



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 6

(2004–2005)

Om lov om handheving av det frie varebyttet innan EØS

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 29. oktober 2004,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Justisdepartementet gjer i proposisjonen her framlegg om lov om handheving av det frie varebyttet innan EØS. Lova skal gjennomføre rådsforordning (EF) nr. 2679/98 av 7. desember 1998 om verkeområdet til den indre marknaden med omsyn til det frie varebyttet mellom EØS-statane (handhevingsforordninga) i norsk rett. Målsetjinga med forordninga er å sikre at det ikkje oppstår alvorlege faktiske hindringar for det frie varebyttet, til dømes i form av private blokarar og øydeleggingar. Forordninga inneheld òg reglar om utveksling av informasjon mellom EØS-statane.

2 Bakgrunnen for lovframlegget

2.1 Innleiing

Som det går fram av St.prp. nr. 5 (2004–2005) punkt 2.1, er bakgrunnen for handhevingsforordninga mellom anna ei sak mot Frankrike som EF-domstolen handsama (sak 265/95). Bakgrunnen for saka var valdelege aksjonar utført av franske bønder for å hindre import av jordbruksprodukt frå andre EU-statar. I saka vart Frankrike dømd for brot på reglane i EF-traktaten om fritt varebytte samanhalde

med plikta til lojalitet. Grunnen var at fransk politi ikkje hadde gjort nok for å hindre aksjonane. Etter forordninga skal statane gripe inn med naudsynte tiltak for å fjerne alvorlege hindringar mot det frie varebyttet som fører til monaleg skade for den som vert råka av hindringa.

EØS-komiteen vedtok 8. juni 2004 å innlemme handhevingsforordninga i EØS-avtalen vedlegg II (tekniske føresegner, standardar, prøving og sertifisering), jf. EØS-komiteens vedtak nr. 71/2004. I det same vedtaket vart resolusjon nr. 1212 av 7. desember 1998 innlemma i det nemnde vedlegget til EØS-avtalen. Norske styresmakter skal ta omsyn til resolusjonen ved praktiseringa av forordninga, men resolusjonen skal ikkje gjennomførast i norsk intern rett. Gjennomføringa av forordninga vert nærmare omtalt nedanfor i punkt 3.2.

Det er gjort nærmare greie for bakgrunnen for lovframlegget i St.prp. nr. 5 (2004–2005). Der er òg EØS-komiteens vedtak, ei felleseklæring mellom EFTA-sida og EU-sida og resolusjonen omtala.

2.2 Høyring

Departementet sende 19. juli 2004 eit høyringsnotat med framlegg om lov om handheving av det frie varebyttet innan EØS på høyring til følgjande instansar:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Finansdepartementet
Fiskeridepartementet
Forsvarsdepartementet
Landbruksdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Utanriksdepartementet

Domstolsadministrasjonen
Fiskeridirektoratet
Noregs eksportråd (Innovasjon Noreg)
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten

Den Norske Advokatforeining
Fiskeri- og havbruksnærings landsforeining
Landsorganisasjonen i Noreg
Norges Bondelag
Norges Fiskarlag
Norsk bonde- og småbrukarlag
Norske fiskeoppdretters foreining
Næringslivets Hovedorganisasjon
Næringsmiddelbedriftenes landsforeining

Høyringsfristen var 1. september 2004.

Følgjande instansar har kome med høyrings-svar:

Finansdepartementet
Fiskeridepartementet
Forsvarsdepartementet
Politidirektoratet
Den Norske Advokatforeining
Landsorganisasjonen i Noreg
Næringslivets Hovedorganisasjon

Følgjande instansar uttalte at dei ikkje hadde merknader:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Landbruksdepartementet
Fiskeridirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Domstolsadministrasjonen

Høyringsinstansane som har gjeve fråsegn, er generelt positive til lovframlegget. Nokre høyringsinstansar har kome med merknader til gjennomføringsmåten. Fråsegnene vert handsama nærmare i neste punkt.

