og Stortingets samtykke dersom dette er aktuelt.

Datoen for EØS-komiteens beslutning

Gjennomføringsdatoen for rettsakten som EØS-komiteens beslutning refererer til er datoen den skal være gjennomført i nasjonal rett. EØS-avtalens artikkel 102 sier at beslutning i EØS-komiteen skal tas “så nær som mulig i tid etter at Fellesskapet har vedtatt tilsvarende nytt regelverk, med sikte på samtidig iverksettelse”. Siden det ofte kan ta tid fra en rettsakt er vedtatt i EU til den vedtas i EØS-komiteen, får EFTA-statene ofte kortere frist til å gjennomføre rettsaktene enn EU-statene.

Ikrafttredelsesdatoen for EØS-komiteebeslutningen er den dag komiteen selv fastsetter. Vanligvis trer rettsakten i kraft i Norge dagen etter beslutningen i EØS-komiteen, med mindre rettsakten har en senere ikrafttredelsesdato eller annen særskilt ikrafttredelse er bestemt.

En EØS/EFTA-stat kan ta forbehold om at beslutningen først blir bindende når forfatningsrettslige krav er oppfylt. Dette er for Norges vedkommende tilfellet når Stortingets samtykke er nødvendig, og dette ikke er innhentet på forhånd. I henhold til EØS-avtalens artikkel 103 skal meddelelse om at forfatningsrettslige krav er oppfylt i utgangspunktet gis EØS-komiteen innen seks måneder etter at beslutningen er tatt. Norske meddelelser framsendes av UD. I slike tilfeller trer beslutningen i kraft første dag i annen måned etter siste meddelelse.

Gjennomføringsfristen for rettsakten som beslutningen gjelder, kan være forskjellig fra beslutningens ikrafttredelsesdato. Dette framgår av beslutningsteksten eller av rettsaktens bestemmelse om gjennomføringsfrist.

7.1.3 Informasjon til ESA om gjennomføring i norsk rett

Etter EØS-komiteens beslutning om innlemming i EØS-avtalen, skal ansvarlig departementet melde gjennomføring av rettsakten i norsk rett til ESA. For dette formål benyttes et særskilt skjema ("Form 1"). De norske gjennomføringsreglene (forskriftsvedtakene), inkludert eventuell engelsk oversettelse, skal vedlegges skjemaet. De skal videre inneholde en fotnote med henvisning til de EØS-reglene de gjennomfører. Meldingen med vedlegg skal sendes elektronisk, som pdf-fil, direkte til ESAs portal av de departementer som har direkte tilgang, eller til EU-delegasjonenens særskilte postkasse "esa-portal@mfa.no". EU-delegasjonen vil sørge for å laste dokumentene opp i ESAs portal.

Elektronisk kommunikasjon med ESA

ESA bruker en nettbasert portal for formidling og utveksling av dokumenter mellom ESA og EØS/EFTA-statene. Denne portalen erstatter all offisiell papirkorrespondanse mellom Norge og ESA. Det understrekes at selve produksjonen av

dokumenter fortsatt foregår i det enkelte departements saksbehandlings- og arkivsystem, men at postgangen erstattes med publisering av dokumenter i portalen.

Alle norske departementer har tilgang til portalen, som ligger på ESAs hjemmeside. I utgangspunktet er det den norske EU-delegasjonen i Brussel som har ansvaret for bruken av portalen på vegne av departementene. Departementer som har en omfattende korrespondanse, står imidlertid selv ansvarlig for bruk av portalen.

ESAs myndighet ved gjennomføring av EØS-forpliktelser

ESA har som hovedansvar å påse at EØS/EFTA-landene overholder sine EØS-forpliktelser. Som nevnt ovenfor, skal den nasjonale gjennomføringen av EØS-avtalens bestemmelser notifiseres til ESA. Dersom ESA ikke har mottatt slik notifisering innen gjennomføringsfristen, kan organet gripe inn med hjemmel i artikkel 31 i Overvåkings- og domstolsavtalen (ODA-avtalen), se Stortingsproposisjon nr. 101 (1991–92) Om samtykke til ratifikasjon av en Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol). ESA vil i så fall kunne følge prosedyren nedenfor.

Uformelle konsultasjoner

Dersom ESA anser at gjennomføringsfristen er oversittet eller gjennomføringen av rettsaker skjer på feilaktig måte, vil ESA som regel ta uformell kontakt med norske myndigheter. Dette kan omfatte et brev (utenom den formelle prosedyren) som omtales som “Pre-Article 31 letter”, hvor man ber om informasjon og eventuell korrigerende av nasjonale bestemmelser. Gjennom uformelle konsultasjoner og samtaler søker man å komme fram til en felles løsning. ESA avslutter de aller fleste av sakene på dette stadiet.

Dersom saken ikke løses på det uformelle stadiet, kan ESA innlede en formell prosedyre, såkalt “traktatbruddsprosedyre”.

Åpningsbrev (Letter of formal notice)

Dersom ESA konkluderer med at rettsakten er forsinket eller feilaktig gjennomført, kan ESA sende et såkalt “åpningsbrev” via ESA-portalen. Åpningsbrev sendes automatisk dersom det ikke er mottatt meddelelse om gjennomføring innen to måneder etter gjennomføringsfristen.

Oppfølging i Norge: Svar på et åpningsbrev utarbeides av det fagansvarlige departementet. Svar utarbeides i samråd med Utenriksdepartementet dersom saken reiser spørsmål knyttet til Norges EØS-forpliktelser, eventuelt med andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg. Dersom åpningsbrevet skyldes forskjellige tolkninger av EØS-avtalens forpliktelser i en viktig sak, må hovedtrekkene i svaret forelegges Regjeringen i regjeringsnotat i henhold til gjeldende retningslinjer om regjeringskonferanser fra Statsministerens kontor. Svar må sendes via ESA-portalen innen to måneder etter at åpningsbrevet er mottatt.

Grunngitt uttalelse (Reasoned opinion)

Dersom ikke saken finner sin løsning, kan ESA som neste skritt i den formelle prosedyren sende en såkalt grunngitt uttalelse.

Oppfølging i Norge: Spørsmålet om man i Norge skal følge ESAs tolkning eller om man ønsker å få saken prøvet for EFTA-domstolen, forelegges Regjeringen i regjeringsnotat i god tid før svarfristen utløper. Svar på en grunngitt uttalelse utarbeides av det fagansvarlige departementet i samråd med Utenriksdepartementet og ev. andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg innen den fristen som er satt i uttalelsen. ESA kan, men er ikke forpliktet til å følge opp et negativt svar på en grunngitt uttalelse, se retningslinjene. Neste trinn – hvis man ikke kommer til enighet – vil være at ESA på eget initiativ eventuelt reiser sak for EFTA-domstolen.

Gjennomføring i nasjonal rett av forordninger innlemmet i EØS-avtalen

Norge er forpliktet til å gjennomføre i norsk rett de forordninger som innlemmes i EØS-avtalen, på samme måte som vi er forpliktet til å gjennomføre de direktiver og andre bindende rettsakter som innlemmes. En forordning får direkte virkning i EUs medlemsstater, mens den i henhold til EØS-avtalens artikkel 7 “som sådan skal gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden”. ESA vil følge opp gjennomføringen av forordninger med sikte på å bringe saken inn for EFTA-domstolen dersom gjennomføringen ikke er meldt til ESA innen ett år etter at forordningen trådte i kraft for Norge.

Rapportering på spesifikke områder i henhold til forpliktelser i vedtatte rettsakter

I tillegg til å rapportere til ESA om gjennomføring av rettsakter i norsk rett, skal det ifølge en del vedtatte rettsakter utarbeides rapporter om utvikling/oppfølging på relevante områder. Disse forholdene skal rapporteres til ESA på samme måte som EU-landene rapporterer til Kommisjonen. Slike rapporteringsforpliktelser er nærmere angitt og tidfestet i de enkelte rettsakter. Departementene har ansvaret for å påse at rapportering skjer i rett tid.

Visse rettsakter innen matområdet skal tas inn i norsk regelverk etter såkalt *forenklet prosedyre*. Dette innebærer at disse rettsaktene ikke skal innlemmes i EØS-avtalen på ordinær måte, men at de skal gjennomføres i EFTA-landene samtidig med at de trer i kraft i EU.

Forenklet prosedyre omfatter følgende typer av rettsakter:

- Tilpasningsrettsakter til rettsakter som gjelder import fra tredjestater angående levende dyr, kjæledyr og animalske produkter

- Lister over virksomheter i tredjestater som er godkjent for eksport av levende dyr, kjæledyr og animalske produkter til EU
- Sikkerhetsvedtak angående import fra tredjestater av levende dyr, kjæledyr, animalske produkter, næringsmidler eller fôr
- Sikkerhetsvedtak mot EUs medlemsstater angående levende dyr, kjæledyr, animalske produkter, næringsmidler og fôr

Det skal ikke utarbeides ordinære EØS-notater for rettsakter etter forenklet prosedyre, men de skal likevel registreres i EØS-notatbasen. Hvorvidt det skal sendes notifikasjon til ESA om gjennomføring, framgår av den enkelte rettsakt.

7.1.4 EFTA-domstolen og norsk forvaltning

I retningslinjene for departementenes arbeid med EØS- og Schengen-saker er det beskrevet hvordan norske myndighetsrepresentanter bør forholde seg i tilfelle ESA reiser sak mot Norge. Dersom norske myndigheter ikke deler ESAs fortolkning i den grunngitte uttalelsen, kan ESA velge å reise sak mot Norge for EFTA-domstolen. Det formelle grunnlaget for EFTA-domstolen er nedfelt i ODA-avtalen art. 27–41. Dersom slik stevning tas ut, vil EFTA-domstolen sette en frist for tilsvaret til ESAs stevning. Stevningen oversendes de berørte departementer via Utenriksdepartementet. Tilsvaret utarbeides av fagansvarlig(e) departement(er) i samråd med Utenriksdepartementet etter at hovedlinjene er fastlagt i EØS-rettslig utvalg og forelagt Regjeringen i et regjeringsnotat. En representant for Utenriksdepartementet og en representant for Regjeringsadvokaten oppnevnes som norsk partsrepresentant i saken.

ESA har gått til traktatbruddssøksmål mot Norge ved flere anledninger. I “*spilleautomatsaken*” mente ESA at norsk lovgivning brøt med EØS-avtalens bestemmelser om fri rett til etablering og retten til å tilby tjenester, gjennom å gi Norsk

Tipping særlige rettigheter for drift av spilleautomater. ESA mente at norske sosialpolitiske hensyn kunne sikres ved andre virkemidler enn statlig monopol. 14. mars 2007 ga EFTA-domstolen Norge medhold i argumentet om at et statlig spilleautomatmonopol med det formål å sikre viktige sosialpolitiske hensyn var forenlig med de nevnte bestemmelsene i EØS-avtalen.

Senere samme år fikk ESA medhold av EFTA-domstolen i den såkalte *hjemfallssaken*. EFTA-domstolens dom medførte at Norge måtte endre sitt hjemfallsregelverk slik at det ikke diskriminerer mellom offentlige og private kraftutbyggere. Motsatt har Norge også gått til sak mot ESA. Dette skjedde i spørsmålet om den differensierte arbeidsgiveravgiften i Norge, der ESA kom til at de norske reglene ikke var forenlige med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Norge la ned påstand om at ESAs vedtak måtte kjennes ugyldig. Denne saken tapte Norge, som måtte endre reglene for differensiert arbeidsgiveravgift. Senere er Kommisjonens og ESAs retningslinjer for regionalstøtte endret som følge av en vellykket argumentasjon fra bl.a. Finland, Sverige og Norge. Deretter har Norge kunnet gjeninnføre den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Se de vedlagte retningslinjene for hvordan norske myndigheter skal opptre ved andre typer av domstolsaker, for eksempel ved prejudisielle saker.

Etter EØS-avtalen og EFTA- og EU-domstolenes vedtekter kan EØS/EFTA-land som ikke er part i en sak, inngi skriftlige saksframstillinger eller erklæringer i saker der en nasjonal domstol beslutter å innhente uttalelse fra EFTA- eller EU-domstolen om tolkningen av EØS-avtalen eller EØS-relevante deler av EUs traktater. Framgangsmåten for dette framgår av vedlagte retningslinjer. Utenriksdepartementet oversender sakspapirene til de berørte fagdepartementer som vurderer om det bør inngis innlegg fra norsk side i saken. Hvorvidt innlegg

skal gis, drøftes i EØS-rettslig utvalg og forelegges eventuelt Regjeringen i et regjeringsnotat.

Videre kan EØS/EFTA-land som ikke er part i en sak, på bestemte vilkår intervenere til støtte for en av partene. Etter EU-domstolens og EFTA-domstolens prosessreglement må en søknad om intervensjon i slike tilfelle framsettes innen seks uker etter at saken er offentliggjort i EU-tidende.

Framgangsmåten ved informasjon om og eventuell inntreden i slike saker framgår av retningslinjene.

7.1.5 Artikkel 102 prosedyre (reservasjonsretten)

Enstemmighetsprinsippet i EØS-komiteen innebærer at samtlige EØS/EFTA-land og EU må være enige for at nytt EU-regelverk skal innlemmes i EØS-avtalen. EØS/EFTA-landene har formelt sett en mulighet til å motsette seg at nytt regelverk blir gjort gjeldende for EFTA-pilaren (EØS-avtalens artikkel 102). Av hensyn til de mulige negative konsekvensene av å bruke reservasjonsretten, vil man i det lengste arbeide for alternative løsninger. Aktiv deltakelse i forberedelsen av nytt regelverk er viktig i denne sammenheng. I tillegg er det mulig å øve innflytelse gjennom EØS-organene og uformelt overfor EU på ulike nivåer. Dersom Regjeringen eller Stortinget ikke ønsker å innlemme en EU-rettsakt i EØS-avtalen, kan dette håndteres på forskjellige måter. Man vil forsøke å komme til enighet om tilpasninger, spesielle unntaksbestemmelser og/eller overgangsordninger som ivaretar både norske og de øvrige EØS-partenes interesser. Dersom dette ikke lykkes, må saken forelegges EØS-komiteen.

Prosedylene for håndtering av en reservasjonsprosess er nedfelt i EØS-avtalens artikkel 102. Artikkel 102 omhandler en situasjon hvor det er uenighet mellom avtalepartene om nytt EU-regelverk skal innlemmes i EØS-avtalen. Det er den part som ønsker innlemmelse av den aktuelle rettsakten i EØS-avtalen som kan iverksette en artikkel 102-prosedyre.

Etter en iverksettelse av artikkel 102-prosedyren, har EØS-komiteen seks måneder til rådighet for å finne en løsning. Partene plikter å bestrebe seg på å løse konflikten eller begrense skadevirkningene i så stor grad som mulig. Komiteen skal undersøke alle muligheter for at avtalen skal kunne virke tilfredsstillende. Dersom partene ikke kommer fram til enighet, og dersom EØS-komiteen ikke treffer beslutning om noe annet, vil en del av EØS-avtalen midlertidig settes ut av kraft (suspenderes). Det vil være den direkte berørte del av det aktuelle vedlegget som suspenderes. En slik suspensjon skal få virkning seks måneder etter utløpet av fristen for å løse saken i EØS-komiteen, men uansett ikke før rettsakten er gjennomført i EU.

Dersom ett EØS/EFTA-land ikke aksepterer innlemmelse av regelverk, får dette virkninger også for de øvrige EØS/EFTA-landene. Regelverket blir da heller ikke gjort gjeldende for dem, verken i det enkelte land, mellom EØS/EFTA-landene innbyrdes eller i deres forhold til EU.

7.2 Gjennomføring av Schengen-regelverk

7.2.1 Godtakelse av nye Schengen-rettsakter

Når nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak vedtas i EU, skal Norge i henhold til tilknytningsavtalen på selvstendig grunnlag ta stilling til om rettsaktene kan godtas. Dette må gjøres innen 30 dager fra vedtaksdato. Dersom forfatningsrettslige krav må oppfylles før rettsaktene eller tiltakene kan bli bindende, dvs. at Stortingsbehandling må finne sted, skal dette også meddeles til EU.

Rådssekretariatet skal underrette EU-delegasjonen i Brussel når nye Schengen-rettsakter er vedtatt. EU-delegasjonen informerer berørte departementer i Norge, dvs. Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Det er

fagansvarlig departement som har ansvar for å utrede alle sider ved saken, herunder om rettsakten eller tiltaket bør godtas, sakens viktighet, hvilke lov- eller forskriftsendringer det eventuelt er behov for, samt omfanget av eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser. Med sikte på underretning til EU utarbeider fagansvarlig departement utkast til departementsvedtak eller kongelig resolusjon, og oversender så snart som mulig beslutningsgrunnlaget til UD, som fremmer det som traktatsak. Dersom en rettsakt eller et tiltak berører flere departementer, gjennomføres nødvendig høring av fagansvarlig departement.

Nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak som godtas av Norge, må oversettes til norsk. Dersom det er nødvendig med kongelig resolusjon, skal oversettelse i utgangspunktet skje før denne fremmes. I alle fall skal rettsakten eller tiltaket oversettes før saken eventuelt forelegges Stortinget. Fagansvarlig departement har ansvaret for at oversettelse finner sted i tide.

Departementsvedtak

Når avgjørelsen om godtakelsen av rettsakten eller tiltaket ikke er av en slik viktighet at saken krever behandling i statsråd etter Grl. § 28, kan den formelle beslutningen om slik godtakelse fattes ved departementsvedtak i Utenriksdepartementet. Fagansvarlig departement utarbeider og oversender beslutningsgrunnlag til UD.

Statsrådsbehandling

Dersom avgjørelsen om godtakelse av rettsakten eller tiltaket er en sak av viktighet, må beslutning fattes ved kongelig resolusjon. Fagansvarlig departement må utarbeide utkast til kgl. res. og oversende dette til UD i god tid før fristen for underretning til EU.

Stortingsbehandling

Når innholdet i en rettsakt eller et tiltak innebærer at Stortinget må gi sitt samtykke før det kan fattes beslutning om norsk godtakelse, jf. Grl. § 26 annet ledd (sak av særlig viktighet, behov for lovvedtak eller annen stortingsbeslutning), må dette opplyses i underretningen til EU. I et slikt tilfelle må fagansvarlig departement etter underretning utarbeide en -proposisjon til Stortinget om godtakelse av rettsakten, som fremmes av UD, og i tillegg eventuelt en proposisjon om nye lovvedtak. Disse prosedyrene må som hovedregel være gjennomført innen seks måneder etter EUs underretning om vedtak av nye rettsakter eller tiltak.

Gjennomføring av Schengen-rettsakter i norsk rett

Fagansvarlig departement har ansvaret for å gjennomføre nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak i norsk rett. Dette innebærer utarbeidelse av nye lover eller forskrifter i den grad det er nødvendig.

Ikrafttredelse

I utgangspunktet skal vedtatte Schengen-relevante rettsakter eller tiltak tre i kraft samtidig for EU og Norge. Etter tilknytningsavtalens art. 8 (1) kan imidlertid nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak inneholde bestemmelser om særskilt ikrafttredelsestidspunkt for Norge. Dersom det før vedtak i EU er klart at en ny rettsakt eller tiltak vil kreve lovendringer på norsk side, og at det vil ta mer enn seks måneder å gjennomføre disse, bør det søkes å avtale særskilt ikrafttredelsestidspunkt for Norge. For å få gjennomslag for et slikt synspunkt bør spørsmålet tas opp så tidlig som mulig i behandlingen av saken i Fellesorganet. Dette forutsetter en aktiv deltakelse i prosessen fra fagansvarlig departement.

7.2.2 Konsekvenser av manglende godtakelse

Dersom Norge ikke kan godta innholdet i en Schengen-relevant rettsakt, eller oversitter fristene som er beskrevet ovenfor, vil Fellesorganet innen nitti dager grundig utrede

ulike måter å videreføre avtalen på. I en slik situasjon vil Norge kunne bruke sin rett i samsvar med artikkel 3 nr. 3 til å sammenkalle til møter i Fellesorganet på ministernivå med sikte på å videreføre avtalen. Bestemmelsen gir i så fall Fellesorganet kompetanse til å beslutte videreføring. Hvis Fellesorganet ikke innen nitti dager kommer fram til slik enighet, som krever enstemmighet, skal avtalen mellom Norge og EU opphøre tre måneder etter utløpet av nittidagers fristen.

Det er verdt å merke seg at et opphør av Schengen-avtalen kun vil ha konsekvenser for det landet som er berørt. Dersom f.eks. Island lar være å godta en Schengen-relevant rettsakt, vil ikke det ha virkninger for Norges forhold til EU på Schengen-området.

8 EUs rettsgrunnlag

Samarbeidet i EU skiller seg fra annet internasjonalt samarbeid ved at medlemsstatene har avstått lovgivningsmyndighet til felles institusjoner på en rekke områder. Medlemsstatene treffer videre i stor grad flertallsvedtak, og EU har et direkte valgt parlament (Europaparlamentet), som deler den lovgivende myndighet med medlemsstatene (Rådet). EU har utviklet seg gradvis, der hensynet til klare prinsipper gjerne har måttet vike for politiske kompromisser. Dette gjenspeiles også i rettsutviklingen i EU. Kjennskap til EUs rettsgrunnlag er viktig for å forstå hvordan EUs beslutninger fattes. Hvilken traktatfestet myndighet som finnes på ulike områder har avgjørende betydning i et system hvor det sjelden er stor grad av konsensus verken om målsetninger eller virkemidler.

I dette kapitlet gis en oversikt over EUs rettsgrunnlag. EUs institusjoner og beslutningsprosesser er tema for de to neste kapitlene. For at rollefordelingen mellom de ulike nivåene skal gå klart fram omtales EU som Den europeiske union når det siktes til myndighet som er tildelt EUs institusjoner i traktatene. Terminologien følger forøvrig den offisielle norske oversettelsen av EUs traktater som revidert ved Lisboa-traktaten.

EU-retten omfatter fire hovedrettskilder:

- *Primærretten*, det vil si de grunnleggende traktatene og internasjonale avtaler med tredjeland og internasjonale organisasjoner.
- *Sekundærretten*, det vil si det avledede regelverk, som deles inn i to hovedgrupper: rettslig bindende og ikke-bindende instrumenter. Forordninger (regulations), direktiver (directives) og vedtak (decisions) er rettslig

bindende rettsakter, mens anbefalinger (recommendations) og uttalelser (opinions) er såkalt ikke-bindende instrumenter.

- *Generelle rettsprinsipper* blir ansett for å være en rettskilde selv om disse ikke er klart og entydig definert. EU-domstolen ser de generelle prinsippene som en del av de rettsreglene som binder Den europeiske union, og definerer dem som “general principles common to the laws of the Member States”.
- EU-domstolens *rettspraksis* er en meget viktig rettskilde, og blir ansett som bindende for nasjonale domstoler.
- EUs samlede lovgivning (primærrett og sekundærrett) omtales ofte som EUs *acquis*.

8.1 EUs traktater

8.1.1 Traktatutviklingen i EU

EUs opprinnelige traktatgrunnlag omfattet Traktaten om Det europeiske kull- og stålfellesskap, (1952), Traktaten om Det europeiske økonomiske fellesskap og EURATOM-traktaten (Roma-traktaten(e) 1957). Dette traktatverket er senere blitt utvidet og endret i flere omganger:

Den europeiske enhetsakt (Enhetsakten), undertegnet i 1986 og trådte i kraft i 1987, var den første substansielle revisjonen av EUs traktater og åpnet blant annet for økt bruk av flertallsavgjørelser i EUs ministerråd. Samtidig ble samarbeidet utvidet til flere nye områder. Enhetsakten omfattet også et program for gjennomføring av EUs indre marked. Enhetsakten innførte videre en samarbeidsprosedyre mellom Europaparlamentet og Rådet som styrket Europaparlamentets mulighet til å påvirke lovgivningsprosessen i EU.

Maastricht-traktaten (undertegnet 1991 og trådte i kraft i 1993) innførte *Traktaten om den europeiske union* (TEU). Maastricht-traktaten inneholdt også en omfattende revisjon av Traktaten om det europeiske økonomiske felleskap. Den endret videre navn til *Traktaten om det europeiske fellesskap* (EF-traktaten). Adgangen under EF-traktaten til bruk av flertallsavgjørelser i Rådet ble ytterligere utvidet, og Europaparlamentet ble gitt formell lovgivende myndighet gjennom innføring av medbestemmelsesprosedyren - i dag den alminnelige lovgivningsprosedyren. Parlamentet ble dermed sidestilt med Rådet som lovgivende organ i EU på en rekke viktige områder. Revisjonen av EF-traktaten ved Maastricht-traktaten innebar i tillegg en tidsplan og nærmere bestemmelser for innføringen av en økonomisk og monetær union.

TEU medførte en vesentlig styrking av det formelle grunnlaget for EU som utenrikspolitisk aktør gjennom opprettelsen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). FUSP ble riktignok basert på mellomstatlig samarbeid med vedtak basert på enstemmighet. I tillegg la TEU også formelt grunnlaget for samarbeidet innen justis- og innenrikspolitikk.

Innføringen av TEU ved siden av den eksisterende EF-traktaten innebar i realiteten at det ble etablert en komplisert "søylestruktur". Søyle 1 omhandlet det etablerte samarbeidet under EF-traktaten mens søyle 2 og 3 utgjorde de nye samarbeidsområdene innen henholdsvis utenrikspolitikk og justis- og innenrikspolitikk.

Amsterdam-traktaten (undertegnet 1997 og trådte i kraft i 1999). Adgangen under EF-traktaten til bruk av flertallsavgjørelser i Rådet ble igjen utvidet, sammen med en ytterligere styrking av Parlamentets lovgivende myndighet gjennom en revisjon av medbestemmelsesprosedyren. Dermed ble dette den dominerende beslutningsprosedyren i saker under søyle 1. Asyl- og migrasjonspolitikken ble flyttet fra søyle 3 til

søyle 1. Samarbeidet på disse områdene ble dermed underlagt Fellesskapets regler og prosedyrer etter en overgangsperiode på 5 år. Schengen-samarbeidet ble integrert i EUs justis- og innenrikspolitikk – dels under søyle 1 og dels under søyle 3.

Nice-traktaten (undertegnet 2001 og trådte i kraft i 2003) endret blant annet EF-traktaten ved å innføre ny stemmevektfordeling i Rådet og en ytterligere utvidelse av området for flertallsavgjørelser. Prinsippet om “hvert land en kommissær” ble videreført inntil 27 medlemsland. Kommissjonens president ble gitt kompetanse til å omfordele porteføljer og avsette enkeltkommissærer. Charteret om grunnleggende rettigheter ble vedtatt som en politisk erklæring, og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ble styrket.

Tidlig på 2000-tallet ble det satt i gang et arbeid med å se på EUs framtidige utforming i lys av planlagte utvidelser og andre viktige utfordringer. Dette munnet ut i forslag til en “*grunnlovstraktat*” (Treaty Establishing a Constitution for Europe), som ble undertegnet av Det europeiske råd i Roma 29. oktober 2004. Frankrike og Nederland forkastet grunnlovstraktaten gjennom folkeavstemninger i 2005.

Lisboa-traktaten

I 2007 ble det enighet om en “reformtraktat” som ivaretok de fleste elementer fra grunnlovstraktaten. Reformtraktaten (senere omdøpt til Lisboa-traktaten) ble undertegnet av Det europeiske råd på toppmøtet i Lisboa i desember 2007. Irland stemte nei til Lisboa-traktaten i juni 2008. Det ble så gjennomført en ny folke-avstemning i Irland om Lisboa-traktaten med positivt utfall høsten 2009. Etter en ytterligere periode med usikkerhet knyttet til ratifikasjonsprosessen i Tsjekkia trådte Lisboa-traktaten endelig i kraft 1. desember 2009.

Lisboa-traktaten er en revisjon av eksisterende traktater. Dette er en viktig forskjell fra grunnlovstraktaten, som ville ha

erstattet disse med én ny traktat. En annen forskjell er at Lisboa-traktaten fjernet grunnlovtraktatenes referanser til europaflagget, europahymnen, EUs motto mv. Den beholdt videre de eksisterende betegnelsene direktiv og forordning som grunnlovstraktaten ville ha endret til henholdsvis EU-rammelov og EU-lov. Utover dette viderefører Lisboa-traktaten de fleste substansielle elementer fra grunnlovstraktaten. Den er slik sett et kompromiss mellom tilhengere og motstandere av grunnlovstraktaten, der tilhengerne fikk gjennomslag for substansen, mens motstanderne vant kampen om formen.

8.1.2 Gjeldende traktatgrunnlag i EU som revidert ved Lisboa-traktaten

Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft består EUs traktatgrunnlag av to grunnleggende traktater:

- *Traktaten om den europeiske union* (Treaty on European Union) omhandler EUs grunnleggende prinsipper og regler. Den etablerer mål, verdier, kompetanser, institusjonell struktur, forholdet til medlemsstatene og EUs borgere, kriterier for medlemskap og utmelding av EU.
- *Traktaten om den europeiske unions virkemåte* (Treaty on the Functioning of the European Union) - tidligere Traktaten om det europeiske felleskap - omhandler regler for EUs institusjoner og de ulike politikkområdene. Dette med unntak av Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken som er plassert i TEU.

Viktige endringer fra tidligere:

Søyledelingen er avskaffet. De tre ”søylene” (én for Det europeiske felleskap og to for Den europeiske union) er borte. Alle deler av justis- og innenrikssamarbeidet inngår nå i det overnasjonale samarbeidet under den *alminnelige lovgivningsprosedyren*. Det er imidlertid noen spesialordninger (“nødbremser”) for saker av særlig sensitiv nasjonal karakter. EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er

fortsatt i hovedsak et mellomstatlig samarbeid, dog med en styrket koordinerende rolle for Høyrepresentanten og EUs nye utenriktjeneste.

Europaparlamentets rolle er styrket. Europaparlamentets lovgivningsmyndighet er utvidet til hele justis- og innenriks-samarbeidet, samt landbrukspolitikken og fiskeripolitikken. I tillegg har Europaparlamentet styrket sin rolle på en rekke andre områder.

Klarere presisering av EUs kompetanse. Art. 4-5 TEU, presiserer at EUs myndighet er underlagt prinsippet om kompetansedeling. Utøvelsen av denne myndigheten er videre underlagt prinsippene om *nærhet og forholdsmessighet*. I henhold til dette skal Den europeiske union kun handle innenfor rammen av den myndighet som medlemsstatene har tildelt den i traktatene.

En rekke institusjonelle endringer, herunder en fast president for Det europeiske råd og en Høyrepresentant for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Høyrepresentanten er både visepresident i Kommisjonen og leder Rådet når det diskuterer utenriks- og forsvarspolitiske spørsmål. Det er også opprettet en egen utenriktjeneste på EU-nivå (EEAS) under Høyrepresentantens myndighet. Videre har Lisboa-traktaten medført en forenkling av stemmereglene i Rådet, reduksjon av antall kommisjonsmedlemmer og endringer i antall og fordeling av representanter til Europaparlamentet. Institusjonenes oppbygging er beskrevet nærmere i kapittel 9.

Fortsatt to traktater – men ett felles rettssystem. Lisboa-traktaten ga EU juridisk personlighet. EU opererte tidligere med to distinkte rettssystemer - ett for Den europeiske union (EU) og ett for Det europeiske fellesskap (EF). Dette er erstattet med ett felles rettssystem (Den europeiske union) som gjelder for begge traktatene. Den rettslige dualismen mellom Det europeiske fellesskap og Den europeiske union som ble

etablert med Maastricht-traktaten er dermed borte. Dette har medført en rekke endringer i innarbeidet språkbruk: Referanser til Det europeiske felleskap (European Community) er erstattet med referanser til Den europeiske union. EF-domstolen har dermed skiftet navn til EU-domstolen, EF-retten er blitt EU-retten, og sekundærlovgivning (direktiver og forordninger mv), som er vedtatt etter 1. desember 2009, har betegnelsen EU-rettsakter og ikke EF-rettsakter som tidligere.

De grunnleggende prinsippene for avgrensning og utøvelse av myndighet i EU (art. 5 TEU)

Prinsippet om myndighetstildeling

Avgrensningen av Den europeiske unions myndighet følger prinsippet om myndighetstildeling. I henhold til dette prinsippet skal Den europeiske union handle bare innenfor rammen av den myndighet medlemsstatene har tillagt den i traktatene. Myndighet som ikke er tillagt Den europeiske union i traktatene, forblir hos medlemsstatene.

Prinsippene om nærhet og forholdsmessighet

Utøvelsen av EUs myndighet følger prinsippene om nærhet og forholdsmessighet.

Nærhetsprinsippet berører områder der både Den europeiske union og medlemsstatene har lovgivningsmyndighet. På områder med slik delt lovgivningsmyndighet skal “avgjørelser fattes så nært innbyggeren som mulig”. Dette innebærer at Den europeiske union ikke skal handle på et område, med mindre det er klart at målet, på grunn av det aktuelle tiltaks omfang eller virkninger, bedre kan oppnås ved felles initiativ på EU-nivå.

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at tiltak på EU-nivå i form og omfang ikke skal gå utover det som er nødvendig for å oppfylle traktatenes målsettinger. Lover og tiltak skal være så enkle som mulig og direktiver skal foretrekkes framfor

forordninger der det er mulig. Ved innlemming av EU-rettsakter i EØS-avtalen får forholdsmessighetsprinsippet anvendelse i Norge for eksempel når det gjelder muligheten for utforming av tilpasningstekster.

Ikke-diskrimineringsprinsippet slår fast at all forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet er forbudt. Artikkel 3 TEU gir videre EU kompetanse til å vedta sekundærlovgivning for å bekjempe diskriminering på grunnlag av kjønn, rase, etnisk opprinnelse, religion, tro, funksjonshemming, alder eller seksuell legning.

EUs traktatgrunnlag som endret ved Lisboa-traktaten:

- **Traktaten om den europeiske union** (TEU) – innført ved Maastricht-traktaten 1993, endret ved Amsterdam-traktaten 1999, Nice-traktaten 2003 og Lisboa-traktaten, 2009
- **Traktaten om den europeiske unions virkemåte** (TEUV) – opprinnelig Roma-traktaten av 1957, endret ved Enhetsakten 1987, Maastricht-traktaten, Amsterdam-traktaten, Nice-traktaten og Lisboa-traktaten
- To traktater, men ett felles rettssystem (Den europeiske union)
- I tillegg er følgende en del av primærretten:
 - Tiltredelsestraktater med nye medlemsland
 - EUs traktater med tredjeland og internasjonale organisasjoner, herunder EØS-avtalen, Schengen-tilknytningsavtalen, og våre øvrige avtaler med EU

Prosedyrer for endring av EUs traktater, art 48 TEU.

Det er to ulike framgangsmåter for traktatendringer: ordinær endringsprosedyre og forenklet endringsprosedyre.

Ordinær endringsprosedyre er standardprosedyren for mer grunnleggende endringer av traktatene. I tillegg brukes den for mindre endringer på områder hvor det ikke er mulig å ta i bruk forenklet prosedyre. Forslag til traktatendringer innenfor rammen av ordinær eller forenklet prosedyre kan framsettes av 1) en medlemsstat, 2) Europaparlamentet og 3) Europakommisjonen.

Under den ordinære endringsprosedyre vil et forslag om traktatreform adresseres til Rådet som så oversender forslaget til Det europeiske råd. Det europeiske råd vil deretter konsultere Kommisjonen og Europaparlamentet. Den europeiske sentralbanken vil også bli hørt i tilfelle forslaget omfatter økonomisk og monetær politikk. Europaparlamentet vil vedta en resolusjon for eller mot forslaget. Dersom forslaget støttes, vil Parlamentet også komme med anbefalinger til en eventuell påfølgende regjeringskonferanse.

