Forord

Dette er en revidert utgave av EU/EØS-håndboken som sist ble utgitt i 2012. Håndboken ble da oppdatert i lys av de omfattende endringene som Lisboatraktaten medførte for EU-samarbeidet. De rettslige og institusjonelle rammene som ble innført med Lisboatraktaten ligger fast og det er derfor bare gjort mindre justeringer på disse områdene.

Denne utgaven reflekterer noen mindre grunnleggende, men likevel viktige, endringer og utviklingstrekk. Det har blant annet skjedd en utvikling i EUs beslutningsprosess som har medført et behov for revisjon. Dette gjelder særlig omtalen av lovgivningsprosessen og samspillet mellom EU-institusjonene, samt systemet med delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter.


Hovedmålgruppen for håndboken er ansatte i forvaltningen, men den vil også være nyttig for organisasjoner og andre som er interessert i EU/EØS-spørsmål.

Håndboken er utarbeidet av Utenriksdepartementet.

Wegger Chr. Strømmen
Uttenriksråd
Mai, 2016
Innholdsfortegnelse

FORORD.................................................................................................................. 1

1 EØS-AVTALEN ..................................................................................................... 6
  1.1 RETTIGHETER OG PLIKTER SOM FØLGER AV EØS-AVTALEN............... 7
  1.2 RETTSGRUNNLAGET I EØS........................................................................ 8
  1.3 EØS-MIDLENE ............................................................................................. 10

2 NORSK TILKNYTNING TIL EU UTENOM EØS ............................................ 13
  2.1 EUs JUSTIS- OG INNENRIKSPOLITISKE SAMARBEID .......................... 13
  2.1.1 Norsk tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk ................. 14
  2.2 EUs FELLES UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITIKK, FUSP .......... 15
  2.2.1 Norges samarbeid med EU på FUSP-området ........... 18

3 INSTITUSJONER OG PROSEDYRER I EØS OG SCHENGEN ...... 20
  3.1 EØS-SAMARBEIDET .................................................................................. 20
  3.1.1 De felles EØS-organene..................................................................... 22
  3.1.2 EFTAs organer ..................................................................................... 25
  3.1.3 EØS-arbeidet på EFTA-siden ............................................................. 35
  3.2 SCHENGEN-SAMARBEIDET ................................................................ 38

4 NORSKE MYNDIGHETERS ARBEID OVERFOR EU .............................. 40
  4.1 AKTØRENE PÅ NORSK SIDE ................................................................ 40
  4.1.1 Ansvarfordeling ..................................................................................... 40
  4.1.2 Regjeringens europautvalg ................................................................. 41
  4.1.3 Koordineringsutvalg og spesialutvalg .............................................. 41
  4.2 NORSKE INTERESSER OG POSISJONER ............................................ 42
  4.3 FORMELLE KANALER OVERFOR EU .................................................. 43
  4.4 DELTAKELSE I EKSPERTGRUPPER OG KOMITEER .......................... 44
  4.5 DELTAKELSE I EUs BYRÅER .................................................................. 47
  4.6 UFORMELLE KONTAKTER MED EUs INSTITUSJONER .................. 48
  4.6.1 Deltakelse i EUs programmer ............................................................. 55
  4.7 KONTAKTEN MED STORTINGET .......................................................... 57

5 GJENNOMFØRING AV EØS- OG SCHENGEN-REGLER IN NORSK RETT ....................................................................................... 58
  5.1 INNLEMMELSE OG GJENNOMFØRING AV REGELVERK ............. 58
  5.2 EØS- OG SCHENGEN-NOTATER ........................................................... 61
FRA EU-RETTSAKT TIL NASJONAL RETT – STEG FOR STEG .......... 62

5.3 SAKER MELLOM NORGE OG ESA (TRAKTATBRUDDSAKER) .......... 66
5.4 GJENOMFØRING AV SCHENGEN-REGELVERK .......................... 68
   5.4.1 Godtakelse av nye Schengen-rettsakter .................. 68
   5.4.2 Konsekvenser av manglende godtakelse .............. 70

6 EUS RETTSGRUNNLAG .................................................................. 71

6.1 EUS TRAKTATER ........................................................................ 72
   6.1.1 Traktatutviklingen i EU ....................................................... 72
   6.1.2 Gjeldende traktatgrunnlag i EU ................................. 74
   6.1.3 EUs kompetansekategorier og områder .............. 80
6.2 DET AVLEDEDE REGELVERK (EUS RETTSAKER) .................. 82

7 EUS INSTITUSJONER OG ØVRIGE ORGANER ...................... 85

7.1 INSTITUSJONENE .................................................................... 85
   7.1.1 Europakommisjonen ........................................................... 85
   7.1.2 Det europeiske råd ............................................................... 94
   7.1.3 Rådet .................................................................................. 95
   7.1.4 Europaparlamentet ............................................................. 101
   7.1.5 EU-domstolen ................................................................. 112
   7.1.6 Revisjonsretten ................................................................. 114
   7.1.7 Den europeiske sentralbank .............................................. 115
7.2 ØVRIGE ORGANER OG TJENESTER ........................................ 115
   7.2.1 EUs utenrikstjeneste (EEAS) ............................................ 115
   7.2.2 Desentraliserte EU-byråer og andre organer .......... 117
   7.2.3 Rådgivende organer .......................................................... 121

8 BESLUTNINGSPROSESSEN I EU .............................................. 123

8.1 DET LOVGIVNINGSBASERTE SAMARBEIDET ................................. 123
   8.1.1 Kommisjonens arbeid med forslag ......................... 124
   8.1.2 Europaparlamentets og Rådets behandling ............ 131
   8.1.3 Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter 137
8.2 BESLUTNINGSPROSESSEN PÅ ØVRIGE OMRADER .............. 144
   8.2.1 Styrket samarbeid på nærmere definerte områder 147
8.3 BESLUTNINGSPROSESSEN INNEN EUS EKSTERNE FORBINDELSER ..... 148
   8.3.1 Den felles handelspolitikken ............................................ 149
   8.3.2 Samarbeid med tredjeland og humanitær bistand 150
   8.3.3 Restriktive tiltak ............................................................... 150
8.3.4 Internasjonale avtaler .................................................. 151
8.3.5 Forbindelser med internasjonale organisasjoner og tredjeland ................................................................. 152
8.3.6 Solidaritetsbestemmelse .................................................. 152
8.3.7 Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken ........... 153

9 EUS BUDSJETT ........................................................................ 157

VEDLEGG: .................................................................................. 160

Kronologisk oversikt over utviklingen av EFTA, EF/EU og EØS
Mal for saksinformasjon i EØS-notater
Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)
Oppbygging og bruk av håndboken

Kapittel 1 gir en introduksjon til EUs indre marked og EØS/EFTA-landenes tilknytning gjennom EØS-samarbeidet. Kapittel 2 omhandler Norges samarbeid med EU utenom EØS. Dette kapitlet gir en kort omtale av EUs justis- og innenrikspolitikk og Norges tilknytning gjennom Schengen-tilknytningsavtalen 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 3 omhandler prosedyrer for saksgangen i EØS- og Schengen-samarbeidet. Kapittel 4 tar for seg norsk arbeid overfor EU med vekt på fasen når ny politikk og lovgivning er under forberedelse i EU. Kapittel 5 omhandler gjennomføringen av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett.

Kapittel 6-8 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 9.
1 EØS-AVTALEN

EU er Norges viktigste handelspartner. I 2015 gikk vel 79 prosent av den totale norske eksporten til EU, og omtrent 61 prosent 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.


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.

EFTA-landet Sveits er ikke medlem av EU, men har egne bilaterale avtaler med EU på en rekke sektorer.


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 bevegellighet for kapital, tjenester og personer.

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.

1.1 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 EU 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.

EØS/EFTA-landene deltar også i en rekke av EUs byråer.

1.2 Rettsgrunnlaget i EØS


Pr. 18. mars 2016 var til sammen 11 013 rettsakter innlemmet i EØS-avtalen. I tråd med regelverksutviklingen i EU og EØS vil mange eldre rettsakter bli erstattet med nye. Det totale antallet rettsakter som var i kraft pr. 18. mars 2016 er derfor ca. 5 000, under halvparten av de som totalt er innlemmet. Av disse er det igjen kun et mindre antall som er rettsakter vedtatt av Europaparlamentet og Rådet, såkalte basisrettsakter. Vel 80 prosent er gjennomføringsbestemmelser (utfyllende regelverk) for slike basisrettsakter.

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 bearbeidete 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 5).
**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.

**To-pilarsystem:** EØS-avtalen er en avtale mellom EFTA-landene og EU. Den institusjonelle oppbyggingen 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 3 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-traktatenes bestemmelser om den felles fiskeripolitikken og den felles landbrukspolitikken.

1.3 **EØS-midlene**

Helt siden etableringen av EØS-avtalen har Norge gjennom ulike ordninger bidratt med økonomiske overføringer til EUs mindre velstående land.
Formålet har vært å sikre et velfungerende indre marked og skape et solidarisk og trygt Europa. Dette skjer gjennom bidrag til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området og styrke relasjonene og samarbeidet mellom Norge og mottakerlandene.

Fra 1994 til 2014 utgjorde denne støtten over 3,2 milliarder euro. For perioden 2014 til 2021 utgjør EØS-midlene 2,8 milliarder euro.