3 Tilhøvet til norsk rett

3.1 Høyringsnotatet

Tilhøvet til norsk rett er drøfta i høyringsnotatet punkt 3:

«På bakgrunn av EF-domstolens tolkning av reglene om fritt varebytte og lojalitetsplikt må det antas at EØS-avtalen allerede i dag, i visse situasjonar, kan innebære en plikt til å fjerne privatpersoners hindringar av det frie varebytte. Politiloven 4. august 1995 nr. 53 § 7 gir politiet kompetanse til å gripe inn mot hindringar som innebærer lovbrudd, eller som forstyrrer den offentlege ro og orden. Forordningen gjør det ikke nødvendig å utvide politiets fullmakter etter politiloven. Reglene i forordningen om informasjonsutveksling med andre stater vil derimot innebære noe nytt.

Det følger av EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a at forordningen som sådan må gjennomføres i norsk rett. Ettersom forordningen ikke bare retter seg mot politiet, bør den ikke gjennomføres i politiloven. Det synes heller ikke å finnes andre eksisterende lover der forordningen tematisk og innholdsmessig passer inn. Det foreslås derfor at forordningen gjennomføres ved en særlov med tittelen «lov om håndheving av det frie varebyttet innen EØS». Loven kan eventuelt bygges ut på et senere tidspunkt med annet overordnet regelverk som skal sikre fri bevegelse i tråd med EØS-avtalens bestemmelser.»

3.2 Gjennomføring ved lov

I høyringsnotatet vert det teke til orde for at forordninga skal gjennomførast ved lov. *Fiskeridepartementet* har følgjande generelle merknad til gjennomføringa:

«Selv om det i utgangspunktet må legges til grunn at alle EØS-statene har regler som innebærer plikt til å gripe inn mot forstyrrelser av den offentlege ro og orden, samt straffbare handlingar, fremstår det likevel som hensiktsmessig at det etableres felles regler som presiserer og tydeliggjør hvilket nivå slike forpliktelser skal ha i forbindelse med sikring av det frie varebyttet. Behovet for slike regler er, som nevnt i høyringsbrevet, ved flere anledningar tydeliggjort mht eksport av fisk og fiskevarer til EU. Hindringene har variert over en skala fra rene faktiske hindringar av transporten, til ødeleggelse av varen og til tyveri og alvorleg leigemsbeskadigelse. Det er erfaring for at selv i tilfeller hvor hindringene har utgjort tung kriminell virksomhet, har ikke dette vært nok til å utløse den nødvendige innsats fra politiets side.

Departementet antar at de foreslåtte regler, som primært har til formål å sikre økonomiske interesser ved at det indre marked fungerer best mulig, også konkret vil få betydning for ivaretagelsen av sikkerheten til transportpersonell.»

Finansdepartementet stiller seg tvilende til kva for rettsleg verknad ei lov som gjennomfører forordninga vil få. Høyringsinstansen spør i denne samanheng om det er naudsynt med ei særskilt gjennomføring av forordninga i norsk rett. Det uttalast mellom anna:

«I den grad forordningen vil påvirke forståelsen av artikkel 11 EØS vil en slik virkning bli gjennomført gjennom EØS-loven § 1. I den grad det er forvaltningen som påvirkes, er spørsmålet om gjennomføring ved lov er nødvendig. Det kan se ut til at forordningen gjennomføres ved lov utelukkende med henvisning til artikkel 7 nr. 2 EØS. Denne krever at forordninger skal gjøres til del av den interne rettsorden som sådan. Det følger imidlertid ikke direkte av denne artikkelen hvordan gjennomføringen skal skje.»

Departementet er innforstått med at EØS-avtalen og EØS-lova allereie inneber ei viss plikt til fjerning av hindringar for det frie varebyttet, jf. sitatet over frå høyringsnotatet. Forordninga presiserer denneplikta. Etter departementets syn kan det ikkje utelukkast at forordninga går lenger enn gjeldande rett når det gjeld denplikta styresmaktane har til å fjerne hindringar. Innhaldet i forordninga medfører at gjennomføringa bør gjerast ved lov.