Etter at konsultasjonsprosessen er avsluttet, vil Det europeiske råd stemme over forslaget. Dersom forslaget oppnår simpelt flertall, vil Det europeiske råd opprette et konvent i tråd med modellen for utarbeidingen av EUs charter for grunnleggende rettigheter og grunnlovstraktaten. Det er ingen prosedyrer i traktatene for oppnevning av et konvent utover at det skal bestå av representanter for nasjonale parlamenter, regjeringer, Europaparlamentet og Kommisjonen. Det er heller ingen rettslige krav om opprettelse av et konvent. Det europeiske råd kan med simpelt flertall, etter Europaparlamentets samtykke, vedta at det ikke er nødvendig å opprette et konvent. Dersom et konvent opprettes, er det ansvarlig for å legge fram utkast til endringstraktat for en regjeringskonferanse. I fravær av et konvent vil mandatet for regjeringskonferansen isteden utformes av Det europeiske råd.

Forenklet prosedyre gjør det mulig for Det europeiske råd å treffe vedtak ved enstemmighet om endring av hele eller deler av TEUV (som omfatter de ulike politikkområdene i EU) uten regjeringskonferanse eller konvent. Forenklet prosedyre kan ikke brukes for tildeling av ny kompetanse til EUs institusjoner. Forenklet prosedyre ble tatt i bruk i forbindelse med opprettelse av en permanent stabiliseringsmekanisme for eurosonelandene.

Generell overgangsklausul ("passerelle")

Art. 48 TEU inneholder også en overgangsklausul som gjør det mulig for Det europeiske råd ved enstemmighet å: a) midlertidig, eller permanent, autorisere Rådet til å ta i bruk kvalifisert flertall på områder hvor enstemmighet ellers er påkrevd, b) ta i bruk *den alminnelige lovgivningsprosedyren* i bruk på områder der en *særlig lovgivningsprosedyren* ellers brukes (se forøvrig kapittel 10).

Tiltredelsestraktater for nye medlemsland, art. 49 TEU

Tiltredelsestraktater faller utenom rammen av den ordinære og forenklete prosedyre. Selv om tiltredelsestraktater for nye medlemsland endrer og supplerer EUs traktater, er det tilstrekkelig at medlemskapsforhandlinger avsluttes med en regjeringskonferanse som utarbeider en tiltredelsestraktat. Påfølgende ratifisering følger nasjonale konstitusjonelle prosedyrer.

Utmelding av EU, art. 50 TEU

Enhver medlemsstat kan beslutte å melde seg ut av EU. I lys av Det europeiske råds retningslinjer skal det i så fall forhandles en avtale om statens framtidige forbindelser med EU. Avtalen skal inngås på EUs vegne av Rådet, som treffer avgjørelse med kvalifisert flertall, etter at Europaparlamentet har gitt sitt samtykke.

8.1.3 EUs kompetansekategorier og områder

Nedenfor gjennomgås EUs kompetansekategorier og områder. Disse er definert i art. 2-6 TEUV.

Enekompetanse

Når Den europeiske union har enekompetanse på et bestemt område, er det kun den som kan gi lover og vedta rettslig bindende rettsakter. Medlemsstatene har kun myndighet etter fullmakt fra Den europeiske union eller med hensyn til å gjennomføre EU-rettsakter. Den europeiske union har enekompetanse på følgende områder:

- Tollunionen
- Fastsettelse av de konkurranseregler som er nødvendig for det indre markedes virkemåte
- Monetær politikk for de medlemsstater som har euroen som valuta
- Bevaring av marine biologiske ressurser innenfor rammen av den felles fiskeripolitikken
- Den felles handelspolitikken

EU har dessuten enekompetanse til å inngå internasjonale avtaler når inngåelsen har hjemmel i en EU-rettsakt, eller når det er nødvendig for å gi EU mulighet til å utøve sin myndighet på internt plan, eller når en internasjonal avtale kan berøre felles regler eller endre deres rekkevidde.

Delt kompetanse

På områder med delt kompetanse kan både EU og medlemsstatene gi lover og vedta bindende rettsakter. Medlemsstatene utøver denne myndigheten i den grad EU ikke har utøvd sin. Dette er i tråd med prinsippet om at EU-retten har forrang for nasjonal lovgivning ved motstrid.

EU har delt kompetanse med medlemsstatene på følgende hovedområder:

- Det indre marked
- Sosial- og arbeidsmarkedspolitik for aspekter som er spesifisert i TEUV
- Økonomisk, sosial og territoriell samhörighet
- Landbruk og fiskeri med unntak av marine biologiske ressurser
- Miljø
- Forbrukerbeskyttelse
- Transport
- Transeuropeiske nettverk
- Energi
- Området med frihet, sikkerhet og rettferdighet (justis- og innenrikspolitikk)
- Felles sikkerhetsutfordringer på folkehelseområdet for aspekter spesifisert i TEUV

Områder hvor Den europeiske union er tildelt myndighet i mer begrenset grad

På områdene forskning, teknologisk utvikling og romfart har EU kompetanse til å gjennomføre tiltak som programmer, dog slik at medlemsstatene ikke forhindres i å utøve sin myndighet. På områdene utviklingssamarbeid og humanitær bistand har EU kompetanse til å gjennomføre tiltak og føre en felles politikk, men på en måte som ikke forhindrer medlemsstatene i å utøve sin myndighet.

Medlemsstatene samordner sin økonomiske politikk og Rådet kan treffe overordnede retningslinjer for dette. Det gjelder særlige bestemmelser for de medlemsstater som har euroen som valuta. EU treffer tiltak i form av retningslinjer for samordning av sysselsettingspolitikken og kan ta initiativer for å sikre samordning av sosial- og arbeidsmarkedspolitikken.

EU har myndighet til å gjennomføre tiltak som skal understøtte, koordinere eller supplere medlemslandenes tiltak innen følgende områder:

- Beskyttelse og forbedring av menneskers helse
- Industri
- Kultur
- Turisme
- Utdanning, yrkesopplæring, ungdom og idrett
- Sivil beredskap
- Administrativt samarbeid

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er hjemlet i Traktaten om den europeiske union. I henhold til denne har EU kompetanse til å definere og gjennomføre en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, herunder gradvis utforming av en felles forsvarspolitikk. Se forøvrig kapittel 10 som tar for seg beslutningsprosessen og myndighetsfordelingen i EU innen de ulike områdene.

8.2 Det avledede regelverk (EUs rettsakter)

Traktaten om den europeiske unions virkemåte, art. 288 definerer en rekke instrumenter for gjennomføring av vedtak. Disse spenner fra lovgivning som har direkte virkning i medlemslandene, til instrumenter av mer mellomstatlig og mindre forpliktende karakter.

Basisrettsakter

Basisrettsakter (basic legal acts) vedtas som hovedregel av Parlamentet og Rådet gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyre, art. 294 TEUV. Dette skjer i hovedsak i form av forordninger eller direktiver:

Forordninger (regulations) er bindende i alle deler og har direkte virkning i alle medlemsstater. Forordninger anvendes

på områder der det er særlig viktig at regelverket praktiseres så likt som mulig. Sentrale eksempler er EUs omfattende lovgivning innen mattrygghet og EUs kjemikalielovgivning.

Direktiver (directives) er bindende “i sin målsetting”, men nasjonale myndigheter kan avgjøre hvordan direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett. Plikter og rettigheter for borgere og bedrifter inntre i utgangspunktet først ved nasjonal gjennomføring av direktivet. Direktiver brukes når det er ulike måter å gjennomføre felles målsettinger på, noe som gjør det nasjonale handlingsrommet og muligheten for lokale tilpasninger større. I henhold til TEU skal direktiver brukes i så stor utstrekning som mulig.

Vedtak (decisions) er bindende “etter sin ordlyd” for alle de er rettet til. I motsetning til direktiver og forordninger kan vedtak også være rettet til enkeltpersoner eller bedrifter. Slike vedtak treffes vanligvis av Rådet eller direkte av Kommisjonen (på områder der den i henhold til traktatene har særskilte fullmakter – f.eks. på konkurranseområdet). Om et vedtak er rettet til en person eller en bedrift, betyr det i praksis at vedtaket også har direkte virkning i medlemsstatene.

Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter

Delegerte rettsakter (delegated acts), art. 290 TEUV og gjennomføringsrettsakter (implementing acts), art. 291 TEUV vedtas av Kommisjonen med delegert myndighet fra Europaparlamentet og Rådet. Gjennomføringsrettsakter vedtas gjennom en såkalt ”komitologiprosedyre”. Delegerte rettsakter er en helt ny kategori innført med Lisboa-traktaten. Systemet med delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter/komitologi er behandlet nærmere i kapittel 10.

Direktiver og forordninger som er rettet mot alle medlemsstater samt avgjørelser hvor det ikke framgår hvem de er rettet mot, offentliggjøres i EU-tidende, L-serien. Kommisjonen og EU-domstolen fatter et stort antall

avgjørelser rettet mot individer, foretak og enkeltmedlemsland. Disse offentliggjøres ikke i EU-tidende, men meddeles de berørte parter direkte.

Ikke-bindende instrumenter

Anbefalinger (recommendations) og *uttalelser* (opinions) er ikke bindende. Nasjonale myndigheter kan likevel være forpliktet når et saksforhold skal avgjøres, eller innholdet i en EU-rettsakt skal klarlegges. Disse offentliggjøres i EU-tidende, C-serien.

I tillegg er det en rekke ikke-bindende instrumenter som ikke er definert i traktatene:

- *Grønnbøker, hvitbøker og meldinger* – regnes med i kategorien ikke-bindende instrumenter fordi de legger føringer for det som kan bli politikk og lovgivning senere.
- *Retningslinjer og forklarende redegjørelser* (Guidelines and interpretative communications) – gir veiledning til interesserte parter om hvordan primærretten og sekundærretten skal forstås. Slike redegjørelser og retningslinjer er i (prinsippet) basert på EU-domstolens rettspraksis og Kommisjonens praksis.
- *Selvregulering* (self-regulation) – teknisk standardisering basert på konsensus blant produsentene av varer og tjenester. Forutsetningen er at standardene oppfyller generelle krav til helse, sikkerhet og miljø som reguleres gjennom direktiver.

Ikke-bindende EU-instrumenter og EØS-avtalen

Kommisjonens posisjon har vært at ikke-bindende instrumenter ikke kan gjøres gjeldende i internasjonale avtaler, og dermed heller ikke for EØS-avtalen. EFTAs faste komité fastholder imidlertid at å se bort fra EØS-relevante, ikke-bindende instrumenter kan komme i konflikt med kravet om homogenitet. EFTAs faste komité anbefaler at innlemming av ikke-bindende instrumenter i EØS-avtalen vurderes og avgjøres fra sak til sak.

9 EUs institusjoner og øvrige organer

Den institusjonelle utviklingen i EU har vært preget av politiske kompromisser. Det har gått på bekostning av en klar myndighetsfordeling mellom institusjonene. For å forstå EU-institusjonenes funksjon og virkemåte er det viktig å ta i betraktning at de har utviklet seg i spenningsfeltet mellom 1) behovet for en beslutningsprosess med noenlunde klar ansvarsfordeling og 2) behovet for å balansere dette i forhold til en virkelighet preget av motstridende oppfatninger om målsetningene for EU. Gjennom EUs historie har det vært en rekke initiativer med sikte på å få til en klarere myndighetsfordeling uten at dette har lyktes fullt ut. Lisboa-traktaten har likevel medført at myndighetsfordelingen mellom EUs institusjoner er klarere enn tidligere.

I det følgende presenterer vi EUs institusjoner/øvrige organer og deres oppbygging og funksjoner

9.1 Institusjonene

I henhold til art. 13 TEU har EU en institusjonell ramme som tar sikte på å fremme EUs verdier og mål, tjene EU-borgernes og medlemslandenes interesser, samt sikre sammenheng, effektivitet og kontinuitet på tvers av politikkområder og tiltak. Det skilles mellom EUs institusjoner og øvrige organer. Institusjonene er tildelt myndighet gjennom traktatene. Øvrige organer er enten underlagt institusjonene eller har rent rådgivende funksjoner.

Institusjonene er:

- Det europeiske råd
- Rådet
- Europaparlamentet
- Europakommisjonen
- Domstolen for den europeiske union
- Revisjonsretten
- Den europeiske sentralbank

Hver institusjon handler innenfor rammen av den myndighet som den er gitt i traktatene og de mål som er fastsatt der.

Institusjonene skal samarbeide lojalt med hverandre.

Bestemmelser om Den europeiske sentralbank og

Revisjonsretten, samt detaljerte bestemmelser om de øvrige

institusjonene er plassert i Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV).

Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen består av en økonomisk og sosial komité og en regionkomité med rådgivende funksjoner.

9.1.1 Det europeiske råd

Fra å ha oppstått som et uformelt samlingspunkt for stats- og regjeringssjefene i EUs medlemsland på 1970-tallet har Det europeiske råd (European Council), utviklet seg til å bli EUs høyeste politiske organ. Med Enhetsakten av 1987 ble Det europeiske råd gitt formell status som EU-institusjon, noe som er blitt ytterligere styrket gjennom Lisboa-traktaten. I henhold til art. 15 TEU skal Det europeiske råd gi EU den nødvendige framdrift og definere overordnede politiske mål og prioriteringer. Det skal ikke ha lovgivende funksjoner. Det europeiske råd består av EUs stats- og regjeringssjefer, en fast president og Kommisjonens president. Høyrepresentanten deltar også i Det europeiske råds arbeid.

Det europeiske råds faste president (Rådspresidenten)

Lisboa-traktaten ga Det europeiske råd en fast president som velges ved kvalifisert flertall for en periode på 2 ½ år, med mulighet til gjenvalg en gang. President for Det europeiske råd i perioden fram til andre halvdel av 2013 er Herman Van Rompuy. Rådspresidenten representerer på sitt nivå EU utad på de områder som hører inn under den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, uten at det berører den myndighet som tilligger Høyrepresentanten for Rådet.

Rådspresidenten støtter seg faglig og administrativt på Rådssekretariatet og Rådet for generelle saker (General Affairs Council). I henhold til traktatene skal Rådspresidenten samarbeide nært med Kommisjonen og rapportere til Europaparlamentet etter møtene i Det europeiske råd. Rådspresidenten kan ikke inneha et nasjonalt embete og kan fjernes fra sin stilling ved alvorlig forseelse ved kvalifisert flertall.

Det europeiske råd (European Council):

- Trekker opp politiske mål og hovedlinjer for EU
- Består av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer, en fast president og Europakommisjonens president
- Bistås av Rådet (Generelle saker) og ett medlem av Europakommisjonen
- Møter to ganger hvert halvår under ledelse av presidenten. Ved behov kan presidenten innkalle til ekstraordinære møter
- Vedtak om prosedyrespørsmål og dagsorden for møtene vedtas med simpelt flertall
- Beslutninger treffes ved konsensus med følgende unntak:
 - Kvalifisert flertall brukes for fastsettelse av listen over andre rådssammensetninger enn Rådet for generelle saker og Rådet for utenrikssaker
 - Kvalifisert flertall anvendes også for vedtak om Rådsformannskapetets sammensetning, med unntak for utenrikssaker, i overensstemmelse med art. 15 TEU

9.1.2 Rådet

Mens Det europeiske råd definerer overordnede politiske mål for EU, er den lovgivende myndighet derimot delt mellom Rådet og Europaparlamentet. Rådets myndighet er fastlagt i art. 16 TEU. Rådet er medlemsstatenes organ og er sammensatt av utenriksministrene eller fagministrene, avhengig av hvilke saker som skal behandles. Rådet fatter, sammen med Europaparlamentet, vedtak om EUs lovgivning. Rådet treffer alene beslutninger innen Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Det fastsetter alene de obligatoriske bidrag til EUs budsjett, men treffer sammen med Parlamentet beslutninger om budsjettets utgifter.

Vedtaksprosedyrene i Rådet (Council)

Rådet fatter vedtak med kvalifisert flertall med mindre annet er bestemt i traktatene. Enstemmighet kreves på FUSP-området, og i tillegg fastsettes budsjettets størrelse ved enstemmighet. Ved bruk av kvalifisert flertall er medlemsstatenes stemmetall veid med utgangspunkt i befolkningsstørrelsen, men likevel slik at de små landene har langt flere stemmer enn deres folketall skulle tilsi. Simpelt flertall anvendes først og fremst i prosedyrespørsmål. Fra og med 1. november 2014 vil kvalifisert flertall defineres som minst 55 % av medlemslandene, og minst 15 medlemsland, som utgjør minst 65 % av den samlede befolkning i EU. Et blokkerende mindretall må bestå av minst 4 medlemsland. Fram til 1. november 2014 vil overgangsordninger knyttet til definisjonen av kvalifisert flertall være gjeldende. De øvrige bestemmelser knyttet til bruk av kvalifisert flertall i Rådet er hjemlet i art. 238 TEUV.

Det er viktig å merke seg at det som oftest ikke kommer til formell avstemning i Rådet, men at man forsøker å forhandle fram kompromissløsninger. Vissheten om at det er mulig å treffe flertallsvedtak i formelle avstemninger vurderes å være en viktig drivkraft når medlemslandene diskuterer seg fram til kompromisser. Muligheten for å bygge allianser med andre

medlemsstater for å oppnå et blokkerende mindretall mot forslag man ikke støtter, og likeledes søke å få til et kvalifisert flertall i forslag man støtter, står sentralt i medlemsstatenes arbeid i Rådet.

Rådets samlinger er delt i to deler, en for behandling av lovforslag og en for andre spørsmål. Rådets samlinger er offentlige når det forhandler og stemmer over lovforslag. Rådet møter i forskjellige sammensetninger (Council configurations) for ett eller flere politikkområder. Sammensetningen, dvs. hvilken fagminister som møter, varierer med saksområde. Det er imidlertid viktig å presisere at det er Rådet som sådan som fatter vedtak. To av rådets sammensetninger er nedfelt i traktatene. Det gjelder Rådet for *utenrikssaker* og Rådet for *generelle saker*. De øvrige rådssammensetninger kan endres av Det europeiske råd ved kvalifisert flertall.

Rådet for generelle saker (General Affairs Council, GAC) har ansvar for å sikre helhet på tvers av de ulike rådssammensetningene. GAC forbereder og følger opp møtene i Det europeiske råd i samarbeid med Rådspresidenten og Kommisjonens president.

Rådet for utenrikssaker (Foreign Affairs Council, FAC) har ansvar for EUs opptreden utad på grunnlag av strategiske retningslinjer utformet av Det europeiske råd.

Høyrepresentanten for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk
Høyrepresentanten leder Rådet når det behandler utenrikssaker og har ansvar for gjennomføring av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP, i henhold til mandat fra Rådet. Høyrepresentanten utpekes i henhold til art. 18 TEU, av Det europeiske råd med kvalifisert flertall etter samtykke fra Kommisjonens president. Høyrepresentanten kan avsettes ved samme prosedyre. Høyrepresentanten er også en av visepresidentene i Kommisjonen, med særlig ansvar for utenrikssaker. Høyrepresentanten omtales derfor ofte enten

som HRVP eller høyrepresentant /utenrikskommisær for å understreke sin ”to-hattede” rolle. Høyrepresentanten er øverst ansvarlig for EUs nye utenrikstjeneste som er beskrevet nærmere i kapittel 9.2.

Rådets arbeidsform

FAC, GAC, og ECOFIN (finans- og økonomiministrene) møtes som regel månedlig. De øvrige rådssammensetninger møtes to til fire ganger hvert halvår. ECOFIN koordinerer den generelle økonomiske politikken mellom medlemsstatene. ECOFIN har også hovedansvaret for beslutninger som gjelder Den økonomiske og monetære union (ØMU). De landene som har euro som valuta, har en egen gruppering innen ECOFIN, Eurogruppen. Eurogruppen møtes vanligvis i forkant av hvert ordinære ECOFIN-møte. Kommisjonen skal inviteres til å delta i Rådets møter. Dette gjelder også Den europeiske sentralbank innenfor de områder der denne har myndighet. Det er egne bestemmelser for beslutninger innenfor ØMU og Euroområdet, se kapittel 10.

Rådsmøtene på ministernivå finner sted i Brussel og Luxembourg (april, juni og oktober). I tillegg til de formelle rådsmøtene er det også mange uformelle ministermøter. Her blir ofte ministre fra ikke-medlemsland invitert, blant annet fra Norge.

Faste rådssammensetninger nedfelt i traktatene:

- Utenrikssaker - *Foreign Affairs Council (FAC)*
- Generelle saker - *General Affairs Council (GAC)*

Øvrige rådssammensetninger per 2011:

- Økonomi og finansielle spørsmål - *Economic and financial affairs (ECOFIN)*
- Arbeid-, sosialpolitikk-, helse,- og forbrukersaker - *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs*
- Konkurranssevne - *Competitiveness*
- Justis- og innenrikssaker - *Justice and Home Affairs (JHA)*
- Samferdsel, telekommunikasjon og energi - *Transport, Telecommunications and Energy*
- Landbruk og fiskeri - *Agriculture and Fisheries*
- Miljø - *Environment*
- Utdanning, ungdom og kultur - *Education, Youth and Culture*

COREPER – De faste representanters komité

Rådsmøtene forberedes av COREPER (Comité des représentants permanents), som består av medlemsstatenes faste representanter. COREPER møtes én til to ganger i uken. COREPER er delt i to: COREPER I (EU-ambassadørens stedfortredere) og COREPER II (EU-ambassadørene). COREPER II behandler utenrikspolitikk (FAC), justis- og innenrikspolitiske saker (JHA) og finanspolitikk (ECOFIN) og generelle spørsmål (GAC). COREPER I behandler øvrige saker.

Arbeidsgrupper

Rådet har omlag 250 utvalg og arbeidsgrupper som forbereder saker for COREPER og ministrene. Arbeidsgruppene består av medlemsstatenes faste representanter supplert med tjenestemenn fra hovedstedene. For Norge, som ikke har tilgang til møtene i Rådet (med unntak av møtene i Schengen-fellesorganet), er det verdt å merke seg at deltakerne ofte er de samme som deltar i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen. Det er derfor viktig å knytte kontakter med tjenestemenn fra medlemslandene som deltar i behandlingen av saker i Rådet.

Rådsformannskapet

Formannskapet for de ulike rådssammensetninger, med unntak for utenrikssaker, roterer mellom medlemslandene med skifte hvert halvår, jf. art. 236 TEUV. Ved innledningen til hvert formannskap legges det fram et seksmåneders arbeidsprogram, som også Europaparlamentet orienteres om.

Formannskapslandet har slik en viktig mulighet til å sette saker på dagsorden. Formannskapet assistert av Rådssekretariatet leder alle rådsmøter (over 3000 møter i hver periode).

Oversikt over Rådsformannskapet fram til annet halvår 2020:

- Danmark (vår) og Kypros (høst) 2012
- Irland (vår) og Litauen (høst) 2013
- Hellas (vår) og Italia (høst) 2014
- Latvia (vår) og Luxembourg (høst) 2015
- Nederland (vår) og Slovakia (høst) 2016
- Malta (vår) og Storbritannia (høst) 2017
- Estland (vår) og Bulgaria (høst) 2018
- Østerrike (vår) og Romania (høst) 2019
- Finland (vår) 2020

Den såkalte troikaen er et uformelt samarbeid mellom innværende og neste formannskap, Rådspresidenten og Kommisjonen. Rådet vedtok i 2004 en ordning om at formannskapslandet til enhver tid skal være del av en gruppe på tre land (trio-formannskap, bestående av formannskapslandet og de to påfølgende formannskapsland). Bakgrunnen var behovet for å styrke kontinuiteten i formannskapets arbeid. Det utarbeides et felles 18-måneders program for trioformannskapslandene.

Rådets generalsekretariat

Rådet består av et generalsekretariat (Rådssekretariatet). Det har omlag 3500 faste stillinger. Rådssekretariatet bistår med å forberede møtene i Det europeiske råd, Rådet, COREPER og arbeidsgruppene. Det gir også administrativ bistand til formannskapet og Rådspresidenten. Dette omfatter faglig og juridisk rådgivning, tolking på møter og oversetting av møtedokumenter og rapporter. Rådssekretariatet yter videre faglig og juridisk bistand til Rådet og arbeidsgruppene, herunder bistand til utarbeiding av kompromissforslag. Rådssekretariatet administrerer også Rådets budsjett.

Nærmere om Rådet og Det europeiske råd

De to institusjonene er nært knyttet til hverandre både politisk, institusjonelt og administrativt, og det er vanlig å omtale begge som medlemsstatenes organer i EU. Samtidig har de over tid utviklet visse overnasjonale trekk. Rådet tar i stor grad flertallsbeslutninger, og begge organer har i dag også medlemmer som ikke representerer medlemsstatene. Ikke minst gjelder dette Kommisjonens president, men heller ikke Det europeiske råds faste president kan sies å representere medlemsstatene på samme måte som deres egne medlemmer. Det samme gjelder høyrepresentanten for Rådet som også er visepresident i Kommisjonen.

To EU-råd og Europarådet: hva skiller dem fra hverandre?

- **Det europeiske råd**, (European Council) er EUs høyeste politiske organ og utformer EUs overordnede politiske mål og retningslinjer. Det europeiske råd består av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer, i tillegg til en fast president og Kommisjonens president.
- **Rådet** (Council) er sammen med Europaparlamentet EUs lovgivende og bevilgende organ. Rådet representerer medlemsstatene og er sammensatt av regjeringsmedlemmer (fagministre) etter hvilke saker som behandles. I tillegg har Rådet en høyrepresentant som representerer Rådet i utenrikssaker. Vedkommende er også visepresident i Kommisjonen og øverste ansvarlige for EUs utenrikstjeneste.
- **Europarådet** (Council of Europe) er **ikke** et EU-organ. Det forveksles imidlertid av og til med Det europeiske råd og Rådet. Europarådet er en mellomstatlig organisasjon som består av 46 stater i Europa. Norge har vært medlem av Europarådet siden opprettelsen i 1948 og det ledes i dag av tidligere stortingspresident Thorbjørn Jagland. Europarådets viktigste oppgave er å vokte over menneskerettighetene i postkommunistiske land og bistå statene i Sentral- og Øst-Europa med politiske, rettslige, økonomiske og forfatningsmessige reformer. Europarådet bruker i likhet med EU, og den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg, det blå europaflaget med 12 gule stjerner.

9.1.3 Europaparlamentet

Europaparlamentet (EP) utgjør sammen med Rådet EUs lovgivende organer. Parlamentets myndighet er fastlagt i art. 14 TEU. Mens Rådet representerer medlemsstatene, representerer Europaparlamentet EUs borgere gjennom direkte valg. Sammen med Europakommisjonen og EU-domstolen utgjør Parlamentet dermed det overnasjonale nivået i EU. Opprinnelig tilla Roma-traktaten Parlamentet bare en konsultativ rolle. Delegationene til Parlamentet var heller ikke direkte valgt, men utpekt (delegert) fra de nasjonale parlamentene i medlemsstatene. Direkte valg til Parlamentet ble innført i 1979. Europaparlamentet ble først et lovgivende organ gjennom den såkalte medbestemmelsesprosedyren som ble innført ved Maastrichttraktaten i 1993.

Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft har EPs lovgivningsmyndighet blitt utvidet til å omfatte hele justis- og innenriksområdet samt handelspolitikk, landbrukspolitikk og fiskeripolitikk. EP er derved så godt som sidestilt med Rådet i utformingen av EUs lovgivning. Det finnes imidlertid fortsatt enkelte unntak på justisområdet, og EP har begrenset myndighet på konkurranseområdet. Videre er EPs samtykke nå også påkrevd for tiltredelse av nye medlemsland, og for mange av de internasjonale avtaler som EU inngår. Se forøvrig kapittel 10 for mer om Europaparlamentets rolle i beslutningsprosessen.

Parlamentets øvrige funksjoner

Budsjett

Parlamentet utgjør sammen med Rådet EUs bevilgende myndighet. Budsjettets viktigste post på inntektssiden, såkalte obligatoriske bidrag fra medlemsstatene, vedtas imidlertid av Rådet alene. Parlamentet kan foreslå endringer i medlemsstatenes obligatoriske bidrag. Budsjettet kan ikke vedtas før det er godkjent av Parlamentet. Europaparlamentet skal i tillegg godkjenne EUs regnskap, noe som gir anledning til en grundig gjennomgang av EUs virksomhet.

Europaparlamentets rolle i budsjettprosessen er nærmere beskrevet i kapittel 11.

Generelle parlamentariske kontrollfunksjoner

Europaparlamentet fører løpende budsjettkontroll og kan nedsette midlertidige undersøkelsesutvalg, og det oppnevner også et eget ombud som skal motta og undersøke klager fra personer eller foretak i medlemslandene over feil og forsømmelser i forbindelse med gjennomføring av EU-retten. Ombudsmannen utnevnes etter hvert Parlamentsvalg for en periode på 5 år.

Europaparlamentet skal også velge Kommisjonen president på bakgrunn av forslag fra Det europeiske råd (art. 17 TEU). Parlamentet kan formelt ikke stoppe utnevnelsen av én enkel kommissær, men kan blokkere hele Kommisjonen. I praksis har det imidlertid vist seg at Parlamentet har klart å stoppe utnevnelsen av individuelle kommissærer. Dette skjedde både med Barroso-kommisjonen for 2004–2009 og 2009–2014.

Europaparlamentet har mulighet til underveis i en periode å avsette Kommisjonen, jf. art. 234 TEUV. Det kreves et mistillitsvotum med 2/3 av de avgitte stemmer, samt et flertall av medlemmene. Parlamentet gjorde det klart at det ville bruke muligheten til å fremme mistillitsvotum forut for Santer-kommisjonens avgang i 1999. Denne trusselen utløste Santer-kommisjonens, formelt sett, ”frivillige” avgang.

Endelig medvirker Europaparlamentet også ved utnevning av medlemmer av Revisjonsretten.

Muligheten til å anmode Kommisjonen om å ta initiativ, art. 225 TEUV

EP kan med absolutt flertall vedta en særlig initiativanmodning. Kommisjonen må eventuelt begrunne det dersom den velger ikke å etterkomme en slik anmodning. I 2011 ble det inngått en rammeavtale mellom EP og

Kommisjonen om hvordan dette skal følges opp i praksis. Kommisjonen skal i henhold til denne rapportere til EP om planlagt oppfølging innen 3 måneder og innen et år utarbeide konkrete initiativer. Dersom den ikke gjør det, skal den avlegge en detaljert redegjørelse om hvorfor.

Europaparlamentets resolusjoner

Initiativanmodninger må ikke forveksles med EPs løpende resolusjoner. De sistnevnte forplikter ikke Kommisjonen til å vurdere et initiativ. Europaparlamentet stilles årlig et meget høyt antall skriftlige og muntlige spørsmål til Kommisjonen og Rådet. De muntlige spørsmål stilles på møter med Kommisjonen og Rådet i Parlamentet, og de etterfølges av debatt som gjerne avsluttes med en resolusjon som uttrykker Europaparlamentets holdning. Europaparlamentet vedtar normalt adskillige resolusjoner på sine plenumsesjoner. Disse resolusjonene er ikke bindende, men har likevel ofte reell politisk betydning. Det skyldes ikke minst at Kommisjonen av politiske årsaker er meget lydhør overfor Parlamentet. Det er derfor all grunn til å være oppmerksom på den potensielle betydning av Parlamentets resolusjoner.

Det er sterke bånd mellom Parlamentet og Kommisjonen, som begge representerer det overnasjonale nivået i EUs institusjonelle system. De to institusjonene inngår slik sett i et interessefellesskap. Det forhindrer for øvrig ikke at det kan være sterk uenighet mellom Kommisjonen og Parlamentet i enkeltsaker.

Områder hvor Parlamentet fortsatt har en begrenset rolle

- *Områder hvor EUs samarbeid ikke er lovgivningsbasert*

Europaparlamentets rolle er mer begrenset innen de deler av EU-samarbeidet som ikke er lovgivningsbasert, det vil si der medlemsstatene ikke har delegert slik myndighet til EUs institusjoner. Dette gjelder EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, samt områder som utdanning, forskning, innovasjon, økonomisk politikk og sysselsettingspolitikk

(Europa 2020) og den økonomiske og monetære union/ eurosamarbeidet. Disse begrensningene gjelder for så vidt også for Kommisjonen og ikke minst for EU-domstolen.

Det er dog viktig å være klar over at Europaparlamentet også har en viss politisk innflytelse for eksempel i utenrikspolitiske spørsmål. Parlamentet bruker mye tid og ressurser på utenrikspolitiske spørsmål. Utenrikskomiteen, med underkomiteer for henholdsvis menneskerettigheter og forsvarsspørsmål, er den største faste komiteen med totalt 135 medlemmer. I tillegg har utviklingskomiteen 30 medlemmer og komiteen for internasjonal handel 29 medlemmer. På de to sistnevnte områdene har forøvrig EP medbestemmelse under den alminnelige lovgivningsprosedyren.

- *Budsjettets størrelse*

EP er heller ikke helt sidestilt med Rådet når det gjelder EUs budsjett. Innretningen av EUs budsjett på de enkelte områder vedtas i den alminnelige lovgivningsprosedyren. Her er EP sidestilt med Rådet. Gitt at budsjettet i hovedsak finansieres av obligatoriske bidrag fra medlemslandene er mulighetene for å påvirke størrelsen på budsjettet noe begrenset.

- *Utforming av EUs traktater*

En viktig begrensning på EPs rolle er når det gjelder endring av traktatene. EUs traktater er basert på prinsippet om tildeling av myndighet fra medlemslandene til felles institusjoner. Det er i henhold til dette prinsippet kun medlemsstatene som kan treffe slike vedtak – i siste instans via folkeavstemninger. EP er imidlertid gitt myndighet til å foreslå og godkjenne traktatreformert og har slik en viktig mulighet til å påvirke.

- *Lokalisering av Parlamentets virksomhet*

Parlamentet har sitt hovedsete i Strasbourg, men et flertall i parlamentet ønsker å samle all virksomhet i Brussel. Gitt at den geografiske plassering av EUs institusjoner er nedfelt i

traktatene, er det kun medlemsstatene som kan treffe et slikt vedtak.

Organisering og arbeidsform

Parlamentets medlemmer.

I henhold til Lisboa-traktaten skal Parlamentet bestå av 750 representanter samt dets president. Dette vil gjelde fra og med neste ordinære parlamentsvalg i 2014. Europaparlamentet består pr. 2011 av 736 representanter. Seneste valg ble holdt i juni 2009, innenfor rammene av Nice-traktaten. Ettersom Lisboa-traktaten trådte i kraft kort tid etter valget i 2009 er det etablert en overgangsordning som gjør det mulig for de 18 nye representantene å tiltre før neste valg i 2014.

Representantene velges ved direkte valg i medlemslandene for en periode på fem år. Europaparlamentets representanter er fordelt mellom medlemslandene på grunnlag av folketallet, men likevel slik at små land har en forholdsmessig større representasjon enn de store. Fra og med valget i 2014, vil det værere en minsteterskel på seks representanter pr. medlemsstat og ingen medlemsstat kan ha mer enn 96 plasser. Det europeiske råd vedtar med enstemmighet, på Europaparlamentets initiativ og med dets godkjenning, en avgjørelse om Parlamentets sammensetning i tråd med ovennevnte prinsipper.

Fordelingen av medlemmer i Europaparlamentet 2009–2014

Medlemsland	Antall medlemmer	Medlemsland	Antall medlemmer
Tyskland	99	Bulgaria	17
Frankrike	72	Østerrike	17
Storbritannia	72	Danmark	13
Italia	72	Slovakia	13
Spania	50	Finland	13
Polen	50	Irland	12
Romania	33	Litauen	12
Nederland	25	Latvia	8
Hellas	22	Slovenia	7
Portugal	22	Estland	6
Belgia	22	Kypros	6
Ungarn	22	Luxembourg	6
Tsjekkia	22	Malta	5
Sverige	18	I alt	736

Merknad: De ekstra 18 medlemmene etter Lisboa-traktaten fordeler seg på flg. måte: Bulgaria 1, Spania 4, Frankrike 2, Italia 1, Latvia 1, Malta 1, Nederland 1, Østerrike 2, Polen 1, Slovenia 1, Sverige 2 og UK 1. Tyskland mister 3 parlamentsmedlemmer.