EØS-midlene består i dag av to separate ordninger:

**Den norske finansieringsordningen**
- Omfatter alle land som ble medlem av EU i 2004 og senere: Bulgaria, Estland, Kroatia, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn.
- Utgjør: 1,25 mrd. euro for perioden 2014-21
- Finansieres av Norge alene

**EØS-finansieringsordningen:**
- Omfatter Hellas og Portugal i tillegg til de 13 landene nevnt over
- Utgjør: 1,54 mrd. euro for perioden 2014-21
- Norges andel av støtten utgjør i underkant av 96 prosent. Resten finansieres av Island og Liechtenstein.

EØS-midlene kanaliseres gjennom ulike programmer i hvert enkelt mottakerland på bakgrunn av inngåtte avtaler (MoU-er) mellom mottakerland og giverland.

Det er i hovedsak mottakerlandene som er ansvarlige for forvaltningen og utlysningen av midlene og å nå de fastsatte mål- og resultatkravene til hvert enkelt program.
Programmene som gjennomføres, er avtalt på bakgrunn av behov i mottakerlandene, norske interesser og muligheter for samarbeid.

For perioden 2014-2021 er det utviklet ulike programmer innenfor følgende hovedsektorer:

1. Innovasjon, forskning, utdanning og konkurransekraft
2. Sosial inkludering, sysselsetting av ungdom og reduksjon av fattigdom
3. Miljø, energi, klimaendringer og lav-karbonsamfunnet
4. Kultur, sivilt samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter
5. Justisreformer og samfunnsberedskap

Fra norsk side vektlegges sektor 1, 3 og 5. Ti prosent av EØS-ordningen er avsatt til sivilt samfunn. Samtidig er én prosent av den norske ordningen avsatt til tiltak for anstendig arbeid og trepartssamarbeid.

Utover dette opprettes det et regionalt fond på 100 millioner euro. Fondet skal finansiere tiltak mot ungdomsledighet og regionalt samarbeid.


En rekke norske offentlige institusjoner deltar som partnere i gjennomføringen av de ulike programmene. Disse bidrar til utformingen av programmene gjennom erfarings- og kunnskapsutveksling. I tillegg legger de til rette for og mobiliserer norske aktører som partnere i enkeltprosjekter under hvert program.

Utover dette er 2 prosent av støtten til hvert land forbeholdt initiativer og tiltak for å styrke det bilaterale samarbeidet.
2 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

2.1 EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid


Amsterdamtraktaten, som trådte i kraft i 1999, endret rammene for samarbeidet på justis- og innenriksområdet. Spørsmål knyttet til visum, asyl, innvandring og andre forhold knyttet til fri bevegelse av personer ble nå en del av det overnasjonale samarbeidet. Schengen-samarbeidet ble videre formelt integrert i EU, dels som et fellesskapelig, og dels som et mellomstatlig samarbeid.

Etter at Lisboatraktaten trådte i kraft i 2009 er EUs justis- og innenrikspolitikk som sådan et overnasjonalt samarbeid hvor rettsakter vedtas av Europaparlamentet og Rådet etter forslag av Kommisjonen. Det er imidlertid fortsatt noen unntak på områder av spesielt sensitiv karakter hvor Rådet treffer vedtak alene.

Flere land har særordninger. Danmark tok i forbindelse med forhandlingene om Maastrichttraktaten en rekke forbehold.
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.

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.

2.1.1 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

Schengen-samarbeidet innebærer at deltakerlandene følger felles regelverk om visum og yttergrensekontroll. For å sikre ensartet tolkning og praksis er det åpnet for at Norge og de øvrige Schengen-assosierede statene deltar i behandlingen av
nytt regelverk i det såkalte Fellesorganet. Fellesorganet og arbeidet med Schengen saker er beskrevet i kapittel 3 og 5. 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. 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
- Politihoyskolen er tilsluttet europeisk samarbeid om utdanning av politifolk gjennom Cepol
- Lugano-konvensjonen om domsmyndighet, anerkjennelse og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker.
- Tilknytningsavtale om gjensidig bistand i straffesaker

Følgende avtaler er undertegnet, men ennå ikke trådt i kraft april 2016:

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

2.2 EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUP

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 opplosningen 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 utenrikspolitiskt 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.


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, organiseret kriminalitet og etniske og regionale konflikter. Strategien har en bred tilnærming til sikkerhet og årsakene til sikkerhetstruslene, og fokuserer i stor grad på konfliktforebygging.

Høyrepresentant Federica Mogherini har av det Europeiske Råd fått i oppdrag å utarbeide en ny global strategi for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk som ventes lagt frem i juni 2016. Ambisjonen er å skape en ramme for utenriks- og sikkerhetspolitikken som styrker EUs evne til å handle samordnet og målrettet som internasjonal aktør. Et norsk innspill til strategien er utarbeidet. Blant norske budskap er prinsippene som ligger til grunn for norsk politikk i nordområdene og i forholdet til Russland samt viktigheten av et nært samarbeid mellom EU og NATO.

Lisboatraktaten innebar flere viktige institusjonelle endringer for å videreutvikle FUSP. Høyrepresentanten ble tillagt både funksjonen som høyrepresentant for utenrikssaker og som visepresident i Kommisjonen. EU opprettet også en egen utenriktstjeneste - European External Action Service (EEAS) under Høyrepresentantens ledelse. Høyrepresentantens rolle og den nye utenriktstjenesten er nærmere beskrevet i kapittel 7. ESDP ble videre omdøpt til CSDP (Common Security and Defence Policy) for å understreke politikkens 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.

2.2.1  Norges samarbeid med EU på FUSP-området


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

Arbeidsdialog på ekspert- eller embetsnivå føres i møter med representanter for EUs utenrikstjeneste (henholdsvis i arbeidsgruppene for: Midtøsten, Vest-Balkan, OSSE, Russland/SUS og Afrika). I tillegg har Norge jevnlige konsultasjoner på høyt embetsnivå med EEAS. 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 95 prosent av tilfellene.

EU “Battle Groups” (innsatsstyrker), som består av to avdelinger å 1500 mann på 5 dagers beredskap, ble erklært fullt operative i januar 2007, men har ikke vært satt inn i operasjoner. I 2008, 2011 og 2015 stod norske styrker på beredskap i den nordiske innsatsstyrken. Dette samarbeidet gir innsyn i den videre utvikling av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU.

Deltakelse i Det europeiske forsvarsbyrået (EDA)
3 INSTITUSJONER OG PROSEDYRER I EØS OG SCHENGEN

Det institusjonelle oppsettet og prosedyrene for henholdsvis EØS-samarbeidet og Schengen-samarbeidet er nokså ulike. Det har sammenheng med at EØS-avtalen er en multilateral avtale mellom EFTA og EU, mens Norges deltagelse i Schengen-samarbeidet er basert på en bilateral avtale mellom Norge og EU. Mens beslutningsprosessen i EØS omfatter et “to-pilarssystem” bestående av EFTA og EU, har EFTA-organene ingen rolle i Schengen-sammenheng. Prosedyrene på Schengen-området er derfor mindre omfattende enn for EØS.

3.1 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 to-pilarssystem. 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 vekt 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 vedtak 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 består av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. I tillegg ble EFTAs faste komité opprettet for samordning av synspunktene blant EØS/EFTA-landene.

Figur 1: To-pilsystemet i EØS
3.1.1 De felles EØS-organene

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

EØS-rådet


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 tødtet 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-ambassadørene (de samme som møter i EFTAs faste komité), mens tjenestemenn, som regel på direktørnivå, fra EUs utenrikstjeneste (EEAS) representerer EU-siden.

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 EØS/EFTA-landene og EU. Komiteen møtes normalt åtte ganger i året i Brussel.

EØS-komiteen har i dag fem underkomiteer med arbeidsområder tilsvarende underkomiteene i EFTAs faste komité. 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
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**

3.1.2 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


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.

Arbeidsgruppene ledes av en representant fra et av EØS/EFTA-landene. Under arbeidsgruppene er det også en rekke spesialiserte ekspertgrupper.

**Figur 2: Prosessen i EU og EØS**

![Diagram illustrating the process in EU and EØS](image)

Figuren over 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, veikart og meldinger for bred konsultasjon.
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 statistikksamarbeidet 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 støttefunksjon for 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.


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. Arbeidsspråket er engelsk, men foretak og enkeltpersoner kan henvende seg til ESA på alle EØS-språk.


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 konkurranse. 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. ESA's 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 forenlig 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 saksførdelingsreglene 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 konkurranse 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 konkurranseaker, 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
- Pre-judisielle 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.

*Pre-judisielle 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

**EFTAs parlamentariker**

**EFTAs konsultative komité**
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, BUSINESSEUROPE.
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 deltagelse i europeiske interesseorganisasjoner en viktig kanal til EUs beslutningsprosess utover de formelle EØS-kanalene.
3.1.3 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 (pre pipeline acquis)
Forslag til nytt regelverk blir gjerne kalt pre pipeline 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 oversender forslag til Rådet og Parlamentet. EUs utenriktstjeneste, 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.


Tekstene til beslutninger i EØS-komiteen er kortfattede. De består vanligvis av en fortale og noen få artikler om hvilken eller hvilke EU-rettssakter som skal innlemmes i EØS-avtalen ved beslutningen. Unntakvis 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 utenrikstjeneste, 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-komitebeslutning, vil saken bli diskutert i den felles underkomiteen for EØS og eventuelt behandlet på nytt i EØS/EFTA-organene. I motsatt fall vil saken bli satt på agendaen for beslutning i EØS-komiteen.