I høyringsnotatet går det fram at den resolusjonen som der er omtala, òg er innlemma i EØS-avtalen. *Næringslivets Hovedorganisasjon* uttalar følgjande om punkt 3 i resolusjonen om skadebot for brot mot forordninga:

«NHO mener at den norske loven, i tråd med forordningens formål og resolusjonens forpliktelse til å etablere en hurtig og effektiv erstatningsordning, bør inneholde en klar hjemmel for erstatning så vel overfor det offentlige (hvis det ikke etterlever overvåkingsorganenes pålegg) som overfor privat skadevolder, slik at skadelidende aktører hurtig og effektivt kan få kompensert sitt tap.»

Departementet peiker på at gjeldande norsk rett tillet private partar å vise til manglande oppfølging av plikter etter EØS-rettsaktar i ei sak om skadebot mot det offentlege. I saker mellom private er det likeins klårt at ei hindring frå ein privat part kan verte møtt med eit krav om skadebot frå ein part som har lidd tap. Etter departementets syn

er det ikkje ynskjeleg å stille opp særlege reglar om skadebot på dette området.

3.3 Tilhøvet til gjeldande reglar om politimakt

I høyringsnotatet vart det uttala at det ikkje er naudsynt med endringar i politilova. *Politidirektoratet* sluttar seg til dette i si høyringsfråsegn. *Forsvarsdepartementet* peiker på at lova kan innebere at

«man ved håndhevingen av loven i noen tilfeller vil kunne trekke på militære ressurser. Særlig vil dette være aktuelt i de sjøområder der Norge utøver jurisdiksjon. Forsvarsdepartementet ser det imidlertid ikke som naturlig at Kystvakten gis noe primæransvar for håndhevingen av loven. Departementet finner det således ikke nødvendig med endringer i lov av 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten. I de tilfeller der Kystvaktens bistand er nødvendig i håndhevelsen av loven, anser departementet kystvaktloven § 17 om bistand til politiet og andre statsetater for å gi tilstrekkelig hjemmel.»

Departementet peiker på at det ved handhevinga av lova kan vere naudsynt med samvirke mellom fleire offentlege etatar, sjølv om tiltak i første rekkje vil bli gjennomført av politiet. Departementet peiker i denne samanheng på at det er opp til norske styresmakter å avgjere om det skal gripast inn. Kva for tiltak som skal nyttast, er det òg opp til norske styresmakter å ta stilling til. Dette følgjer av forordninga artikkel 4 og 5. Departementet er samd med Politidirektoratet i at lovframlegget ikkje gjer det naudsynt med endringar i politilova, og sluttar seg òg til Forsvarsdepartementets merknader om tilhøvet til kystvaktlova.

3.4 Tilhøvet til gjeldande reglar om retten til å streike

Landsorganisasjonen peiker i si høyringsfråsegn på tilhøvet til retten til å streike:

«For LO er det et krav at forordningens bestemmelser i Artikkel 2 som omhandler de grunnleggende friheter anerkjent i EØS-staten herunder retten og friheten til å streike samt retten og friheten for medlemsstatene til å treffe andre tiltak med bakgrunn i lokale arbeidsmarkedsforhold ivaretas i forbindelse med norsk gjennomføring av forordningen. LO forutsetter at alle lovlige former for aksjoner og tiltak dekkes av bestemmelsen i artikkel 2.»

Departementet viser til at forordninga ikkje griper inn i retten til å streike etter gjeldande nasjonal

rett. Dette går fram av forordninga artikkel 2 og for-
talen punkt 4. Artikkel 2 lyder i EØS-tilpassa form:

«Denne forordning kan ikke tolkes slik at den på noen måte berøver utøvelsen av de grunnleggende rettigheter, slik de er anerkjent i EØS-statene, herunder retten eller friheten til å streike. Disse rettighetene kan også omfatte retten eller friheten til å treffe andre tiltak med bakgrunn i særlige arbeidsmarkedsforhold i den enkelte EØS-stat.»