De politiske gruppene

Europaparlamentarikene stiller til valg på nasjonale partilister, men er organisert i politiske grupper etter politiske skillelinjer på tvers av nasjonale grenser. For å opprette en slik gruppe trengs det minimum 20 representanter som må representere minimum 5 medlemsland. I perioden 2009–2014 er det sju slike grupper.

De politiske gruppene spiller en avgjørende rolle i Parlamentets arbeid og er det viktigste organisasjonskriterium for MEPene. Besettelse av formelle verv i EP samt utnevning av saksordførere (rapportører) for de ulike fagkomiteene finner sted på grunnlag av forhandlinger mellom de politiske gruppene. Forhandlinger mellom de politiske gruppene er også

avgjørende for det løpende politiske arbeidet, herunder behandling av lovforslag. Møtene i gruppene er lukket med unntak for De Grønne. Innenfor de enkelte gruppene organiserer MEPene seg ofte i nasjonale delegasjoner - et fenomen som er særlig utbredt for de store delegasjoners (lands) vedkommende.

De politiske gruppene i EP	Antall medlemmer
EPP - Det europeiske folkepartis gruppe (Kristeligdemokrater)	265
S&D - Den progressive allianse av Sosialister og Demokrater	184
ALDE - Alliansen av Liberale and Demokrater for Europa	84
Verts/ALE - De Grønne/Den europeiske Frie Alliance	55
ECR - De europeiske konservative og reformister	54
GUE/NGL - Venstrefløyens fellesgruppe/ Nordisk Grønne V	35
EFD - Gruppen for Europeisk frihet og demokrati	31
Medlemmer uten partitilhørighet	28

Det er forhandlinger på gruppenivå (både i og mellom gruppene) i uken opp mot plenums sesjonene som er utslagsgivende for stemmegivningen på plenums sesjonen. I praksis vil det ofte være gruppens rapportør/skyggerapportør i de relevante fagkomiteer som er i førersetet under gruppeforhandlingene. Dog vil toneangivende MEPer også være relevante kontakter på gruppestadiet.

Stemmemønstre i EP

Undersøkelser har vist at medlemmene i de politiske gruppene som hovedregel stemmer på linje med sin gruppe. I en del saker kan særlige nasjonale eller politiske forhold dog medføre at enkeltmedlemmer eller hele nasjonale delegasjoner fraviker gruppelinjen. En viktig skillelinje i EP er mellom integrasjonstilhengere og integrasjonsskeptikere. En annen er mellom markedsliberalere og tilhengere av mer offentlig styring av økonomien. Disse skillene følger vel så gjerne nasjonale og geografiske skillelinjer som partipolitiske skillelinjer, og reflekteres i sammensetningen av partigruppene i Parlamentet.

For eksempel illustreres dette ved at de grønne og venstrefløy representantene er delt i to grupper. De kontinentaleuropeiske og søreuropeiske grønne og venstrefløy representantene er som regel medlem av Verts/ALE som ønsker et sterkest mulig integrert/overnasjonalt EU. De nordiske grønne/og venstrefløy representantene er derimot organisert i en egen EU-skeptisk gruppe (GUE-NGL). Av samme årsak er det av og til en viss spenning mellom komiteer og politisk grupper når det gjelder utformingen av holdning internt i gruppene. Stemmemønstrene kan observeres på www.votewatch.eu.

Ledende politiske organer i Europaparlamentet

Plenumsforsamlingen

Plenumsforsamlingen er EPs øverste myndighet og består av samtlige 736 medlemmer. Det avholdes årlig 12 plenums-sesjoner av fire dagers varighet i Strasbourg som er EPs offisielle hovedsete. Utover det avholdes det fem-seks såkalte mini-plenums-sesjoner i Brussel av to dagers varighet.

Presidiet

Presidiet består av Parlamentets president, 14 visepresidenter samt 5 kvestorer. Europaparlamentet velger selv sin president og 14 visepresidenter blant medlemmene for perioder på to og et halvt år. Europaparlamentets president i perioden 2009–

2011 er Jerzy Buzek og kommer fra Polen. Visepresidentene velges på grunnlag av de politiske grupperes størrelse for en periode på 2 ½ år om gangen. Presidiet har ansvaret for Parlamentets interne organisasjon. Visepresidentene har hvert sitt ansvarsområde og leder på omgang plenumssesjonene i presidentens fravær. Kvestorene har ansvar for administrative oppgaver med direkte tilknytning til medlemmene og en rådgivende funksjon i presidiet. De velges også blant medlemmene for 2 ½ år om gangen. Presidiet vil sjelden være en relevant kontakt.

Presidentkonferansen (Conference of Presidents)

Konferansen av presidenter er Parlamentets politisk styrende organ. Det består av Parlamentets president og lederne for de politiske gruppene. Presidentkonferansen er knutepunkt for mange viktige beslutninger i EP. Presidentkonferansen tar beslutninger om Parlamentets virksomhet, herunder dagsorden for plenumssesjonene, komiteenes og delegasjonenes sammensetning og fordelingen av ansvar mellom dem. Anmodninger fra komitélederkonferansen behandles av presidentkonferansen, herunder tvister om ansvarsfordelingen mellom de faste komiteene.

Komitélederkonferansen

Komitélederkonferansen består av lederne av de faste og midlertidige komiteer. Den møtes for å koordinere arbeidet i komiteene, herunder fordeling av saker. Komitélederne møtes normalt en gang i måneden i Strasbourg i forbindelse med plenumssesjonene.

Europaparlamentets komiteer

Det finnes 20 faste fagkomiteer som forbereder sakene som skal behandles i Parlamentets plenumssesjoner. I tillegg er det to underkomiteer og to midlertidige komiteer, se oversikt side 124. Europaparlamentet kan til enhver tid nedsette midlertidige komiteer for en periode på inntil 12 måneder.

Funksjonstiden kan eventuelt forlenges dersom EP bestemmer det.

Komiteene utarbeider alle innstillinger som legges fram for behandling i plenum og spiller derfor en helt sentral rolle. Det er på komiténivå at de fleste forhandlinger finner sted og de fleste kompromisser inngås. Hver faste komité har en leder og 4 nestledere. De fleste MEPer er medlem av en komité og varamedlem i en annen. MEPene kan i tillegg velge å være medlem av såkalte nøytrale utvalg (PETI, FEMM og CONT). Det sistnevnte teller ikke i regnskapet over komitéplasseringer. Komiteene avholder som regel 1-2 møter pr. måned av 1-3 dagers varighet som finner sted i Brussel. Utover dette holdes det kortere møter i marginen av plenumssesjonene i Strasbourg. Formelt er disse møtene ekstraordinære, men reelt forekommer de ved hver plenumssesjon.

Europaparlamentets komiteer:

Forkortelse	Komité	Antall medl.
Faste komiteer		
<i>Eksterne politikker</i>		
AFET	Utenrikskomiteen	76
<u>To underkomiteer:</u>		
DROI	Underkomiteen for menneskerettigheter	30
SEDE	Underkomiteen for sikkerhet og forsvar	29
DEVE	Komiteen for utviklingsspørsmål	30
INTA	Komiteen for internasjonal handel	29
<i>Interne politikker</i>		
AFCO	Komiteen for konstitusjonelle saker	25
AGRI	Landbrukskomiteen	45
BUDG	Budsjettkomiteen	44
CONT	Budsjettkontrollkomiteen	29
CULT	Kultur- og utdanningskomiteen	32
ECON	�konomi- og valutakomiteen	48
EMPL	Komiteen for sysselsetting og sosialpolitikk	49
ENVI	Komiteen for miljø, folkehelse og mattrygghet	64
FEMM	Komiteen for kvinners rettigheter og likestilling	33
IMCO	Komiteen for indre marked og Forbrukerbeskyttelse	39
ITRE	Komiteen for industri, forskning og energi	55
JURI	Komiteen for justissaker	25
LIBE	Komiteen for borgernes rettigheter, rettslige og innenriksaker	55
PECH	Fiskerikomiteen	25
PETI	Petisjonskomiteen	34
REGI	Komiteen for regionalpolitikk	49
TRAN	Transport- og turistkomiteen	44
Midlertidige komiteer pr. juni 2011		
CRIS	Finansiell, økonomisk og sosial krise	45
SURE	Politiske og budsjettmessige utfordringer	62

Sentrale aktører i komiteene

Saksordførere (rapportører) og skyggerapportører

For hver sak som skal behandles utpekes det en saksordfører (rapportør). Rapportøren har ansvar for utarbeiding av komitéinnstillinger og for å føre fram saken til vedtak i plenumsbehandlingen. De politiske gruppene (med unntak av den gruppe som tildeles ledervervet i komiteen) utpeker som regel såkalte skyggerapportører. Disse overvåker rapportørens arbeid, forhandler med komitélederen, uttaler seg på gruppens vegne under komitébehandlingen, samt videreformidler informasjon om sakene til de respektive gruppene. Skyggerapportørens anbefalinger vil ofte være utslagsgivende for de politiske gruppens endelige posisjon. Generelt er rapportørene og skyggerapportørene de aller viktigste kontakter for å kunne påvirke EP i konkrete saker. Funksjonen som skyggerapportør er med reformen av Parlamentets forretningsorden i desember 2009 gjort formell.

Komitékoordinatorer

De politiske gruppene utpeker som regel en koordinator for hver komité. Vedkommende fungerer som gruppens hovedtalsmann i komiteen. Koordinatoren spiller en helt sentral rolle i den enkelte komités arbeid, herunder i fordelingen av rapportørverv. Utover det har koordinatorene sammen med rapportør/skyggerapportør som oppgave å sikre at sin gruppe holder seg til en felles linje under komitébehandlingen. I en rekke saker – ikke minst i sektorovergripende saker og saker som er tidlig i prosessen – vil koordinatorene være blant de mest relevante kontakter i EP.

Samarbeidet mellom komiteene

Som hovedregel behandles en sak i en komité, men andre komiteer involveres ofte når en sak også berører deres ansvarsområder. Dette kan skje på to måter:

- *Alminnelige bidrag fra andre komiteer (rådgivende komité)*

En eller flere komiteer har mulighet for å gi bidrag til hovedkomiteen, såfremt den konkrete sak har betydning for disse komiteers ansvarsområde. Hovedkomiteen er dog ikke forpliktet til å akseptere disse, men stemmer over dem på samme måte som komiteens egne endringsforslag.

- *Utvidet samarbeid mellom komiteer (prosedyre med assosiert komité)*

Når en sak berører flere komiteers ansvarsområder, kan komitélederkonferansen på anmodning beslutte at komiteene skal inngå i et ”utvidet samarbeid”, jf. EPs forretningsorden art. 50. Det innebærer at hovedkomiteen er bundet til å akseptere – uten avstemning – endringsforslag fra assosierte komiteer vedrørende spørsmål som hører under disses eneansvarsområde. Hvis hovedkomiteen avviser endringsforslagene kan den assosierte komité velge å melde endringsforslag direkte til plenumsbehandling. Hovedkomiteen vil ofte bestride den assosierte komité’s vurdering av hva som er under dens ansvarsområde. Slike tvister, samt løpende konflikter mellom komiteer om hvem som skal tildeles saksansvar, søkes løst i komitélederkonferansen.

Parlamentets intergrupper

Utover de politiske gruppene møtes MEPene også i såkalte intergrupper (tverrpolitiske arbeidsgrupper). Intergrupper er uformelle og samler MEPer med felles interesse for et politisk tema, f. eks dyrevelferd, funksjonshemninger, antirasisme, bioetikk, forbrukervern, ungdomspolitik, homofile rettigheter mv. Det kreves støtte fra minst tre politiske grupper for å etablere en intergruppe.

I 2011 var det 27 registrerte intergrupper og like mange ikke-registrerte grupper. Intergruppene møter i forbindelse med

plenumsesjonene i Strasbourg og er åpne for publikum. Intergruppens status er regulert i EPs forretningsorden art. 32. De kan ikke kalle seg selv parlamentariske organer på linje med komiteer og delegasjoner. De kan heller ikke uttrykke Parlamentets offisielle holdning.

Europaparlamentets sekretariat.

Europaparlamentets arbeid organiseres av et generalsekretariat ledet av en generalsekretær. Generalsekretariatet har hovedsete i Luxembourg, og har omlag 5000 ansatte.

Generalsekretariatet er inndelt i avdelinger (DGer). DG for interne politikk og DG for eksterne politikk er ansvarlig for fagkomiteene i EP. Hver komité har sin dedikerte andel medarbeidere (sekretariater) fra disse DGene. De bidrar i utarbeiding av komitéinnstillinger og har ellers en rekke administrative funksjoner. Det er imidlertid stor variasjon mellom de ulike komitésekretariatene med hensyn til hvor tett de deltar i det faglige arbeidet. Her spiller historikk, ressursproblemer (antall lovgivningssaker pr medarbeider), den enkelte MEPs preferanser samt den relative styrke til gruppesekretariatene inn. Deler av EPs sekretariat er knyttet direkte til de politiske gruppene og medlemmenes politiske assistenter. De største gruppene har over 300 medarbeidere. Det er derfor nyttig å være oppmerksom på sekretariatsmedarbeidernes eventuelle tilknytning til de politiske gruppene ved kontakt. Parlamentet har også egen utredningskapasitet. Parlamentet har 23 offisielle arbeidsspråk, og en tredel av stillingene er derfor innen oversettelse og tolking.

Veiledende ”kontakthierarki” i EP

- Saksrapportør (og assistent)
- Skyggerapportør (og assistenter)
- De politiske gruppenes komitékoordinatorer (særlig i sektorovergripende saker og saker i tidlig fase)
- Øvrige toneangivende MEPer i komiteen og/eller gruppen
- Komitésekretariatet (konkret involvering i innstillingsarbeidet varierer)
- Gruppesekretariatet (involvert i utarbeiding av innstillinger og dermed kjennskap til holdninger i de politiske gruppene)

9.1.4 Europakommisjonen

Europakommisjonen (Kommisjonen) har som oppgave å representere de overordnede interessene til Den europeiske union. Kommisjonen deltar i beslutningsprosessen, særlig ved å presentere forslag til EU-lovgivning, ved å påse at EU-lovgivning gjennomføres korrekt og at traktatbestemmelsene overholdes i medlemsstatene. Denne myndigheten er underlagt EU-domstolens kontroll. Kommisjonens myndighet er nedfelt i art. 17 TEU.

Kommisjonen har hatt en helt sentral rolle i utviklingen av EU og var både arkitekten og drivkraften bak det indre marked og den økonomiske og monetære union. Kommisjonen er en institusjonell nyvinning, med en langt mer vidtgående rolle enn den sekretariater i tradisjonelle mellomstatlige internasjonale organisasjoner har. Kommisjonen har mange

regjeringsliknende funksjoner og oppgaver, og har i sin oppbygging flere likhetstrekk med et regjeringsapparat enn et tradisjonelt internasjonalt sekretariat. Kommisjonen traktatfestede fullmakter gir den en viktig mulighet til å påvirke EUs dagsorden og da særlig i lovgivningssaker. Kommisjonen spiller dermed en svært sentral rolle i beslutningsprosessen i EU.

Kommisjonens oppbygging

Politisk nivå

Kommisjonens medlemmer, kollegiet (College of Commissioners)

Kollegiet av kommissærer har det politiske ansvaret og utgjør den egentlige Kommisjonen. Her utformes politiske retningslinjer for arbeidet, og her vedtas forslag før de behandles av EUs lovgivende organer, Parlamentet og Rådet.

Kommisjonen arbeider under presidentens politiske ledelse. Beslutninger tas ved alminnelig flertall, men hele Kollegiet som sådant er ansvarlig for Kommisjonens vedtak.

Kommisjonen sitter i en periode på fem år. Fram til 31. oktober 2014 vil Kommisjonen bestå av ett medlem fra hvert medlemsland, inkludert presidenten. Kommisjonens medlemmer velges på bakgrunn av sin generelle kompetanse, europeiske engasjement og uavhengighet. De skal verken søke eller ta instruksjoner fra nasjonale regjeringer eller andre institusjoner, organer eller organisasjoner. I perioden 2010–2014 består Kommisjonen av 27 medlemmer ledet av president José Manuel Barroso. Barroso ledet også Kommisjonen i perioden 2004–2009

Kommisjonens president

Tatt i betraktning utfallet av valg til Europaparlamentet og påfølgende høringsrunde i Parlamentet, skal Det europeiske råd, med kvalifisert flertall, foreslå en kandidat til stillingen som president for Kommisjonen overfor Europaparlamentet. Denne kandidaten skal velges av Europaparlamentet av et flertall av medlemmene. Dersom kandidaten ikke får flertall,

skal Det europeiske råd i løpet av en måned foreslå en ny kandidat.

Kommisjonens øvrige medlemmer

Rådet skal etter overenskomst med den valgte presidentkandidaten, vedta en liste med forslag til kandidater som øvrige medlemmer av Kommisjonen. Disse velges ut på grunnlag av forslag fra medlemslandene. Presidenten, høyrepresentanten og de andre medlemmene av Kommisjonen skal som gruppe ha sin tilslutning av Europaparlamentet gjennom en avstemning. På bakgrunn av Europaparlamentets tilslutning oppnevnes Kommisjonen formelt av Det europeiske råd ved kvalifisert flertall.

Presidenten utnevner *visepresidenter* blant Kommisjonens medlemmer, med unntak for høyrepresentanten for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk - som også er en av visepresidentene i Kommisjonen. Presidenten kan omfordele porteføljer og avsette enkeltkommissærer. Et medlem av Kommisjonen skal fratre dersom presidenten anmoder om det. Høyrepresentanten/visepresidenten skal fratre i henhold til en særlig prosedyre nedfelt i art.18 TEU dersom presidenten anmoder om det.

Kommisjonen som kollegium står ansvarlig overfor Europaparlamentet i henhold til art. 234 TEUV. Europaparlamentet kan fremme mistillitsforslag overfor Kommisjonen som kollegium, ikke enkeltmedlemmer. Kommisjonen må da trekke seg, og Høyrepresentanten vil måtte fratre sine oppgaver i Kommisjonen.

Kabinettene

Hver kommissær velger sitt eget politiske sekretariat, kabinett. Kabinettene ligner på systemet med statsrådets politiske rådgivere i våre hjemlige departementer. Men kabinettene har gjennom EUs historie gjerne hatt en friere stilling i forhold til embetsverket enn politiske rådgivere i norske departementer.

Som regel har hvert kabinett fra 6 til 8 medlemmer inkl. leder og nestleder. Det er kommissæren selv som velger disse. For å sikre at nasjonale interesser ikke blir dominerende i kabinettene, skal det være minst tre nasjonaliteter representert. Videre skal nestlederen av kabinettet være fra et annet medlemsland enn kommissæren. De fleste kommissærene har i dag relativt god spredning, også når det gjelder nasjonal bakgrunn på de andre kabinettsmedlemmene, inkludert kabinettetsjef (Chef de Cabinet).

Administrativt nivå: Kommisjonens tjenester (Commission Services)

Generaldirektoratene og andre tjenester

Mens Kollegiet setter de overordnede politiske retningslinjer, har generaldirektoratene (Directorates-general, eller “DGer”) ansvaret for gjennomføringen på sine ansvarsområder. Hver kommissær har ansvar for ett eller flere generaldirektoraters saksområde. Generaldirektoratene utgjør Kommisjonens administrative nivå, men omtales ofte bare som Kommisjonen.

Hvert generaldirektorat ledes av en generaldirektør som kan sammenlignes med en norsk departementsråd. Kommissæren og generaldirektøren kan for øvrig ikke ha samme nasjonalitet. Generaldirektoratene er videre delt inn i avdelinger (directorates), som ledes av en direktør og seksjoner (unit), som ledes av en seksjonssjef (Head of Unit). Ved inngangen til 2010 hadde Kommisjonen 19 004 faste medarbeidere. I tillegg var det 3 828 forskerstillinger og 1 171 nasjonale eksperter sekundært fra nasjonale forvaltninger.

Generaldirektoratenes arbeid koordineres av generalsekretariatet som rapporterer direkte til Kommisjonens president. Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal Service) har også en sentral rolle i den horisontale koordineringen. Generalsekretariatet har ansvaret for å koordinere “fag-DGenes” arbeid slik at hensynet til helhet blir ivaretatt og Kommisjonens virksomhet er i samsvar med presidentens og

Kollegiets politiske prioriteringer. For å bidra til bedre koordinering, møtes alle generaldirektørene hver torsdag og diskuterer spørsmål av felles interesse.

Legal Service har ansvar for å gi juridisk assistanse til DGene i utarbeidelse av forslag slik at disse er i samsvar med EUs øvrige lovgivning. Alle forslag som skal behandles i Kollegiet, må derfor sendes Generalsekretariatet og Legal Service, som rapporterer direkte til Kollegiet.

Kommisjonens medlemmer med respektive kabinetter holder til i Brussel. Mange DGer har dessuten noen avdelinger lokalisert i Luxembourg. DG helse- og forbrukerbeskyttelse har avdelinger både i Luxembourg og Dublin. Lokaliseringen av EUs institusjoner til de tre stedene Brussel, Luxembourg og Strasbourg er nedfelt i traktatene.

Kommisjonens ulike roller

Kommisjonen har flere funksjoner og roller. Den er på samme tid EUs forberedende, utøvende og kontrollerende organ.

Forberedende organ

Kommisjonen har enerett (*initiativretten*) til å fremme lovgivningsforslag overfor Rådet og Parlamentet.

Kommisjonens forslag utformes i lys av politiske impulser fra Det europeiske råd, Parlamentet og Rådet, enkeltmedlemsland og i et samspill med ulike interessegrupper. Innspillene samordnes av Kommisjonen i en prosess der arbeidet med å søke kompromisser og ivareta ulike interesser er viktig.

Kontrollerende organ (“vokter av EUs traktater”)

Kommisjonen har et traktatfestet ansvar for å påse at EUs regelverk og traktatbestemmelser etterleves i medlemslandene. Dersom Kommisjonen oppdager at myndighetene eller virksomheter i medlemslandene ikke overholder EUs regelverk, kan Kommisjonen treffe sanksjoner og i siste

instans reise sak for EU-domstolen. Kommisjonen har også et viktig ansvar for å bekjempe misbruk av EUs budsjettmidler.

Utøvende myndighet - Kommisjonen er delegert myndighet av Europaparlamentet og Rådet til å vedta delegerte ikke-lovgivningsmessige rettsakter og gjennomføringsrettsakter. Kommisjonen har videre særlige fullmakter på konkurranseområdet som også omfatter reglene om offentlig støtte.

Representerer EU utad - i samarbeid med Høyrepresentanten/EUs utenriksstjeneste – Kommisjonen har som vokter av EUs traktater det overordnede ansvaret for alle saksområder med tredjeland og internasjonale organisasjoner som berører områder der EU har lovgivningskompetanse. I tråd med dette har Kommisjonen ansvaret for den felles handelspolitikken, bistandspolitikken/naboskapspolitikken og EUs utvidelsespolitikk. Utøvelsen av dette ansvaret skjer i nært samarbeid med EUs nye utenriksstjeneste (European External Action Service). Sistnevnte bistår Høyrepresentanten i utøvelsen av dennes ansvar for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Forvaltningsoppgaver – Kommisjonen har en rekke forvaltningsoppgaver, herunder ansvar for forvaltning av EUs budsjett. De siste årene har et økende antall forvaltningsoppgaver blitt delegert til et framvoksende ytre forvaltningsnivå (EU-byråer).

Kommisjonens arbeidsform

Kommisjonens president utformer retningslinjer for arbeidet, oppgavefordeling i kollegiet og skal påse at Kommisjonen arbeider på en effektiv, konsistent og helhetlig måte. Når en ny Kommisjon tiltrer, fastsetter den *strategiske femårsmål* som ligger til grunn for arbeidet i hele mandatperioden. Disse målene danner så grunnlaget for den årlige strategiske planleggingen. Diskusjonene i Kollegiet danner grunnlaget for avklaring av prioriteringer og utforming av strategiske

målsettinger for det kommende året. De enkelte generaldirektoratene har så ansvar for å omsette Kollegiets strategiske retningslinjer til mer konkrete forslag på sine respektive ansvarsområder. Dette arbeidet koordineres av Generalsekretariatet, som rapporterer direkte til Kommisjonens president. Neste stadium er utforming av *den årlige politiske strategi* som inneholder prioriteringer for neste år og retningslinjer for tildeling av personell og budsjettressurser. Den danner igjen grunnlaget for det foreløpige budsjettforslag og Kommisjonens årlige *arbeidsprogram*.

Kommisjonens president legger fram den årlige politiske strategi for Europaparlamentet og Rådet. De tre institusjonene innleder så en *strukturert dialog*, og hver kommissær har en drøftelse med den relevante komiteen i Europaparlamentet. Denne dialogen munner ut i et statusdokument som brukes i forberedelsen av Kommisjonens arbeidsprogram for det kommende året. Arbeidsprogrammet er en omsetting av Kommisjonens politiske strategi til en konkret handlingsplan med målsettinger og virkemidler.

Deretter utarbeider hvert generaldirektorat sin årlige forvaltningsplan, som beskriver aktiviteter og hvordan disse er tenkt å bidra til realisering av de målsettinger som Kommisjonen har satt. Forvaltningsplanen skal videre inneholde en beskrivelse av behovet for menneskelige og økonomiske ressurser, verifiserbare mål for hver enkelt aktivitet samt indikatorer for overvåking av, og avrapportering om, de framskritt som gjøres og aktivitetenes innvirkning på EU-borgerne.

Beslutningstaking i Kommisjonen

Det er ulike måter å ta beslutninger på i Kommisjonen:

- *På møter* - Disse holdes vanligvis ukentlig. Alle medlemmer av Kommisjonen kan be om en avstemning over et gitt tema.

- *Skriftlig prosedyre* - Et skriftlig forslag presenteres for hver kommissær, som deretter gir tilbakemelding (ved uenighet eller forslag til tillegg) innen en gitt tidsfrist. Et medlem av Kommissjonen kan kreve en diskusjon rundt forslaget dersom han eller hun finner dette viktig. Kommissjonen vedtar forslaget, dersom det ikke kommer innsigelser eller endringsforslag innen den gitte tidsfristen.
- *Fullmakt* - Under forutsetning av at prinsippet om “det kollektive ansvar” blir respektert, kan Kommissjonen gi en av kommissærene fullmakt til å ta en avgjørelse i en sak. I visse tilfeller kan denne fullmakten gis videre til et DG eller en såkalt “Head of Service”.
- *Delegering av myndighet* - Kommissjonen (Kollegiet) kan delegerer myndighet til et DG eller en “Head of Service”. Disse handler i så fall på Kommissjonens vegne.

Europakommisjonen (Kommissjonen)

- Består for tiden av 27 medlemmer (26 kommissærer og en president)
- Initierer ny politikk og lovgivning
- Overvåker gjennomføringen av EUs lovgivning/kontrollerer at traktatene blir håndhevet på en korrekt måte
- Representerer EU internasjonalt på områder der den har myndighet. Dette skjer i nært samarbeid med Høyrepresentanten og EUs utenrikstjeneste
- Hver kommissær har sitt kabinett av politiske rådgivere
- Kommissjonen har en administrasjon som er inndelt i 33 generaldirektorater og en rekke øvrige tjenester

Medlemmer av Barroso-kommisjonen (2010–2014)

José Manuel Barroso – president

Catherine Ashton – visepresident og EUs høyrepresentant for utenriks – og sikkerhetspolitikk

Viviane Reding – visepresident og ansvarlig for justissaker, grunnleggende rettigheter og EU-borgerskap

Joaquin Almunia – visepresident og ansvarlig for konkurransepolitikk

Siim Kallas – visepresident og ansvarlig for transportpolitikk

Neelie Kroes – visepresident og ansvarlig for digital agenda

Antonio Tajani – visepresident og ansvarlig for næringspolitikk

Maros Sefcovic – visepresident og ansvarlig for interinstitusjonelle relasjoner og administrasjon

Janez Potocnic – Miljøpolitikk

Olli Rehn – Økonomisk og monetær politikk

Andris Piebalgs – Utvikling

Michel Barnier – Det indre marked og tjenester

Androulla Vassiliou – Utdanning, kultur, flerspråklighet og ungdom

Algirdas Semeta – Skattlegging og tollunion, revisjon og bekjempelse av svindel

Karel De Gucht – Handelspolitikk

John Dalli – Helse og forbrukerpolitikk

Maire Geoghegan-Quinn – Forskning, innovasjon og vitenskap

Janusz Lewandowski – Finansiell planlegging og budsjett

Maria Damanaki – Maritim politikk og fiskeri

Kristalina Georgieva – Internasjonalt samarbeid, humanitær bistand og krisestyring

Günther Oettinger – Energi

Johannes Hahn – Regionalpolitikk

Connie Hedegaard – Klima

Stefan Füle – Utvidelses - og nabolikpolitikk

Laszlo Andor – Sysselsetting, sosiale spørsmål, arbeidsmarkedsforhold og inkludering

Cecilia Malmstrøm – indre anliggender

Dacian Cioloș – Landbruk og bygdeutvikling

Kommisjonens generaldirektorater

Syssetning, sosiale spørsmål og inkludering (EMPL)

Skattlegging og tollunionen (TAXUD)

Budsjett (BUDG)

Det indre marked og tjenester (MARKT)

Energi (ENER)

Næringspolitikk (ENTR)

EuropeAid – Utvikling og samarbeid (DEVCO)

Eurostat (ESTAT)

Foreign Policy Instruments Service (EEAS)

Forskning og innovasjon (RTD)

Det felles forskningscenter (JRC)

Generalsekretariatet (SG)

Handel (TRADE)

Humanitær bistand (ECHO)

Indre anliggender (HOME)

Informasjonsamfunnet og medier (INFSO)

Informasjonsteknologi (DIGIT)

Klima (CLIMA)

Kommunikasjon (COMM)

Konkurranse (COMP)

Landbruk og bygdeutvikling (AGRI)

Maritim politikk og fiskeri (MARE)

Menneskelige ressurser og sikkerhet (HR)

Miljø (ENV)

Mobilitet og transport (MOVE)

Oversettelse (DGT)

Regionalpolitikk (REGIO)

Justispolitikk (JUST)

Helse og forbrukere (SANCO)

Tolkning (SCIC)

Utdanning og kultur (EAC)

Utvidelse (ELARG)

Økonomi og finans (ECFIN)

Kommisjonens øvrige tjenester

Sentralbiblioteket

Den datasikkerhetsansvarlige i Europakommisjonen

Den interne revisjonstjeneste (IAS)

Den juridiske tjeneste (SJ)

Det europeiske kontor for bekjempelse av svindel (OLAF)

Historiske arkiver, infrastruktur og logistikk - Brussel (OIB)

Infrastruktur og logistikk - Luxembourg (OIL)

Kontoret for europapolitisk rådgivning (BEPA)

Kontoret for forvaltning og fastsettelse av individuelle rettigheter (PMO)

Publikasjonskontoret (OP)

9.1.5 EU-domstolen

Domstolen for den europeiske union, EU-domstolen, ble opprettet ved traktaten om det europeiske kull- og stålfelleskapet i 1954. Domstolens myndighet er nedfelt i art. 19 TEU. Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft omfatter Domstolen for den europeiske union Domstolen, (Court of Justice of the European Union), Underretten (General Court) og et antall særdomstoler (Specialised Courts). EU-domstolen skal sikre at traktatenes bestemmelser og sekundærlovgivningen blir fortolket, gjennomført og anvendt på en enhetlig måte. EU-domstolen har myndighet til å treffe avgjørelser i saker mellom medlemsland, EUs organer, foretak og enkeltpersoner. Medlemslandene plikter å stille til rådighet nødvendig adgang til domstolsprøving for å sikre en effektiv adgang til rettsbeskyttelse på de områder som omfattes av EU-retten.

EU-domstolen består av én dommer fra hvert medlemsland. Den bistås av generaladvokater. Underretten består av minst en dommer fra hvert medlemsland. Til Dommere og

generaladvokater ved Domstolen og dommere ved Underretten velges personer hvis uavhengighet er uomtvistelig og som oppfyller betingelsene nedfelt i art. 253–254 TEUV. De velges av medlemslandenes regjeringer ved felles overenskomst for et tidsrom på 6 år. Avgående dommere og generaladvokater kan gjenutnevnes.

Underretten (tidligere førsteinstansdomstolen)

I 1989 ble den såkalte førsteinstansdomstolen opprettet for å avlaste EU-domstolen, og da særlig i konkurransesaker. Ved Lisboa-traktatens ikrafttredelse endret den navn til Underretten. Underretten har myndighet til å dømme i alle saker som anlegges mot unionsorganene av en fysisk eller juridisk person (direkte søksmål). Dette gjelder typisk saker anlagt av et foretak som ønsker å prøve en beslutning fra Kommisjonen som pålegger foretaket en bot (brudd på konkurransereglene). Underretten behandler også ofte søksmål fra medlemsstatene mot Kommisjonen eller Rådet, for eksempel vedrørende praktiseringen av EUs regler på statsstøtteområdet. Underrettens avgjørelser kan ankes inn for Domstolen innenfor en frist på to måneder. Underretten skal bestå av minst en dommer fra hver medlemsstat.

EU-domstolen har sitt sete i Luxembourg. Ved domstolen arbeider det ca. 1900 personer, hvorav en stor del med administrative oppgaver, blant annet knyttet til oversettelser. Domstolens arbeidsspråk er fransk, men alle dommer oversettes til samtlige av EUs offisielle språk og publiseres i en egen domsamling.

EU-domstolens viktigste oppgaver er:

- Prejudisielle saker
- Traktatbruddssøksmål
- Ugyldighetssøksmål
- Passivitetssøksmål

Traktatbruddssøksmål

Kommisjonen har som oppgave å påse at medlemsstatene overholder sine forpliktelser i henhold til EUs traktater. Hvis Kommisjonen mener at en medlemsstat ikke overholder sine forpliktelser, kan den på nærmere vilkår reise sak for EU-domstolen for å få fastslått såkalt traktatbrudd. Også medlemsstatene kan reise sak mot hverandre i slike situasjoner, men dette forekommer svært sjelden.

Ugyldighetssøksmål

Hvis en medlemsstat, Rådet samlet, Kommisjonen eller Parlamentet mener at en rettsakt er i strid med traktatene, kan det reises ugyldighetssøksmål for EU-domstolen.

Ugyldighetssøksmål kan på visse vilkår også reises av private rettssubjekter som har blitt berørt direkte av en rettsakt vedtatt av EUs institusjoner.

Passivitetssøksmål

I henhold til traktatene skal Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen treffe visse beslutninger under bestemte betingelser. Hvis de ikke gjør det, kan medlemsstatene, de øvrige EU-institusjonene og private rettssubjekter reise klage for EU-domstolen. Ett eksempel er der virksomheter innklager Kommisjonen dersom den ikke griper inn mot ulovlig offentlig støtte eller konkurransestridig atferd.

Prejudisielle avgjørelser

For å sikre ensartet tolkning av EU-regelverket, har nasjonale domstoler i medlemslandene adgang til å forelegge EU-rettslige tolkingsspørsmål for EU-domstolen for såkalt prejudisiell avgjørelse. De nasjonale domstolene er forpliktet til å følge EU-domstolens prejudisielle avgjørelser. På den måten sikres felles forståelse og anvendelse av EUs rettsgrunnlag i alle medlemsstatene. Prejudisielle foreleggelses utgjør størstedelen av sakene som behandles i EU-domstolen.