Utkastet til EØS-komitebeslutning skal oversettes til alle EØS-språk. Deretter blir beslutningsutkastet klarer 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.
3.2 Schengen-samarbeidet

Mens beslutningsprosessen i EØS omfatter et “to-pilarsystem” bestående av EFTA og EU, har EFTA-organene ingen rolle i Schengen-sammenheng. Island og Liechtenstein er også tilknyttet Schengen som assosierde medlemmer. Det er imidlertid intet krav om enighet mellom de assosierede landene før Schengen-relevante rettsakter kan godtas slik som i EØS. EFTA-landet Sveits, som ikke er med i EØS er for øvrig også assosiert medlem av Schengen.

Fellesorganet
I motsetning til EØS-avtalen, gir Schengen-tilknytningsavtalen tilgang til Rådets behandling av forslag gjennom det såkalte Fellesorganet. For å ivareta enhetlig gjennomføring og praksis, sikrer Schengen-avtalen at Norge deltar i behandlingen av Schengen-relevante forslag 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 assosierede landene.

I praksis gjennomføres møtene i Fellesorganet ved at alle Schengen-relevante punkter på dagsorden samles i en egen del av rådsmøtene, der de assosierede landene deltar.


Deltakelse i komiteer og ekspertgrupper på Schengen-området
Norge og de andre Schengen-assosierde landene inngikk i september 2011 en avtale med EU som sikrer deltagelse i komitologi-komiteer under Schengen-samarbeidet. Dette

"Schengen-relevans"
Når Kommisjonen 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.

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 strafrettsselige samarbeid, der EU i enkelte tilfelle har tolket Schengen-avtalen snevrere enn norske myndigheter hadde ønsket.

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 ivaretakelse 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. Lisboatraktaten 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.

Ansvarsdeling og organisering av arbeidet med EØS og Schengen bygger på de samme prinsippene, mens prosedyrene for innlemming av EU-regelverk i de to avtalene er ulike.

4.1 Aktørene på norsk side

4.1.1 Ansvarfordeling

Det bærende prinsippet for 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. UD som 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.
4.1.2    Regjeringens europautvalg


4.1.3    Koordineringsutvalg og spesialutvalg

**Utredningsinstruksens punkt 5-3**


Departementene skal sørge for at EØS-saker på sine respektive områder normalt behandles i spesialutvalgene. Schengen-saker skal behandles på høyt embetsnivå i Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker, samt i tilhørende spesialutvalg.
Det er viktig å sikre strategisk og tidlig samordning av norske posisjoner i europaspørsomål. God forvaltning og god forvaltningskultur forutsetter at EU/EØS-aspektet fullt ut integreres i departementenes og underliggende etaters strategiske og løpende arbeid.

4.2 Norske interesser og posisjoner

Utredningsinstruksen punkt 5-4

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt relevant regelverk planlegges og utvikles i EU, skal saker som kan ha vesentlig betydning for norske interesser, identifiseres, vurderes og samordnes så tidlig som mulig.

Når Europakommisjonen har fremmet forslag til regelverk som kan ha vesentlig betydning, skal ansvarlig departement sørge for at en foreløpig norsk posisjon foreligger raskest mulig og normalt senest innen tre måneder etter at forslaget ble publisert. Om en regjeringsbehandling kreves, skal den skje innen denne fristen. Norsk posisjon videreutvikles og justeres etter behov i takt med beslutningsprosessen i EU.

Ansvarlig departement skal involvere andre berørte departementer i dette arbeidet på hensiktsmessig måte. Vi viser til de særskilte kravene til utredning og høring som gjelder når det skal utarbeides norsk posisjon, i kapittel 2 og 3.


**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 forslag 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.

Nedenfor gis det en nærmere beskrivelse av hvordan ulike kanaler kan utnyttes best mulig for å bidra til politikk- og regelverksutviklingen i EU fra norsk side.

### 4.3 Formelle kanaler overfor EU

EØS- og Schengen-avtalene omfatter ikke deltagelse i EUs beslutningsprosess. I EØS har vi imidlertid et inntak til beslutningsprosessen via deltagelse 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 deltagelse 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.

**Generelt om norsk arbeid overfor EUs institusjoner**

Jo nærmere Kommisjonen har kommet med konkretisering av forslag, desto 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.

### 4.4 Deltakelse i ekspertgrupper og komiteer

Norge deltar i to hovedgrupper av komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen, *ekspertgrupper* og *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 og muligheter til å formidle norske synspunkter på et tidlig stadium. Kommisjonens bruk av ekspertgrupper i forslagsfasen er beskrevet nærmere i kapittel 8.

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

Komitologikomiteene er hjemlet i EUs traktater og har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Norge har derfor 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 deltagelse i hver enkelt komité, spesielt på nye områder. Delegert myndighet til Kommisjonen og komitologi-systemet er beskrevet nærmere i kapittel 8.

“EF-Kommisjonen skal sikre sakkyndige fra EFTA-statene en bredest mulig deltagelse, 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).

**Artikkel i EØS-avtalen som hjemler deltagelse:**

- Artikkel 81 - Programdeltakelse
- Artikkel 99 - Ekspertgrupper under Kommisjonen
- Artikkel 100 - Komitologikomiteer
- Artikkel 101 - Andre komiteer på spesielle områder
Deltakelse i ekspertgrupper og komiteer er sentralt i EØS-sammenheng
Retten til deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen 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.

4.5 Deltakelse i EUs byråer
EU vedtar i økende grad regelverk som etablerer egne organer i form av byråer og tilsyn. Hensikten er at disse skal bidra til en mest mulig enhetlig gjennomføring og praktisering av regelverket i medlemslandene. Denne utviklingen har skutt fart de siste årene og stadig større deler av regelverket for det indre marked er knyttet opp til slike organer. Dette har også vesentlig betydning for EØS-samarbeidet.

Da EØS-avtalen ble fremforhandlet tidlig på 1990-tallet var det kun to byråer i EU og disse hadde en begrenset rolle. EØS/EFTA-statenes deltakelse ble derfor ikke regulert i EØS-avtalen ved inngåelsenen. EØS/EFTA-statene har siden midten av 1990-tallet forhandlet fram deltakelse i 15 byråer, i tillegg til fem forvaltningsbyråer under programsamarbeidet.
Innlemmelse av det regelverk som oppretter EU-byråer har etter hvert vist seg å være en forutsetning for å kunne innlemme det materielle regelverket som disse er satt til å forvalte. Deltakelse er derfor blitt avgjørende for å sikre regelverkslikhet i EØS-området og dermed mest mulig like konkurransevilkår for norske bedrifter.


EUs byråer er omtalt nærmere i kapittel 7.

4.6 Uformelle kontakter med EUs institusjoner

Den formelle samordningen av arbeidet med rettsakter og andre EU/EØS-saker må suppleres med uformell kontakt og koordinering. God kjennskap til EUs institusjoner og beslutningsprosessen er avgjørende for å kunne drive aktivt påvirkningsarbeid fra norsk side. Framstillingen i dette avsnittet bør derfor leses i sammenheng med kapittel 7 og 8.

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**


Norge hadde våren 2016 omlag 45 nasjonale eksperter sekondert til Kommisjonen og EU-byråer. I tillegg hadde vi tre nasjonale eksperter i EUs utenrikstjeneste, EEAS. 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 EUs.
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 sekondert 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. Ansvaret 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 veksel 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. Ordiringen 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.

**Kontakt med 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 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 viktig rolle og er likestilt med Rådet i EUs lovgivningsprosess.

Europaparlamentets utadvendte og åpne arbeidsform gir god mulighet for formidling av norske synspunkter. Dette gjelder både for norske myndigheter og andre som ønsker å påvirke den politiske agendaen i Parlamentet. En rekke frivillige organisasjoner og norske bedrifter har god erfaring med å knytte kontakter i Parlamentet og formidle sine synspunkter på saker på den europeiske agendaen.

Norske myndigheter har jevnlige uformelle kontakter med Europaparlamentet og dets medlemmer. I tillegg er det en viktig formell dialog med Europaparlamentet gjennom parlamentarikerkomiteen for EØS. Denne komiteen skal bidra

Noen sentrale elementer knyttet til kontakten med Europaparlamentet

Det er viktig at norske myndigheter fremstår med et helhetlig budskap slik at effekten av innsatsen blir best mulig. En forutsetning for dette er god koordinering mellom berørte departementer, UD og EU-delegasjonen. Det er viktig at fagdepartementene involverer UD og EU-delegasjonen og aktivt trekker veksel på den kompetanse og bistand som er tilgjengelig.

En videre forutsetning er grunnleggende kjennskap til Parlamentets arbeidsmåte, rolle i beslutningsprosessen og ikke minst samspillet med Kommisjonen og Rådet. Her gjøres det rede for de mest sentrale elementer for å sikre best mulig effekt av arbeidet overfor Parlamentet. Det anbefales å lese dette i sammenheng med fremstillingen i kapittel 7 og 8.

1) Parlamentet er kun én av tre aktører i et samspill

Dersom man ønsker å påvirke utfallet i saker på EUs agenda er det viktig å huske at det endelige vedtaket er resultatet av forhandlinger mellom de tre institusjonene, Rådet, Parlamentet og Kommisjonen. Kommisjonen kan for eksempel effektivt blokkere for endringsforslag fra EP som den ikke ønsker ved å kreve enstemmig tilslutning fra Rådets side.