4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det er gjort greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane i St.prp. nr. 5 (2004–2005) punkt 5. Departementet viser til handsaminga der.

5 Merknader til dei einskilde paragrafane

Til § 1

§ 1 fastset det saklege og geografiske verkeområdet til lova. Første ledd fastset at lova gjeld tiltak mot alvorlege faktiske hindringar av den frie rørsle for varer mellom Noreg og andre EØS-statar, til dømes blokadar og øydeleggingar. Det går òg fram at lova omhandlar utveksling av informasjon om slike hindringar. Første ledd er først og fremst teke med av informasjonsomsyn. Verkeområdet går fram av dei materielle føresegnene i forordninga.

EØS-avtalen gjeld ikkje for Svalbard. Det følgjer av EØS-avtalen protokoll 40, jf. EØS-lova 27. november 1992 nr. 109 § 6. Det er formålstenleg å slå fast uttrykkeleg at heller ikkje lova om handheving av det frie varebyttet gjeld på Svalbard. Dette går fram av andre ledd.

Til § 2

Føreseгна gjennomfører handhevingsforordninga med dei EØS-tilpassingane som følgjer av vedlegg II, protokoll 1 til avtalen og avtalen elles. Ein EØS-tilpassa versjon av forordninga er teken inn som vedlegg i proposisjonen her.

Forordninga artikkel 4 pålegg statane å treffe «alle nødvendige og hensiktsmessige tiltak» mot hindringar av det frie varebyttet. Inngrepsplikta gjeld berre dersom hindringa er alvorleg og fører til monaleg tap (»serious loss») for dei som vert råka, jf. artikkel 1 nr. 1. Det er vidare eit vilkår at tiltak må setjast i verk snøgt for å unngå at hindringa varer ved eller vert verre. Slike hindringar vil ofte gjere det naudsynt for politiet å gripe inn i samsvar med føresegnene i politilova, sjå særleg politilova § 7 om handheving av offentleg ro og orden mv. Det kan ikkje utelukkast at det kan oppstå situasjonar der andre former for tiltak er meir formålstenlege, for eksempel tingingar og mekling eller sivilrettslege tvangsmiddel etter tvangsfullbyrdingslova. Det kan òg tenkjast at utøving av politimakt lyt kombinerast med andre verkemiddel. Dette må vurderast konkret. Det vert difor ikkje gjort framlegg om kva for styresmakter som skal setje i verk tiltak etter forordninga.

Til § 3

§ 3 slår fast at lova vert sett i verk straks.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om handheving av det frie varebyttet innen EØS.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om handheving av det frie varebyttet innen EØS i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om handheving av det frie varebyttet innan EØS

§ 1 Lova gjeld tiltak mot alvorlege faktiske hindringar av den frie rørsle av varer mellom Noreg og andre EØS-statar, til dømes blokadar og øydeleggingar, og utveksling av informasjon om slike hindringar.

Lova gjeld ikkje for Svalbard.

§ 2 EØS-avtalen vedlegg II kapittel XX punkt 1 (forordning (EF) nr. 2679/98) om verkemåten til den indre marknaden med omsyn til det frie varebyttet mellom EØS-statane gjeld som norsk lov med dei

tilpassingane som følgjer av vedlegg II og protokoll 1 til avtalen og avtalen elles.

§ 3 Lova vert sett i verk straks.

Vedlegg 1

Rådsforordning¹ (EF) nr. 2679/98 av 7. desember 1998 om det indre markeds virkemåte med hensyn til det frie varebytte innen EØS

[RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION HAR under henvisning til traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, særlig artikkel 235, under henvisning til forslag fra Kommisjonen⁽²⁾ under henvisning til uttalelse fra Europaparlamentet⁽³⁾ under henvisning til uttalelse fra Den økonomiske og sosiale komité⁽⁴⁾ ut fra følgende betraktninger:

1. I henhold til traktatens artikkel 7 A utgjør det indre marked et område uten indre grenser, der særlig det frie varebytte er sikret i samsvar med bestemmelsene i traktatens artikkel 30–36.
2. Enhver krenkelse av dette prinsippet, for eksempel ved at privatpersoner hindrer det frie varebytte i en medlemsstat, kan i betydelig grad forstyrre det indre markedes virkemåte og medføre alvorlig skade for de privatpersoner som rammes.
3. For å oppfylle sine forpliktelser i henhold til traktaten, og særlig for å sikre det indre markedes virkemåte, bør medlemsstatene på den ene side ikke treffe tiltak eller utvise en atferd som kan hindre handelen, og på den annen side treffe alle nødvendige og hensiktsmessige tiltak for å lette det frie varebytte på sitt territorium.
4. Disse tiltakene må ikke påvirke utøvelsen av grunnleggende rettigheter, herunder retten eller friheten til å streike.
5. Denne forordning er ikke til hinder for tiltak som i visse tilfeller kan vise seg nødvendige på fellesskapsplan for å løse problemer knyttet til det indre markedes virkemåte, idet det eventuelt tas hensyn til anvendelsen av denne forordning.
6. Bare medlemsstatene har myndighet til å opprettholde offentlig orden og indre sikkerhet,

samt til å avgjøre om og når tiltak er nødvendige og hensiktsmessige med tanke på å lette det frie varebytte på sitt territorium under gitte forhold, og hvilke tiltak som eventuelt bør treffes.

7. Informasjonsutvekslingen mellom medlemsstatene og Kommisjonen om hindringer for det frie varebytte bør være rask og hensiktsmessig.
8. Medlemsstater der det oppstår hindringer i det frie varebytte bør treffe alle nødvendige og hensiktsmessige tiltak for raskest mulig å gjenopprette det frie varebytte på sitt territorium, på en slik måte at enhver fare for at forstyrrelsen eller skaden vedvarer, brer seg eller forverres samt enhver fare for sammenbrudd i handelen og de underliggende avtalefestede ordninger, fjernes. Medlemsstaten bør underrette Kommisjonen og på forespørsel også de andre medlemsstatene om hvilke tiltak den har truffet eller vil treffe for dette formål.
9. For å oppfylle sine forpliktelser i henhold til traktaten bør Kommisjonen underrette den berørte medlemsstat om at den mener det foreligger brudd på reglene, og om at medlemsstaten bør reagere på Kommisjonens underretning.
10. Traktaten inneholder ikke annen fullmakt enn artikkel 235 for vedtakelsen av denne forordning.

VEDTATT DENNE FORORDNING:]⁽⁵⁾

Artikkel 1

I denne forordning menes med:

1. «hindring», en hindring av det frie varebytte mellom *EØS-statene* som skyldes en *EØS-stats* inngripen eller manglende inngripen og kan krenke traktatens artikkel 30–36, og som:

⁽¹⁾ Forordning (EF) nr. 2679/98 slik Justisdepartementet mener at forordninga skal forståast med dei EØS-tilpassingane som følgjer av vedlegg II og protokoll 1 til avtalen og avtalen elles. Tilpassingane er innarbeida av informasjonsomsyn.

⁽²⁾ EFT C 10 av 15.1.1998, s. 14.,

⁽³⁾ EFT C 359 av 23.11.1998.,

⁽⁴⁾ EFT C 214 av 10.7.1998, s. 90. og

⁽⁵⁾ Ordlyden i innledningen (fortalen) til de rettsaktene som er innlemmet i EØS-avtalen, er ikke tilpasset EØS, jf. EØS-avtalen protokoll 1 nr. 1 hvor det heter at innledningen bare er relevant i den grad den kan bidra til en korrekt tolkning av bestemmelsene i rettsaktene innenfor rammene av EØS-avtalen.

- a) fører til alvorlig forstyrrelse av det frie varebytte gjennom fysisk eller på annan måte å hindre, forsinke eller omdirigere import til, eksport fra eller transitt gjennom en *EØS-stat*,
 - b) medfører alvorlig skade for de privatpersoner som rammes, og
 - c) nødvendiggjør øyeblikkelige tiltak for å unngå at forstyrrelsen eller skaden vedvarer, ber seg eller forverres,
2. «manglende inngripen», det at vedkommende myndigheter i en *EØS-stat* når privatpersoner forårsaker en hindring unnlater å treffe alle nødvendige og hensiktsmessige tiltak som de har myndighet til å treffe for å fjerne hindringen og sikre det frie varebytte på denne *EØS-statens* territorium.