EU-domstolen har vært viktig for rettsutviklingen i EU, og har i visse sammenhenger også hatt en viktig rolle i å fremme europeisk integrasjon. Tradisjonelt sett har nemlig EU-domstolen i sin rettsanvendelse lagt stor vekt på integrasjonsformål. Et ofte sitert eksempel er den såkalte Cassis de Dijon-saken fra 1979, der Domstolen la grunnlaget for prinsippet om ikke-diskriminering under reglene om fritt varebytte. Dette skulle senere vise seg å bli et bærende prinsipp for det indre marked.

9.1.6 Revisjonsretten

Revisjonsretten (European Court of Auditors) ble opprettet i 1975, og har sete i Luxembourg. Revisjonsrettens funksjon er nedfelt i art. 285–287 TEUV. Revisjonsretten har ett medlem fra hvert medlemsland og utnevnes av Rådet for en periode på 6 år med mulighet for gjenvalg. Revisjonsretten kontrollerer at EUs midler brukes lovlig og i samsvar med fastsatte formål. Revisjonsretten har rett til å revidere enhver person eller organisasjon som er tildelt EU-midler. En av Revisjonsrettens sentrale funksjoner er å bistå Europaparlamentet og Rådet ved å framlegge en beretning hvert år om det foregående regnskapsår. Parlamentet gjennomgår Revisjonsrettens beretning i detalj, før det beslutter om det kan godkjenne Kommisjonens forvaltning av budsjettet. Revisjonsretten har ikke selv noen traktatfestede fullmakter. Hvis revisorene avslører svindel eller uregelmessigheter, underrettes Kommisjonen ved OLAF – Det europeiske kontor for bekjempelse av svindel.

9.1.7 Den europeiske sentralbank

Det europeiske systemet av sentralbanker (ESSB) består av Den europeiske sentralbank (ESB) og de nasjonale sentralbankene i alle 27 medlemsstater. ESSB og ESB ble etablert i 1998. ESB og de 17 nasjonale sentralbankene i euroområdet blir kalt Eurosystemet. ESSB og ESB ble vedtatt innført ved Maastricht-traktaten, og deres kompetanse er

hjemlet i art 127–133 TEUV. ESSBs hovedoppgave er å sikre prisstabilitet og å utforme og gjennomføre EUs monetære politikk. Med forbehold for målet om prisstabilitet, skal ESSB støtte den alminnelige økonomiske politikken i EU i samsvar med de mål og prinsipper som er nedfelt i traktatene. Den europeiske sentralbanken holder til i Frankfurt.

Beslutningsprosessen innen samarbeidet om økonomisk politikk og ØMU/eurosamarbeidet er nærmere beskrevet i kapittel 10.2.

9.2 Øvrige organer og tjenester

9.2.1 EUs utenrikstjeneste (EEAS)

Med Lisboa-traktaten har EU etablert en egen utenrikstjeneste (European External Action Service, EEAS). EEAS skal bistå Høyrepresentanten i gjennomføringen av FUSP og sikre konsistens og helhet i EUs opptreden utad.

EEAS bistår Høyrepresentanten i arbeidet som leder av Rådet for utenrikssaker og som visepresident i Kommisjonen. EEAS representerer en politisk og organisatorisk nyvinning som integrerer og videreutvikler funksjoner som tidligere var delt mellom Rådet og Kommisjonen. EEAS skal også assistere Presidenten for Det europeiske råd, Kommisjonens president og Kommisjonen, i deres utøvelse av funksjoner som berører EUs eksterne relasjoner.

EEAS er å regne som en selvstendig institusjon i budsjettmessige og administrative spørsmål. Kompetansemessig og politisk er den en tjeneste underlagt Høyrepresentantens myndighet.

Organisering av EEAS

Hovedkvarteret i Brussel

EEAS ledes av en utøvende generalsekretær (Executive Secretary General) underlagt HRs myndighet. HR assisteres av to visegeneralsekretærer. EEAS er inndelt i generaldirektorater som dekker land, regioner, multilaterale og tematiske spørsmål, administrasjon, budsjett, sikkerhet og kommunikasjon. EEAS vil også ha en planavdeling og en juridisk avdeling.

Fra Rådssekretariatet overtar EEAS ansvaret for de funksjoner som ble ivaretatt for den utenriks- og sikkerhetspolitiske komité, EUs militærkomité, EUs militære stab, samt komiteen for sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner. EEAS har også overtatt ansvaret for Det europeiske forsvarsbyrået, Det europeiske satellittsenter og Det europeiske institutt for sikkerhets- og forsvarsstudier.

Fra Kommisjonen har EEAS overtatt mange av de oppgaver og funksjoner som tidligere lå i Kommisjonens generaldirektorat for utenrikssaker. Kommisjonen beholder ansvaret for utvidelsessaker, bistandspolitikken og den felles handelspolitikken og alle internasjonale avtaler som berører EUs regelverk. EEAS og Kommisjonens tjenester skal konsultere hverandre innen alle utenrikssaker med unntak for ESDP, som utelukkende er under Høyrepresentanten/EEAS sitt ansvar. EEAS skal videre samarbeide nært med de nasjonale utenriktjenester og Rådssekretariatet. EEAS vil kunne inngå særlige samarbeidsavtaler med Rådssekretariatet, Kommisjonen og andre EU-organer etter behov.

EUs delegasjoner

EEAS vil operere mer enn 130 EU-delegasjoner til land utenfor EU og til internasjonale organisasjoner. Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft, representerer disse ikke lenger Kommisjonen, men EU som sådan.

Bemanning og etablering av EEAS

EEAS vil bemannes av tjenestemenn og diplomater fra Rådssekretariatet, Kommisjonen og medlemsstatenes utenriktjenester. Sistnevnte skal utgjøre minst 1/3 del av den samlede staben. Det vil gjennomføres en evaluering av organisering og virkemåte i løpet av første halvår 2013. Dersom nødvendig vil det følges av et forslag til endring av Rådets vedtak om opprettelse av EEAS. I så fall skal endringer av EEAS gjennomføres senest ved inngangen til 2014.

Norges forhold til EEAS

EEAS har koordinerende ansvar for EUs relasjoner med tredjeland og internasjonale organisasjoner. EEAS har i den sammenheng fått ansvaret for koordinering av EØS-samarbeidet på EU-siden. Dette ansvaret lå tidligere under Kommisjonen. Samtidig er det viktig å understreke at Kommisjonen har ansvaret for alle internasjonale avtaler som berører EUs regelverk, herunder EØS-avtalen (se kapittel 10.3). Det betyr at Høyrepresentanten og EEAS handler på vegne av Kommisjonen i spørsmål som gjelder praktisering av EØS-avtalen. I tillegg vil Kommisjonen, representert ved sine ulike generaldirektorater, være vår motpart og samarbeidspartner på de mange sektorområdene som omfattes av EØS-avtalen og øvrige avtaler.

EEAS vil ha en særlig viktig rolle i utøvelsen av Høyrepresentantens ansvar på FUSP-området. Dette innebærer nye muligheter for utvikling av dialogen med EU fra norsk side. Utenriksdepartementet arbeider for å videreføre og videreutvikle konsultasjonsordninger med EEAS.

9.2.2 EU-byråer og desentraliserte organer

EU har etablert en rekke spesialiserte og desentraliserte byråer (agencies) for å assistere Kommisjonen og medlemsstatene. Byråene har vokst fram som et resultat av økende behov for spesialisert faglig kompetanse som grunnlag for å treffe og gjennomføre beslutninger. Det har videre vært et ønske om

større geografisk spredning og synliggjøring av EUs virksomhet i medlemslandene. Det skilles mellom:

- Politikkbyråer (policy agencies)
- Byråer under den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
- Byråer i tilknytning til det politimessige og strafferettslige samarbeidet
- Euratom byråer og -organer
- Forvaltningsbyråer
- Finanstilsynsorganer
- I tillegg kommer Det europeiske institutt for innovasjon og teknologi som er opprettet for styrke EUs innovasjonskapasitet

Pr. 2011 finnes følgende politikkbyråer (titler på engelsk)

- Community Fisheries Control Agency (CFCA)
- Community Plant Variety Office (CPVO)
- European Agency for Reconstruction (EAR)
- European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA)
- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX)
- European Aviation Safety Agency (EASA)
- European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)
- European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop)
- European Chemicals Agency (ECHA)
- European Environment Agency (EEA)
- European Food Safety Authority (EFSA)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)
- European Fundamental Rights Agency (FRA)
- European GNSS Agency (GSA)
- European Maritime Safety Agency (EMSA)
- European Medicines Agency (EMA)

- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)
- European Network and Information Security Agency (ENISA)
- European Railway Agency (ERA)
- European Training Foundation (ETF)
- Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM)
- Translation Centre for the Bodies of the European Union (CdT)

Byråer under den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken

Det er opprettet tre byråer som utfører spesifikke tekniske og faglige oppgaver innenfor rammen av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Disse er:

- European Defence Agency (EDA)
- European Union Institute for Security Studies (ISS)
- European Union Satellite Centre (EUSC)

Byråer med tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk

Det er også opprettet tre byråer som bistår medlemsstatene i arbeidet med bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet. Disse er:

- European Judicial Cooperation Unit (EUROJUST)
- European Police College (CEPOL)
- European Police Office (EUROPOL)

Euratom-byråer og -organer

Euratom-byråer og -organer skal bidra til målsettingene i Det europeiske atomfelleskap (Euratom-traktaten). Traktatens formål er å samordne medlemsstatenes forskningsprogrammer for fredelig utnyttelse av atomenergi. Det finnes to slike byråer:

- Det europeiske fellesforetak for ITER og fusjonsenergiutvikling
- Euratoms forsyningsbyrå

Forvaltningsbyråer (executive agencies)

Forvaltningsbyråer har oppgaver avgrenset til gjennomføring av EU-programmer og opprettes for et avgrenset tidsrom.

Forvaltningsbyråer er primært et redskap for å bistå Kommisjonen, og arbeider under Kommisjonens ledelse og kontroll. Forvaltningsbyråer skal plasseres der Kommisjonen har sine tjenester, dvs. i Brussel eller Luxembourg. Disse er:

- Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)
- European Research Council Executive Agency (ERC)
- Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI)
- Executive Agency for Health and Consumers (EAHC)
- Research Executive Agency (REA)
- Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-T EA)

Finanstilsynsorganer

I januar 2011 ble det opprettet egne europeiske tilsynsorganer.

De skal forebygge risikofaktorer som kan true stabiliteten til det finansielle systemet. Disse er Det europeiske risikoråd (European Systemic Risk Board, ESRB) og tre europeiske tilsynsmyndigheter:

- Den europeiske bankmyndighet (European Banking Authority, EBA)
- Den europeiske verdipapirtilsynsmyndighet (European Security and Markets Authority, ESMA)
- Det europeiske rådet for forsikrings- og arbeidspensjonsordninger (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA)

Norsk deltakelse i EU-byråer er omtalt i kapittel 6.

9.2.3 Rådgivende organer

Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen bistås av en *økonomisk og sosial komité* og en *regionkomité* med rådgivende funksjoner, art. 300–307 TEUV.

Den økonomiske og sosiale komité

Den økonomiske og sosiale komité ble opprettet med Roma-traktaten i 1957. Den består av representanter for arbeidsgiverorganisasjoner og for organisasjoner for andre aktører som er representative for det sivile samfunn på det sosiale, økonomiske, borgerrettslige, faglige og kulturelle område. Antall medlemmer skal ikke overstige 350. Rådet treffer vedtak ved enstemmighet på forslag fra Kommisjonen om komiteens sammensetning. Komiteens medlemmer utnevnes for en periode på fem år.

Komiteen velger selv sin leder og styre samt fastsetter sin forretningsorden. Komiteen innkalles av sin leder på anmodning fra Parlamentet, Rådet eller Kommisjonen. Den kan også møte på eget initiativ. I de tilfeller som er nevnt i traktatene høres Komiteen av Parlamentet, Rådet eller Kommisjonen. Disse institusjonene kan også selv velge å konsultere komiteen når de finner det hensiktsmessig. Komiteen står forøvrig fritt til å avgi uttalelser når den ønsker det. Dersom Europaparlamentet, Rådet eller Kommisjonen finner det nødvendig, gis komiteen en frist på minst en måned for å avgi uttalelse.

Regionkomiteen

Regionkomiteen ble opprettet med Maastricht-traktaten. Hensikten var å styrke regionale og lokale myndigheters innflytelse i beslutningsprosessen. Kommisjonen og Rådet skal innhente uttalelse fra Regionkomiteen i tilfeller der det kreves i traktaten, eller i andre tilfelle, især vedrørende det grenseoverskridende samarbeidet, når en av institusjonene finner det hensiktsmessig.

Antall medlemmer må ikke overstige 350. De oppnevnes for en femårsperiode. Komiteen består av folkevalgte til lokale og regionale organer. Rådet treffer vedtak ved enstemmighet på forslag fra Kommisjonen om komiteens sammensetning. Komiteen møter på innkalling fra Parlamentet, Rådet eller Kommisjonen. Den kan også møtes på eget initiativ og avgi uttalelser når den finner det hensiktsmessig.

Dersom Europaparlamentet, Rådet eller Kommisjonen finner det nødvendig, gis komiteen en frist på minst en måned for å avgi uttalelse. Når den økonomiske og sosiale komité høres av en av institusjonene, skal Regionkomiteen underrettes. Den kan avgi en uttalelse når den vurderer at særlige regionale interesser berøres. Regionkomiteen kan også fritt avgi uttalelser når den finner det hensiktsmessig.

De to komiteene assisteres av hvert sitt sekretariat som er samlokalisert i Brussel.

10 Beslutningsprosessen i EU

I dette kapitlet gis en innføring i beslutningsprosessene i EU. God kjennskap til EUs beslutningsprosesser er viktig for EU/EØS arbeidet, og en forutsetning for aktiv norsk medvirkning overfor EU. Selv om Lisboa-traktaten har bidratt til å forenkle EUs beslutningsprosess en del, framstår den fortsatt som komplisert. For Norge, som står utenfor beslutningsprosessen i EU, er det derfor en ekstra stor utfordring, men ikke desto mindre viktig, å forsøke å holde seg løpende orientert om status for behandlingen av saker som er relevante for Norge.

10.1 Det lovgivningsbaserte samarbeidet

Under dette avsnittet går vi grundigere inn i beslutningsprosessen på de områder hvor traktatene gir Den europeiske union lovgivningsmyndighet, jf. kapittel 8.

Beslutningsprosessen på øvrige områder, herunder på det utenrikspolitiske området, er beskrevet nærmere i neste avsnitt.

I henhold til traktatene er det med enkelte unntak bare Europakommisjonen som kan fremme forslag til EU-lovgivning ("initiativretten"). Vedtak treffes i stor grad ved flertallsavgjørelser i Rådet og Europaparlamentet innenfor rammen av den alminnelige lovgivningsprosedyren. I henhold til art. 289 TEUV består denne prosedyren i at en forordning, et direktiv eller et vedtak vedtas av Europaparlamentet og Rådet på forslag av Kommisjonen. Prosedyren er fastlagt i art. 294 TEUV.

Denne måten å ta beslutninger på har utviklet seg siden inngåelsen av Roma-traktaten og går under betegnelsen ”felleskapsmetoden” (Community Method).

Felleskapsmetoden omfatter de saksområder som berører EØS-avtalen og våre avtaler med EU på justis- og innenriksområdet. Mens EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet ble etablert som et mellomstatlig samarbeid med Maastricht-traktaten, har mer myndighet etter hvert blitt overført til EUs institusjoner. Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft, er hele justis- og innenriksfeltet en del av det overnasjonale samarbeidet i EU. Det eksisterer imidlertid fortsatt noen unntak og begrensninger for å ivareta medlemslandenes suverenitet på særlig sensitive områder.

De sentrale elementene i felleskapsmetoden er:

- Kommissjonen har enerett (initiativrett) til å fremme forslag
- Rettsakter og beslutninger med budsjettmessige konsekvenser vedtas av Rådet (representerer medlemsstatene) og Europaparlamentet (representerer EUs borgere)
- Ansvaret for implementering av EUs lovgivning ligger hos medlemsstatene. Kommissjonen har subsidiært et slikt ansvar, under kontroll av medlemsstatene
- EU-domstolen er garantist for at EUs regelverk er i overensstemmelse med EU-retten

Avvik fra den alminnelige lovgivningsprosedyren i særlige tilfeller

I henhold til art. 289 TEUV kan det i særlige tilfelle fastlagt i traktatene vedtas forordninger, direktiver eller avgjørelse av Europaparlamentet, med deltakelse av Rådet, eller av Rådet, med deltakelse av Europaparlamentet. Dette utgjør en *særlig lovgivningsprosedyre*. Slike rettsakter kan vedtas på initiativ av en gruppe medlemsstater eller av Europaparlamentet etter henstilling fra Den europeiske sentralbank eller Den europeiske investeringsbank. Den særlige

lovgivningsprosedyren får anvendelse for eksempel ved endring av Den europeiske sentralbankens eller investeringsbankens vedtekter.

10.1.1 Kommisjonens arbeid med forslag

Med initiativretten har Kommisjonen en sentral rolle i forberedelsesfasen. Det innebærer imidlertid ikke at Rådet og Parlamentet er fraværende i dette arbeidet. Kommisjonen har en tett dialog med begge lovgivende organer i alle faser av beslutningsprosessen, inkludert forberedelsesfasen. Men det er Kommisjonen som bestemmer om, og i neste instans når, et lovgivningsforslag skal legges fram for behandling i Rådet og Parlamentet.

Selv om det er Kommisjonen som formelt har initiativretten i lovgivningssaker, er det likevel bare en liten andel av lovforslagene som faktisk har sin opprinnelse her. De fleste forslag som fremmes av Kommisjonen er en oppfølging av internasjonale forpliktelser eller innspill fra medlemsstater, Europaparlamentet og ikke minst fra berørte interessegrupper.

Kommisjonen legger i økende grad fram horisontale ”pakker” av forslag. Slike pakker kjennetegnes ved at de gjerne er sektorovergripende og kombinerer forslag til bindende lovgivning med mer ”myke” og formelt mindre bindende virkemidler (den såkalte åpne koordineringsmetode). Arbeidet med sistnevnte er behandlet nærmere i avsnitt 10.2.

Høringer og konsultasjoner

Kommisjonen inviterer i økende grad til offentlig høring og da særlig innenfor politisk viktige saker. Internettkonsultasjoner er også blitt vanlig. Hensikten er å få fram ulike faglige og politiske synspunkter på et tidligst mulig stadium i prosessen. Det er åpen adgang til uformell innflytelse i forberedelsesfasen, og Kommisjonen søker aktivt synspunktene til berørte interesser. Dette fordi disse gruppene har viktig fagkunnskap og som regel også politisk innflytelse i

medlemslandene. De som konsulteres kan være representanter for foretak, interesseorganisasjoner, forskningsinstitusjoner regioner, kommuner, byer mv. EFTA-landene kan også bidra til slike høringer.

Formelle dokumenter i utrednings- og forslagsfasen

Når Kommissjonen ønsker å gjennomføre større initiativer og reformer, presenteres de sentrale problemstillingene i offisielle dokumenter. De mest vanlige er grønnbøker, hvitbøker og meldinger.

- *Grønnbok* (Green Paper). En grønnbok er en utredning som gjerne kan sammenliknes med en NOU. I forkant av utarbeidingen av grønnbøker har det som regel vært lengre konsultasjoner med berørte parter, vitenskapelige eksperter og nasjonale myndigheter som beskrevet ovenfor.
- *Hvitbok* (White Paper). En hvitbok inneholder som oftest mer konkrete forslag til tiltak innen et politikkområde og kan ligne en stortingsmelding. Hvitbøker og grønnbøker har en åpen adressat, og retter seg like mye direkte til medlemsstatene og berørte interesser som til de andre EU-institusjonene.
- *Melding* (Communication). En melding kan ha elementer av både grønnbok og hvitbok. Den henvender seg direkte til de andre EU-institusjonene, enten ved å foreslå tiltak eller ved å invitere til debatt. Den formelle adressaten er for øvrig ikke ment å avgrense deltakelsen til institusjonene. Bruken av meldinger har økt betydelig de siste årene mens antall grønnbøker og hvitbøker har fått noe mindre omfang.

- *Konsekvensutredninger (Impact Assessment).*
Kommisjonen har siden 2005 vært forpliktet til å gjennomføre konsekvensutredninger for alle forslag som er varslet i Kommisjonens årlige arbeidsprogram. Dette gjelder planlagte forslag til regelverk, hvitbøker, programmer med budsjettmessige konsekvenser og retningslinjer for internasjonale forhandlinger. Kommisjonen vil også etter nærmere vurdering kunne foreta konsekvensvurderinger av forslag som ikke er varslet i arbeidsprogrammet. Kommisjonens konsekvensutredninger legges fram for vurdering av en uavhengig instans (Impact Assessment Board).

Trinn 2: Konkretisering av forslag

Under forutsetning av at konsekvensutredninger har vist at handling på EU-nivå anses som det beste alternativet, starter det relevante generaldirektoratet prosessen med å utarbeide et første utkast. Mens ansvaret for utkastet vil ligge hos en saksbehandler i Kommisjonen, er det vanlig å trekke inn eksterne krefter der dette er ønskelig av hensyn til faglig kompetanse og/eller kapasitet. Det er viktig å huske at Kommisjonens saksbehandlere ofte er generalister som ikke kan ha full oversikt over et fagområde eller lokale forhold i medlemslandene. I tillegg har Kommisjonen knappe personellressurser på en rekke områder.

Bruk av ekspertgrupper i forberedelsesfasen

Kommisjonen har i mange tilfeller behov for å opprette egne ekspertgrupper for å få den nødvendige faglige og politiske input for å kunne drive en prosess videre. Formålet med ekspertgrupper er å styrke det faglige og politiske grunnlag for Kommisjonens arbeid. Kommisjonen er ikke bundet av deres synspunkter og anbefalinger og det derfor ikke noe krav til at de kommer fram til et felles standpunkt.

Kommisjonen vedtok i 2002 *generelle prinsipper og minimumsstandarder for konsultasjon med berørte parter*. I tråd med disse vil Kommisjonen også innhente ekspertise og synspunkter fra andre kilder enn ekspertgrupper.

Kommisjonens retningslinjer for bruk av ekspertgrupper
For å sikre mest mulig åpenhet og innsyn vedtok Kommisjonen i 2010 nye retningslinjer for sine ekspertgrupper. De er som følger:

Definisjon

- Ekspertgrupper opprettes av Kommisjonen (kollegiet) eller av Kommisjonens tjenester.
- Ekspertgrupper ledes av en representant for Kommisjonen eller en person oppnevnt av Kommisjonens tjenester. Alternativt kan Kommisjonen, eller dens tjenester, bestemme at gruppen velger en formann med simpelt eller kvalifisert flertall.
- Etter avtale med Kommisjonens tjenester kan en ekspertgruppe opprette undergrupper med formål å vurdere spesifikke spørsmål på grunnlag av et klart definert mandat.
- Ekspertgrupper skal ha minst seks medlemmer fra offentlig sektor og/eller privat sektor og møtes mer enn en gang. Det skilles videre mellom:
 - ”Formelle ekspertgrupper” som opprettes ved et kommisjonsvedtak.
 - ”Uformelle ekspertgrupper” som opprettes av det relevante DG etter godkjenning av Generalsekretariatet.
 - ”Andre lignende grupper” som ikke er opprettet av Kommisjonen, men som har en lignende rolle og som Kommisjonen gir finansiell og administrativ støtte.

Funksjon

Ekspertgrupper gir råd og tilbyr ekspertise til Kommissjonen og dens tjenester om følgende:

- I forberedelsene til lovgivningsforslag og politikkinisiativer (Kommissjonens initiativrett).
- Forberedelsene til delegerete rettsakter under art 290, TEUV, jf. kapittel 10.1.3.
- Gjennomføring av eksisterende EU-lovgivning, programmer og politikk, inkludert koordinering og samarbeid med medlemsstatene i denne sammenheng.

Sammensetning

Ekspertgrupper kan ha medlemmer bestående av fire kategorier:

- Individider som oppnevnes på personlig grunnlag.
- Individider oppnevnt for å representere de felles interessene til berørte parter innen et gitt politikkområde. De skal ikke representere kun en av disse partene.
- Organisasjoner i vid forstand herunder bedrifter, forbund, NGOer, fagforeninger, universiteter, forskningsinstitusjoner, EU-byråer, EU-organer og internasjonale organisasjoner.
- Medlemsstatenes myndigheter, på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå.

Utnevningssedyrer

- For individider som oppnevnes på personlig grunnlag er det strenge krav til en utvelgelsesprosess om skal sikre høy grad av ekspertise, unngå interessekonflikter og så langt som mulig sikre hensynet til geografisk og kjønsmessig balanse.
- Personer som representerer organisasjoner eller et myndighetsorgan i en medlemsstat kan enten utnevnes på permanent eller ad-hoc basis, avhengig av møteagendaen. Disse er ansvarlig for at representanten kan bidra med høy kompetanse. Kommissjonen kan nekte å akseptere

representanter som den anser ikke tilfredsstillende dette kriteriet.

- Kommissjonen har videre inngått en rammeavtale med Europaparlamentet om informasjon om ekspertgruppenes virksomhet samt mulighet for deltakelse fra EP i Kommissjonens ekspertgruppemøter.

Ekspertgrupper vs. komitologikomiteer

Ekspertgrupper konsulteres på fritt grunnlag og binder ikke Kommissjonen. Det er derfor viktig å skille mellom ekspertgrupper og såkalte "komitologikomiteer" hvis uttalelser forplikter Kommissjonen før den kan treffe vedtak om gjennomføringsregelverk. Komitologikomiteer er hjemlet i traktatene og har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Dette komitésystemet er behandlet nærmere i avsnitt 10.1.3.

Norsk deltakelse i Kommissjonens ekspertgrupper og komitologikomiteer er hjemlet i henholdsvis EØS-avtalens artikler 99 og 100. Norsk deltakelse er omtalt nærmere i kapittel 6.4.

Trinn 3: Slutføring av forslag

Når et generaldirektorat har utarbeidet et forslag, skal det gjennom en intern konsultasjon i Kommissjonen (interservice consultation). Dette sikrer at berørte DGER får anledning til å uttale seg. De mest berørte DGene konsulteres tidligere i prosessen. I denne fasen spiller Generalsekretariatet og Kommissjonens juridiske tjeneste (Legal Service) sentrale roller. Generalsekretariatet skal sørge for at hensynet til helhet blir ivarettatt og at forslaget er i samsvar med presidentens og Kollegiets politiske prioriteringer. Legal Service går gjennom forslaget for å sikre at det er i tråd med traktatene og EUs øvrige lovgivning. Alle forslag må derfor sendes Generalsekretariatet og Legal Service for vurdering. Når den interne konsultasjonen er ferdig, oversendes forslaget til kollegiet for endelig vedtak. Når det er enighet i kollegiet, sendes forslaget til Rådet og Parlamentet.

Nærhetsprinsippet og nasjonale parlamenter

Med Lisboa-traktaten har de nasjonale parlamentene fått en større rolle gjennom prosedyrene for gule og oransje kort. For gule kort gjelder det at dersom minst en tredjedel av de nasjonale parlamenter finner at et forslag er i strid med nærhetsprinsippet, skal Kommisjonen revurdere forslaget. Oransje kort gjelder dersom minst halvparten av de nasjonale parlamentene sender en begrunnet uttalelse til Kommisjonen om at forslaget (under den alminnelige lovgivningsprosedyren) er i strid med nærhetsprinsippet. I så fall skal Kommisjonen sende forslaget til Rådet og EP for vurdering. Dersom enten Rådet eller EP finner at nærhetsprinsippet overtredes (krever 55 % av Rådets medlemmer og simpelt flertall i EP) stopper all videre behandling av forslaget. Fristen for innvendinger er på 8 uker og forventes å skape et visst tidspress på de nasjonale parlamentene.

10.1.2 Europaparlamentets og Rådets behandling av lovforslag

Den alminnelige lovgivningsprosedyren (Ordinary Legislative Procedure)

Under den alminnelige lovgivningsprosedyren, art. 294 TEUV, deles den lovgivende myndighet mellom Rådet og Parlamentet. Prosedyren ble innført med Maastricht-traktaten (da kalt medbestemmelsesprosedyren), men viktige revisjoner av prosedyren ble gjennomført ved Amsterdam-traktaten, Nice-traktaten og senest ved Lisboa-traktaten i 2009. Den alminnelige lovgivningsprosedyren er i dag den viktigste lovgivningsprosedyren i EU og gjelder for alle områder som dekkes av EØS-avtalen - med unntak for konkurransepolitikk. Den gjelder også i hovedsak for de områder som berøres av våre avtaler med EU på justisområdet. Det behandles mellom 50–70 lovforslag årlig under den alminnelige lovgivningsprosedyren.

Den alminnelige lovgivningsprosedyren er oppdelt i tre faser: første behandling, andre behandling (også kalt lesninger) og

forlikfasen. Prosedyren kan avsluttes i førstebehandling dersom det oppnås enighet om det.

Gjennomgang av de enkelte faser kan gi et inntrykk av en veltilrettelagt sekvensiell prosess hvor hver institusjon følger den fastsatte rollen i henhold til traktatene. I praksis er prosessen preget av et komplekst samspill mellom institusjonene og kontinuerlige kontakter og forhandlingsforløp. Disse kan i perioder forløpe meget hurtig. I henhold til art. 295 TEUV, kan EP, Rådet og Kommisjonen inngå såkalte interinstitusjonelle avtaler for hvordan samarbeidet skal praktiseres innenfor rammen av traktatene.

Kommisjonen spiller en viktig rolle underveis som kompromisskaper og deltar stort sett i alle møter. I denne sammenheng gjør Kommisjonen aktivt bruk av sine traktatfestede fullmakter. I følge art. 293 TEUV kan Rådet kun endre Kommisjonens forslag ved enstemmighet. Dette kravet gjelder også for Rådets mulighet til godkjenning av endringsforslag fra Europaparlamentet som Kommisjonen ikke stiller seg bak. Enstemmighetskravet gjelder for Rådets behandling i sin helhet. Rådet stemmer ikke over de enkelte av EPs endringsforslag. Da det vil være vanskelig å samle 27 land bak endringsforslag som Kommisjonen eksplisitt har avvist, har Kommisjonens syn stor betydning. Kravet om enstemmighet i Rådet gjelder helt fram til saken eventuelt går til forlikfasen.

Kommisjonen kan også fritt endre sitt forslag så lenge Rådet ikke har avgitt uttalelse. Denne retten gjelder under hele lovgivningsprosessen. Kommisjonens initiativrett omfatter også adgangen til å trekke et forslag tilbake. Det har dog historisk vært noe uenighet mellom Rådets og Kommisjonens juridiske tjenester om hvorvidt dette også gjelder etter at Rådet har vedtatt sin "førstebehandlingsholdning".

Trilogen (trilogie)

Det foregår ofte et større uformelt samarbeid i form av såkalte trilogmøter (tre-partsdrøftelser) før sakene eventuelt går videre til andre og eventuelt tredje behandling. Trilogmøtene samler den berørte fagkomiteen i Parlamentet, tilsvarende komité i Rådet samt Kommisjonen. Rådet er vanligvis representert ved den relevante COREPER som assisteres av den tilhørende rådsgruppen og representanter fra Rådssekretariatet.

Parlamentet møter med saksordfører (rapportør) fra ansvarlig fagkomité og Kommisjonen med en representant fra ansvarlig DG, assistert av Legal Service og Generalsekretariatet.

De fleste saker avgjøres i første behandling

Den første tiden etter at medbestemmelsesprosedyren ble innført i 1993 var trilogen knyttet opp til forlikfasen, men den har etter hvert fått stor betydning allerede fra første fase.

Trilogen er en viktig faktor til at stadig flere saker avgjøres allerede i førstegangsbehandlingen (63 % for 2004–2009).

Kun få saker går til forlikfasen (9 % for 2004–2009).

Tidsfristene i de ulike fasene har forøvrig betydelig innvirkning på den politiske dynamikken i forhandlingene:

Tidsfrister for den alminnelige lovgivningsprosedyren

1. fase		2. fase		3. fase	
EP	Rådet	EP	Rådet	Forliksforhandlinger 6 (+2) uker	Godkjenning av kompromissforslag i EP og Rådet 6 (+2) uker
Ingen frist	Ingen frist	3 (+1) måneder	3 (+1) måneder		

Den alminnelige lovgivningsprosedyren – en gjennomgang: Første behandling (first reading)

Første behandling innledes ved at Kommisjonen framsetter et lovforslag parallelt til Parlamentet og Rådet. Det gjelder ingen tidsfrister for første behandling.

Parlamentets første behandling:

Parlamentet uttaler seg som første institusjon gjennom en innstilling med alminnelig flertall av de avgitte stemmer i plenum. EPs innstilling har i forkant vært debattert og vedtatt på komiténivå. EP har to muligheter:

- EP kan med simpelt flertall godkjenne Kommisjonens forslag uten endringer. Det skjer kun i helt spesielle tilfeller.
- EP kan med simpelt flertall stille endringsforslag til Kommisjonens forslag, hvilket er det typiske forløp.

(Kommisjonen under EPs første behandling)

Under EPs plenumsessjon vil den ansvarlige kommissær forut for avstemningen normalt orientere om Kommisjonens holdning til EPs endringsforslag. Kommisjonen vil så etter avstemningen raskt legge fram et revidert forslag forut for Rådets første behandling. Kravet om enstemmighet i Rådet for å godkjenne endringsforslag fra EP - som Kommisjonen har motsatt seg - setter Kommisjonen i en sterk posisjon før Rådets første behandling

(Rådet under EPs første behandling)

Rådet kan i visse tilfeller vedta en såkalt generell innstilling (general approach, orientation générale) forut for EPs første behandling. Et slikt vedtak har ingen formell status, men er et forhandlingsmessig redskap der Rådets posisjon gjøres klar. Rådsformannskapet velger ofte å få vedtatt en slik generell innstilling i saker hvor EP på komitébehandlingsstadiet – fra Rådets ståsted – er i ferd med å bevege seg i en uhensiktsmessig retning, eller i saker hvor et raskt vedtak

anses som særlig påkrevd. En slik generell innstilling må ikke forveksles med den formelle første behandlingen i Rådet. Likevel vil den ikke sjelden være identisk med Rådets førstebehandlingsholdning når EPs første behandling ikke er akseptabel for Rådet.

Rådets første behandling:

Rådet kan enten:

Det kan velge å vedta lovforslaget med kvalifisert flertall (inklusive EPs endringsforslag), hvorved rettsakten er vedtatt og lovgivningsprosessen er avsluttet. Dette forutsetter at Kommisjonen ikke har motsatt seg et eller flere endringsforslag – i så fall kreves det enstemmighet i Rådet, noe som sjelden forekommer. Som nevnt avgjøres et flertall av sakene i denne fasen, og da på grunnlag av trilogdrøftelser. Gitt at det ikke er noen tidsfrister for første behandling, kan det likevel ta tid før en slik løsning foreligger.

Eller:

Dersom Rådet ikke aksepterer noen eller alle EPs endringsforslag, kan Rådet vedta en såkalt ”førstebehandlingsholdning” (Common position) med kvalifisert flertall. En slik førstebehandlingsholdning skal følges av en redegjørelse for hvilke endringsforslag det gjelder og en begrunnelse om hvorfor. I praksis vil Rådet normalt avvise alle endringsforslag fra EP for å sikre en best mulig forhandlingsposisjon i annen behandling.

Førstebehandlingsholdningen vil som regel vedtas i to omganger. Først reelt ved oppnåelse av såkalt ”politisk enighet” mellom medlemsstatene (som regel i Coreper), deretter endelig og formelt når den juridisk-lingvistiske gjennomgangen av lovteksten er ferdigstilt. Bruken av terminologi (generell innstilling, politisk enighet mv) overvåkes nøye av Rådsssekretariatet og avspeiles i dagsorden for Coreper og Ministerrådet.