Det skjer i praksis aldri at Rådet enstemmig slutter seg til EPs endringsforslag. En tommelfingerregel i lovgivningssaker er derfor å sondere med Kommisjonen og innhente dens synspunkter samtidig som man har kontakt med Parlamentet.
2) Konkrete innspill med et europeisk perspektiv

Innspill til parlamentets behandling av lovforslag bør være så konkrete som mulig, helst i form av rene tekstforslag.

Som hovedregel er det viktig at kontakten med EP tas mens saken er til behandling på komiténivå. Det er her parlamentets endringsforslag utarbeides og kompromisser med Rådet og Kommisjonen utformes.

Rapportøren (saksordførerne) i fagkomiteene som behandler de ulike sakene er 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 Parlaments generalsekretariatet (komitésekretariatene) har også informasjon om hvordan forslaget vil bli behandlet og hvilken tidsplan som er planlagt.

Komitédokumenter er forovrig fritt tilgjengelige for publikum og blir tidlig lagt ut på Parlamentets hjemmeside.

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.

KS, alle fylkeskommunene, 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 utformingen av EUs politikk på relevante områder.

*Kontakt med berørte parter og publikum i den forberedende fasen*
Utredningsinstruksen understreker at grønnbøker, hvitbøker og meldinger fra Kommisjonen, samt andre viktige dokumenter om nye initiativer, som hovedregel bør sendes på høring. Videre skal berørte parter gis anledning til å komme med synspunkter på forslag fra Kommisjonen 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.

4.6.1 *Deltakelse i EUs programmer*

Programsamarbeidet i EU skal fremme økt samarbeid på tvers av landegrensene. Gjennom EØS-avtalen har Norge siden 1990-tallet deltatt på lik linje med EUs medlemsland i mange av EUs programmer. 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.

Vi deltar 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.
Deltakelse i programkomiteene


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.

Norsk deltagelse i EUs programmer 2014-20

For perioden 2014-20 deltar Norge i følgende EU-programmer gjennom EØS-avtalen:

- Horisont 2020
- Erasmus +
- Galileo
- Kreativt Europa
- Connecting Europe Facility (IKT-delen)
- Europeisk statistikk program
- Helse for vekst
- EUs ordning for sivil beskyttelse
- Interoperabilitetsløsninger for offentlige forvaltninger
- Sysselsetting og sosial innovasjon
- EUs forbruker program
- Copernicus
I tillegg har Norge en bilateral ordning med deltakelse i interregionale programmer under EUs regionalpolitikk, Interreg.

### 4.7 Kontakten med Stortinget

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 konsertasjoner. 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. EØS- og EU-ministeren gir redegjørelser om viktige EU/EØS-saker for Stortinget hvert halvår.

Redegjørelsen etterfølges av debatt. EØS- og EU-ministeren har ansvaret for den løpende kontakten med Europautvalget og samordner Regjeringens oversendelser til utvalget. I tillegg deltar også andre statsråder for å redegrejere nærmere for saker under deres ansvarsområde.
5 GJENNOMFØRING AV EØS- OG SCHENGEN-REGELVERK I NORSK RETT

Teksten i dette kapitlet er hentet fra veilederen til Utredningsinstruksen, kapittel 5, som omhandler EØS- og Schengenregelverket spesielt. I tillegg er det lagt inn en illustrasjon av alle trinn man må være oppmerksom på i prosessen med gjennomføring av EU-regelverk i nasjonal rett.

5.1 Innlemmelse og gjennomføring av regelverk

Utredningsinstruksens punkt 5-5

_ansvarlig departement skal sørge for at EØS-relevant EU-regelverk innlemmes i EØS-avtalen på en effektiv måte. Arbeidet skal starte så tidlig som mulig for å legge til rette for at nytt regelverk i EU-statene og EØS/EFTA-statene blir satt i verk til samme tid, så langt det er mulig, og i tråd med de tidsfrister som er fastsatt i fellesskap av EØS/EFTA-statene. Norge skal bidra til at EØS-komiteen normalt kan fatte vedtak om innlemmelse av nytt regelverk i EØS-avtalen innen seks måneder etter at regelverket er vedtatt i EU.
Arbeid med nødvendig lov- eller forskriftsendring for gjennomføring av EØS-regelverk skal starte i god tid før vedtak i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen.
I saker hvor utredningen identifiserer særlige problemstillinger av rettslig, institusjonell eller faglig karakter, skal disse avklares så tidlig som mulig. Ansvarlig departement skal sørge for å involvere berørte departementer og Utenriksdepartementet på et tidlig tidspunkt for å sikre effektiv samordning. Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, skal på et tidlig stadium forelegges Utenriksdepartementet for uttalelse.
Saker på justis- og innenriksområdet skal behandles i tråd med bestemmelserne ovenfor og skal følge de prosedyrer og tidsfrister som følger av Schengen-samarbeidet.

58
Fra EU-regelverk til EØS-regelverk

EØS/EFTA-landene har felles prosesser knyttet til å innlemme EU-rettsakter i EØS-avtalen. Rettsaktene følger normalt to ulike prosedyrer.

1. Hurtigprosedyre (fast track) følges for rettsakter som ikke reiser spesielle problemstillinger knyttet til EØS-innlemmelse, hvor man ikke trenger tilpasningstekst, og hvor det ikke foreligger konstitusjonelle krav. EØS/EFTA-landene har besluttet at en rekke kategorier av rettsakter faller innenfor prosedyren.

2. Standardprosedyre følges for rettsakter som ikke faller under hurtigprosedyren.

Man skal følge fastsatte frister i begge prosedyrene for å sikre at regelverket i EØS-avtalen blir innlemmet til rett tid. Fristene legger til rette for at EØS-komiteen normalt kan fatte vedtak om å innlemme nytt EU-regelverk i EØS-avtalen innen seks måneder etter at regelverket har trådt i kraft i EU.

I tillegg til de to prosedyrene beskrevet over, videreføres den allerede etablerte forenklede prosedyren (simplified procedure) som blant annet gjelder for enkelte saker på mat- og luftfartsområdet.

I tillegg til de felles prosedyrene gjøres det også en rekke vurderinger som ledd i norske internrettslige prosedyrer.
Vurdering av EØS-relevans
Det ansvarlige departementet skal, i samråd med andre berørte departementer, vurdere om nytt EU-regelverk er EØS-relevant, og om det er akseptabelt å innlemme det i EØS-avtalen. En rettsakt er EØS-relevant hvis den faller innenfor EØS-avtalens saklige og geografiske virkeområde, slik dette er definert i EØS-avtalens hoveddel, vedlegg og protokoller. For å sikre en konsistent norsk tilnærming skal saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, forelegges Utenriksdepartementet for uttalelse. Det er viktig at en slik foreleggelse gjøres på et tidlig tidspunkt, slik at man kan avklare EØS-relevans foreløpig mens det ennå er mulig for Norge å medvirke i EUs beslutningsprosess.

Vedtak om innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen
En beslutning i EØS-komiteen om å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen trer i kraft den dagen komiteen selv fastsetter. Vanligvis trer den i kraft for Norge dagen etter beslutningen i EØS-komiteen, med mindre rettsakten har en senere ikrafttredelsesdato i EU eller et annet tidspunkt blir særskilt bestemt. Hvis det er nødvendig med Stortingets samtykke, har Norge en frist på seks måneder til å innhente slikt samtykke (EØS-avtalen artikkel 103).

Gjennomføring i norsk rett
Fristen for å gjennomføre EØS-komiteens beslutninger i norsk rett må overholdes. For å kunne oppfylle Norges forpliktelser i EØS-avtalen må ansvarlig forvaltningsorgan normalt forberede endring av lov eller forskrift i god tid før EØS-komiteen fatter vedtak om å innlemme EU-rettsakten, slik at de nødvendige prosedyrer og høringer kan gjennomføres i tide. Forberedelse av lov eller forskrift skjer i henhold til utredningsinstruksen. Bestemmelsene skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Når EØS-komiteens beslutning er gjennomført i norsk rett, skal dette meddeles EFTAs overvåkningsorgan (ESA).
5.2 EØS- og Schengen-notater

*Utredningsinstruksens punkt 5-6*


EØS-notatbasen bidrar til at departementene og andre berørte parter har tilgang til oppdatert informasjon om regelverksprosessene, fra initiativfasen i EU til rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen og til slutt gjennomført i norsk rett. Schengen-notatene gjelder tilsvarende for Schengen- og Dublin-relevante rettsakter.

EØS-notatene opprettes så tidlig som mulig. Informasjonen i EØS-notatet kan være relativt kortfattet, eller mer utfyllende, avhengig av sakens karakter, jf. kapittel 2. For eksempel vil omtale av saker som går i EFTAs hurtigprosedyre normalt være svært kort.

EØS-notatene utgjør også regjeringens informasjon til Stortinget og øvrige interessenter om EU-regelverk som skal gjennomføres i norsk rett. Det er derfor viktig at notatene til en hver tid er oppdaterte.
Fra EU-rettsakt til nasjonal rett – steg for steg

Ordinær prosedyre: svarfrist 16 uker
Hurtigprosedyre: svarfrist 6 uker

Fagdepartement/etat deltar i Kommisjonens arbeidsgrupper.

Rettsakten publiseres i et EU-register

Saksbehandler i EFTA-sekretariatet fanger opp dette. Lagrer informasjon om rettsakten i acquisdatabasen og sender ut et skjema til ekspertene i EØS/EFTA-landene.

Fagdepartement/etat skriver EØS-notat (faktanotat eller foreløpig posisjonsnotat).