Artikkel 2

Denne forordning kan ikke tolkes slik at den på noen måte berører utøvelsen av de grunnleggende rettigheter, slik de er anerkjent i *EØS-statene*, herunder retten eller friheten til å streike. Disse rettighetene kan også omfatte retten eller friheten til å treffe andre tiltak med bakgrunn i særlige arbeidsmarkedsforhold i den enkelte *EØS-stat*.

Artikkel 3

1. Når det oppstår eller er fare for at det skal oppstå en hindring, skal:
 - a) enhver *EØS-stat* (uansett om den selv er berørt) som har relevante opplysninger, umiddelbart oversende disse til Kommisjonen eller *EFTAs overvåkningsorgan*, og
 - b) Kommisjonen og *EFTAs overvåkningsorgan* umiddelbart oversende *EØS-statene* disse opplysningene samt enhver opplysning, uansett kilde, som den anser som relevant.
2. Den berørte *EØS-stat* skal snarest mulig besvare Kommisjonens, *EFTAs overvåkningsorgan*s og de øvrige *EØS-statene*s anmodninger om opplysninger vedrørende den eksisterende eller mulige hindringens art og de tiltak den har truffet eller vil treffe. Opplysninger som *EØS-statene* oversender hverandre, skal også oversendes Kommisjonen eller *EFTAs overvåkningsorgan*.

Artikkel 4

1. Med forbehold for artikkel 2 skal den berørte *EØS-stat* når det oppstår en hindring:
 - a) treffe alle nødvendige og hensiktsmessige tiltak for å sikre det frie varebytte på sitt territorium i samsvar med traktaten, og
 - b) underrette Kommisjonen eller *EFTAs overvåkningsorgan* om de tiltak vedkommende myndigheter i *EØS-staten* har truffet eller vil treffe.
2. Kommisjonen og *EFTAs overvåkningsorgan* skal umiddelbart oversende de øvrige *EØS-statene* opplysningene de har mottatt i henhold til nr. 1 bokstav b).

Artikkel 5

1. Når Kommisjonen eller *EFTAs overvåkningsorgan* anser at det foreligger en hindring i en *EØS-stat*, skal de underrette den berørte *EØS-staten* om grunnen til at den har trukket denne konklusjonen, og anmode *EØS-staten* om å treffe alle nødvendige og hensiktsmessige tiltak for å fjerne hindringen innen en frist den fastsetter etter hvor mye saken haster.
2. Kommisjonen og *EFTAs overvåkningsorgan* skal ta hensyn til artikkel 2 når de trekker sin konklusjon.
3. Kommisjonen eller *EFTAs overvåkningsorgan* kan offentliggjøre teksten i underretningen den har oversendt den berørte *EØS-staten* i *De Europiske Fellesskaps Tidende*, eller *EØS-tillegget til denne*, og skal umiddelbart oversende teksten til enhver part som ber om det.
4. Den berørte *EØS-stat* skal, innen en frist på fem virkedager etter at den har mottatt teksten:
 - underrette Kommisjonen eller *EFTAs overvåkningsorgan* om de tiltak den har truffet eller vil treffe for å gjennomføre nr. 1, eller
 - oversende en begrunnet redegjørelse for hvorfor den mener det ikke foreligger en hindring som krenker *EØS-avtalen artikkel 11 til 13*.
5. Kommisjonen eller *EFTAs overvåkningsorgan* kan unntaksvis forlenge fristen nevnt i nr. 4 dersom *EØS-staten* framlegger en begrunnet anmodning om dette og begrunnelsen virker akseptabel.

[Denne forordning er bindende i alle deler og kommer direkte til anvendelse i alle medlemsstater.]