Andre behandling (second reading)

Dersom det ikke foreligger en avklaring etter første behandling, går saken videre til andre behandling. Her gjelder det en tidsfrist for både EP og Rådet på tre måneder (som kan forlenges med ytterligere en måned). Dermed kan behandlingen vare opptil 8 måneder, men det inntreffer sjelden.

EPs andre behandling:

EP forholder seg til Rådets førstebehandlingsholdning – som Kommisjonen i forkant har meddelt sitt syn på. EP vil i saker hvor en førstebehandlingsløsning ikke er realistisk, ofte innta en maksimalistisk tilnærming og søke å få vedtatt flest mulig endringsforslag for å ha et bredest mulig forhandlingsutgangspunkt i annen behandling. I andre behandling kan EP i prinsippet vedta de samme endringsforslag som i første behandling eller som er brakt i spill gjennom Rådets førstebehandlingsholdning. I praksis håndterer EP denne muligheten med en viss fleksibilitet.

I andre behandling har EP tre muligheter:

- Med simpelt flertall av de avgitte stemmer å akseptere Rådets førstebehandlingsholdning som den foreligger. I så fall er rettsaken vedtatt. I praksis vil det skje på bakgrunn av forutgående trilogforhandlinger.
- Med absolutt flertall av medlemmene (dvs. minimum 369 stemmer) å forkaste Rådets førstebehandlingsholdning. Da anses rettsaken som ikke vedtatt. Dette skjer i praksis nesten aldri.
- Med absolutt flertall av medlemmene vedta endringsforslag til Rådets førstebehandlingsholdning. I så fall går teksten med endringer til Rådet og Kommisjonen (sistnevnte avgir uttalelse).

(Kommissjonen under EPs andre behandling)
Kommissjonens uttalelse på EPs plenumssesjon danner grunnlag for et mulig revidert forslag umiddelbart etter avstemningen i EP.

Rådets andre behandling:

Rådet kan med kvalifisert flertall velge å godkjenne førstebehandlingsholdningen som endret av EP. I så fall er rettsakten vedtatt. I praksis forutsetter dette forutgående trilogforhandlinger.

Dersom Rådet innenfor tidsfristen ikke har godkjent sin førstebehandlingsholdning som modifisert av EPs endringsforslag (fordi noen av disse ikke anses som akseptable) innkalles det til møte i forlikskomiteen. Normalt vil Rådet avvise alle EPs endringsforslag dersom det ikke er utsikter til løsning i annen behandling. Dette for å ha en sterkest mulig forhandlingsposisjon i forliksfasen.

(Kommissjonen under Rådets andre behandling)
Kommissjonen vil også forut for andre behandling i Rådet normalt framlegge et revidert forslag som tar høyde for EPs endringsforslag og forhandlingene forøvrig. For å unngå at Rådet vedtar sin andrebehandlingsholdning uten å avvente Kommissjonens reviderte forslag vil dette normalt legges fram umiddelbart etter EPs annen behandling. Kommissjonen er uansett svært oppmerksom på ikke å blokkere for et samlet kompromiss mellom Rådet og EP - noe som vil kunne få konsekvenser for det interinstitusjonelle samarbeidet utover den konkrete sak. Dersom en sak går til forliksfasen har dessuten Kommissjonen ikke lenger mulighet verken til å tvinge gjennom enstemmighet i Rådet eller trekke tilbake sitt opprinnelige forslag. Kommissjonen utnytter derfor som regel sine fullmakter med stor grad av politisk forståelse og lydørhet.

Forlikssfasen (conciliation)

Forliksskomiteen består av likt antall representanter fra Rådet og Parlamentet, og har som oppgave å utarbeide et kompromiss. Kommisjonen er også representert i komiteen, og har en viktig meglersrolle. Dersom det oppnås enighet i Forliksskomiteen, har Rådet og Parlamentet hver en frist på seks uker på å godkjenne Forliksskomiteens felles utkast (krever absolutt flertall av avgitte stemmer i Parlamentet og kvalifisert flertall i Rådet).

Dersom enten Rådet, eller Parlamentet, i sine respektive voteringer ikke godkjenner Forliksskomiteens felles utkast, anses forslaget til rettsakt som forkastet.

10.1.3 Delegerede rettsakter og gjennomføringsrettsakter

Det store flertall av rettsakter i EU er utfyllende regelverk i form av delegerede rettsakter (delegated acts) eller gjennomføringsrettsakter (implementing acts). Disse vedtas ikke av Parlamentet og Rådet, men av Kommisjonen. Dette skjer via delegering av myndighet til Kommisjonen fra Rådet og Europaparlamentet. Hensikten har vært å effektivisere beslutningsprosessen i EU.

Systemet med delegasjon av myndighet er inndelt i tre faser:

- Lovgiver (Rådet og EP) treffer vedtak gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyren. Vedtaket (basisrettsakt i form av direktiv eller forordning) beskriver hvilke oppgaver som delegeres Kommisjonen og hvordan dette skal kontrolleres av lovgiver.
- Kommisjonen assisteres av en komité av sakkyndige fra medlemslandene ledet av Kommisjonen (gjennomføringsrettsakter, art. 291), eller Kommisjonen konsulterer uformelt en ekspertgruppe (delegerede rettsakter, art. 290).

- Lovgiver (EP og Rådet) fører kontroll med Kommisjonen utøvelse av delegert myndighet.

Delegering av myndighet til Kommisjonen var ikke forutsett ved inngåelsen av Roma-traktaten, men kom på dagsordenen allerede tidlig på 1960-tallet. Bakgrunnen var et behov for å delegerer myndighet til Kommisjonen innen den felles landbrukspolitikken – hvor blant annet fastsettelse av prisen på landbruksprodukter krevde rask og koordinert oppdatering. Slik introduserte man på EU-nivå et system tilsvarende den forskriftsmyndighet som regjeringer har i mange land, inkludert Norge. Muligheten for delegering av myndighet til Kommisjonen ble utvidet og formalisert ved Enhetsakten av 1987. Fra Rådets side var det en forutsetning at Kommisjonen skulle assisteres av komiteer av sakkyndige fra medlemsstatene. Dette komitésystemet går under betegnelsen komitologi.

Europaparlamentet har først de senere år fått en rolle i forhold til komitologien. I 2006 kom den såkalte regulatoriske prosedyre med kontroll (regulatory procedure with scrutiny) som ga EP en kontrollfunksjon i forhold til utfyllende regelverk for basisrettsakter vedtatt under medbestemmelsesprosedyren. Med Lisboa-traktaten er EP sidestilt med Rådet når det gjelder delegasjon av myndighet til Kommisjonen. Lisboa-traktaten innførte videre et skille mellom såkalte delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter.

EØS/EFTA-landenes deltakelse i utforming av delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter

De fleste rettsakter (ca.70–80 prosent) som innlemmes i EØS-avtalen er gjennomføringsrettsakter og (etter Lisboa) delegerte rettsakter. Deltakelse i Kommisjonens komitologikomiteer og ekspertgrupper for delegerte rettsakter er svært viktig da det er her det konkrete regelverket for gjennomføring av mer overordnede direktiver og forordninger (basisrettsakter) som allerede er innlemmet i EØS-avtalen utarbeides. Det samme

gjelder for EU-rettsakter som berører våre avtaler med EU på justis- og innenriksområdet, herunder Schengen-avtalen.

For at norske deltakere skal kunne delta i arbeidet på en optimal måte, er det svært viktig å kjenne prosedyrene for utfyllende regelverk og delegerte rettsakter. EØS-avtalen, art. 100, gir Norge mulighet til å delta som observatør i komitologikomiteer. Riktignok er adgangen begrenset til arbeidsgrupper under selve komiteene, men ofte deltar Norge også i selve komiteene, dog med observatørstatus. Komitologireformen etter Lisboa-traktatens ikrafttredelse endrer ikke dette. Kommisjonen utarbeider standardregler for deltakelse i komitologikomiteene for andre enn medlemslandene. Vi har tilsvarende muligheter for deltakelse i komiteer på justisområdet. Deltakelse i ekspertgrupper som bistår Kommisjonen med utforming av delegerte rettsakter er videre ivarettatt i henhold til Kommisjonens retningslinjer. Nedenfor følger en gjennomgang av prosedyrene for delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter.

Delegerte rettsakter (art. 290 TEUV)

Delegerte rettsakter er en ny kategori innført med Lisboa-traktaten, men kan best sammenlignes med den regulatoriske prosedyren med kontroll (RPK) som ble innført i 2006. Delegerte rettsakter omhandler områder hvor lovgiver gir Kommisjonen fullmakter av hensyn til effektivitet og behov for raske beslutninger. Dette balanseres imidlertid med stor grad av kontrollmulighet for Rådet og Europaparlamentet.

Delegerte rettsakter skal benyttes for vedtak av utfyllende bestemmelser som endrer såkalte ”ikke-vesentlige elementer” ved basisrettsakten. Eksempler er utfyllende bestemmelser for kroppscannere på flyplasser, barnebelter i fly, detaljerte bestemmelser innen finansielle tjenester, lister over produkter og stoffer på miljøområdet. Det første eksemplet på delegerte rettsakter etter ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten er utfyllende bestemmelser om energimerking av husholdningsartikler.

Følgende elementer er sentrale for delegerte rettsakter:

- EP er likestilt med Rådet ved kontroll av Kommisjonen.
- Artikkel 290 TEUV fikk umiddelbar anvendelse ved ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten og trenger intet gjennomføringsregelverk. Rammene for delegering reguleres av basisrettsakten.
- Delegeringen er fakultativ, dvs. at det er opp til lovgiver å avgjøre om man skal delegerer myndighet til Kommisjonen eller ikke.
- Ingen formell komitéprosedyre (komitologi) – Intet krav om formell vurdering fra sakkyndige i medlemslandene (se nedenfor).
- Skjønnsmessig vetorett for Rådet og EP - under RPK var vetoretten begrenset til særskilte tilfeller. Vetoretten inntreer etter at Kommisjonen har vedtatt rettsakten, og konsekvensen av vetoretten er at rettsakten ikke trer i kraft. Under RPK var vetoretten relatert til utkastet til rettsakt, og konsekvensen var at Kommisjonen ikke kunne vedta rettsakten.
- Tilbakekallingsrett - Lovgiver kan inndra den delegerte myndighet i sin helhet. Konsekvensene av tilbakekalling reguleres av basisrettsakten.

Forberedelse av delegerte rettsakter og ekspertkonsultasjoner

I henhold til en felles forståelse (Common Understanding)

mellom Kommisjonen, Rådet og EP av juni 2011, skal

Kommisjonen konsultere EP og Rådet, inkludert på

ekspertnivå når den forbereder delegerte rettsakter.

Kommisjonen har videre utformet interne retningslinjer som konkretiserer dette:

- Kommisjonen er autonom – ingen formell komitéprosedyre (komitologi)
- Kommisjonen forplikter seg likevel til å konsultere eksperter fra nasjonale myndigheter i forberedelsen av delegerte rettsakter.
- Kommisjonen kan i tillegg konsultere berørte interesser (stakeholders)

- Kommissjonen kan, på anmodning fra EP, invitere eksperter fra EP til ekspertmøter.
- Komitologikomiteer kan ikke brukes til forberedelse av delegerte rettsakter. Et ekspertgruppemøte kan imidlertid holdes på samme dag og med de samme personer som deltar i et komitologimøte. Det skal da skilles klart gjennom separate møteagendaer, dokumenter og kommunikasjonskanaler til Rådet og EP: komitologiregisteret for komitologimøter og egen postkasse for ekspertgruppemøter.
- Tredjeland, spesielt EØS/EFTA-statene eller Sveits, er invitert til ekspertmøter når relevant EU-regelverk diskuteres.
- Dokumenter skal sendes samtidig til medlemmer av ekspertgrupper og Rådet/EP.

Fra regulatorisk prosedyre med kontroll (RPK) til delegerte rettsakter

Regulatorisk prosedyre med kontroll (RPK), art. 202 TEF	Delegerte rettsakter, art. 290 TEUV
Et generelt rammeverk: Art 5A, Rådsbeslutning 2006/512/EF	Intet bindende rammeverk Sak-til-sak tilnærming, men retningslinjer nedfelt i rammeavtale mellom Kommissjonen, EP og Rådet
Krav til innhenting av vurdering fra komitologi-komité	Ingen krav til formell konsultasjon/komitéprosedyre Kommissjonen vil likevel ha behov for uformelle ekspertkonsultasjoner
EP og Rådet ikke helt sidestilt	EP og Rådet helt sidestilt
Begrenset innsigelsesmuligheter for lovgiver	Ubegrenset innsigelsesmuligheter for lovgiver (vetorett)
	Tilbakekallingsrett

Gradvis overgang til delegerte rettsaker fram til 2014

Delegerte rettsaker er ment å erstatte bruken av RPK. Det vil ikke bli en automatisk tilpasning fra RPK til delegerte rettsaker. I stedet vil det foretas en gradvis revisjon av basisrettsaker. Dette innebærer at RPK fortsatt vil eksistere som komitéprosedyre men bruken vil minske over tid. Målet er at henvisninger til RPK vil være fjernet fra alle basisrettsaker innen utgangen av 2014.

Gjennomføringsrettsaker (art. 291) og komitologi

Art. 291 TEUV hjemler gjennomføringsrettsaker, som er den andre kategorien fullmakter som kan delegeres til Kommisjonen. Mens delegerte rettsaker endrer eller suppler basisrettsakten, tilfører ikke gjennomføringsrettsaker nye elementer. De er kun ment å gi effekt til basisrettsakten, gjennom å anviser regler for hvordan denne skal gjennomføres.

Her finner vi det tradisjonelle komitologisystemet, men med noen viktige justeringer etter Lisboa-traktaten. Det er medlemslandene som i utgangspunktet er ansvarlig for implementering av EU-rettsaker. På subsidiært grunnlag er Kommisjonen tildelt slik myndighet, men kun under særskilte vilkår og under kontroll av medlemslandene. Kriteriet for når delegering skal skje defineres som *"where uniform conditions for implementing legally binding Union acts are needed"*.

Gjennomføringsrettsaker og komitologi etter Lisboa-traktaten

Retningslinjer og prosedyrer for gjennomføring av art. 291 er nedfelt i Parlaments- og Rådsforordning (EU) 182/2011 som trådte i kraft 1.mars 2011. Den erstattet fra samme tidspunkt Rådsbeslutning 1999/468/EF.

- Komitésystemet består, men med kun to prosedyrer mot tidligere fem - en *rådgivende prosedyre* og en såkalt *undersøkelsesprosedyre*
- Tilbakekalling til Rådet er erstattet med en ankeinstans (komitologikomité ledet av Kommisjonen)

- Kommissjonen er gitt mer fleksibilitet og noen flere forpliktelser i tilfeller der komiteen avstår fra å stemme under undersøkelsesprosedyren. Se nedenfor
- Den rådgivende prosedyre forblir uendret fra tidligere
- Parlamentet og Rådet har rett til å føre kontroll med hvordan Kommissjonen iverksetter rettsakten. Dette innebærer at begge lovgivere på ethvert tidspunkt kan fremme en ikke-bindende resolusjon dersom de mener at Kommissjonens gjennomføringsrettsakt går utover de fullmakter som er gitt i basisrettsakten
- I siste instans er det EU-domstolen som avgjør hvorvidt Kommissjonen har gått utover sine fullmakter

Undersøkelsesprosedyren (examination procedure)

- Kommissjonen presenterer sitt forslag til komiteen
- Komiteen foretar sin vurdering med kvalifisert flertall
- Dersom komiteen er positiv, kan Kommissjonen vedta forslaget. Rådet og EP har deretter rett til å kontrollere den videre gjennomføringen av vedtaket fra Kommissjonens side
- Dersom komiteen er negativ må Kommissjonen sende forslag til en ankeinstans. Ankeinstansen har et medlem fra hvert medlemsland og ledes av Kommissjonen. Den har mulighet til å endre, vedta eller forkaste forslaget
- Dersom komiteen stemmer blankt, dvs. ikke ønsker å uttale seg om Kommissjonens utkast, kan Kommissjonen velge enten å vedta sitt forslag eller sende det tilbake til komiteen for ny vurdering

Den rådgivende prosedyre (advisory procedure)

- Kommissjonen presenterer sitt forslag for en komité av sakkynndige fra medlemslandene
- Komiteen legger fram sin vurdering med simpelt flertall
- Kommissjonen skal legge vekt på komiteens vurdering, men er ikke rettslig forpliktet av denne

Anvendelsesområder:

- Undersøkellesprosedyren skal brukes for gjennomføringsrettsaker av generell karakter og andre gjennomføringsrettsaker knyttet til:
 - Programmer med betydelige budsjettimplikasjoner eller rettet mot tredjeland
 - Den felles landbrukspolitikken og den felles fiskeripolitikken
 - Miljø, helse og sikkerhet, mattrygghet, folke-, plante og dyrehelse
 - Den felles handelspolitikken
 - Skattlegging
- Den rådgivende prosedyre skal som generell regel anvendes på andre områder enn de ovennevnte. Prosedyren kan også kunne anvendes på områdene nevnt ovenfor i velbegrunnede tilfeller

Nærmere om undersøkelsesprosedyren:

- Undersøkelsesprosedyren er særlig ment å anvendes for gjennomføringsrettsaker med potensielt stor betydning
- Prosedyren skal sikre at Kommisjonen ikke vedtar gjennomføringsrettsaker som ikke har komiteens oppslutning, med unntak for eksepsjonelle tilfeller og i så fall for en avgrenset periode. Prosedyren introduserer noen viktige nyvinninger:
 - Dersom komiteen ikke er i stand til å fremme en kvalifisert flertallsvurdering, dvs. stemmer blankt, vil ikke Kommisjonen slik som tidligere være forpliktet til å vedta gjennomføringsrettsakten. Dette var tilfelle i forbindelse med GMO autorisasjoner, noe som ofte satte Kommisjonen i en vanskelig posisjon. Kommisjonen kan nå isteden foreta en revurdering av forslaget og legge det fram for komiteen på nytt. Dette gir Kommisjonen større fleksibilitet
 - Kommisjonens handlingsrom er begrenset i visse tilfelle når komiteen stemmer blankt. Den kan da ikke vedta gjennomføringsrettsaker innen skatt og

avgiftsspørsmål, finansielle tjenester og helse og sikkerhet. Kommisjonen kan heller ikke vedta gjennomføringsrettsakter når et simpelt flertall av komiteens medlemmer er i mot

Særlige unntaksbestemmelser, art. 7

Kommisjonen har i eksepsjonelle tilfeller mulighet til å vedta gjennomføringsrettsakter selv om komiteen har levert en negativ uttalelse. Dette gjelder når det anses påkrevd for å unngå vesentlige markedsforstyrrelser på landbruksområdet eller dersom EUs finansielle interesser er truet. Slike vedtak vil i så fall bare gjelde for en avgrenset periode. I slike tilfelle skal Kommisjonen umiddelbart informere ankeinstansen om vedtaket. Ankeinstansen uttaler seg ved kvalifisert flertall. Dersom ankeinstansen avgir negativ uttalelse skal Kommisjonen umiddelbart oppheve vedtaket. Dersom ankeinstansen er positiv eller ikke uttaler seg, skal vedtaket opprettholdes. For anti-dumping tiltak og mottiltak innen den felles handelspolitikken skal ankeinstansen avgi uttalelse ved simpelt flertall.

Felles bestemmelser for begge prosedyrer

For begge prosedyrer gjelder det at Kommisjonen består av en komité sammensatt av representanter for medlemsstatene med Kommisjonen som formann. Formannen deltar ikke i voteringer. Komiteen skal innkalles innen 14 dager etter at Kommisjonen har presentert sitt forslag for komiteen. Unntak fra denne fristen kan kun gis i tilfeller når det kan begrunnes ved særskilte behov.

Tidsfrist for behandling bestemmes av formannen i henhold til hvor mye saken haster. Tidsfrister skal være forholdsmessige og gi komiteens medlemmer nødvendig tid til å foreta sine vurderinger. Inntil komiteen formelt har avgitt uttalelse, kan individuelle komitémedlemmer fritt foreslå endringer. Formannen (Kommisjonen) kan også legge fram modifiserte versjoner av det opprinnelige forslaget. Formannen skal

tilstrebe å finne løsninger som kan få størst mulig oppslutning blant komiteens medlemmer.

Vedtak med umiddelbar anvendelse, art. 8

Kommisjonen kan - når det anses helt nødvendig med umiddelbare tiltak - vedta en gjennomføringsrettsakt uten forutgående komitébehandling. Et slikt vedtak vil kunne ha varighet inntil 6 måneder, så fremt ikke annet framgår i basisrettsakten. Kommisjonen skal senest innen 14 dager sende vedtaket til den relevante komité for uttalelse. I de tilfelle der undersøkelsesprosedyren anvendes og komiteen avgir en negativ uttalelse, skal Kommisjonen umiddelbart oppheve vedtaket.

Det gjelder særlige prosedyrer for anti-dumping eller mottiltak innen den felles handelspolitikken. Her kan Kommisjonen treffe midlertidige tiltak etter å ha konsultert komiteen – eller i ekstreme hastesaker – etter å ha informert medlemsstatene. I det siste tilfellet skal konsultasjoner finne sted senest 10 dager etter at tiltaket er notifisert til medlemsstatene.

Gjennomføringsrettsakter og komitologi – før og etter Lisboa-traktaten

Tidligere system: Art. 202 TEF	Dagens system: Art. 291 TEUV
Komitologibeslutning 1999/468/EF og 2006/512/EF vedtatt av Rådet alene	Komitologiforordning (EU) 182/2011 vedtatt av Rådet og EP gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyren
Rådgivende prosedyre	Rådgivende prosedyre videreføres uendret
4 prosedyrer hvor komiteen avgir uttalelse med kvalifisert flertall men ellers noe innbyrdes ulikheter: Forvaltningsprosedyre, Regulatorisk prosedyre, Regulatorisk prosedyre med kontroll, Beskyttelsesprosedyre	Undersøkellesprosedyre hvor komiteen avgir uttalelse med kvalifisert flertall
Forslaget til Rådet ved uenighet mellom Kommisjonen og komité	Forslaget til ankeinstans (de facto Rådet). Særlige prosedyrer for den felles handelspolitikken
Kommisjonen SKAL vedta sitt forslag dersom komiteen ikke avgir uttalelse	Fleksibilitet for Kommisjonen som KAN vedta sitt forslag dersom komiteen ikke avgir uttalelse
Rett til kontroll for EP under Regulatorisk prosedyre med kontroll (RPK) – 1 mnd	Rett til kontroll for EP og Rådet – ubegrenset i tid

Komitologi i praksis

Komiteenes virksomhet i 2009:

- 266 komiteer, 894 møter og 2091 komitéuttalelser
- Kommisjonen fattet 1888 vedtak (kommisjonsdirektiver, -forordninger eller -beslutninger)
- Det ble fattet flest vedtak innen den felles landbrukspolitikken (409) og helse- og forbrukerbeskyttelse, inkl. mattrygghet (249)
- Andre store sektorer er forskning (191) og næringspolitikk (108)
- I kun 10 tilfeller var komiteens uttalelse negativ til Kommisjonens forslag: landbruk (1) bistand (2) og mattrygghet (7)

Fra komiteer til permanente tilsynsorganer på finansområdet

På finansområdet er det fra 2010 etablert en todelt tilsynsstruktur på europeisk nivå, der de tidligere tilsynskomiteer innen bank, forsikring og verdipapirer er omgjort til permanente europeiske tilsyn. Disse består av et europeisk Risikoråd (European Systemic Risk Board, ESRB) og tre europeiske tilsynsmyndigheter for henholdsvis banknæringen (European Banking Authority, EBA), forsikrings- og arbeidspensjonsordninger (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) og verdipapirer og markeder (European Security and Markets Authority, ESMA). Gjennom EØS-avtalen vil Norge kunne ta del i arbeidet i de nye organene. EØS/EFTA-statene kan være observatører i tilsynsrådet (Board of supervisors), men vil ikke kunne delta i diskusjoner om enkeltelskaper med mindre det er av direkte interesse.

Gjennomføring av EU-lovgivning via samregulering (Co-regulation)

Gjennomføringen av basisrettsakter skjer i noen tilfeller i form av såkalt *samregulering* istedenfor formelt utfyllende regelverk. Samregulering er en kombinasjon av EU-lovgivning

og frivillig samarbeid med aktørene som er direkte berørt. Samregulering brukes i dag særlig for det indre marked på vareområdet og i noen grad på tjenesteområdet.

Innenfor de såkalt “ny metode direktivene” har henvisning til frivillige standarder siden tidlig på 1990-tallet erstattet detaljerte tekniske forskrifter (kommisjonsrettsakter) for produkter som skal selges i det indre marked. Det er i prinsippet frivillig å følge standardene, men produsenten må i så fall på annen måte kunne dokumentere at et produkt oppfyller de generelle krav til helse, miljø og sikkerhet som ny metode direktivene foreskriver. Tilslutning til europeiske standarder utarbeidet av standardiseringsorganisasjoner på mandat fra Kommisjonen gjør det enklere for en produsent å få godkjent sitt produkt.

10.2 Beslutningsprosessen på øvrige områder

EU har også et utstrakt samarbeid på områder der traktatene i mer begrenset grad gir EU-institusjonene myndighet, men hvor EU likevel har en viktig samordningsrolle, jf. kapittel 8. Dette gjelder for en rekke områder med berøringspunkter til det indre marked og dermed også EØS-samarbeidet. I tillegg gjelder dette for Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, FUSP og for deler av EUs øvrige samarbeid på det utenrikspolitiske området.

10.2.1 Den åpne koordineringsmetoden

Siden slutten av 1990-tallet har EU utviklet et tettere samarbeid på en rekke områder gjennom mer frivillig samordning som et supplement til det regelverksbaserte samarbeidet. Slik samordning skjer på ulike måter men går under samlebetegnelsen den åpne koordineringsmetoden (Open Method of Coordination, OMC). Metoden ble opprinnelig utviklet innenfor OECD-samarbeidet. Den baserer

seg på gjensidig læring og frivillig samordning, i motsetning til fellesskapsmetoden som er lovgivningsbasert.

Mens betegnelsen OMC på grunn av blandete erfaringer brukes i dag i mindre grad inngår likevel sentrale elementer av OMC i Europa 2020, som er EUs strategi for vekst, sysselsetting og styrket konkurransevne. Metoden står også sentralt i arbeidet med bedre samordning av den økonomiske politikken i EU i lys av krisen i Eurosonen.

OMC ble formelt introdusert av Det europeiske råd i 2000 gjennom lansering av Lisboa-strategien. Den hadde som målsetting å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige økonomi innen 2010. Elementer av den åpne koordineringsmetoden hadde da allerede blitt tatt i bruk i forbindelse med 1) EUs *generelle økonomiske retningslinjer* (Broad Economic Policy Guidelines) introdusert ved Maastricht (1993) som ledd i gjennomføringen av ØMU og 2) Den europeiske sysselsettingsstrategien som ble introdusert ved Amsterdam-traktaten (1999).

Lisboa-strategien innebar at bruken av metoden ble utvidet til en rekke andre politikkområder, som utdanning og opplæring, næringspolitikk, forskning og innovasjon. Dette er alle områder hvor lovgivningsmyndigheten og ikke minst økonomiske virkemidler i stor grad ligger på nasjonalt nivå, jf. kompetansekatalogen i kapittel 8.

Hovedelementene i OMC er:

- Det Europeiske råd blir enige om strategiske mål (eks Europa 2020)
- Rådet vedtar mer spesifikke, og ofte svært konkrete retningslinjer
- Deretter utarbeider hvert medlemsland sin egen nasjonale handlingsplan for å nå målene som settes i disse retningslinjene
- Kommisjonen er tett involvert, og fungerer som koordinator
- Valg av virkemidler foretas på nasjonalt nivå
- Sammenlikning av måloppnåelse, bla. ved bruk av statistiske indikatorer

Erfaringene med OMC

OMC har blitt kritisert for å være lite effektiv som styringsmetode. EUs manglende suksess med realisering av målsettingene av Lisboa-strategien tilskrives ofte manglende mulighet til formelle sanksjoner mot medlemsstater som ikke følger opp nasjonalt. Dette kan skyldes manglende vilje men også evne. Det OMC-baserte samarbeidet stiller store krav til administrativ kapasitet og en velfungerende forvaltning. For mange av de nye medlemsstatene er dette en stor utfordring.

I Europa 2020 og Europlusspakten legges det derfor særlig vekt på bruk av mekanismer som styrker muligheten for at medlemsstatene faktisk gjennomfører de nødvendige reformer og tiltak. Sentralt her står strammere nasjonal rapportering og uavhengig evaluering av nasjonale rapporter, kombinerings av bilaterale og multilaterale overvåkingsprosedyrer. Det legges

også vekt på tiltak for bygging av nødvendig administrativ kapasitet på nasjonalt nivå.

Eurolusspakten bygger på eksisterende instrumenter som Europa 2020, europeisk semester, integrerte retningslinjer og stabilitets- og vekstpakken. Pakten går samtidig et skritt videre bl.a. med en tidsplan for implementering hvor Kommisjonen er tiltenkt en viktig rapporteringsrolle. Kommisjonen vil også kunne fremme lovgivningsforslag på noen områder innenfor rammen av pakten. Et eksempel på dette er Kommisjonens forslag i mars 2011 til utvikling av en felles konsolidert skattebase, ev vedtatt under reglene for såkalt styrket samarbeid. Se avsnitt 10.2.2.

Den åpne koordineringsmetoden og fellesskapsmetoden – hovedforskjeller

	Den åpne koordinerings-metoden	Fellesskaps-metoden
Anvendelses-område	Brukes der EU har felles målsettinger definert i traktatene, men på områder der medlemsstatene har lovgivningsmyndigheten	Brukes der medlemsstatene har tildelt EU lovgivningsmyndighet
Instrumenter	“soft law”: retningslinjer, indikatorer, benchmarking, deling av beste praksis og gjensidig overvåking	Bindende EU-lovgivning i form av direktiver, forordninger mv
Gjennomføring	Frivillig uten formelle sanksjoner. Gjensidig overvåking, gruppepress og naming and shaming er ment skulle bidra til at medlemsstatene følger opp. Kommisjonen overvåker, men har få bindende sanksjonsmuligheter	Kommisjonen overvåker gjennomføring Brudd på EUs regelverk avgjøres av EU-domstolen
Viktige aktører	Rådet og Det europeiske råd. Kommisjonen i en rådgivende og koordinerende rolle EPs rolle er begrenset, men orienteres jevnlig og kan gi innspill EU-domstolen har ingen formell rolle	Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet samt EU-domstolen

Oversikten på forrige side illustrerer hovedforskjellen mellom OMC og fellesskapsmetoden. Det er imidlertid viktig å understreke at de to metodene ofte brukes i kombinasjon. EUs sektorovergrepene ”pakker” består for eksempel gjerne av en kombinasjon av regelverk og mer myke og mindre formelt forpliktende virkemidler. Det finnes videre mange eksempler på at EU utvikler sitt samarbeid gradvis på nye områder gjennom bruk av OMC og at det i neste fase videreutvikles med mer formelt forpliktende virkemidler. Det avgjørende i denne sammenheng er hvorvidt det finnes hjemmel i traktatene for det siste, jf. ”kompetansekatalogen” i kapittel 8.

10.2.2 Styrket samarbeid på nærmere definerte områder

Det er mulig for medlemsland som ønsker det å inngå et såkalt styrket samarbeid. Rammene for styrket samarbeid er nedfelt i art. 20 TEU og art. 326–334 TEUV. Avgjørelse om styrket samarbeid treffes av Rådet som en siste utvei, når en målsetting ikke kan nås innenfor rammen av en rimelig frist av EU som helhet. Styrket samarbeid forutsetter deltakelse av minst 9 medlemsstater. Alle medlemsstater kan delta i forhandlingene som leder opp til en beslutning, men kun de deltakende medlemsstater tar del i avstemningen i Rådet.

Styrket samarbeid kan både inneholde rettslige virkemidler og ikke-rettslige virkemidler. Det sistnevnte gjelder særlig innen FUSP. Styrket samarbeid ved bruk av rettslige virkemidler kan tas i bruk på alle områder med unntak av de områder hvor Den europeiske union har enekompetanse, jf. kapittel 8. Rettsakter som vedtas innenfor rammene av styrket samarbeid er kun bindende for de deltakende medlemsstater. Slike rettsakter betraktes ikke som gjeldende rett (acquis) som nye medlemsland må tilpasse seg gjennom medlemskapsforhandlingene.

Øvrige kriterier for styrket samarbeid, art. 326–334 TEUV

- Må være i tråd med traktatene og gjeldende EU-lovgivning
- Må ikke skade det indre marked eller den økonomiske, sosiale og territorielle samhörighet. Må ikke innebære en begrensning eller forskjellsbehandling i samhandelen mellom medlemsstatene eller virke konkurransesvridende
- Styrket samarbeid er åpent for alle medlemsstater, forutsatt at de oppfyller nærmere definerte betingelser

Beslutningsprosedyrer

Medlemsstater som ønsker å inngå styrket samarbeid på områder utenom FUSP, retter en anmodning til Kommisjonen. Kommisjonen kan så legge fram et forslag om forsterket samarbeid. Dersom den ikke gjør det, skal den gi de berørte medlemsstater en begrunnelse om hvorfor. For styrket samarbeid innen rammene av FUSP rettes en slik anmodning til Rådet ved Høyrepresentanten og til Kommisjonen. Høyrepresentanten avgir uttalelse om sammenhengen mellom det tiltenkte styrket samarbeid og FUSP. Kommisjonen uttaler seg tilsvarende om forholdet til EUs øvrige politikker. Anmodningen sendes også til Europaparlamentet til orientering.

Utgifter til styrket samarbeid, med unntak av institusjonenes administrasjonskostnader dekkes direkte av de deltakende medlemsstater – med mindre Rådet med enstemmighet etter høring av Europaparlamentet beslutter annet.

Eksempler på styrket samarbeid

Schengen-samarbeidet. For å delta i Schengen-samarbeidet må EUs medlemsstater gjennomgå særegne evalueringer og det finnes rekke særordninger også for land som er kvalifisert, men som av politiske årsaker ikke ønsker full deltakelse, jf. kapittel 4.

Økonomisk og monetær union. Full deltakelse i den økonomiske og monetære union, gjennom innføring av euro, er i utgangspunktet obligatorisk, men deltakelse krever oppfyllelse av spesielle krav. Det er videre egne bestemmelser for de medlemsstater som har euroen som valuta. Av de land som er kvalifisert, men som ikke deltar (Storbritannia, Danmark og Sverige), har kun Danmark og Storbritannia et formelt unntak i traktatene for innføring av euro. Sverige har juridisk sett kun en midlertidig dispensasjon fra ØMU, jf. art.139 TEUV, på linje med andre land som fortsatt ikke har innført euro.

Euroområdet består pr 2011 av 17 land. Av de landene som ble medlem av EU i 2004 er Malta, Kypros, Slovenia, Slovakia og Estland blitt medlemmer av euroområdet. De landene som har innført euro har også anledning til å styrke det økonomiske samarbeidet seg i mellom i henhold til art. 136 TEUV.

Europlusspakten. EUs konkurranseevnepakt og opprettelsen av den europeiske stabilitetsmekanismen som ble vedtatt i mars 2011, er nylige eksempler på hvordan EU utvikler styrket samarbeid når det oppstår kriser eller særlig krevende utfordringer. Pakten er inngått av eurosone-landene, men også medlemsland som ennå ikke har euroen som valuta kan delta på frivillig basis. Seks land – Bulgaria, Danmark, Latvia, Litauen, Polen og Romania – er med fra starten. Pakten, og alle dens elementer, baserer seg på at landene setter egne målsettinger som går lengre enn forpliktelsene under ØMU.