Fagdepartement/etat vurderer behov for å sende utkast til rettsakt med forslag til gjennomføring på høring.

Rettsakten vurderes i fagdepartement og evt underliggende etat. Forbereder gjennomføring i norsk rett.

Ordinær prosedyre: svarfrist 16 uker
Hurtigprosedyre: svarfrist 6 uker

Rettsakten vedtas i EU
Fra EU-rettsakt til nasjonal rett – steg for steg

**EU**

Rettsakten kan diskuteres i EFTAs arbeidsgruppe. Om ønskelig kan eksperter fra Kommisjonen, EEAS eller ESA hentes inn.

**EFTA**

EFTA-sekretariatet Fyller inn svar på skjemaene i acquisdatabasen. Når alle tre EØS/EFTA-landene har svart, utarbeider sekretariatet et utkast til EØS-komitebeslutning.

**NORGE**

EØS-notatet sendes på normalt på høring i relevant spesialutvalg. Spesialutvalget vurderer om rettsakten er EØS-relevant og akseptabel og om det er behov for tilpasningstekst. Ved ordinær prosedyre må utfylt skjema returneres til sekretariatet.

EEAS sender utkastet til EØS-komitebeslutning på konsultasjon i EU-systemet (DGene, legal service). Dersom vi ber om tilpasnings-tekst kan den gå på høring til Rådet. Det tar som regel 3 måneder ekstra.

Svarfrist 1 uke.

Fagdepartementene vurderer utkastet til EØS-komitebeslutning. Tilbakemelding til EFTA-sekretariatet gis via UD, som møter i EFTAs underkomité.

Underkomiteen godkjenner utkastet til EØS-komitebeslutning og det sendes til EEAS.
Fra EU-rettsakt til nasjonal rett – steg for steg

**EU**

Når EU har godkjent utkastet til EØS-komitebeslutning settes rettsakten på beslutningslisten (long list) for neste møte i EØS-komiteen.

**EFTA**

UD sjekker at fagdepartementene er klare for å innlemme rettsaktene i EØS-avtalen og godkjenner beslutningslisten.

EØS-notat oppdateres for alle rettsaktene som skal innlemmes. Disse sammenstilles til kommentert liste som sendes Stortinget i forkant. For rettsakter som krever Stortingets samtykke må Kgl.res behandles i statsråd før møtet i EØS-komiteen.

**NORGE**

Møte avholdes i Stortingets Europautvalg i forkant av møtet i EØS-komiteen. EØS/EU-ministeren orienterer om viktige saker, gjerne sammen med en-to-fagstatsråd(er).

EØS-komiteen - som består av representanter fra EFTA-landene og EEAS - vedtar EØS-komitebeslutningene på listen. Rettsaktene er dermed innlemmet i EØS-avtalen.
Fra EU-rettsakt til nasjonal rett – steg for steg

**EU**

UD orienterer departementene om hvilke rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen. De fleste rettsaktene trer i kraft dagen etter møtet.

For saker som er tatt med forbehold om Stortingets samtykke, har vi 6 måneder på å få Prop S og Prop L behandlet av Stortinget (Stortinget bruker normalt ca 3 måneder).

Fagdepartementet sender lov-/forskriftstekst til lovdata

EØS-notatet oppdateres og gjøres om til gjennomføringsnotat.

**EFTA**

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) Skal motta notifisering ved Form 1 og utskrift av publisert lov-/forskriftstekst. Ved eventuelle vanskelige saker vil ESA normalt sende brev og/eller ta saken opp på departementenes årlige pakkemøte.

**NORGE**
5.3 Saker mellom Norge og ESA (traktatbruddsaker)

**Utredningsinstruksens punkt 5-7**

EØS-rettslig utvalg skal behandle norske traktatbruddsaker og innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen. Dette gjelder ikke dersom ansvarlig departement og Utenriksdepartementet mener at behandling i utvalget er åpenbart unødvendig. Hvis det blir lagt fram saker fra norske domstoler til EFTA-domstolen der staten er part med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig, holdes møtet i EØS-rettslig utvalg dersom ansvarlig departement, Utenriksdepartementet eller Regjeringsadvokaten finner dette nødvendig.

**Åpningsbrev**

Ansvarlig departement utarbeider svar på åpningsbrev. Svar utarbeides i samråd med Utenriksdepartementet dersom saken reiser spørsmål av særlig betydning for Norges EØS-forpliktelser, eventuelt med andre berørte departementer og Regjeringsadvokatoren innen rammen av EØS-rettslig utvalg.

**Grunngitt uttalelse**

Dersom ESA følger opp med grunngitt uttalelse, skal EØS-rettslig utvalg behandle saken. Ansvarlig departement utarbeider svar i samråd med Utenriksdepartementet, eventuelt andre berørte departementer og Regjeringsadvokatoren.

**Sak for EFTA-domstolen**

Dersom ESA bringer saken inn for EFTA-domstolen, utarbeider Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokatoren innlegg i samarbeid med ansvarlig departement og eventuelt andre berørte departementer etter at EØS-rettslig utvalg har fastlagt hovedlinjene i innlegget. Utenriksdepartementet og
Regjeringsadvokaten oppnevnes som agenter (prosessfullmektiger) i saken. Særlig om regjeringsbehandling: Det må vurderes om norsk holdning skal forelegges regjeringen i alle stadiene nevnt over av en traktatbruddsak. Se retningslinjene fra Statsministerens kontor om regjeringskonferanser.

**Foreleggelse i sivile saker der staten er part**
Ved foreleggelsper fra norske domstoler til EFTA-domstolen der staten er part, skal det alltid utarbeides skriftlig innlegg for EFTA-domstolen på vegne av staten som part i rettssaken. I sivile saker med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig, skal det holdes møte i EØS-rettslig utvalg dersom ansvarlig departement, Utenriksdepartementet eller Regjeringsadvokaten finner dette nødvendig. Regjeringsadvokaten er agent i saken.

**Norske innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og i saker for EU-domstolen**
Norge bør gi innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og i foreleggelsessaker for EU-domstolen i saker som vurderes som viktige for norske interesser. Innlegg utarbeides av Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten i samarbeid med fagansvarlig departement og eventuelt andre berørte departementer etter at hovedlinjene i innlegget er fastlagt i EØS-rettslig utvalg. Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten oppnevnes som agenter (prosessfullmektiger) i saken. Dersom man vurderer at innlegg i saken er viktig for Norge, skal hovedtrekkene i innlegget forelegges regjeringen i regjeringsnotat.
5.4 Gjennomføring av Schengen-regelverk

5.4.1 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.


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. 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. 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. 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. 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. 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. 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. 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. 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.

5.4.2 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 avtalens mellom Norge og EU opphøre tre måneder etter utløpet av nittidagers fristen.
Samarbeidet i EU skiller seg fra annet internasjonalt samarbeid ved at medlemsstatene har avstått lovgivningsmyndighet til felles institusjoner på en rekke områder. EU har utviklet seg gradvis, der hensynet til klare prinsipper gjerne har måttet vike for politiske kompromisser. Dette gjenspeiles også i rettsutviklingen i EU. 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.

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 lovligvning (primærrett og sekundærrett) omtales ofte som EUs acquis (acquis communautaire).

6.1 EUs traktater

6.1.1 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. Den 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.

viktige områder. Maastrichttraktaten satte også en tidsplan for etablering av en økonomisk og monetær union.

TEU medførte en vesentlig styrking av det formelle grunnlaget for EU som utenrikspolitis Minister gjennom opprettelsen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). I tillegg la TEU formelt grunnlaget for samarbeidet innen justis- og innenrikspolitikk.

Innføringen av TEU ved siden av den eksisterende EF-traktaten innebar etableringen av 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.


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

Lisboatraktaten

Lisboatraktaten er en revisjon av eksisterende traktater – i motsetning til grunnlovstraktaten, som ville ha erstattet disse med én ny traktat. Lisboatraktaten fjernet videre grunnlovtraktatenes referanser til europaflagget, europahymnen, EUs motto mv. Utover dette viderefører Lisboatraktaten de fleste substansielle elementer fra grunnlovstraktaten.

6.1.2 Gjeldende traktatgrunnlag i EU

EUs traktatgrunnlag består i dag av to 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 ble avskaffet. Hele justis- og
innenrikssamarbeidet ble innlemmet i det overnasjonale
samarbeidet, med 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 utenrikstjeneste.

Europaparlamentets rolle ble styrket. Europaparlamentets
lovgivningsmyndighet ble utvidet til hele justis- og
innenrikssamarbeidet, samt landbruks/transportpolitikken og
fiskeripolitikken. I tillegg styrket Europaparlamentet sin rolle
på en rekke andre områder, herunder EUs felles
handelssamarbeid.

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 forsvars/transportpolitiske spørsmål. Det er også opprettet
egen utenrikstjeneste på EU-nivå (EEAS) under
Høyrepresentantens myndighet.
Lisboatraktaten forenklet stemmereglene i Rådet, antall kommisjonsmedlemmer ble færre og det ble gjort endringer i antall og fordeling av representanter til Europaparlamentet.


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

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

Prinsippene om nærhet og forholdsmessighet
Utøvelsen av EUs myndighet følger prinsippene om nærhet og forholdsmessighet.

Nærhetsprinsippet berører områder der både Unionen og medlemsstatene har lovgivningsmyndighet. På områder med slik delt lovgivningsmyndighet skal “avgjørelser fattes så nær innbyggeren som mulig”. Dette innebærer at Unionen 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 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 innlemmning 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 Lisboatraktaten:

- Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV) – opprinnelig Roma-traktaten av 1957, endret ved Enhetsakten 1987, Maastrichttraktaten, Amsterdamtraktaten, Nicetraktaten og Lisboatraktaten
- 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
**Procedyrer for endring av EUs traktater, art 48 TEU.**

Det er to ulike framgangsmøtter 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.


**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.

**Tiltredelsestraktater for nye medlemsland, art. 49 TEU**
Tiltredelsestraktater faller utenom rammen av den ordinære og forenklede 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.
6.1.3  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 treffe rettslig bindende vedtak. 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 markeds 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 arbeidsmarkedspolitikk for aspekter som er spesifisert i TEUV
- Økonomisk, sosial og territoriell samhørighet
- 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 Unionen 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 forhinder 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

EU's 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 forsvarsstrategi.

6.2 Det avledede regelverk (EU's rettsakter)

Traktaten om den europeiske unions virkemåte, art. 288 definerer en rekke instrumenter for gjennomføring av vedtak. Disse spenner fra lovgivning med 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 EU's omfattende lovgivning innen mattrygghet og EU's 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 inntrer 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 konkurransesettet). 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 på delegert myndighet fra Europaparlamentet og Rådet (behandlet nærmere i kapittel 8).

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

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.

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 innlemmning av ikke-bindende instrumenter i EØS-avtalen vurderes og avgjøres fra sak til sak.
7 EUS INSTITUSJONER OG ØVRIGE ORGANER

7.1 Institusjonene

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

Institusjonene er:
- Det europeiske råd
- Rådet
- Europaparlamentet
- Europakommisjonen (Kommisjonen)
- Domstolen for den europeiske union
- Revisjonsretten
- Den europeiske sentralbank

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

7.1.1 Europakommisjonen

17 TEU. Kommisjonens fullmakter gir den en viktig mulighet til å påvirke EUs dagsorden og da særlig i lovgivningssaker.

**Kommisjonens politiske nivå – Kollegiet**

*Kommisjonens medlemmer, kollegiet (College of Commissioners)*


*Kommisjonens president*


Lisboatratatten innførte prinsippet om at Kommisjonens president skal velges av Europaparlamentet og ikke kun godkjennes slik som praksis var tidligere. Jean-Claude Juncker er den første president i Kommisjonen som er valgt av Europaparlamentet etter de nye reglene.
Kommisjonens øvrige medlemmer

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 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 statssekretærer og politiske rådgivere i norske departementer. 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.
Kommisjonens tjenester (Commission Services)

Generaldirektoratene og andre tjenester
Generaldirektoratene (DG-en) utgjør Kommisjonens administrative nivå, men omtales ofte bare som Kommisjonen. Hvert generaldirektorat ledes av en generaldirektør som kan sammenlignes med en norsk departementsråd. Generaldirektoratene er videre delt inn i avdelinger (directorates), som ledes av en direktør og seksjoner (unit), som ledes av en seksjonssjef (Head of Unit).

Generaldirektoratenes arbeid koordineres av generalsekretariatet som rapporterer direkte til Kommisjonens president. Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal Service) skal sikre at alle forslag er i samsvar med EU-retten. Alle forslag som skal behandles i Kollegiet, må derfor sendes Generalsekretariatet og Legal Service.

Kommisjonens medlemmer med respektive kabinetter holder til i Brussel. Flere generaldirektorater har for øvrig noen avdelinger lokalisert i Luxembourg. Lokaliseringen av EUs institusjoner til de tre stedene Brussel, Luxembourg og Strasbourg er nedfelt i traktatene. Kommisjonens generaldirektorater og øvrige tjenester har omland 33 000 ansatte.

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 traktatfestedt 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 vedta sanksjoner og i siste instans reise sak for EU-domstolen. Kommisjonen har også et viktig ansvar for å bekjempe misbruk av EUs budsjetttmidler.

**Utøvende myndighet** - Kommisjonen er delegert myndighet av Europaparlamentet og Rådet til å vedta såkalte delegerte 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 utenrikstjeneste. Mens Høyrepresentanten har ansvar for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, har Kommisjonen 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, bistandspolitikk/naboskapspolitikken og EUs utvidelsespolitikk.

**Forvaltningsoppgaver** – Kommisjonen har en rekke forvaltningsoppgaver, herunder ansvar for forvaltning av EUs budsjet.

**Kommisjonens arbeidsform**

Kommisjonens president skal påse at Kommisjonen arbeider på en effektiv, konsistent og helhetlig måte. Når en ny Kommisjon tilter, fastsetter den strategiske femårsplan for mandatperioden. Disse målene danner så grunnlaget for den

Kommisjonens president legger fram den årlige politiske strategi for Europaparlamentet og Rådet. De tre institusjonene innleder så en strukturert dialog, og hver kommissær har drøftinger med relevante komiteer 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.

**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 Kommisjonen kan kreve en diskusjon rundt forslaget dersom han eller hun finner dette viktig. Kommisjonen 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 Kommisjonen 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 - Kommisjonen (Kollegiet) kan delegere myndighet til et DG eller en “Head of Service”. Disse handler i så fall på Kommisjonens vegne.

Nedenfor følger en oversikt over medlemmene i Juncker-kommisjonen med nasjonalitet og europeisk partigruppertilhørighet.

**President**
*Jean-Claude Juncker – EPP, Luxembourg*

**Visepresidenter**
*Franz Timmermans – Første visepresident. Interinstitusjonelle relasjoner, rettsstat og charter for fundamentale rettigheter. S&D, Nederland*
*Federica Mogherini – Høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk. S&D, Italia*
*Kristalina Georgieva – Budsjett og menneskelige ressurser. EPP, Bulgaria*
*Maros Sefcovic – Energiunion. S&D, Slovakia*
*Jyrki Katainen – Arbeid, vekst, investering og konkurransedyktighet. EPP, Finland*
*Valdis Dombrovskis – Euro og sosial dialog. EPP, Latvia*
*Andrus Ansip – Digitalt indre marked. ALDE, Estland*

**Øvrige medlemmer**
*Vytenis Andriukaitis – Helse- og matttrygghet. EPP, Litauen*
*Dimitris Avrampoulos – Migrasjon, innenrikssaker og EU-borgerskap. EPP, Hellas*
Elzbieta Bienkowska – Indre marked, industri, entreprenørskap og SMB. EPP, Polen
Violeta Bulc – Transport. ALDE, Slovenia
Miguel Arias Canete – Klima & energi. EPP, Spania
Corina Crețu – Regionalpolitikk, S&D, Romania.
Johannes Hahn – EUs naboskapspolitikk og utvidelsesforhandlinger. EPP, Østerrike
Jonathan Hill – Finansiell stabilitet, finansielle tjenester og kapitalmarkedunion. ECR, Storbritannia
Phil Hogan – Landbruks- og bygdeutvikling. EPP, Irland
Vera Jourova – Justis, forbruker og likestilling. ALDE, Tsjekkia
Cecilia Malmström – Handel. ALDE, Sverige
Neven Mimica – Internasjonalt samarbeid og utvikling. S&D, Kroatia
Carlos Moedas – Forskning, vitenskap og innovasjon. EPP, Portugal
Pierre Moscovici – Økonomi og finans, skatt og toll. S&D, Frankrike
Tibor Navracsics – Utdanning, kultur, ungdom og sport. EPP, Ungarn
Günther Oettinger – Digital økonomi og samfunn. EPP, Tyskland
Christos Stylianides – Humanitær hjelp og krisehåndtering, EPP, Kypros
Marianne Thyssen – Sysselsetting, sosialpolitikk, kompetanse og mobilitet. EPP, Belgia
Karmenu Vella – Miljø, maritime spørsmål & fiskeri. S&D, Malta
Margrethe Vestager – Konkurranse. ALDE, Danmark
Kommisjonens generaldirektorater

Landbruk og bygdeutvikling (AGRI)
Budsjet (BUDG)
Klima (CLIMA)
Kommunikasjon (COMM)
Kommunikasjonsnettverk, innhold og teknologi (CNECT)
Konkurranse (COMP)
Økonomi og finans (ECFIN)
Utdanning og kultur (EAC)
Syssselsetting, sosiale spørsømål og inkludering (EMPL)
Energi (ENER)
Miljø (ENV)
Eurostat (ESTAT)
Finansiell stabilitet, tjenester og kapitalmarkedsunion (FISMA)
Helse og mattrygghet (SANTE)
Humanitær bistand og sivil beskyttelse (ECHO)
Menneskelige ressurser og sikkerhet (HR)
Informatikk (DIGIT)
Det indre marked, industri, entreprenørskap og SMB (GROW)
Internasjonalt samarbeid og utvikling (DEVCO)
Tolkning (SCIC)
Det felles forskningssenter (JRC)
Skattlegging og tollunion (TAXUD)
Tjeneste for utenrikspolitiske instrumenter (FPI)
Forskning og innovasjon (RTD)
Generalsekretariatet (SG)
Nabolag og utvidelsesforhandlinger (NEAR)
Handel (TRADE)
Justis og forbrukere (JUST)
Migrasjon og indre anliggender (HOME)
Maritim politikk og fiskeri (MARE)
Mobilitet og transport (MOVE)
Oversettelse (DGT)
Regional- og urban politikk (REGIO)
7.1.2 Det europeiske råd


Det europeiske råds faste president (Rådspresidenten)
Lisboatraktaten 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 2016 er Donald Tusk fra Polen. 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 Rådsekretariatet 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 Rådsformannskapets sammensetning, med unntak for utenrikssaker, i overensstemmelse med art. 15 TEU

7.1.3 Rådet

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. Kvalifisert flertall defineres som minst 55 prosent av medlemslandene, og minst 15 medlemsland, som utgjør minst 65 prosent av den samlede befolkning i EU. Et blokkerende mindretall må bestå av minst 4 medlemsland. 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 er 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 forskjellig sammensetninger (Council configurations) for ett eller flere politikkområder. Sammensetningen, dvs. hvilken fagminister som møter, varierer med saksområde. Det er imidlertid Rådet som sådan som fatter vedtak. To av rådets sammensetninger er nedfelt i traktatene. Det gjelder Rådet for utenriksaker og Rådet for generelle
saker. De øvrige rådssammensetningene 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_

_Rådets arbeidsform_
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
- Økonomi og finansielle spørsmål - Economic and financial affairs (ECOFIN)
- Arbeid-, sosialpolitikk-, helse,- og forbrukersaker - Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs
- Konkurranseevne - 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-ambassadørenes 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 omland 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 rådssammensetningene, med unntak for utenriksaker, roterer mellom medlemslandene med skifte hvert halvår. 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).