Den europeiske stabilitetsmekanisme (ESM). ESM, som forventes å tre i kraft i løpet av 2012, er arvtakeren etter de midlertidige ordningene EFSM og EFSF. EFSF ble opprettet som et selskap i Luxembourg med eurolandene som eiere på kontraktbasis siden det ikke var hjemmel i traktatene for en slik ordning. Vedtaket om etablering av ESM forutsatte en revisjon av art. 136 TEUV (se forøvrig kapittel 8). ESM skal

kunne tilby finansiell støtte til euroland, under strenge krav for å kunne sikre den finansielle stabiliteten til hele euroområdet.

EUs aksjoner innenfor rammen av den felles sikkerhets og forsvarspolitikken, CSDP gjennomføres ofte som et styrket samarbeid mellom noen medlemsstater. Danmark har dessuten unntak fra deltakelse i CSDP.

10.3 Beslutningsprosessen innen EUs eksterne relasjoner

EUs eksterne relasjoner omhandler et bredt spenn av områder fra handelspolitikk, bistandspolitikk, nabolikspolitikken, utvidelsespolitikken og den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP). Traktatene gir noen generelle prinsipper og bestemmelser for "EUs opptreden utad", men det er stor variasjon i rollefordeling og beslutningsprosessen mellom de ulike områdene.

Generelle prinsipper

EUs kompetanse på det utenrikspolitiske området er hjemlet i avsnitt V, art. 21–46 TEU og art. 205–222 TEUV. Art. 21–22 TEU omhandler generelle bestemmelser om EUs opptreden utad. Disse bygger på de prinsipper som har ligget til grunn for EUs opprettelse, utvikling og utvidelse, og som EU tilstreber å fremme i den øvrige verden, herunder demokrati, rettsstatsprinsippet, menneskerettighetene og respekt for grunnsetningene i FN-pakten og folkeretten. EU skal bestrebe seg på samarbeid med tredjeland og internasjonale organisasjoner som bygger på de nevnte prinsippene. EU skal fremme multilaterale løsninger på felles problemer og da særlig innenfor FN. Art. 23–46 TEU omhandler den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. De øvrige politikkområder som omfattes av EUs eksterne relasjoner er hjemlet i TEUV. Nedenfor følger en gjennomgang av beslutningsprosessen på ulike områdene. Beslutningsprosessen innen Den felles

utenriks- og sikkerhetspolitikken skiller seg vesentlig fra øvrige områder og blir behandlet til slutt.

10.3.1 Den felles handelspolitikken

Den felles handelspolitikken er hjemlet i art. 206–207 TEUV. De generelle rammene for gjennomføring vedtas som Europaparlaments- og rådsforordninger under den alminnelige lovgivningsprosedyren. Forhandlingsmandater gis Kommisjonen av Rådet på forslag fra Kommisjonen. Rådet og Kommisjonen har et felles ansvar for å sikre at forhandlinger skjer i samsvar med EUs øvrige politikk og regler. Forhandlingene føres av Kommisjonen i samråd med en komitologikomité. Kommisjonen rapporterer regelmessig til komiteen samt Europaparlamentet om utviklingen i forhandlingene.

Handelsavtaler inngås av Rådet med kvalifisert flertall. For avtaler om tjenester og intellektuelle rettigheter samt direkte utenlandske investeringer gjelder krav om enstemmighet, dersom avtalen omfatter bestemmelser der dette er påkrevd. Enstemmighetskravet gjelder også handel med kulturelle og audiovisuelle tjenester, når disse avtaler innebærer en risiko for at EUs språklige og kulturelle mangfold står i fare. Tilsvarende krav til enstemmighet gjelder også for handel med sosiale, utdannings- og helserelevante tjenester når det er risiko for at en avtale kan forstyrre medlemsstatenes ansvar for levering av slike tjenester.

10.3.2 Samarbeid med tredjeland og humanitær bistand

Samarbeidet med tredjeland og humanitær bistand er hjemlet i art. 208–214 TEUV. EUs felles politikk og medlemsstatenes politikk skal supplere og gjensidig styrke hverandre. Disse skal videre respektere forpliktelser og målsettinger innen for rammen av FN og andre ”kompetente internasjonale organisasjoner”. Tiltak for gjennomføring vedtas etter den

alminnelige lovgivningsprosedyren, herunder flerårige samarbeidsprogrammer med utviklingsland. Slike tiltak skal ikke berøre medlemslandenes kompetanse til å inngå avtaler i internasjonale organisasjoner. EU kan inngå samarbeidsavtaler med tredjeland og kompetente internasjonale organisasjoner som kan bidra til å oppnå EUs målsettinger på dette området. For å styrke komplementariteten og effektiviteten skal Den europeiske union og medlemsstatene bestrebe seg på å samordne innsatsen, herunder gjennom bidrag fra medlemsstatene til gjennomføring av EUs bistandsprogrammer. Kommisjonen kan ta ethvert passende initiativ for å fremme slik samordning.

EUs humanitære bistandsaktiviteter gjennomføres i overensstemmelse med prinsippene i folkeretten og prinsippene om nøytralitet, upartiskhet og ikke-forskjellsbehandling. Ellers gjelder de samme prinsipper som nevnt ovenfor.

10.3.3 Restriktive tiltak

Adgangen til å treffe restriktive tiltak overfor tredjeland er hjemlet i art. 215 TEUV. Dersom en avgjørelse vedtatt på grunnlag av kapittel 2, avsnitt V, TEU (Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk) tar sikte på å avbryte eller innskrenke de økonomiske forbindelser med tredjeland vedtar Rådet de nødvendige tiltak med kvalifisert flertall på grunnlag av felles forslag fra Høyrepresentanten og Kommisjonen. Rådet underretter Europaparlamentet om sitt vedtak.

10.3.4 Internasjonale avtaler

I henhold til art. 216–219 TEUV kan EU inngå avtaler med tredjeland og internasjonale organisasjoner i følgende tilfeller:

- Når det er spesifisert i traktatene
- Når det er nødvendig for å nå mål fastlagt i traktatene

- Når det er foreskrevet i en EU-rettsakt eller kan berøre felles EU-regler eller endre deres rekkevidde (EØS-avtalen er et eksempel på det siste)

Internasjonale avtaler er bindende for EUs institusjoner og medlemsstatene. EU kan inngå avtaler med tredjeland eller internasjonale organisasjoner der det etableres en assosiering med gjensidige rettigheter og forpliktelser, felles opptreden og særlige prosedyrer. EØS-avtalen er et eksempel på en slik avtale. Med forbehold for særlige bestemmelser for den felles handelspolitikken inngås avtaler mellom EU og tredjeland eller internasjonale organisasjoner etter følgende prosedyre: Rådet godkjenner innledningen av forhandlinger, vedtar forhandlingsdirektiver, bemyndiger undertegnelse og inngår avtalene. Kommisjonen, eller Høyrepresentanten, når avtalen utelukkende eller hovedsakelig angår FUSP, forelegger forslag for Rådet. Med mindre avtalen kun berører FUSP, vedtar Rådet sin avgjørelse etter Europaparlamentets godkjenning i følgende tilfeller:

- Assosieringsavtaler
- Avtale om tiltredelse av den europeiske konvensjon for beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter
- Avtaler hvor det etableres en særlig institusjonell ramme med samarbeidsprosedyrer (eks. EØS og Schengen-tilknytningsavtalen)
- Avtaler som har betydelige budsjettmessige virkninger for EU
- Avtaler som dekker områder hvor den alminnelige lovgivningsprosedyren eller - når det kreves godkjenning av Europaparlamentet - den særlige lovgivningsprosedyren anvendes. EØS-avtalen og våre avtaler med EU på justis- og innenriksområdet er eksempler på slike avtaler

Rådet treffer sitt vedtak etter høring av Europaparlamentet i øvrige tilfeller.

10.3.5 Forbindelser med internasjonale organisasjoner og tredjeland

EU skal til enhver tid samarbeide med FN, Europarådet, OECD og OSSE. Forøvrig skal EU ha passende forbindelser med øvrige internasjonale organisasjoner. Høyrepresentanten og Kommisjonen har et felles ansvar for gjennomføringen av disse bestemmelsene. EU er representert i tredjeland og ved internasjonale organisasjoner gjennom sine delegasjoner. De står under høyrepresentantens myndighet. Disse bestemmelsene er hjemlet i art. 220–221 TEUV.

10.3.6 Solidaritetsbestemmelse

I henhold til art. 222 TEUV skal EU og medlemsstatene handle i felleskap hvis en medlemsstat utsettes for et terrorangrep, naturkatastrofe eller menneskeskapt katastrofe. De nærmere regler for gjennomføring av bestemmelsen fastlegges av Rådet på felles forslag fra Kommisjonen og Høyrepresentanten. Når tiltaket har innvirkning på forsvarsområdet treffer Rådet avgjørelse på grunnlag av art. 31 TEU.

10.3.7 Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken

Nedenfor følger en oversikt over rollefordeling og beslutningsprosedyrer for FUSP. Norge har særlige samarbeidsordninger med EU på dette området. Det materielle innholdet i FUSP og det norske samarbeidet med EU er beskrevet nærmere i kapittel 4.

Prinsipper og målsettinger

Art. 23–41 TEU omhandler bestemmelsene om FUSP. I henhold til art. 24 omfatter EUs kompetanse alle utenrikspolitiske områder og alle spørsmål vedrørende EUs sikkerhet, herunder gradvis utforming av en felles forsvarspolitik, som kan føre til et felles forsvar. Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken skal bygge på gjensidig

politisk solidaritet og en stadig tettere samordning av medlemsstatenes opptreden.

Medlemsstatene skal aktivt og uforbeholdent støtte EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. De skal avstå fra enhver handling som strider imot EUs interesser, eller som kan skade dens effektivitet og rolle i internasjonale forbindelser. Rådet og Høyrepresentanten skal påse at disse prinsippene overholdes.

Sentrale aktører

I henhold til art. 26 TEU definerer Det europeiske råd EUs strategiske interesser og fastlegger mål og overordnede retningslinjer, herunder for spørsmål som berører forsvarsområdet. Dersom den internasjonale utviklingen krever det, innkaller presidenten for Det europeiske råd til ekstraordinært møte med sikte på å definere strategiske linjer for EUs politikk i forhold til denne utviklingen.

Rådet treffer nødvendige avgjørelser på bakgrunn av de generelle rammer fastlagt av Det europeiske råd. Rådet og Høyrepresentanten har ansvar for at EUs handlinger framstår som helhetlige og effektive. Høyrepresentanten har ansvar for gjennomføring med anvendelse av nasjonale midler og EUs midler.

Bestemmelsene om den felles sikkerhets- og forsvarspolitikken

Den felles sikkerhets- og forsvarspolitikken (Common Security and Defence Policy, CSDP) utgjør en integrert del av FUSP. CSDP sikrer EU operasjonell kapasitet sivilt og militært som kan anvendes for fredsbevarelse, konfliktforebygging og styrking av den internasjonale sikkerhet i tråd med FN-pakten. Utføring av slike oppgaver bygger på kapasiteter framskaffet av medlemsstatene. CSDP omfatter gradvis utforming av en felles forsvarspolitik. Denne vil føre til ett felles forsvar når Det europeiske råd ved enstemmighet bestemmer det.

Virkemidler og gjennomføring

De viktigste virkemidlene for FUSP er felles aksjoner og felles holdninger. Vedtak av lovgivningsmessige rettsakter er utelukket. Det europeiske råd treffer vedtak om de aksjoner som EU skal gjennomføre og de holdninger som EU skal innta. Rådet treffer avgjørelse med kvalifisert flertall, når det fastlegger en EU-aksjon eller EU-holdning på grunnlag av et vedtak i Det europeiske råd. Likeledes når Rådet skal treffe beslutning om det samme på oppfordring fra Høyrepresentanten etter en spesifikk anmodning fra DER. Kvalifisert flertall brukes også for utvelgelse av spesialutsendinger. I prosedyrespørsmål treffer Rådet avgjørelse med et flertall av medlemmenes stemmer.

Ved avstemninger kan et medlem av Rådet avholde seg fra å stemme ved å avgi en formell erklæring om dette. I så fall er ikke medlemmet forpliktet av vedtaket, men aksepterer samtidig at vedtaket forplikter EU. Dersom en tredjedel av Rådets medlemmer med minst en tredjedel av EUs befolkning avgir en slik erklæring, er vedtaket ikke fattet. Det europeiske råd kan med enstemmighet også utvide bruken av flertallsavgjørelser til nye områder.

De øvrige institusjoner og FUSP

Det europeiske råd og Rådet er de sentrale aktørene innen FUSP. Samtidig er både Kommisjonen og Europaparlamentet involvert i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken på ulike måter.

Kommisjonen. De sivile aspektene ved EUs operasjoner innen FUSP var tidligere under Kommisjonens ansvar. Dette ansvaret er nå overført til Høyrepresentanten med bistand fra EEAS. I den sammenheng er det viktig å understreke at Høyrepresentanten også handler på vegne av Kommisjonen som medlem/visepresident. Kommisjonen har videre en indirekte rolle gjennom ansvar for berørte politikkområder som utvidelse, bistand, naboskapspolitikken og den felles

handelspolitikken. EUs politikk på FUSP-området ses videre i økende grad i sammenheng med politikken på justis- og innenriksområdet. Dette bidrar også til å styrke Kommisjonen's stilling.

Europaparlamentet. Europaparlamentet har formelt sett en begrenset rolle i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. I henhold til art. 36 TEU, skal Høyrepresentanten regelmessig konsultere Parlamentet om hovedlinjer og grunnleggende valg og sikre at Parlamentets syn tas i betraktning. Parlamentet skal videre holdes informert om utviklingen av FUSP. Parlamentet kan stille spørsmål til Rådet og Høyrepresentanten knyttet til FUSP.

Selv om EPs formelle myndighet innen FUSP er begrenset, har Parlamentet samtidig mye av sin oppmerksomhet rettet mot dette området. Europaparlamentet har en egen komité for utenrikspolitiske spørsmål, AFET (Affaires étrangères). AFET med underkomiteer har til sammen 135 medlemmer. Til sammenligning har Parlamentets komité for det indre marked og forbrukerspørsmål - et område hvor EP er sidestilt med Rådet - kun 39 medlemmer.

Som for Kommisjonen utgjør EPs myndighet på tilstøtende politikkområder en viktig mulighet til innflytelse på FUSP-området. Opprettelsen av EEAS er illustrerende for hvordan EP – og da gjerne i allianse med Kommisjonen – arbeider for å øve innflytelse i utenrikspolitiske spørsmål. Den endelige organiseringen av EEAS ble besluttet av Rådet 26. juli 2010. I forkant av Rådets vedtak var det forhandlinger med Parlamentet og Kommisjonen. Både EP og Kommisjonen mente at Rådets forslag gikk for langt i retning av å overta saksområder under Kommisjonen's ansvar. Kommisjonen kunne her vise til sine etablerte traktatbeføyelser og at Lisboa-traktaten ikke var ment å innebære noen svekkelse av disse. En svekkelse av Kommisjonen's rolle ville dessuten bety mindre mulighet for EP til å føre politisk kontroll i utenrikspolitiske

spørsmål, en rettighet som er nedfelt i art. 14 (1) TEU. EP kunne også bruke sin godkjenningsmyndighet for EEAS sitt budsjett som forhandlingskort. Resultatene av forhandlingene ble nedfelt i en felles erklæring mellom Europaparlamentet, Høyrepresentanten, Kommisjonen og Rådet om EEAS 21. juni 2010. Det endelige rådsvedtaket reflekterer dette blant annet ved en rekke henvisninger til EPs rolle.

EU-domstolen. EU-domstolen har ingen kompetanse innen FUSP med unntak for kompetanse til å føre kontroll med overholdelse av art. 40 TEU og prøving av lovligheten av visse avgjørelser, jf. art. 275 TEUV.

11 EUs budsjett

Ansvaret for økonomiske og fordelingspolitiske virkemidler i EU ligger i stor grad på nasjonalt nivå. Det er en viktig årsak til at EUs budsjett i prosent av totale offentlige utgifter i EU er relativt beskjedent. I absolutte termer utgjør EUs budsjett likevel betydelige midler. Det understrekes i den forbindelse at den europeiske stabilitetsmekanisme for Euroområdet finansieres over nasjonale budsjetter. Nedenfor gis det en beskrivelse av de mest sentrale elementene knyttet til finansiering, beslutningsprosess og viktige satsingsområder.

Finansiering av budsjettet

EUs aktiviteter finansieres hovedsakelig ved såkalte egne midler (own resources) med hjemmel i art. 311 TEUV. Maksimalnivået settes i en forordning som må vedtas av Rådet ved enstemmighet. Parlamentet kan foreslå endringer i medlemsstatenes obligatoriske bidrag som følger av art. 314 TEUV eller rettsakter vedtatt med hjemmel i den. Det nåværende taket på de obligatoriske bidragene er fastsatt til 1,23 % av EUs totale Bruttonasjonalinntekt (BNI). De resterende 1 % av budsjettet kommer fra beskatning av de ansatte i EU-institusjonene, bøter for brudd på EUs konkurranseregler og bidrag fra ikke-medlemsland til deltakelse i EUs programmer.

De egne midlene består av tre elementer:

- Tollavgifter på import fra land utenfor EU og sukkeravgifter. Medlemslandene beholder 25 % for å dekke kostnader ved innkreving
- Merverdiavgift - beregnet til 14 milliarder euro i 2011
- Obligatoriske bidrag fra medlemslandene som i 2010 utgjorde 92,7 milliarder euro

Langtidsbudsjettet (Multi-annual Financial Framework)

De overordnede økonomiske rammer for EUs budsjett settes for en periode på 7 år gjennom en avtale mellom Parlamentet, Rådet og Kommisjonen. Det vedtatte langtidsbudsjettet angir maksimalbeløpene som Kommisjonen kan inngå forpliktelser for (commitments appropriations) og utbetale (payments appropriations) innen den enkelte budsjettkategori (se nedenfor) i det enkelte år. I EUs langtidsbudsjett for 2007–2013 har Kommisjonen anledning til å inngå forpliktelser for om lag 864 milliarder euro og å utbetale om lag 821 milliarder euro. Dette tilsvarer henholdsvis 1,048 % og 1,00 % av EU-27 BNI). De årlige utbetalingene må aldri overskride taket på egne ressurser.

Langtidsbudsjettet for 2007–2013 er inndelt i 6 kategorier:

- Bærekraftig vekst:
 - Konkurranssevne for vekst og sysselsetting (16 %)
 - Utjevning for vekst og sysselsetting (35,6 %)
- Bevaring og forvaltning av naturressurser inkludert landbruk (43 %)
- Frihet, sikkerhet og rettferdighet (0,8 %)
 - Medborgerskap: (0,5 %)
- EU som global partner (5,7 %)
- Administrasjon (5,8 %)
- Kompensasjon for Bulgaria og Romania: (0,1 %)

Det årlige budsjettet

På bakgrunn av de vedtatte rammene i langtidsbudsjettet legger Kommisjonen fram forslag til årlig budsjett som vedtas av Europaparlamentet og Rådet. Kommisjonen legger fram sitt foreløpige forslag i april/mai hvert år og det endelige vedtaket i Parlamentet og Rådet fattes i november/desember.

Kommisjonen har ansvaret for å forvalte det endelige budsjettet. For 2011 utgjorde forpliktelsene 141,9 milliarder euro (1,13 % av EU-27 BNI) og betalingene 126,5 milliarder euro (1,01 % av EU-27 BNI).

Historisk har det meste av budsjettet vært konsentrert rundt et relativt avgrenset antall politikkområder. Landbrukspolitikken i EU har tradisjonelt lagt beslag på store deler av budsjettet. I 1965 utgjorde landsbruksstøtten 37,5 % og økte til 70,8 % i 1985. Den direkte støtten til landbruksproduksjon vil være i underkant av 35 % i 2013 samtidig som støtten til bygdeutvikling vil øke.

Langtidsbudsjettet for perioden 2014–2020

Kommisjonen la i juni 2011 fram forslag til nytt langtidsbudsjett for perioden 2014–2020. Forslaget har en total ramme på 1025 milliarder euro (1,05 % av EU-27 BNI) for 7-årsperioden. Forslaget vil bli behandlet av Europaparlamentet og Rådet i 2012 og 2013.

Kronologisk oversikt over utviklingen av EFTA, EF/EU og EØS

1950

9. mai legger den franske utenriksministeren, Robert Schuman, fram sin erklæring (som er inspirert av Jean Monnet) om et kull- og stålfellesskap i Vest-Europa.

1951

18. april blir Traktaten om Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF) undertegnet av Belgia, Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrike, Italia, Luxembourg og Nederland.

1952

23. juli trer Traktaten om Det europeiske kull- og stålfellesskapet i kraft.

1957

25. mars undertegner de samme seks statene som opprettet Det europeiske kull- og stålfellesskap, traktatene om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC) og Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM).

1958

1. januar trer begge traktatene i kraft.

1960

4. januar blir overenskomsten om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA) undertegnet av Danmark, Norge, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Østerrike. Traktaten trer i kraft 3. mai. Finland assosieres fra 1961 og blir fullt medlem i 1986, Island blir medlem i 1970 og Liechtenstein i 1991.

1961

Danmark, Irland, Norge og Storbritannia søker om medlemskap i EF første gang.

1962

1. juli etablerer EF en felles landbrukspolitikk.

1965

1. april undertegnes fusjonstraktaten om opprettelse av et felles Råd og en felles Kommissjon for de tre fellesskap (EKSF, EØF og EURATOM).

1967

1. juli trer fusjonstraktaten i kraft.

Danmark, Irland, Norge og Storbritannia søker om medlemskap i EF for annen gang.

1968

1. juli fullføres opprettelsen av en tollunion i EF. All toll på handelen mellom de seks landene fjernes, samtidig som det fastsettes felles tollsatser overfor tredjeland.

1970

22. april får EF sine egne midler basert på tollavgifter, importavgifter på landbruksvarer og 1 % av merverdiavgiftsgrunnlaget i medlemslandene.

30. juni åpner EF for nye medlemmer, og forhandlinger åpnes med Danmark, Irland, Norge og Storbritannia.

1972

22. januar avsluttes medlemskapsforhandlingene. Danmark, Irland og Storbritannia ratifiserer traktaten, mens Norge sier nei i en rådgivende folkeavstemning 25. september.

1973

1. januar blir Danmark, Irland og Storbritannia medlemmer i EF.

Norges frihandelsavtale med EF blir sluttforhandlet og trer i kraft 1. juli.

1974

9.-10. desember formaliserer EF-landene sine toppmøter under navnet Det europeiske råd. Stats- eller regjeringssjefene møtes minst to ganger i året for å trekke opp de generelle retningslinjene for det videre samarbeidet.

1975

12. juni søker Hellas om medlemskap i EF.

1977

28. mars søker Portugal og 28. juli søker Spania om medlemskap i EF.

1979

13. mars oppretter EF-landene Det europeiske monetære system (EMS) for å bidra til stabile valutakurser mellom EF-valutaene. Den europeiske valutaenhet, ECU (European Currency Unit), etableres som felles intern valutaenhet. 7.-10. juni gjennomføres det første direktevalget til Europaparlamentet.

1981

1. januar blir Hellas medlem av EF.

1985

EF vedtar målsettingene i hvitboken om ”opprettelsen av det indre marked” innen utgangen av 1992.

1986

1. januar blir Portugal og Spania medlemmer i EF. Schengenavtalen inngås mellom de seks opprinnelige medlemmene i EF, Italia, Frankrike, Vest-Tyskland og Benelux-landene

1987

Enhetsakten trer i kraft.

1989

14.-15. mars blir EFTA- og EF-landene enige om å forhandle om opprettelsen av et felles økonomisk samarbeidsområde (EØS). 17. juli søker Østerrike om medlemskap i EF.

1990

29. juni innledes EØS-forhandlingene.
14. desember starter EF under Det europeiske råds møte i Roma to parallelle regjeringskonferanser om opprettelsen av den politiske- og den økonomiske og monetære union.

1991

1. juli søker Sverige om medlemskap i EF.
21. oktober avtales opprettelsen av Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS).
9.-10. desember avsluttes arbeidet med unionsplanene i Maastricht.

1992

7. februar undertegnes Maastricht-avtalen.
14. februar avsluttes EØS-forhandlingene.
18. mars søker Finland om medlemskap i EF.
2. mai undertegnes EØS-avtalen i Porto i Portugal og legges fram for godkjenning i parlamentet i de 19 landene og i Europaparlamentet.
26. mai søker Sveits om medlemskap i EF.
25. november søker Norge om medlemskap i EF.

1993

1. januar trer EFs indre marked i kraft.
1. november trer Maastricht-avtalen om Den europeiske union i kraft. Schengen-samarbeidet innlemmes formelt i EU-samarbeidet

1994

1. januar trer EØS-avtalen i kraft.

I mars og april søker Ungarn og Polen om medlemskap i Den europeiske union.

12. april avsluttes medlemskapsforhandlingene med Norge.

12. juni sier Østerrike ja til EU-medlemskap etter en rådgivende folkeavstemning.

24. juni undertegner søkerlandene tiltredelsestraktaten i forbindelse med Det europeiske råds møte på Korfu.

16. oktober sier Finland ja til medlemskap etter en rådgivende folkeavstemning.

13. november sier Sverige ja til medlemskap etter en rådgivende folkeavstemning.

28. november sier Norge nei til medlemskap etter en rådgivende folkeavstemning.

1995

1. januar blir Østerrike, Finland og Sverige medlemmer av EU.

26. mars trer Schengen-avtalen i kraft mellom Belgia, Frankrike, Tyskland, Luxembourg, Nederland, Portugal og Spania.

9. april blir Liechtenstein med i EØS.

10. april undertegner Østerrike Schengen-avtalen.

11. og 27. juni søker Romania og Slovenia om medlemskap i EU.

12. oktober søker Latvia om medlemskap i EU.

28. november søker Estland om medlemskap i EU.

1996

Mars: Regjeringskonferansen som leder til Amsterdam-traktaten starter

19. desember: Island og Norge undertegner samarbeidsavtalen med Schengen-landene.

1999

Amsterdam-traktaten trer i kraft. Euroen innføres som felles valuta i 12 EU-land. Fram til 2002 kun som finansielt transaksjonsmiddel med faste vekslingskurser mellom de 12 nasjonale valutaene. Den europeiske sentralbank, ESB i Frankfurt, får ansvaret for pengepolitikken i de 12 EU-landene (eurosonen).

2000

Nice-traktaten blir undertegnet av stats- og regjeringssjefene i EU. Den trådte i kraft i 2003.

2002

Euroen innføres som felles mynt og betalingsmiddel i 12 EU-land, samtidig som de nasjonale myntenhetene tas ut av bruk ved utgangen av februar 2002.

1. mars: EUs konvent under ledelse av Valéry Giscard d'Estaing begynner sitt arbeid.

Juli: Traktaten om Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF) utløper.

2003

Juni: Konventet legger fram forslag til grunnlovstraktat for stats- og regjeringssjefene i EU

2004

18. juni 2004 ble Det europeiske råd enige om en grunnlovstraktat basert på forslaget fra Konventet. Den endelige grunnlovstraktaten ble signert i Roma 29. oktober 2004.

2005

Frankrike og Nederland forkaster grunnlovstraktaten gjennom folkeavstemninger.

Kroatia og Tyrkia åpner medlemskapsforhandlinger med EU

2007

1. januar: Slovenia oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU og innfører euro. Bulgaria og Romania blir medlemmer i EU.

Juni: 18 medlemsland har ratifisert forfatningstraktaten, men Det europeiske råd velger å forkaste den og blir isteden enig om et mandat for en ”reformtraktat” som ivaretar en rekke elementer fra Grunnlovstraktaten.

Oktober: Reformtraktaten (Lisboa-traktaten) undertegnes av Det europeiske råd Lisboa.

2008

Januar: Malta og Kypros oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU og innfører euro

2009

9. desember: Lisboa-traktaten trår i kraft.

2011

Januar: Estland oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU og innfører euro.

Juni: Kroatia slutfører medlemskapsforhandlinger med EU samtidig som Island innleder medlemskapsforhandlinger.

Vedlegg:

**RETNINGSLINJER FOR
DEPARTEMENTENES ARBEID
MED EØS- OG SCHENGEN-
SAKER**

De til enhver tid oppdaterte retningslinjene vil
ligge på www.notatbasen.no

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	209
2.	Ansvars- og oppgavedeling på politisk og administrativt nivå	210
2.1	Regjeringen	210
2.2	Koordineringsutvalgene for EØS-saker og justis- og innenrikssaker	211
2.3	Spesialutvalg for EØS-saker	212
2.4	Spesialutvalg for justis- og innenrikssaker	214
3.	Beslutningsprosessen for EØS-saker	215
3.1	EØS-notater.....	215
3.1.1	Generelt.....	215
3.1.2	Nærmere om notatene	217
3.1.3	Skriftlig informasjon til Stortinget.....	219
3.1.4	Offentlighet.....	219
3.2	Forfatningsrettslige krav knyttet til EØS- komitébeslutninger – EØS-avtalens artikkel 103.....	219
3.2.1	Frister for gjennomføring.....	219
3.2.2	Grunnloven § 26 annet ledd – Stortingets samtykke ...	220
3.3	Høring	223
4.	Beslutningsprosessen for Schengen-saker	224
4.1	Schengen-notater.....	224
4.1.1	Generelt.....	224
4.1.2	Skriftlig informasjon til Stortinget.....	224
4.1.3	Offentlighet.....	225
4.2	Forfatningsrettslige krav knyttet til godtakelse av nye Schengen-relevante rettsakter og tiltak	225
4.2.1	Frister for underretning	225
4.2.2	Departementsvedtak.....	226
4.2.3	Statsrådsbehandling	227
4.2.4	Stortingsbehandling	227
4.2.5	Frister for gjennomføring av forfatningsrettslige krav.	227
5.	Konsultasjoner med Stortinget om EU/EØS-saker	229
5.1	Europautvalget	229
5.2	Skriftlig informasjon til Europautvalget	230
5.3	Møtene i Europautvalget og øvrig kontakt med Stortinget.....	231

5.4	Offentlig informasjon om EU/EØS-arbeidet.....	232
6.	Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett	232
6.1	Frister	232
6.2	Forberedelser.....	233
6.3	Melding om gjennomføring	234
7.	Behandling av saker i forhold til EFTAs overvåkningsorgan, EFTA-domstolen og EU-domstolen	234
7.1	Oppfølging av saker mellom Norge og ESA	234
7.1.1	Åpningsbrev	234
7.1.2	Grunngitt uttalelse.....	235
7.1.3	Kontakt mellom Norge og ESA i saker om offentlig støtte	235
7.2	Norske saker for EFTA-domstolen	236
7.3	Oppfølging av andre saker for EFTA-domstolen og EØS-relevante saker for EU-domstolen.....	237
7.3.1	Prejudisielle saker	237
7.3.2	Andre saker	237
	Vedlegg I - Mal for saksinformasjon i EØS-notater.....	238
	Vedlegg II - Mal for saksinformasjon i Schengen-notater	241
	Vedlegg III - Veiledning for saksbehandlingen i forbindelse med skriftlige innlegg i saker for EU- og EFTA-domstolene	243
	Vedlegg IV - Råd for uformell dialog med EFTAs overvåkningsorgan ESA.....	249
	Vedlegg V - Forslag til dagsorden-mal til EØS-spesialutvalgsmøter	254
	Vedlegg VI - Oversikt over nyttige publikasjoner og internettadresser	255

OM DEPARTEMENTENES ARBEID MED EØS- OG SCHENGEN-SAKER

1. Innledning

EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Som ledd i oppfølgingen av Regjeringens europapolitikk er det besluttet å justere gjeldende retningslinjer for departementenes arbeid med EØS-saker. Schengen-avtalen trådte kraft 26. juni 2000. Retningslinjene for EØS- og Schengen-saker publiseres samlet.

St.meld. nr. 23 (2005-2006) om gjennomføring av europapolitikken omhandler bl.a. konkrete forslag når det gjelder tydelige og tidlige politiske prioriteringer, samordning og utnytting av mulighetene, gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene, kompetanseløft og økt åpenhet og dialog.

Det er en målsetting at Norge på en målrettet måte skal søke å påvirke EUs beslutningsprosesser. Påvirkningen kan skje ved deltakelse i komiteer og ekspertgrupper, ved innspill til Kommisjonen, innspill til Europaparlamentet og ved kontakt med og innspill til nordiske eller andre europeiske kolleger.

Det utarbeides et samlet arbeidsprogram for EØS, justis- og innenrikssaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette skal være et verktøy i arbeidet med å fremme norske interesser overfor EUs organer og medlemsland. Det skal oppdateres årlig og oversendes Stortinget til informasjon.

Departementenes strategiplaner for EU/EØS-arbeidet skal utfylle arbeidsprogrammet. De skal rette fokus mot den betydning europaarbeidet har og sikre høy prioritet og oppmerksomhet til dette arbeidet. Kompetansebygging må stå sentralt og gis prioritet. Kunnskap er nøkkelen til å utnytte de mulighetene som finnes.

Utfyllende informasjon om EU/EØS-arbeidet i Norge, EFTA og beslutningsprosessen i EU finnes i ”EU/EØS-håndboken” utgitt av Utenriksdepartementet. Oversikt over nyttige publikasjoner og internettsadresser er gitt i vedlegg VI.

2. Ansvars- og oppgavedeling på politisk og administrativt nivå

Ansvarsdelingen mellom departementene og den enkelte statsråds politiske og konstitusjonelle ansvar innenfor sitt fagområde gjelder også i EØS- og Schengen-saker. Statsrådene er ansvarlige for arbeidet med saksforberedelse, utforming av norske posisjoner og gjennomføring av beslutninger fattet i EØS- og Schengen-organene.

Utenriksdepartementet har et særlig ansvar for samordning av norske synspunkter som fremmes i internasjonale fora, og et overordnet ansvar for Norges folkerettslige forpliktelser. Finansdepartementets ansvar som budsjett- og økonomikoordinerende departement gjelder også i EØS- og Schengen-saker. Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for generelle lovtekniske spørsmål ved gjennomføring av rettsakter.

Koordineringen av Regjeringens politikk vil finne sted på flere plan: På politisk nivå i Regjeringen og i et statssekretærutvalg for justis- og innenrikssaker, på høyt administrativt nivå i koordineringsutvalgene for henholdsvis EØS-saker og for justis- og innenrikssaker, og på faglig nivå i spesialutvalgene.

2.1 Regjeringen

Alle viktige saker om norske holdninger til EØS-avtalen og Schengen-avtalen skal drøftes i Regjeringen. Sakene fremmes for Regjeringen i form av regjeringsnotater. Utforming og behandling av disse er beskrevet i retningslinjene ”Om r-konferanser. Forberedelse av saker til

regjeringskonferanse”, Statsministerens kontor, februar 2010.

Regjeringsnotater om saker til behandling i EØS-beslutningssystemet eller gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett, eller saker som berører sentrale EU/EØS-relaterte spørsmål, skal på ordinær måte forelegges utenriksministeren og berørte statsråder. Det samme er tilfellet for Schengen-relevante saker til behandling i Schengen-fellesorganet.

I samsvar med rutiner ved fremleggelse av regjeringsnotater, skal det fremgå av EU/EØS-relaterte notater at de er forelagt utenriksministeren, samt eventuelle merknader som er gitt. I saker av prinsipiell betydning skal utenriksministeren normalt stå som medutsteder.

I henhold til retningslinjene for forberedelse av saker til regjeringskonferanse og utredningsinstruksen skal alle saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, forelegges finansministeren. Dette gjelder dersom saken kan medføre utvidelse av budsjetttrammene, reduksjon av inntekter, vesentlige omfordelinger innen budsjetttrammene, vesentlige organisatoriske endringer i statsforvaltningen eller større samfunnsøkonomiske konsekvenser. Merknader fra finansministeren skal som vanlig inngå i regjeringsnotatet.

2.2 Koordineringsutvalgene for EØS-saker og justis- og innenrikssaker

Koordineringsutvalgene møtes etter den rytme som er nødvendig for løpende oversikt og samordning.

Koordineringsutvalget for EØS-saker møter som hovedregel fredagen før møtene i EØS-komiteen. UD har ledelses- og sekretariatsansvar for koordinerings-utvalget.

Departementenes representanter utvelges på høyt embetsnivå.

Uavklarte spørsmål i koordineringsutvalgene og andre saker som krever regjeringsbehandling, legges frem for Regjeringen av ansvarlig statsråd.

2.3 Spesialutvalg for EØS-saker

Antall spesialutvalg og sammensetning vurderes i lys av saksområdene som er dekket av EØS-samarbeidet. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i samtlige spesialutvalg. Ansvarlig departement for det enkelte spesialutvalg plikter å sørge for at andre departementer/underliggende etater som er nødvendig for å sikre en forsvarlig saksgang, deltar i spesialutvalget. Det må i tillegg etableres rutiner overfor departementer som berøres av enkeltsaker, slik at disse kan delta i spesialutvalgene på ad hoc-basis.

Medlemmer av spesialutvalgene har ansvaret for å bringe sine saker inn for de aktuelle spesialutvalgene på et tidligst mulig tidspunkt. Det ansvarlige departement i en sak skal ved hjelp av spesialutvalgene sikre at alle sider ved en sak blir belyst. Det enkelte departement kan ved behov benytte seg av EØS-referansegrupper for å innhente synspunkter fra kommunalt/regionalt nivå, arbeidslivets parter, ulike interesserorganisasjoner og NGOer mv.

Spesialutvalgene diskuterer og avklarer forslag til norske standpunkter og forhandlingsposisjoner i EØS-samarbeidet. Alle faste medlemmer av spesialutvalgene kan ved behov anmode spesialutvalgets leder om å innkalle til møte. Ledelses- og sekretariatsansvar for det enkelte spesialutvalg ligger i det departement som har det forvaltningsmessige hovedansvar for utvalgets arbeidsområde. Det innebærer:

- Møteinnkallelse (se forslag til mal i vedlegg V), møteledelse og utarbeidelse av møtereferater.
- Utarbeidelse av EØS-notater som behandles i spesialutvalget. Siktemålet med EØS-notatene er å sikre løpende oppdatering av sakens innhold og status i

beslutningsprosessen, norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge.

For hver gang EØS-notatene endrer status, bør de som hovedregel behandles i spesialutvalget. Hvis de har hastekarakter eller ikke anses å være av stor betydning, kan de behandles ved skriftlig prosedyre¹. Når hovedansvaret for sakene ligger i et annet departement enn det som leder og har sekretariatsansvaret, skal ansvaret for å utarbeide EØS-notat ligge hos saksansvarlig departement. Normalt skal ansvarlig departement gjennom behandlingen i spesialutvalget klargjøre om saken krever regjeringsbehandling. Det vurderes individuelt avhengig av sakens karakter, politiske sensitivitet, økonomiske konsekvenser m.m.

Spesialutvalgene møtes regelmessig etter den rytme som er nødvendig for å kunne vurdere og fremme norske posisjoner til EØS-relevante forslag som er under utarbeidelse eller er fremsatt av Kommisjonen, og til vedtatte EØS-relevante rettsakter. Spesialutvalgene bør normalt møtes minst to ganger i året for å sikre den nødvendige kontinuitet og flyt i saksgangen. Ved behov kan spesialutvalget oppnevne arbeidsgrupper som skal følge opp spesielt omfattende og arbeidskrevende saker.

Spesialutvalgene kan også brukes til å gi mer generelle orienteringer om EØS-relevante prosesser i EU. Når EU legger frem overordnede pakker/strategier som berører flere departementers saksområder, bør det finne sted en nærmere koordinering mellom de berørte spesialutvalgene med sikte på en helhetlig tilnærming. For saker med høy politisk

¹ For visse rettsakter på enkelte områder (eks. veterinær, legemiddel, matsikkerhet og handelsforenkling) benyttes en forenklet prosedyre.

betydning og/eller som berører viktige nasjonale interesser, bør det utarbeides egne strateginotater for hvordan det videre arbeidet nasjonalt og overfor EU skal følges opp.

2.4 Spesialutvalg for justis- og innenriksaker

I. Utvalgets sammensetning

Spesialutvalget følger det konstitusjonelle ansvaret for sakene som skal behandles. Etter at ansvaret for innvandringsaker ble overført fra Arbeidsdepartementet til Justisdepartementet, er det bare ett spesialutvalg for justis- og innenriksaker. Ledelses- og sekretariatsansvaret ligger nå i Justis- og beredskapsdepartementet.

Utvalget består fast av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet som deltar i behandlingen av Schengen-saker. Representanter fra andre departementer kan inviteres ved behov. I tillegg kan EU-delegasjonen delta med justisråd og/eller migrasjonsråd. Representanter for underliggende etater kan inviteres etter behov.

Statsministerens kontor og Finansdepartementet har møterett i spesialutvalget. De kan ved behov anmode spesialutvalgets leder om å innkalle til møte.

Spesialutvalget møtes etter den rytme som er nødvendig for å kunne vurdere og fremme norske posisjoner til Schengen-relevante forslag som forberedes eller er under arbeid i EU-systemet.

II. Utvalgets oppgaver

Det fagansvarlige departement skal ved hjelp av spesialutvalget sikre at alle sider ved en sak blir belyst. På møtene skal det utveksles informasjon om saker som forberedes, er fremlagt eller er under behandling i EU-systemet, og som kan berøre Norges forhold til EU. Dette gjelder særlig utkast til rettsakter som nylig er eller snarlig

ventes å bli lagt frem til diskusjon i Fellesorganet, samt spørsmål som knytter seg til notifisering og gjennomføring i Norge av vedtatte rettsakter.

Opprettelsen av spesialutvalg medfører ingen endring i departementenes konstitusjonelle ansvar. På bakgrunn av behandling i fagansvarlig departement skal utvalget søke å tilrettelegge norske posisjoner. Forslag til norsk posisjon skal utarbeides i hver enkelt sak og ligge til grunn for spesialutvalgets diskusjoner. Posisjonene skal nedfelles i Schengen-notater. Leder av spesialutvalget er ansvarlig for utarbeidelse, oppdatering og fordeling av Schengen-notatene.

Dersom det er uenighet i spesialutvalget om norske posisjoner på forslag til nye Schengen-relevante rettsakter, skal saken normalt fremlegges for Koordineringsutvalget for justis- og innenriksaker. Det samme gjelder for saker av politisk betydning.

Møter i spesialutvalget vil ikke erstatte nødvendige formøter til møter i Rådets arbeidsgrupper. Schengen-notatene vil imidlertid være et viktig grunnlag for den løpende utarbeidelsen av mer detaljerte norske posisjoner. Spesialutvalget kan ved behov innhente synspunkter fra berørte eksterne aktører, for eksempel gjennom møter med referansegrupper.

3. Beslutningsprosessen for EØS-saker

3.1 EØS-notater

3.1.1 Generelt

Ansvarlig departement utarbeider EØS-notater i samråd med det relevante spesialutvalg. Siktemålet med EØS-notatene er å sikre løpende oppdatering av sakenes innhold og status i beslutningsprosessen, norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge.

Arbeidet med et EØS-notat er inndelt i fire faser, hvor notatets navn og innhold endres på sentrale stadier i beslutningsprosessen:

Trinn 1 – EØS-faktanotat

Trinn 2 – EØS-foreløpig posisjonsnotat

Trinn 3 – EØS-posisjonsnotat

Trinn 4 – EØS-gjennomføringsnotat

For visse rettsakter på enkelte områder (eks. veterinær, legemiddel, samferdsel) benyttes en forenklet prosedyre.

EØS-notatene skal opprettes i EØS-notatbasen (<https://www.notatbasen.no>).

Avhengig av hvilket trinn man befinner seg på i beslutningsprosessen, skal EØS-notatet beskrive sakens innhold, beslutningsprosessen i EU og i Norge, gjeldende norsk regelverk og politikk samt rettslige, økonomiske og administrative konsekvenser. Notatet må tilpasses sakens viktighet og kompleksitet.

Når det foretas høringer, jf. pkt. 3.3, skal notatet inneholde informasjon om dette. Eventuelle nødvendige lov- og forskriftsendringer og de viktigste samfunnsmessige konsekvensene må omtales. Det er viktig at høringsuttalelser, norske kommentarer til EU-systemet og informasjon om deltakelse i komiteer/arbeidsgrupper i EU synliggjøres og dokumenteres ved at de nedfelles i EØS-notatene. Notatet bør også, der det er relevant, omtale sakens stilling i forhold til annet internasjonalt regelverk, særlig WTO-regelverket. Det bør så langt mulig omtale relevante EU-lands syn i saken. Notatet skal konkludere med departementets vurdering og tilråding til norsk posisjon. Dersom det er uenighet mellom departementene om tilrådingen i en sak, skal dette fremgå av notatet (jf. vedlegg I – mal for saksinformasjon i EØS-notater).

Under arbeidet med å fastlegge norsk posisjon benyttes ved behov uformelle kontakter med fagansvarlige myndigheter i andre land, med sikte på å avdekke felles interesser eller uenighet på et tidlig tidspunkt.

3.1.2 Nærmere om notatene

Utgangspunktet er at EØS-notatene knyttes til saker hvor det ventes forslag til rettsaker. Departementene bør imidlertid også utforme EØS-notater til mer overordnede prosesser som med stor sannsynlighet vil resultere i EØS-relevante regelverksforslag, som f.eks. ”grønnbøker” og ”hvitbøker”.

Et EØS-faktanotat utarbeides så tidlig som mulig etter at man har fått kjennskap til at Kommisjonen forbereder forslag til EØS-relevante rettsaker. Slike forslag drøftes gjerne i Kommisjonens arbeidsgrupper, hvor Norge ofte er representert. Forslag fremkommer også i handlings-planer, strategier og programmer. Større reformer drøftes ofte i Kommisjonens ”grønnbøker” og ”hvitbøker”, jf. pkt. 3.3. For store program som faller under EØS-avtalens protokoll 31, kan det utarbeides meddelelser eller arrangeres høringer, uten at dette gjelder generelt.

Det kan utarbeides et felles EØS-notat for flere forslag til rettsaker på samme emneområde dersom de har nær sammenheng med hverandre, og dette ikke medfører vesentlige forsinkelser i utarbeidelsen av notatet for ett eller flere av forslagene.

EØS-foreløpig posisjonsnotat utarbeides straks formelt forslag er utarbeidet av Kommisjonen. Fagmyndighetene følger opp viktige forslag når de er til behandling i Rådet og Europaparlamentet, bl.a. gjennom bruk av kontakter i EU-lands fagmyndigheter og kontakt med landenes representasjoner, samt Rådssekretariatet og Europaparlamentet via fagrådene ved EU-delegasjonen i Brussel.

Straks rettsakten er vedtatt, skal det utarbeides et EØS-posisjonsnotat, hvor endelig vurdering av norsk posisjon og tilråding skal fremgå. Eventuelt behov for tilpasningstekster og forfatningsrettslige krav etter EØS-avtalens artikkel 103, jf. pkt. 3.2, skal også fremgå.

EØS-notatene oppdateres på sentrale stadier i beslutningsprosessen med tilleggsinformasjon av betydning. Kommentarer til EØS-notatene fra medlemmene av spesialutvalgene kan, hvor det er relevant, legges inn i EØS-notatet.

EØS-notatene skal være tilgjengelige i EØS-notatbasen fem arbeidsdager før de skal behandles/godkjennes av spesialutvalgene, hvis ikke kortere frist er avtalt med de berørte departementene. Dette gjelder både ved skriftlig prosedyre og ved behandling i spesialutvalgsmøter.

EØS-posisjonsnotater skal alltid godkjennes av spesialutvalget. Øvrige notater utarbeides til orientering, med mindre ansvarlig departement bestemmer noe annet.

Når rettsakten er innlemmet i EØS-avtalen og skal gjennomføres i norsk rett, skal det utarbeides et EØS-gjennomføringsnotat som bl.a. angir i hvilken lov eller forskrift rettsakten gjennomføres og eventuelle rapporteringsforpliktelser som følge av rettsakten.

Deltakelse i program under protokoll 31, vil normalt kreve eget stortingsvedtak pga. budsjettmessige konsekvenser. For slike rettsakter vil stortingsproposisjonen erstatte EØS-gjennomføringsnotatet.

Mal for saksinformasjon i EØS-notater finnes i vedlegg I.

3.1.3 Skriftlig informasjon til Stortinget

Foreløpige posisjonsnotater og posisjonsnotater skal danne grunnlag for skriftlig informasjon til Stortinget, jf. pkt. 5.2.

3.1.4 Offentlighet

EØS-notater er i utgangspunktet offentlige. Sammendrag, merknader, sakkyndiges merknader og status publiseres på europaportalen.no. Notatene offentliggjøres så tidlig som mulig i beslutningsprosessen, etter en konkret vurdering av ansvarlig departement.

3.2 Forfatningsrettslige krav knyttet til EØS-komitébeslutninger – EØS-avtalens artikkel 103

3.2.1 Frister for gjennomføring

En beslutning i EØS-komiteen trer i kraft den dag komiteen selv fastsetter. Vanligvis trer rettsakten i kraft i Norge dagen etter beslutningen i EØS-komiteen, med mindre rettsakten har en senere ikrafttredelsesdato eller annen særskilt ikrafttredelse er bestemt.

En EØS/EFTA-stat kan ta forbehold om at beslutningen først blir bindende når forfatningsrettslige krav er oppfylt. Dette er for Norges vedkommende tilfellet når Stortingets samtykke er nødvendig og dette ikke er innhentet på forhånd.

I henhold til EØS-avtalens artikkel 103 skal meddelelse om at forfatningsrettslige krav er oppfylt i utgangspunktet gis EØS-komiteen innen seks måneder etter at beslutningen er tatt. Norske meddelelser fremsendes av UD. I slike tilfeller trer beslutningen i kraft første dag i annen måned etter siste meddelelse.

Gjennomføringsfristen for rettsakten som beslutningen gjelder, kan være forskjellig fra beslutningens ikrafttredelsesdato. Dette fremgår av beslutningsteksten eller av rettsaktens bestemmelse om gjennomføringsfrist.

3.2.2 Grunnloven § 26 annet ledd – Stortingets samtykke
Enhver endring av EØS-avtalens vedlegg eller protokoller gjennom beslutning i EØS-komiteen behandles som en traktatsak. Grunnlovens § 26 annet ledd medfører at Stortingets samtykke må innhentes når EØS-komiteens beslutning gjelder en rettsakt som må gjennomføres ved lovendring i Norge, hvis beslutningen vil medføre økonomiske forpliktelser for Norge i fremtidige år, eller hvis beslutningen anses som en sak av særlig viktighet. Beslutninger i EØS-komiteen som krever Stortingets samtykke, foreligger Stortinget som egen sak i form av en proposisjon til Stortinget (Prop. S).

Dersom gjennomføringen av beslutningen i Norge krever lovvedtak, må det i tillegg til Prop. S legges frem forslag til lovvedtak (Prop. L). Både proposisjon om innhenting av samtykke og proposisjon med forslag til lovendringer må fremmes tidnok til at de kan behandles i Stortinget innen seksmånedersfristen.

Dersom gjennomføringen av beslutningen i Norge krever budsjettvedtak, må det i tillegg til Prop. S redegjøres for de økonomiske konsekvenser i den årlige budsjettproposisjonen. Kun unntaksvis vil det være nødvendig å fremme en egen stortingsproposisjon om budsjettvedtak.

De to proposisjonene – om hhv. samtykke og lov (unntaksvis budsjettvedtak) – bør framlegges på om lag samme tidspunkt, men kan hvis ikke annet er mulig, fremlegges på forskjellig tidspunkt. Som hovedregel skal begge fremlegges etter at EØS-komiteens beslutning er tatt. Dersom beslutningen gjelder EØS/EFTA-statenes deltakelse i EU-programmer, kan samtykkeproposisjonen fremmes før beslutning i EØS-komiteen i tilfeller hvor det er nødvendig ut fra hensynet til raskest mulig deltakelse i programsamarbeidet. Deltakelse vil ikke være mulig før

beslutningen er trådt i kraft. Det er derfor nødvendig å sørge for ikrafttredelse av slike beslutninger snarest mulig.

Følgende ansvars- og oppgavefordeling må følges i forbindelse med beslutninger som krever Stortingets samtykke:

a. UD fremmer kongelig resolusjon om deltakelse i EØS-komiteens beslutning med forbehold om Stortingets samtykke, senest uken før møtet i EØS-komiteen. Bare i rene unntakstilfeller kan kgl. res. gå samme dag som EØS-komiteen møter. Det er viktig å unngå absolutt siste frist. Kgl. res. utarbeides av UD i samråd med fagansvarlig departement straks utkast til beslutning er godkjent av både EFTA- og EU-siden i vedkommende underkomité.

Dersom saken har budsjettmessige konsekvenser eller konsekvenser for andre departementers saksfelt, må utkastet til kgl. res. forelegges Finansdepartementet og andre berørte departementer på vanlig måte. I praksis gjøres dette ved at berørte departementer og FIN orienteres under prosessen.

b. UD fremmer proposisjon om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning snarest mulig etter at beslutningen er tatt (om ikke annet blir avtalt med UD). Fagansvarlig departement starter arbeidet med utkast til proposisjon på samme tidspunkt som nevnt i pkt. a.

Det er normalt ikke nødvendig å klarere fremleggelse av proposisjonen i regjeringskonferanse gjennom eget regjeringsnotat, da dette implisitt er klarert gjennom kgl. res. som nevnt under forrige punkt, eller ved forutgående regjeringsbehandling.

c. Når Stortinget har gitt sitt samtykke til at beslutningen kan bli bindende for Norge og nødvendig lov- eller budsjettvedtak er fattet (forutsatt at gjennomføringsfristen for beslutningen, jf. nedenfor, ikke utløper senere), må det

ved kgl. res. besluttes at Norge skal meddele EØS-komiteen at de forfatningsrettslige kravene er oppfylt i Norge. Kgl. res. fremmes av UD. Grunnloven § 26 annet ledd krever etter ordlyden ikke at nødvendig lovvedtak skal foreligge før ratifikasjon (i EØS-sammenheng omtalt som meddelelse) foretas. Det bør likevel som hovedregel være tilfellet for at Norge skal kunne gjennomføre EØS-endringen når den trer i kraft. Slik unngår man folkerettsbrudd ved evt. forsinket gjennomføring. I enkelte tilfeller foreligger det særlige hensyn som gjør det nødvendig å fravike hovedregelen. Når gjennomføringsfristen for en EØS-komiteébeslutning som krever samtykke utløper en tid etter seks måneders-fristen for meddelelse, kan det i praksis være vanskelig å fremme forslag til gjennomføringsregler samtidig med innhenting av samtykke. Da må det kunne meddeles at de forfatningsrettslige krav er oppfylt når samtykke er gitt, selv om nødvendig lovvedtak ikke foreligger. I disse tilfellene må det sikres at loven kan vedtas i tide til at den kan tre i kraft når gjennomføringsfristen utløper.

d. Fagansvarlig departement fremlegger proposisjon om lovvedtak til gjennomføring av beslutningen. Dersom de nødvendige budsjettvedtak av tidsmessige grunner ikke kan innarbeides i den årlige budsjettproposisjonen, fremmes egen stortingsproposisjon om budsjettvedtak.

Dette kan skje etter UD's fremleggelse av proposisjon om samtykke. Men det må skje på et tidspunkt som gjør det mulig å gjennomføre de aktuelle forpliktelsene innen den fristen som følger av beslutningen. Lovproposisjon og proposisjon om budsjettvedtak forberedes samtidig med proposisjonen om samtykke. Innholdet er i stor grad identisk med innholdet i denne.

Når det er nødvendig med budsjettvedtak, forelegges utkast til proposisjon Finansdepartementet på vanlig måte. Det enkelte departement skal for øvrig, så langt mulig, påse at

forslag om endringer i statsbudsjettets utgifts- eller inntektsside fremmes i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

3.2.3 Grunnloven § 28 – Statsrådsbehandling

Selv om beslutningen i EØS-komiteen ikke krever Stortingets samtykke, må beslutningen likevel forelegges Kongen i statsråd dersom gjennomføringen i norsk rett krever kongelig resolusjon (aktuelt der gjennomføringen krever forskrift eller endringsforskrift som må gis ved kongelig resolusjon), eller beslutningen ellers må anses å være en sak av viktighet (jf. Grunnloven § 28).

UD fremmer kgl. res. om at Norge kan delta i beslutningen senest uken før møtet i EØS-komiteen. Bare i rene unntakstilfeller kan kgl. res. gå samme dag som EØS-komiteen møter. Det er viktig å unngå siste frist. Kgl. res. utarbeides av UD i samråd med fagansvarlig departement straks utkast til beslutning er godkjent av både EFTA- og EU-siden i underkomiteen. Etter en slik beslutning i statsråd finnes det ingen ytterligere forfatningsrettslige krav som må oppfylles, og Norge kan da delta i EØS-komiteens beslutning uten forbehold.

3.3 Høring

I henhold til utredningsinstruksen revidert ved kgl. res. 24. juni 2005, pkt. 5.3, bør forslag fra Kommisjonen til EØS-relevant regelverk sendes på høring når det er hensiktsmessig. ”Grønnbøker” og ”hvitbøker”, som Kommisjonen benytter for å redegjøre for og innhente synspunkter på mulige lovgivningstiltak på viktige områder, skal som hovedregel sendes på høring. Dersom man har tilstrekkelig kunnskap om utkast til forslag som berører sentrale norske interesser, og myndighetene er i dialog med Kommisjonen om utkastet, bør berørte i Norge gis anledning til å komme med synspunkter. Dette kan skje ved høring eller gjennom referansegrupper.

Spesialutvalgene kan oppnevne referansegrupper med representanter for berørte interessegrupper. Disse kan innkalles ved behov for uformell innhenting av synspunkter på EØS-relevante forslag fra Kommisjonen tidlig i beslutningsprosessen. Dette endrer ikke fagdepartementets alminnelige ansvar for kontakt med interessenter som berøres av departementenes arbeid, men utfyller denne kontakten i EØS-saker. Innhenting av synspunkter i referansegruppen kan komme i tillegg til eller i stedet for høring som nevnt ovenfor, men kan som hovedregel ikke erstatte alminnelig høring.

Når EØS-komiteens beslutning krever lov- eller forskriftsendringer, sendes disse på høring på vanlig måte.

4. Beslutningsprosessen for Schengen-saker

4.1 Schengen-notater

4.1.1 Generelt

Ansvarlig departement utarbeider Schengen-notater i samråd med spesialutvalget. Siktemålet med Schengen-notatene er å sikre løpende oppdatering av sakenes innhold og status i beslutningsprosessen, norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge.

Når det gjelder innholdet i Schengen-notatene vises det derfor til punktene 3.1.1 og 3.1.2 ovenfor, som får anvendelse så langt de passer.

Mal for saksinformasjon i Schengen-notater finnes i vedlegg II.

4.1.2 Skriftlig informasjon til Stortinget

Schengen-notater skal danne grunnlag for skriftlig informasjon til Stortinget.

4.1.3 Offentlighet

Schengen-notater er i utgangspunktet offentlige. Sammendrag, merknader, sakkyndiges merknader og status publiseres på europaportalen.no.

4.2 Forfatningsrettslige krav knyttet til godtakelse av nye Schengen-relevante rettsakter og tiltak

4.2.1 Frister for underretning

Når nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak vedtas i EU, skal Norge i henhold til tilknytningsavtalen innen 30 dager fra vedtaksdato underrette EU om de aktuelle rettsakter eller tiltak kan godtas. Samtidig skal det eventuelt meddeles at forfatningsrettslige krav må oppfylles, dvs. at stortingsbehandling må finne sted, før rettsaktene eller tiltakene kan bli bindende.

Tilknytningsavtalen oppstiller klare frister for norsk godtakelse av nytt regelverk. Det forutsettes derfor i St.prp. nr. 50 (1998-99) om samtykke til inngåelse av Schengen-tilknytningsavtalen at arbeidet med å gjennomgå nye forslag, herunder vurderingen av behandlingsmåte på norsk side, er igangsatt av fagansvarlig departement i god tid før formelt vedtak fattes i EU.

Det er viktig at tidspunktet for EUs formelle vedtak identifiseres så tidlig som mulig. Dette må gjøres av fagansvarlig departement. EU-delegasjonen yter nødvendig bistand, og innberetter for øvrig om slike vedtak så snart de har funnet sted. Når underretning om vedtak i EU mottas fra EUs Rådssekretariat, sender EU-delegasjonen umiddelbart denne videre til UD på raskeste måte, med kopi til JD. EU-delegasjonen må purre Rådssekretariatet dersom underretning ikke mottas innen kort tid etter vedtak. UD oversender formelt EUs underretning til fagansvarlig departement med angivelse av tidsplan for tilbakemelding til EU.

Fagansvarlig departement utreder alle sider ved saken, herunder om rettsakten eller tiltaket bør godtas, sakens viktighet, hvilke lov- eller forskriftsendringer det eventuelt er behov for, samt omfanget av eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser. Med sikte på underretning til EU utarbeider fagansvarlig departement utkast til departementsvedtak eller kongelig resolusjon, og oversender så snart som mulig beslutningsgrunnlaget til UD, som fremmer det som traktatsak. Dersom en rettsakt eller et tiltak berører flere departementer, gjennomføres nødvendig høring av fagansvarlig departement.

UD forestår at de nødvendige vedtak for underretning til EU fattes, og underretter EU-delegasjonen om dette. Delegasjonen viderefremidler uten opphold underretningen til EUs Rådssekretariat.

Nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak som godtas av Norge må oversettes til norsk. Dersom det er nødvendig med kongelig resolusjon, skal oversettelse i utgangspunktet skje før denne fremmes. I alle fall skal rettsakten eller tiltaket oversettes før saken eventuelt forelegges Stortinget. Fagansvarlig departement har ansvaret for at oversettelse finner sted i tide.

4.2.2 Departementsvedtak

Når avgjørelsen om godtakelsen av rettsakten eller tiltaket ikke er av en slik viktighet at saken krever behandling i statsråd etter Grl. § 28, kan den formelle beslutningen om slik godtakelse fattes ved departementsvedtak i UD. Dette vedtaket er basert på en tilrådning fra fagansvarlig departement. Beslutningsgrunnlaget fra fagansvarlig departement må i disse tilfellene foreligge i UD senest en uke før fristen for underretning til EU.

4.2.3 Statsrådsbehandling

Dersom avgjørelsen om godtakelse av rettsakten eller tiltaket er en sak av viktighet, må beslutning fattes ved kongelig resolusjon. Utkastet til kgl. res. må som hovedregel foreligge i UD senest to uker før fristen for underretning til EU. Dette vil kreve at utarbeidelse av utkast til kgl. res. påbegynnes før formelt vedtak er fattet i EU. Siden statsråd avholdes fredag, kan det i enkelte tilfeller være nødvendig å justere toukersfristen for at både fagansvarlig departement og UD skal få rimelig tid til å behandle saken.

4.2.4 Stortingsbehandling

I saker der forfatningsrettslige krav til stortingsbehandling må oppfylles før rettsakten eller tiltaket kan bli bindende for Norge, jf. tilknytningsavtalens artikkel 8 (2) (c) og Grl. § 26 annet ledd, må dette opplyses i underretning til EU. Når rettsakten nødvendiggjør Stortingets samtykke til godtakelse, er beslutningen om underretning i alle tilfeller av en slik viktighet at den må fattes ved kongelig resolusjon (se ovenfor når det gjelder frister for kgl. res.).

I slike tilfeller må det etter underretning utarbeides en proposisjon til Stortinget om godtakelse av rettsakten, og i tillegg eventuelt en proposisjon om nye lovvedtak. Etter at Stortingets samtykke er innhentet, må det alltid fremmes en kongelig resolusjon der Regjeringen beslutter å meddele EU at Norge forplikter seg i samsvar med Stortingets samtykke. Ovennevnte prosedyrer må som hovedregel være gjennomført innen seks måneder fra EUs underretning til Norge om vedtak av nye rettsakter eller tiltak.

4.2.5 Frister for gjennomføring av forfatningsrettslige krav.

Fristene for norsk gjennomføring av Schengen-relevante rettsakter og tiltak fremgår av tilknytningsavtalens artikkel 8 (2) (c) sammenholdt med artikkel 8 (1).

I utgangspunktet skal vedtatte Schengen-relevante rettsakter eller tiltak tre i kraft samtidig for EU og Norge, jf. artikkel 8 (1). Dersom forfatningsrettslige krav må oppfylles før en rettsakt eller et tiltak kan bli bindende for Norge, skal norske myndigheter så snart som mulig og senest innen seks måneder etter EUs underretning om vedtak meddele EU at disse kravene er oppfylt, jf. artikkel 8 (2) (c).

Når innholdet i en rettsakt eller et tiltak innebærer at Stortinget må gi sitt samtykke før det kan fattes beslutning om norsk godtakelse, jf. GrL. § 26 annet ledd (sak av særlig viktighet, behov for lovvedtak eller annen stortingsbeslutning), må de nødvendige vedtak, inkludert eventuelle lovvedtak, være fattet slik at meddelelse til EU kan skje innen seks måneder. Etter tilknytningsavtalens artikkel 8 (1) kan nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak inneholde bestemmelser om særskilt ikrafttredelsestidspunkt for Norge. I denne sammenheng skal det tas behørig hensyn til den tiden som Norge i Fellesorganet angir som nødvendig for å oppfylle forfatningsrettslige krav.

Dersom det før vedtak i EU er klart at en ny rettsakt eller tiltak vil kreve lovendring på norsk side, og at det vil ta mer enn seks måneder å gjennomføre disse, bør det søkes å avtale særskilt ikrafttredelsestidspunkt for Norge. For å få gjennomslag for et slikt synspunkt bør spørsmålet tas opp så tidlig som mulig i behandlingen av saken i Fellesorganet. Dette forutsetter en aktiv deltakelse i prosessen fra fagansvarlig departement.

I enkelte tilfeller vil fristen for gjennomføringen av en Schengen-relevant rettsakt eller tiltak være satt til et senere tidspunkt enn seks måneder fra EUs underretning om vedtaket. Tilknytningsavtalen er i seg selv ikke til hinder for at man i disse tilfellene fremlegger en stortingsproposisjon om inngåelse av den folkerettslige forpliktelsen uten samtidig å fremme forslag om nødvendige lovendringer. En

slik behandling er imidlertid ikke i samsvar med vanlig praksis i forhold til Stortinget ved foreleggelse av traktatforpliktelser som nødvendiggjør lovtiltak. Fremgangsmåten bør derfor kun benyttes i rene unntakstilfeller.

En særlig situasjon oppstår der godtakelse av en rettsakt eller tiltak krever forskriftsendringer i Norge, og hvor rettsakten eller tiltaket trer i kraft straks eller i løpet av kort tid. I et slikt tilfelle vil man ikke fra norsk side kunne få ytterligere tid til å utarbeide ny forskrift ved å vise til art 8 (2) (c), som kun referer til forfatningsrettslige krav. Det er i slike tilfeller av stor betydning at arbeidet med forskriftsendringene starter i så god tid som mulig forut for den formelle vedtakelsen av rettsakten eller tiltaket i EU.

5. Konsultasjoner med Stortinget om EU/EØS-saker

5.1 Europautvalget

Etter endring av Stortingets forretningsorden § 13 a, som Stortinget vedtok 30. november 2007, er det lagt opp til at Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder EØS-avtalen, herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen, og saker som gjelder tilgrensende avtaler med EU, skal foregå med Europautvalget. Det samme gjelder konsultasjoner om saker som gjelder Schengen-avtalen.

Det er også våren 2011 etablert en ordning der EFTA-sekretariatet videresender Kommisjonens forslag til rettsakter som antas å være EØS-relevante til Stortinget, samtidig som rettsaktene sendes til berørte fagdepartement i Norge. Ordningen innebærer imidlertid ingen endring mht de etablerte prosedyrene mellom Regjeringen og Stortinget for behandling av og informasjon om EØS-saker.

Europautvalget består av Utenriks- og forsvarskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. Det kan også besluttes at en eller flere andre komiteer skal delta ved bestemte konsultasjoner.

Utenriksministeren holder halvårslige redegjørelser for Stortinget om viktige EU- og EØS-saker. Redegjørelsen etterfølges av debatt.

5.2 Skriftlig informasjon til Europautvalget

Stortinget holdes fortløpende informert om EØS-saker gjennom jevnlig oppdaterte oversikter over EØS-relevante forslag til og vedtatte EU-rettsakter. Disse oversendes Europautvalget to ganger pr. år (mot slutten av Stortingets vår- og høstsesjon). Grunnlaget for den skriftlige informasjonen er EØS-foreløpige posisjonsnotater og EØS-posisjonsnotater (avsnittet Beskrivelse: Sammendrag av innhold, Merknader, Sakkyndige instansers merknader), jf. pkt. 3.1.

Oversikten omfatter forslag til rettsakter, vedtatte rettsakter under klarering i EFTA-arbeidsgrupper og EØS- underkomiteer, og rettsakter klarert i underkomiteene. I samsvar med malen for utarbeiding av EØS-notater skal omtalen av den enkelte rettsakt angi hovedinnholdet, konsekvenser for Norge (herunder evt. behov for lov-, budsjett- eller forskriftsvedtak og angivelse av hvilke lover/forskrifter som berøres) og status i beslutningsprosessen i hhv. EU og EØS. Oversikten sendes medlemmene av koordineringsutvalget for EØS-saker for klarering minst ti dager før oversendelse til Stortinget.

I tillegg til denne oversikten oversendes Europautvalget, en uke før møtene, en kommentert liste med omtale av vedtatte rettsakter som er klare for beslutning på førstkommende møte i EØS-komiteen. Omtalen er basert på EØS-notater

som forutsettes kontinuerlig oppdatert. Rettsaktene grupperes etter ansvarlig departement og etter en foreløpig vurdering av rettsaktens konsekvenser for Norge (Gruppe 1, Gruppe 2 og Gruppe 3 – se nærmere om gruppene i Vedlegg I). Listen sendes for endelig kontroll til medlemmene av koordineringsutvalget for klarering minst tre dager før oversendelse til Stortinget. Sammen med listen oversendes uoffisiell norsk oversettelse av rettsaktene som omtales. UD oversender også dagsorden for møtene i EØS-komiteen og EØS/EFTA-kommentarer til EUs forslag til EØS-relevante rettsakter.

Dokumentene som Stortinget får tilsendt fra Regjeringen, sendes også til vedkommende fagkomiteer. Komiteene kan be Regjeringen om å få oversendt andre dokumenter som gjelder EU/EØS-saker. En komité kan vedta å avgi skriftlig uttalelse til Europautvalget om en sak som utvalget skal behandle.

5.3 Møtene i Europautvalget og øvrig kontakt med Stortinget

Regjeringen følger vanlige arbeidsrutiner i forhold til Stortinget i EØS- og Schengen-saker. Utenriksministeren har et særlig ansvar for den løpende kontakten med Europautvalget, og samordner Regjeringens oversendelser til utvalget. I tillegg til utenriksministeren deltar berørte statsråder for å orientere Europautvalget om status og utvikling av EØS- og Schengen-regelverket på sine respektive saksområder. De redegjør nærmere for særskilte saker når det er aktuelt.

Når det gis vurderinger av Regjeringens holdninger til EØS- og Schengen-relatert regelverk, skal dette først legges fram for det berørte koordineringsutvalg eller for Regjeringen. Statsrådene er ansvarlige for vurderinger eller omtale av saker under sine ansvarsområder som inngår i oversiktene over EØS- og Schengen-relevante forslag til og vedtatte

rettsakter og forslag til norske posisjoner til disse. Det gjelder også svar på spørsmål fra Europautvalget eller fagkomiteene.