**Rådets generalsekretariat**
Rådet bistås av et generalsekretariat (Rådssekretariatet). Det har omland 3500 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,
To EU-råd og Europarådet: Hva skiller dem fra hverandre?

- **Det europeiske råd** (European Council) er EUs øverste 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.

7.1.4 Europaparlamentet


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.

Generelle parlamentariske kontrollfunksjoner
Europaparlamentet fører løpende budsjettkontroll og kan nedsette midlertidige undersøkelsesutvalg. 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.


Endelig medvirker Europaparlamentet også ved utnevning av medlemmer av Revisjonsretten.

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

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 lovgivningsmyndighet til EU's institusjoner. Dette gjelder EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, samt områder som utdanning, forskning, innovasjon, økonomisk politikk og sysselsettingspolitikk. Endelig har Europaparlamentet også en begrenset rolle innen eurosamarbeidet. På disse områdene er arbeidet med resolusjoner et særlig viktig redskap for Parlamentet. Europaparlamentet vedtar normalt adskillige resolusjoner på bakgrunn av såkalte egen-initiativrapporter (Own Initiative Reports). Slike resolusjoner uttrykker kun Parlamentets holdning og er ikke bindende for EU som sådan. De har imidlertid ofte stor betydning for den politiske dagsorden i EU.

Budsjettets størrelse

Utforming av EUs traktater
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. EP er imidlertid gitt myndighet til å foreslå og godkjenne traktatreformer og har slik en viktig mulighet til å påvirke.
Lokalisering av Parlamentets virksomhet
Parlamentet har sitt hovedsete i Strasbourg, men et flertall av parlamentets medlemmer har ved jevnlige undersøkelser uttrykt at de ønsker å samle all virksomhet i Brussel. Gitt at den geografiske plassering av EUs institusjoner er nedefelt i traktatene, er det kun medlemsstatene, og da ved enstemmighet, som kan treffe et vedtak om å flytte Parlamentets hovedsete til Brussel.

Organisering og arbeidsform

Parlamentets medlemmer
Fordelingen av medlemmer i Europaparlamentet 2014–2019

<table>
<thead>
<tr>
<th>Medlemsland</th>
<th>Antall medlemmer</th>
<th>Medlemsland</th>
<th>Antall medlemmer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tyskland</td>
<td>96</td>
<td>Bulgaria</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>Frankrike</td>
<td>73</td>
<td>Østerrike</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>Storbritannia</td>
<td>73</td>
<td>Danmark</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>Italia</td>
<td>73</td>
<td>Slovakia</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>Spania</td>
<td>54</td>
<td>Finland</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>Polen</td>
<td>51</td>
<td>Irland</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Romania</td>
<td>32</td>
<td>Litauen</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Nederland</td>
<td>26</td>
<td>Latvia</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Hellas</td>
<td>21</td>
<td>Kroatia</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugal</td>
<td>20</td>
<td>Slovenia</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgia</td>
<td>21</td>
<td>Estland</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Ungarn</td>
<td>21</td>
<td>Kypros</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Tsjekkia</td>
<td>21</td>
<td>Luxembourg</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Sverige</td>
<td>18</td>
<td>Malta</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>I alt</td>
<td>751</td>
</tr>
</tbody>
</table>

De politiske gruppene
Europaparlamentarikerne stiller til valg på nasjonale partilister, men er organisert i politiske grupper på tvers av medlemslandene. For å opprette en slik gruppe trengs det minst 25 representanter som må representere minst 7 medlemsland. Sammensetning av de politiske gruppene kan endres i løpet av en mandatperiode. Våren 2016 var det 8 politiske grupper samt 14 representanter uten gruppetilhørighet.

De politiske gruppene spiller en avgjørende rolle i Parlamentets arbeid. Tildeling av formelle verv i EP, herunder utnevning av saksordførere (rapportører) for fagkomiteene finner sted på grunnlag av forhandlinger mellom de politiske gruppene.
Plenumsforsamlingen

Presidiet

Presidentkonferansen (Conference of Presidents)

Komitélederkonferansen (Conference of Committee Chairs)
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 faste komiteer**  
<table>
<thead>
<tr>
<th>Komité</th>
<th>Antall medlemmer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AFET</td>
<td>71</td>
</tr>
<tr>
<td>ENVI</td>
<td>69</td>
</tr>
<tr>
<td>ITRE</td>
<td>67</td>
</tr>
<tr>
<td>ECON</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>LIBE</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>EMPL</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>TRAN</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td>AGRI</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>REGI</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>INTA</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>BUDG</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>IMCO</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>FEMM</td>
<td>35</td>
</tr>
<tr>
<td>PETI</td>
<td>35</td>
</tr>
<tr>
<td>CULT</td>
<td>31</td>
</tr>
<tr>
<td>CONT</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>DEVE</td>
<td>31</td>
</tr>
<tr>
<td>PECH</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>JURI</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>AFCO</td>
<td>25</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Europaparlamentets komiteer


Komiteene utarbeider alle innstillingene som legges fram i plenum og spiller 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 MEPPer er medlem av en komité og varamedlem i en

**Sentrale aktører i komiteene**

*Saksordførere (rapportører) og skyggerapportører*

*Komitékoordinatorer*
De politiske gruppene utpeker som regel en koordinator for hver komité. Vedkommende fungerer som gruppens hovedtalsmann i komiteen. Koordinatoren spiller en viktig rolle i fordelingen av rapportørverv og skal sammen med rapportør/skyggerapportør sikre at sin gruppe holder seg til en felles linje under komitébehandlingen. Særlig i saker som er tidlig i prosessen, vil koordinatorene og deres folk i gruppesekretariatet være viktige kontaktpunkter.

*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, såframt 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)

Europaparlamentets sekretariat
Europaparlamentets arbeid organiseres av et generalsekretariat. Det ledes av en generalsekretær (Klaus Welle). Generalsekretariatet som har i underkant av 6000 medarbeidere, er inn delt i generaldirektorater (DGer). DG for interne politikker (DG Internal Policies) og DG for eksterne politikker (DG External Policies) er ansvarlig for fagkomiteene i EP. De er organisert i avdelinger og seksjoner med ansvar for sine respektive fagkomiteer. Disse seksjonene omtales som «komitésekretariatene» i det daglige arbeidet (ITRE-sekretariatet, LIBE-sekretariatet, ENVI-sekretariatet, osv.).
Komitésekretariatene ledes av en seksjonsleder (Head of unit) og har omlag 15-20 medarbeidere hver. Sekretariatene til-rettelegger arbeidet med komitéinnstillinger og organiserer de månedlige komitémøtene. De gir råd til komitémedlemmene og har et særskilt ansvar for utarbeiding av stemmelistene ved komitéavstemninger. De har også en rekke andre administrative støttefunksjoner. Medlemmene har krav på å kunne arbeide på ett av EUs 24 offisielle språk, bl.a. i forbindelse med utarbeiding av endringsforslag. Dette stiller store krav til logistikk og språkkompetanse i sekretariatet. Godt over halvparten av Parlamentets sekretariat er derfor administrative medarbeidere (assistenter) og oversettere.

Mens Parlamentet har politisk hovedsete i Strasbourg har det sitt administrative hovedsete i Luxembourg. Som hovedregel er administrative funksjoner som ikke krever tilstedeværelse i Brussel, lokalisert i Luxembourg. Dette gjelder hovedsakelig personaladministrasjon og mye av arbeidet med oversettelse av offisielle dokumenter. Komitésekretariatene og de politiske gruppesekretariatene er derimot lokalisert i Brussel der hovedtyngden av komitéarbeidet og det løpende politiske arbeidet foregår.
De politiske gruppesekretariatene


De politiske gruppesekretariatene er mer direkte involvert i det politiske arbeidet i fagkomiteene enn komitésekretariatene. I arbeidet med utarbeiding av innstillinger har gjerne ansatte i gruppesekretariatet til rapportøren - og tilsvarende til skyggerapportørene - en fremskutt posisjon. Arbeidsdelingen i konkrete saker mellom rapportør, assistent og ansatte i gruppesekretariatet er gjerne et spørsmål om kompetanse, interesse og kapasitet.