Statsrådene holder som vanlig kontakt med sine fraksjoner og fagkomiteer om EØS- og Schengen-relaterte saker. I samråd med Regjeringen og utenriksministeren vurderes det når det er naturlig med kontakt med Europautvalget. Saker som vedrører endringer i EØS-avtalens hoveddel og andre sentrale spørsmål knyttet til EØS-samarbeidet, bør tas opp i Den utvidede utenrikskomité eller Stortinget.

5.4 Offentlig informasjon om EU/EØS-arbeidet

Det enkelte regjeringsmedlems arbeid med å informere allmennheten om EU/EØS-saker under sitt ansvarsområde, omtales ikke spesielt i disse retningslinjene. Imidlertid er åpent tilgjengelig informasjon til offentligheten og en gjennomtenkt strategi for å øke kunnskapen om nytt regelverk sentrale elementer i Regjeringens og departementenes samlede arbeid med EU/EØS-saker.

6. Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett

6.1 Frister

Fristen for gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett må overholdes. Gjennomføringsfristen i EØS er i utgangspunktet den samme som gjennomføringsfristen i EU for den rettsakt som innlemmes, dersom fristen i EU utløper etter at EØS-komiteens beslutning trer i kraft. Er gjennomføringsfristen i EU utløpt når EØS-komiteens beslutning trer i kraft, er fristen i EØS den samme som ikrafttredelsesdatoen for beslutningen om innlemmelse. Det kan imidlertid fastsettes en særskilt gjennomføringsfrist i EØS-komiteens beslutning. Dette må tas opp når innlemmelse blir behandlet i underkomiteen. Se for øvrig punkt 3.2.1.

6.2 Forberedelser

Forberedelsene til gjennomføring av EØS-komiteens beslutning i norsk rett starter så raskt som mulig og senest når en EØS-relevant rettsakt er klarert av norske myndigheter. Forberedelsene omfatter utarbeidelse av forslag til gjennomføringsbestemmelser og evt. høring av disse. Forberedelsene omfatter også, der det er naturlig, en kartlegging av de andre nordiske landenes arbeid med gjennomføringen med sikte på å opprettholde nordisk rettslikhet.

Forberedelse, og senere gjennomføring, av EØS-relevante rettsakter bør, der det er hensiktsmessig, drøftes i nordiske embetskomiteer.

Det er norske myndigheters ansvar å sørge for at gjennomføringsfristene tar hensyn til behovet for intern høring i Norge. I de tilfellene der flere departementer må involveres i gjennomføringen av et regelverk, skal departementet med hovedansvar for gjennomføringen påse at berørte departementer trekkes inn i en tidlig fase.

Utkast til gjennomføringsbestemmelser sendes på høring på et tidspunkt som gjør det mulig å overholde gjennomføringsfristen. Det fremmes lovproposisjon, proposisjon om budsjettvedtak (evt. annet stortingsvedtak), kgl. res. om forskriftsvedtak, jf. pkt. 3.2 ovenfor, eller det fagansvarlige departement eller underordnet organ vedtar forskrift eller forskriftsendring. Tidspunktet for høring, fremleggelse og vedtak avhenger av gjennomføringsfristen for beslutningen.

I heftet ”Lovteknikk og lovforberedelse”, utgitt av Justisdepartementet lovavdeling, februar 2000, kapittel 12, gis det råd om hvordan EØS-regelverk kan gjennomføres i norsk rett.

6.3 Melding om gjennomføring

Når EØS-komiteens beslutning er gjennomført i norsk rett, meddeles dette EFTAs overvåkingsorgan (ESA) på fastlagt skjema² gjennom det elektroniske kommunikasjonssystemet mellom ESA og EØS/EFTA-landene. Meldingen med vedlegg sendes elektronisk, som pdf-fil, direkte til ESAs portal av de departementene som har direkte tilgang, eller til EU-delegasjonens særskilte postkasse esa.portal@mfa.no. EU-delegasjonen vil sørge for å laste dokumentene opp i ESAs portal. Kopi av gjennomføringsbestemmelsene vedlegges på norsk (i tillegg også på engelsk hvis oversatt). Bestemmelsene skal kunngjøres i Norsk Lovtidend og inneholde en fotnote med henvisning til EØS-regelverket³.

7. Behandling av saker i forhold til EFTAs overvåkingsorgan, EFTA-domstolen og EU-domstolen

7.1 Oppfølging av saker mellom Norge og ESA⁴

7.1.1 Åpningsbrev

Dersom forsinket eller antatt feilaktig gjennomføring skulle resultere i åpningsbrev fra ESA, oversendes dette fagansvarlig departement i ESA-portalen. Svar på åpningsbrev utarbeides av fagansvarlig departement. Svar utarbeides i samråd med UD dersom saken reiser spørsmål knyttet til Norges EØS-forpliktelser, eventuelt med andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg. Svarbrevet til ESA sendes til ESA gjennom det elektroniske kommunikasjonssystemet mellom ESA og EØS/EFTA-landene.

² "Form 1" utarbeidet av ESA. Dersom ESA krever det, utfylles også lovspeil ("Table of correspondance").

³ Se Justisdepartementets hefte "Lovteknikk og lovforberedelse".

⁴ Jf. avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol (ODA).

Dersom åpningsbrevet skyldes forskjellig tolkning mellom norske myndigheter og ESA av EØS-avtalens forpliktelser i en viktig sak, må hovedtrekkene i svaret forelegges Regjeringen i regjeringsnotat. Svaret må sendes til ESA innen to måneder (normalt) etter at åpningsbrevet er mottatt.

7.1.2 Grunnlagt uttalelse

Dersom ESA følger opp med en grunnlagt uttalelse, må spørsmålet om man skal følge ESAs tolkning, forelegges Regjeringen i regjeringsnotat i god tid før svarfristen utløper. Svar på grunnlagt uttalelse utarbeides av fagansvarlig departement i samråd med UD og evt. andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg. Oversendelsen skjer etter retningslinjene i pkt. 7.1.1.

7.1.3 Kontakt mellom Norge og ESA i saker om offentlig støtte⁵

Det departement som er ansvarlig for et aktuelt støttetiltak må selv sikre at den planlagte støtten ligger innenfor rammene av hva som er lovlig støtte iht EØS-avtalen. Tiltak som omfattes av forbudet mot offentlig støtte, skal som hovedregel notifiseres (meldes) til og godkjennes av ESA før det kan iverksettes.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) v/Konkurransopolitisk avdeling er formelt kontaktpunkt mellom ESA og norske myndigheter i saker om offentlig

⁵ Se nærmere om saksgang, prosedyre og den praktiske håndteringen av statsstøttesaker i Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets veileder "EØS-avtalens regler om offentlig støtte": http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Offentlig%20stotte/Offentlig_stotte_veildere_2011.pdf

støtte. All kontakt med ESA i saker om offentlig støtte skal som hovedregel gå via FAD.

Notifikasjon av et nytt støttetiltak utarbeides av støttegiver i samråd med FAD og skal sendes til ESA via en elektronisk notifikasjonsportal som kun FAD betjener. Videre formell skriftutveksling mellom ESA og norske myndigheter i pågående statsstøttesaker går også via FAD gjennom ESA-portalen.

Det bør ikke tas uformell kontakt med ESA uten først å ha drøftet saken med FAD (se om dette i Vedlegg IV - Råd for uformell dialog med EFTAs overvåkningsorgan ESA).

7.2 Norske saker for EFTA-domstolen

Dersom man fra norsk side velger ikke å følge ESAs tolkning, og ESA reiser sak for EFTA-domstolen, vil tilsvar i saken måtte oversendes EFTA-domstolen innen to måneder etter at stevningen er forkynt for staten. Dette vil normalt være den dagen EU-delegasjonen mottar saksdokumentene.

Dersom man fra norsk side mener at et vedtak fattet av ESA er ugyldig, kan sak reises for EFTA-domstolen mot ESAs vedtak. Norge må da etter at ESA har fattet endelig vedtak i saken, innen to måneder etter at vedtaket er publisert eller meddelt saksøker, eller den dagen da saksøker fikk kunnskap om vedtaket, bringe vedtaket inn for EFTA-domstolen.

Saksdokumentene oversendes berørte departementer via UD. Innlegg utarbeides av fagansvarlig(e) departement(er) i samråd med UD og Regjeringsadvokaten etter at hovedlinjene er fastlagt i EØS-rettslig utvalg og forelagt Regjeringen i r-notat. I samråd mellom UD og berørte departementer oppnevnes en eller flere representanter fra UD og Regjeringsadvokaten (minimum en fra hver) som norske agenter i saken.

7.3 Oppfølging av andre saker for EFTA-domstolen og EØS-relevante saker for EU-domstolen

7.3.1 Prejudisielle saker

I henhold til EØS-avtalen og EFTA- og EU-domstolenes vedtekter kan EØS/EFTA-stater som ikke er part i en sak, inngi skriftlige saksfremstillinger eller erklæringer i saker der en nasjonal domstol beslutter å innhente uttalelse fra EFTA- eller EU-domstolen om tolkningen av EØS-avtalen eller EØS-relevante deler av EU-traktaten. Fremgangsmåten ved informasjon om slike saker og evt. inngivelse av saksfremstillinger eller erklæringer, fremgår av egen veiledning utarbeidet av UD (vedlegg III).

7.3.2 Andre saker

I henhold til EØS-avtalen og EFTA- og EU-domstolenes vedtekter kan EØS/EFTA-stater som ikke er part i en sak, på bestemte vilkår intervenere til støtte for en av partene. Etter EU- og EFTA-domstolens prosessreglement må en søknad om intervensjon i slike tilfelle fremsettes innen seks uker etter at saken er offentliggjort i EU-tidende. Fremgangsmåten ved informasjon om og evt. inntreden i slike saker fremgår av vedlagte veiledning (vedlegg III).

Vedlegg I - Mal for saksinformasjon i EØS-notater⁶

Følgende mal skal legges til grunn for utfylling av saksinformasjon i EØS-notater. Kravet til saksinformasjon endres i de forskjellige fasene i beslutningsprosessen og notatene må justeres deretter. Notatene må også tilpasses sakens viktighet og kompleksitet. Sammendrag, merknader, sakkyndiges merknader og status skal være offentlige.

Sammendrag av innhold

- Forslagets/rettsaktens innhold og formål.
- Rapporteringsforpliktelser som følge av rettsakten?
- Er rettsakten oppfølging av internasjonale avtaler?

Merknader

- Hjemmel i EU-traktaten.
- Gjeldende norsk lovgivning og politikk på området.
- Rettslige konsekvenser for Norge.
- Vil gjennomføring medføre endring i norsk lovgivning eller annet regelverk?
- Får rettsakten administrative konsekvenser for Norge?
- Får rettsakten økonomiske konsekvenser i Norge for private og for offentlige myndigheter (kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå)?
- Beskrivelsen bør klargjøre hvorvidt rettsakten skal grupperes i Gruppe 1 (Rettsakter som krever lov- eller budsjettendring, samt rettsakter som krever forskriftsendring som vurderes å gripe vesentlig inn i norsk handlefrihet), Gruppe 2 (rettsakter som krever forskriftsendring som ikke griper vesentlig

⁶ En oppdatert mal vil til enhver tid være tilgjengelig for brukerne på www.notatbasen.no

- inn i norsk handlefrihet) eller Gruppe 3 (rettsakter som ikke har konsekvenser for norsk lovgivning).
- Dersom det foreligger artikkel 103-forbehold, skal dette eksplisitt angis.

Sakkyndige instansers merknader

- Synspunkter knyttet til spesialutvalgets behandling av saken.
- Har forslaget vært på nasjonal høring, ref. pkt. 3.3?
- Eventuelle hørings svar og andre innkomne synspunkter.

Status

- Prosessen i EU.
- Prosessen i Norge og EØS. (Hvordan har man behandlet saken fra norsk side, herunder datoer for behandling? Deltakelse i ekspertgrupper el.? Hvilke andre departement/spesialutvalg er involvert og hvilken rolle har de? Prosessen på EFTA-siden, herunder forholdet til Island, Liechtenstein og Kommisjonens behandling av saken i EØS-prosessen. Evt. norske eller EØS/EFTA-posisjoner som er formidlet overfor EU).

Vurdering

- Hvordan påvirker saken norske interesser (samsvar eller motstrid med norsk politikk)?
- Berøres forholdet til andre internasjonale forpliktelser?
- Forhandlingssituasjonen i EU (synspunkter fra andre stater, Kommisjonen, Europaparlamentet, interessegrupper og organisasjoner).
- Mulighetene for at norske synspunkter kan få gjennomslag, og hvilke land som kan forventes å ha sammenfallende syn.
- Vurdering av behovet for tilpasningstekst.

- Dersom det vurderes som aktuelt for Norge å avvise innlemmelse av en rettsakt eller deler av nytt regelverk i EØS-komiteen, skal mulige virkninger av dette grundig vurderes.
- Dersom det er motstridende interesser og/eller uenighet mellom departementene om hva som skal være norsk holdning, må det fremgå.
- Vurdering avsluttes med en konklusjon om EØS-relevans og akseptabilitet.

Andre relevante opplysninger

I dette feltet i EØS-notatet kan man skrive andre relevante opplysninger som ikke faller inn under punktene ovenfor.

Vedlegg II - Mal for saksinformasjon i Schengen-notater⁷

Følgende mal skal legges til grunn for utfylling av saksinformasjon i Schengen-notater. Kravet til saksinformasjon endres i de forskjellige fasene i beslutningsprosessen, og notatene må justeres deretter. Notatene må også tilpasses sakens viktighet og kompleksitet. Ikke alle underpunkter vil derfor være relevante i samtlige saker eller på alle trinn i prosessen. Innholdet under punktene sammendrag, merknader, sakkyndiges merknader og status skal være offentlig.

Sammendrag av innhold:

- Rettsaktens innhold og formål
- Eventuelle rapporteringsforpliktelser som vil følge av rettsakten

Merknader:

- Hjemmel i EU-traktaten
- Gjeldende norsk regelverk på området
- Rettslige konsekvenser for Norge (vil gjennomføring medføre endring i lov eller forskrift)?
- Administrative konsekvenser i Norge?
- Økonomiske konsekvenser i Norge?

Sakkyndige instansers merknader:

- Hva slags høring av saken har vært gjennomført?
- Eventuelle høringssvar og andre innkomne kommentarer

⁷ En oppdatert mal vil til enhver tid være tilgjengelig for brukerne på www.notatbasen.no

Status:

- Prosessen i EU
- Prosessen i Norge (behandling på norsk side, herunder datoer for formell behandling)
- Notifisering/svar
- Gjennomføringsfrist for rettsakten
- Eventuell særlig gjennomføringsfrist for Norge

Vurdering:

- Hvordan påvirker saken norske interesser (samsvar eller motstrid med norsk politikk)?
- I hvilken grad berøres forholdet til andre internasjonale forpliktelser?
- Kort gjengivelse av norsk holdning
- Forhandlingssituasjonen
- Vurdering av Schengen-relevans
- Hvis det er motstridende interesser og/eller uenighet mellom departementene om hva som skal være norsk holdning, må dette fremgå.

Andre relevante opplysninger:

Her er det mulig å skrive andre relevante opplysninger som ikke faller inn under punktene ovenfor.

Vedlegg III - Veiledning for saksbehandlingen i forbindelse med skriftlige innlegg i saker for EU- og EFTA-domstolene

1. Oversikt

Arbeidet med skriftlige innlegg kan i grove trekk deles inn i tre faser:

Mottaksfasen: Saksdokumentene mottas av UD (Rettsavdelingen/Seksjon for EØS- og handelsrett) som etter en rask vurdering av EØS-relevans evt. videreforderer til berørte departementer.

Beslutningsfasen: Dersom fagansvarlig departement ønsker å inngi innlegg eller er i tvil om hvorvidt innlegg bør inngis, avholdes møte i EØS-rettslig utvalg. Utvalget, som ledes av UD (jf. om spesialutvalgene pkt. 2.3), vurderer ulike spørsmål i forbindelse med innlegget. På bakgrunn av møtet klareres nødvendige spørsmål med politisk ledelse i de berørte departementer. I norske saker for EFTA-domstolen eller dersom det dreier seg om intervensjon til støtte for en av partene i en traktatbruddsak for EU-domstolen, skrives r-notat om hovedtrekkene i, og i sistnevnte tilfelle også hensiktsmessigheten ved, norsk innlegg. Ved uenighet mellom departementer, eller dersom prinsipielle forhold vedrørende norsk lovgivning eller forvaltningspraksis berøres, fremmes alltid r-notat.

Utarbeidelsesfasen: Fagansvarlig departement utarbeider utkast til innlegg i samarbeid med UD, Regjeringsadvokaten og andre berørte departementer. Språklig gjennomgang foretas som hovedregel av UD (oversettelsestjenesten). UD sørger for oversendelse til domstolene.

Dersom en bestemmer seg for å delta ved evt. muntlige forhandlinger for domstolen, vil det bli behov for forberedelser for vedkommende som oppnevnes som

agenter. Det vises til avsnitt 8.2 om oppnevning av norske agenter.

2. Nærmere om de enkelte faser

I det følgende redegjøres for den ansvarsfordeling, de arbeidsoppgaver, tidsrammer mv. som gjelder for saksbehandlingen i forbindelse med innleggssakene. Oppstillingen er i hovedsak fremstilt kronologisk.

2.1 Mottaksfasen

UD mottar saksdokumentene. Postfordelingsenheten i UD noterer mottaksdato på dokumentet og returnerer svarslippen til EU-domstolen. Mottaksdatoen danner utgangspunktet for fristen for innlevering av originaldokumentene i Luxembourg, som er to måneder. Det er tilstrekkelig å sende forhåndskopi via e-post eller faks innen tomånedersfristen. Originaldokumentet må være domstolen i hende innen 10 dager ("avstandstillegg") etter tomånedersfristen. For EFTA-domstolen er også fristen to måneder fra mottaksdato, jf. pkt. 8.2. Også her er det tilstrekkelig å sende forhåndskopi via e-post eller faks innen tomånedersfristen. Originaldokumentene må følge senest innen ti dager deretter. Tiden man har til disposisjon, er erfaringsmessig svært knapp.

UD gjennomgår saken raskt for å vurdere EØS-relevans og videre distribusjon. Er saken åpenbart ikke EØS-relevant, går den normalt til arkiv. (Saker som ikke er EØS-relevante, men for eksempel av prinsipiell interesse, distribueres vanligvis til EØS-rettslig utvalg og evt. andre interesserte). Er saken EØS-relevant, oversendes saksdokumentene med følgebrev til det eller de departementer som kan tenkes å ha interesse i saken. Av hensyn til den korte tidsfristen oversendes saken heller til for mange enn til for få adressater.

Saksbehandler på mottakersiden bør umiddelbart etter å ha mottatt saksdokumentene vurdere distribusjon utover den UD har foretatt. De berørte departementer vil selv være ansvarlig for at eventuelle underliggende etater mv. får anledning til å uttale seg. Kommer man til at andre departementer bør vurdere saken i stedet for eller i tillegg til eget departement, oversendes kopi av saksdokumentene direkte mellom de berørte departementer, med gjenpart av følgebrev til UD. Dette er særlig viktig i tilfeller der det ikke kan utelukkes ulike syn på hvorvidt innlegg bør inngis eller hvordan et innlegg bør utformes. Kommer slik uenighet opp sent i prosessen, kan de knappe tidsfristene være til hinder for en hensiktsmessig avklaring.

Særlig om intervensjon: Det vil være opp til det enkelte departement å holde seg orientert om aktuelle traktatbruddsaker innenfor sitt fagområde. Fagansvarlig departement tar kontakt med UD dersom Norge bør vurdere å intervenere. I saker hvor Norge ønsker å intervenere, jf. retningslinjenes pkt. 7.3.2, må det fremsettes en søknad om intervensjon overfor domstolene innen seks uker etter at saken er offentliggjort i EU-tidende. Det er først når søknaden måtte bli tatt til følge, at Norge mottar saksdokumentene i saken. Domstolen fastsetter fristen for når innlegget må innleveres. Normalt er fristen en måned.

2.2 Beslutningsfasen

De faglig ansvarlige departementenes vurdering av hvorvidt innlegg bør inngis, vil måtte være konkret ut fra de hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. De momentene for og mot innlegg som er nevnt nedenfor, er generelle og vil bare kunne tjene som veiledning. Hovedspørsmålet blir: Hvor viktig er saken for norske interesser?

Et rettslig argument for å inngi innlegg vil typisk være at norske myndigheter har lagt en særskilt forståelse til grunn for gjennomføringen av EØS-regelverk og at en

prejudisiell/rådgivende uttalelse fra en av domstolene vil kunne få betydning for fortolkningen av norsk regelverk. Ligger det i tillegg politiske målsettinger bak måten EØS-regelverket er gjennomført på i norsk lovgivning, vil dette kunne tale for at innlegg inngis. Motsatt vil det normalt være liten grunn til å inngi innlegg i saker som kun dreier seg om juridiske fortolkninger av mindre prinsipiell betydning.

I bestemte saker kan Norge ha markert en klar politisk holdning til deler av EØS-samarbeidet som tilsier oppfølging i et innlegg. Dette vil gjelde selv om den foreliggende sak har mer prinsipiell enn rettslig betydning for Norge (for eksempel dersom stridsspørsmålet ikke berører den norske gjennomføringen av EØS-regelverket).

De berørte departementers innstilling meldes tilbake til UD så tidlig som mulig, og senest ti dager etter datoen på UDs følgebrev. Ved tidspress kan tilbakemeldingen skje muntlig, men den bør i så fall følges opp skriftlig. Avvik fra denne fristen må avtales med UD i det enkelte tilfelle.

Dersom faglig ansvarlig departement innstiller på at innlegg skal inngis, utarbeides det innen utløpet av tidagersfristen et notat der det kort redegjøres for hva saken dreier seg om og hvilke hensyn som taler for og imot innlegg. Som hovedregel utarbeider også fagansvarlig departement utkast til disposisjon for et innlegg. Av notatet bør det fremgå hvilke andre departementer som eventuelt har vurdert eller vil vurdere innleggsspørsmålet. Notatet og utkast til disposisjon oversendes UD sammen med departementets innstilling og anvendes som vedlegg til innkallelsen til møtet i EØS-rettslig utvalg. På dette stadium bør de berørte departementer foreta nødvendige interne klareringer, samtidig som det bør fremgå at saken fortsatt er under utredning.

På grunnlag av innstillingen fra faglig ansvarlig departement innkaller UD umiddelbart til møte i EØS-rettslig utvalg. Dette skal forberede den videre håndtering av saken. Faste representanter i utvalget er Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling, Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten. I tillegg møter faglig ansvarlig departement og andre berørte departementer. Statsministerens kontor har møterett, jf. pkt. 2.3.

Faglig ansvarlig departement forutsettes å redegjøre for innleggssakene. Ledelse og sekretariatsfunksjon for EØS-rettslig utvalg ligger i seksjon for EØS- og handelsrett i UD. Utvalget gir råd i EØS-rettslige spørsmål og har bl.a. som mandat å drøfte hvorvidt innlegg bør inngis, herunder diskutere mulige rettslige og politiske konsekvenser, søke å forene ulike syn, ta stilling til hovedlinjene i innleggets utforming, avklare fremdriftsplan, samt i nødvendig utstrekning drøfte behovet for r-notat.

Konklusjonene fra møtet i EØS-rettslig utvalg forutsettes å danne grunnlaget for den interne klarering (på politisk nivå) av beslutningen om hvorvidt innlegg bør inngis. Er det substansiell uenighet om innlegget, bør dette avklares på nødvendig nivå i samsvar med vanlig praksis i saker som berører flere departementer. Evt. r-notat utstedes av utenriksministeren og de(n) berørte statsråden(e) i fellesskap.

Ved behov holdes supplerende møter i EØS-rettslig utvalg.

2.3 Utarbeidelsesfasen

Innlegget utarbeides av faglig ansvarlig departement i samarbeid med UD. Arbeidet bør påbegynnes så tidlig som mulig, dvs. så snart saksbehandler i vedkommende departement ser at innlegg vil kunne være aktuelt.

Vedkommende departement forutsettes å konsultere Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Regeringsadvokaten og andre berørte departementer i nødvendig utstrekning. Ved behov innkalles det til supplerende møte i EØS-rettslig utvalg.

Selv om to eller flere departementer har ulikt syn på et rettslig spørsmål, må man likevel komme frem til et omforent innlegg. Det vil i svært begrenset grad være mulig å inngi et innlegg uten en entydig konklusjon.

3. Formaliteter

Når innlegget er ferdig utarbeidet, iverksettes språklig gjennomgang i samarbeid med UD, som oversender innlegget til domstolen.

Agentspørsmålet godkjennes av utenriksråden. Oppnevnelesbrev utarbeides av Rettsavdelingen v/Seksjon for EØS- og handelsrett i samarbeid med Avdeling for kultur, norgesfremme og protokoll og utstedes av utenriksministeren.

4. Rettsmøter

Hvis ikke særlige hensyn taler imot, vil vedkommende som er oppnevnt som agent, møte i de muntlige forhandlingene i saker der Norge har inngitt skriftlig innlegg.

5. Budsjettmessig dekning

Det forutsettes at UD dekker utgiftene til egne tjenestemenns deltakelse, mens de faglig ansvarlige departementer dekker egen/ekstern deltakelse. Dette er i tråd med retningslinjene i Finansdepartementets brev 28. juni 1995 om ”Statsbudsjettet 1996 – reisekostnader forbundet med oppfølging av EØS-avtalen”.

Vedlegg IV - Råd for uformell dialog med EFTAs overvåkningsorgan ESA

Erfaring tilsier at god dialog med ESA har betydning for å ivareta norske interesser på en god måte. ESA har også selv invitert til styrking av den uformelle dialogen på ulike nivåer, og det foreligger således en felles forståelse for betydningen av denne arbeidsformen som et supplement til den institusjonaliserte kontakten mellom Norge og ESA. Nedenfor følger råd for slik uformell dialog. Disse kommer i tillegg til, og griper ikke inn i, retningslinjene ”Om departementenes arbeid med EØS- og Schengen-saker”.

Generelt om rammen for uformell dialog

Det foreligger ingen obligatorisk plikt til uformell dialog med ESA. Det ansvarlige departement må selv vurdere når det er hensiktsmessig og på hvilken måte slik dialog bør gjennomføres, evt. i samråd med andre berørte departementer.

Uformell dialog kan i utgangspunktet føres i alle typer saker. Før kontakt tas, bør man alltid tenke nøye gjennom formålet for dialogen, som kan være redegjørelse for faktiske forhold, avklaring av hvordan ESA vurderer saken rettslig og utveksling av rettslige synspunkter. I mindre kontroversielle saker med lav politisk fokus, kan særlig en bedre og mer uformell kommunikasjonsform være hensiktsmessig for å ivareta norske hensyn og for at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen. I politisk mer følsomme saker vil nytten og hensiktsmessigheten av uformell dialog i stor grad avhenge av at begge parter reelt sett har handlingsrom til å føre dialog som bringer saken fremover. Dersom en norsk posisjon av rettslige eller politiske årsaker er låst, og vi mer eller mindre ”vet” at ESA ikke er enig, vil uformelle samtaler med ESA normalt ikke være nyttige.

Det må også vurderes hva som vil være hensiktsmessig nivå for uformell kontakt. I saker som er spesielt vanskelige eller prinsipielle, bør som regel dialogen føres høyt nivå. I politisk følsomme saker bør den alltid føres på høyt nivå.

Det er viktig at kontakten er godt forankret i departementene, og at den er ettersporbar som del av den interne saksbehandlingen.

Nærmere om formålet for uformell dialog

Dialogen med ESA skal fremme norske synspunkter på best mulig måte, både for så vidt gjelder faktiske og rettslige forhold. Dialogen bør være effektiv og konstruktiv, med sikte på å løse ulike problemstillinger på tidligst mulig stadium. Dersom det synes klart at skisserte fremgangsmåter kan støte på problemer, bør man vurdere hvorvidt man har mulighet for å drøfte eventuelle andre fremgangsmåter for å nå målene. En ryddig avklaring av EØS-rettslige spørsmål og alternative fremgangsmåter tidlig i beslutningsprosessen kan ofte bidra til større politisk handlingsrom senere.

ESA vil sjelden eller aldri forplikte seg til bestemte oppfatninger i en uformell dialog. Det er derfor en forutsetning at man ikke påberoper seg ESAs synspunkter fra en slik dialog som bindende, og man bør være meget tilbakeholden med å referere til dem i formell korrespondanse. Imidlertid er det ikke noe til hinder for at man i nasjonal oppfølging refererer til slike synspunkter når det gjøres klart i hvilken sammenheng de er fremkommet. Det vil også være mulig å referere til uformelle synspunkter fra ESA i høringsprosesser, så lenge det gjøres klart at man bygger på uformelle samtaler og det dessuten må antas at synspunktene er uttrykk for en alminnelig oppfatning i ESA.

Dialog før ESA åpner formell sak

Uformell dialog med ESA er særlig aktuell før ESA innleder eventuell formell sak, dvs. før ESA sender åpningsbrev. Fra

norsk side er det viktig å få tidlig kunnskap til hva saken gjelder og hvordan ESA vurderer eller kan komme til å vurdere Norges EØS-forpliktelser. For ESA vil det ha stor nytte å kunne få de relevante opplysningene så tidlig som mulig. ESA har for eksempel klaget over at Norge ofte kommer sent i prosessen med de gode rettslige argumentene. En av årsakene til dette kan være at man svarer på ESAs skriftlige spørsmål, uten å ta en samtale som kan sette problemstillingen inn i en større sammenheng.

Dialog etter åpning av formell sak

Erfaringene viser at uformell dialog også kan være nyttig etter at ESA har åpnet formell sak og helt fram til fasen hvor Norge vurderer konsekvensene av en eventuell grunnnett uttalelse eller dom i EFTA-domstolen. Det eneste mulige unntak hvor dialog neppe er særlig relevant er fasen fra ESA har tatt ut saksanlegg og til dom foreligger.

Dialog om gjennomføring av rettsakter og utforming av ny lovgiving

Behov for uformell dialog med ESA er ikke begrenset til situasjoner hvor ESA vurderer hvorvidt Norge kan ha brutt forpliktelsene etter EØS-avtalen. ESA har ingen formell rolle i forberedelsen av nasjonal gjennomføring av rettsakter eller utforming av ny lovgiving. Ved gjennomføring av rettsakter i norsk rett (lov eller forskrift), eller når man skal utforme ny politikk som reiser EØS-rettslige problemstillinger, bør det likevel vurderes å innlede dialog med ESA på egnet tidspunkt i prosessen. Målsettingen bør være å innhente ESAs synspunkter på et tidspunkt som gjør det praktisk og politisk mulig å ta dem i betraktning i saksforberedelsen på norsk side, før endelig stillingtagen. For ordens skyld understrekes det at ESA ikke er noen formell høringsinstans, med mindre dette følger av særskilte bestemmelser i EØS-avtalen. Det kan likevel være naturlig i en del saker å sende kopi av høringsnotater til ESA og be om

en uformell samtale på passende nivå for å få eventuelle reaksjoner.

Dialog ved utarbeidelse av EØS-komitebeslutninger

ESA har ingen formell rolle ved utforming av ny EU-lovgivning og -politikk eller ved utarbeidelse av EØS-komitebeslutninger. Når EØS/EFTA-landene utarbeider tilpasningstekster som særlig berører ESAs kompetanse, bør likevel uformell dialog med ESA søkes innledet på passende tidspunkt i prosessen.

Pakkemøter

De såkalte pakkemøtene er en institusjonalisert form for uformell dialog.

Informasjon og dokumentasjon

ESA må alltid gis nødvendig og tilstrekkelig informasjon og dokumentasjon til å kunne vurdere saken. Det er viktig å huske at det kan variere hvor mye saks- eller faktakunnskap den ansvarlige i ESA har om et gitt område. Det samme kan gjelde kunnskap om samfunn og politiske forhold i Norge. Dette må det tas høyde for når det skal vurderes hva som er nødvendig informasjon. Av hensyn til den gjensidige tilliten mellom Norge og ESA, må man også i uformell dialog være nøye med holdbarheten i argumentasjon og dokumentasjon.

ESA vil normalt trenge tid til å vurdere de ulike aspekter ved en sak. Hasteprosedyrer kan bare unntaksvis iverksettes. Oversendelse av dokumentasjon og konkretisering av problemstillinger i rimelig før et møte, vil kunne lette ESAs mulighet for rask respons.

Særlig om statsstøttesaker

Uformell kontakt med ESA i saker om offentlig støtte kan ofte være nyttig i forkant av en formell notifikasjon av et statsstøttetiltak (såkalt prenotifikasjonskontakt) for å unngå unødvendig tidsspille i forbindelse med ESAs formelle

vurdering. Også i andre tilfeller kan det være fornuftig med uformell kontakt med ESA, som f.eks. der rettspraksis ikke gir nok veiledning på om tiltaket utgjør offentlig støtte eller der det tvil om et tiltak omfattes av et gruppeunntak. Det er imidlertid viktig å være bevisst på at ESA er et overvåkningsorgan og ikke en rådgiver. Ansvarlig støttegiver bør derfor sørge for at en egen statsstøtterettslig vurdering er foretatt i forkant av en kontakt fra norsk side med ESA. Også i pågående saker kan uformelle kontakter være hensiktsmessig f.eks. for å avklare fakta, for å hindre misforståelser e.lign. Det er samtidig viktig å sikre at sentrale fakta som skal legges til grunn i saken for ESA kommuniseres via de formelle kanalene.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) v/ Konkurransopolitisk avdeling, er formelt kontaktpunkt mellom ESA og norske myndigheter i statsstøttesaker. All kontakt med ESA skal som hovedregel gå gjennom FAD. Det bør derfor ikke tas uformell kontakt med ESA for avklaringer, informasjonsutveksling eller for å avtale møter uten først å ha drøftet dette med FAD.⁸ Der det er avklart at direktekontakt mellom fagdepartement og ESA er mest hensiktsmessig skal FAD orienteres om kontakten.

⁸ Det samme gjelder for uformelle kontakter med Kommissjonens generaldirektorat for konkurranse.

Vedlegg V - Forslag til dagsorden-mal til EØS-spesialutvalgsmøter

Spesialutvalg, dato, tid, sted, møterom

- 1. Godkjenning av dagsorden**
- 2. Muntlige orienteringer**
- 3. Behandling av EØS-notater**
 - a. EØS-posisjonsnotater (rettsaker vedtatt av Rådet og Europaparlamentet)**
 - b. Foreløpige EØS-posisjonsnotater (rettsaker til behandling i Rådet og Europaparlamentet)**
 - c. EØS-faktanotater (saker under utarbeidelse i Kommisjonen)**
- 4. Aktuelle ESA-saker**
- 5. Eventuelt**

Vedlegg VI - Oversikt over nyttige publikasjoner og internettadresser

Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringsskonferanse. Retningslinjer. Statsministerens kontor, februar 2010.

<http://regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2003/Om-r-konferanser.html>

Om statsråd. Forberedelse av saker til statsråd.

Retningslinjer. Statsministerens kontor, februar 2010.

http://regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2003/om_statsrad.html

Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Revidert ved kgl. res.24. juni 2005.

<http://regjeringen.no/nb/fad/dok/Lover-og-regler/reglement/2005/Utredningsinstruksen.html>

Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Hefte. Justisdepartementets lovavdeling, februar 2000. Publikasjonsnr. G-0027 B.

http://regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger_brosjyrer/2000/Veiledning-om-lov-og-forskriftsarbeid.html

EU/EØS-informasjon på Regjeringen.no

<http://regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen.html>

Lovdata

<http://www.lovdata.no/info/gratis.html>

EFTA

<http://www.efta.int>

Europa-serveren (Europakommisjonens hjemmeside)
<http://europa.eu>

Rapid (Europakommisjonens pressetjeneste)
<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh>

”Legal text”/Eur-Lex (EU-regelverk)
<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>