Komitésekretariatene har en mindre fremskutt rolle fordi de skal betjene medlemmer av ulike politiske avskygninger. Det anses derfor som viktig å fremstå nøytral i politiske spørsmål og unngå anklager om å favorisere noen medlemmer eller politiske grupper fremfor andre. Komitésekretariatets rolle er først og fremst å legge til rette for behandlingen, gi tekniske og faglige råd, holde orden på tidsfrister og utarbeide stemmelister. Ikke minst det siste kan by på utfordringer i vanskelig saker og med endringsforslag som går i ulike retninger.
7.1.5 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 Lisboatraktaten 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.


Underretten (tidligere førsteinstansdomstolen)
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
- Traktatbruddsøksmål
- Ugyldighetssøksmål
- Passivitetssøksmål

**Traktatbruddsøksmål**
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**


**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 foreleggelser 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.

### 7.1.6 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 EU's midler brukes lovlig og i samsvar med fastsatte formål.
Revisjonsretten har rett til å revidere enhver person eller organisasjon som er tildelt EU-midler.


7.1.7 Den europeiske sentralbank

Det europeiske systemet av sentralbanker (ESSB) består av Den europeiske sentralbank (ESB) og de nasjonale sentralbankene i alle 28 medlemsstater. ESSB og ESB ble etablert i 1998. ESB og de 19 nasjonale sentralbankene i euroområdet blir kalt Eurosystemet. ESSB og ESB ble vedtatt innført ved Maastrichttraktaten, 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.

7.2 Øvrige organer og tjenester

7.2.1 EUs utenrikstjeneste (EEAS)

utvidelsessaker, bistandspolitikken og den felles handelspolitikken. EEAS og Kommisjonens tjenester skal konsultere hverandre innen alle utenrikssaker med unntak for ESDP, som utelukkende er Høyrepresentanten/EEAS sitt ansvar.

EEAS har videre et koordinerende ansvar for EUs relasjoner med tredjeland og internasjonale organisasjoner, herunder EØS-samarbeidet. Det er imidlertid Kommisjonen som har det primære ansvaret for internasjonale avtaler som berører EUs regelverk. Det betyr at EEAS koordinerer på vegne av Kommisjonen i spørsmål som gjelder EØS-avtalen. Kommisjonen, representert ved sine ulike generaldirektorater, er også vår motpart og samarbeidspartner på de mange sektorområdene som omfattes av EØS-avtalen.


EEAS ledes av en generalsekretær underlagt Høyrepresentantens myndighet. EEAS er inndelt i generaldirektorater som dekker land, regioner, multilaterale og tematiske spørsmål, administrasjon, budsjett, sikkerhet og kommunikasjon. EEAS opererer mer enn 130 delegasjoner til land utenfor EU og til internasjonale organisasjoner. EEAS er bemannet av tjenestemenn og diplomater fra Rådssekretariatet, Kommisjonen og medlemsstatenes utenrikstjenester. Norge, ved Utenriksdepartementet, har i 2016 tre nasjonale eksperter i EEAS ved hovedkvarteret i Brussel.
7.2.2 Desentraliserte EU-byråer og andre organer

Et viktig trekk ved utviklingen i EU siden 1990-tallet har vært fremveksten av EU-byråer. Da EØS-avtalen i ble fremforhandlet var det kun to EU-byråer, begge på arbeidslivsområdet og med en begrenset rolle. I 2000 var det 11 byråer, i 2016 er det etablert vel 40 byråer og flere er under planlegging. Hoveddelen av disse er i kategorien «desentraliserte byråer» (decentralised agencies). Disse byråene er egne organer og juridiske enheter etablert utenfor EUs institusjoner (Kommisjon, Råd og Parlament) og er geografisk spredt i EUs medlemsland. Desentraliserte byråer innbefatter også såkalte «tilsyn» (Authorities) og en rekke andre virksomheter som ikke bruker benevnelsen Agency.

I tillegg er det opprettet seks såkalte forvaltningsbyråer (executive agencies) under Kommisjonens myndighet, som forvalter ulike EU-programmer.

Desentraliserte byråer
Desentraliserte byråer er lokalisert forskjellige steder i EUs medlemsland. De utfører tekniske, vitenskapelige og forvaltningsmessige oppgaver som hjelper EU-institusjonene i utforming og gjennomføring av politikk. De støtter også opp under samarbeid mellom EU og nasjonale regjeringer ved å bringe sammen teknisk og faglig ekspertise fra både EUs institusjoner og nasjonale myndigheter.

Byråene har vokst frem gradvis og ad-hoc i takt med utviklingen av EU-samarbeidet. Det er derfor stor variasjon i hvilke oppgaver og funksjoner de ulike byråene har. Eksempelvis har Det europeiske miljøbyrået oppgaver begrenset til å samle inn informasjon som kan støtte opp under EUs politikkutforming på området. Andre har til oppgave å understøtte løpende saksbehandling og forvaltningsvedtak i Kommisjonen, som Det europeiske byrået for evaluering av farmasøytiske produkter.
Mange av de byråene som er opprettet siden begynnelsen av 2000-tallet er satt til å lede nettverk av nasjonale fagmyndigheter. Dette gjelder blant annet innenfor områder som kjemikalier, legemidler, finansielle tjenester, energi, miljø, telekommunikasjon og luftfartssikkerhet. I slike nettverk utgjør gjerne byråene et faglig knutepunkt mellom Kommisjonen og nasjonale reguleringsmyndigheter.

Et generelt trekk med utviklingen er at byråene enten har erstattet eller kommet som et supplement til etablerte ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen. Drivkraften har vært et behov for tettere og mer permanent kontakt mellom Kommisjonen og nasjonale reguleringsorganer for å sikre en mer enhetlig gjennomføring og videreutvikling av politikk og regelverk.

Mens byråene i utgangspunktet har hatt begrenset formell myndighet, gis de i økende grad kompetanse til å fatte beslutninger som er bindende for myndighetene eller private rettssubjekter i medlemslandene. Ett viktig eksempel er EUs tre finanstilsyn som ble opprettet ved inngangen i 2011. Nedenfor følger en oversikt over EUs byråer. Norsk deltagelse i EU-byråer er omtalt i kapittel 4.

Pr. 2016 finnes følgende desentraliserte EU-byråer (titler på engelsk)

- Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)
- Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)
- Community Plant Variety Office (CPVO)
- European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA)
- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX)
- European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (eu-LISA)
- European Asylum Support Office (EASO)
- European Aviation Safety Agency (EASA)
- European Banking Authority (EBA)
- 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 Fisheries Control Agency (EFCA)
- European Food Safety Authority (EFSA)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)
- European GNSS Agency (GSA)
- European Institute for Gender Equality (EIGE)
- European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)
- 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 Police College (CEPOL)
- European Police Office (EUROPOL)
- European Public Prosecutor's Office (in preparation) (EPPO)
- European Railway Agency (ERA)
- European Securities and Markets Authority (ESMA)
- European Training Foundation (ETF)
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)
- Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM)
Desentraliserte byråer under den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken

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

- European Defence Agency (EDA)
- European Union Institute for Security Studies (EUISS)
- European Union Satellite Centre (Satcen)

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:

- Euratom’s forsyningsbyrå
- Det europeiske fellesforetak for ITER og fusjonsenergiutvikling

Forvaltningsbyråer (executive agencies)

Forvaltningsbyråer assisterer Kommisjonen med forvaltning av EU-programmer og opprettes for et avgrenset tidsrom. De arbeider under Kommisjonens ledelse og skal lokaliseres der Kommisjonen har sine tjenester, dvs. i Brussel eller Luxembourg. Disse er:

- Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (CHAFEA)
- Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)
- European Research Council Executive Agency (ERC Executive Agency)
- Executive Agency for Small and Medium-sized enterprises (EASME)
- Innovation & Networks Executive Agency (INEA)
- Research Executive Agency (REA)

*European Institute for Innovation and Technology (EIT)*
Det europeiske institutt for innovasjon og teknologi – basert i Ungarn – er et uavhengig EU-organ som skal fremme Europas evne til å fremme nye teknologier.

### 7.2.3 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*

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 Maastrichttraktaten. 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.


8 BESLUTNINGSPROSESSEN I EU

God kjennskap til hvordan EUs beslutninger blir til er en forutsetning for aktiv norsk medvirkning overfor EU. Selv om Lisboatraktaten har bidratt til å forenkle beslutningsprosessen en del, framstår den fortsatt som komplisert. For Norge, som står utenfor, er det derfor en ekstra utfordring å holde seg løpende orientert om behandlingen av saker av betydning for Norge.

8.1 Det lovgivningsbaserte samarbeidet

Under dette avsnittet går vi grundigere inn i beslutningsprosessen på de områder der Den europeiske union har lovgivningsmyndighet.

I henhold til traktatene er det med enkelte unntak bare Europakommisjonen som kan fremme forslag til EU-lovgivning (initiativretten). Vedtak treffes normalt med kvalifisert flertall i Rådet og alminnelig flertall i Europaparlamentet innenfor rammen av den alminnelige lovgivningsprosedyren (Ordinary legislative procedure) 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 Schengen-avtalen.
De sentrale elementene i felleskapsmetoden er:

- Kommisjonen 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. Kommisjonen 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


8.1.1 Kommisjonens arbeid med forslag

Selv om det er Kommisjonen som formelt har initiativretten, er det likevel bare en liten andel av forslagene 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 ofte fram horisontale pakker av forslag. Disse er gjerne sektorovergripende og kombinerer forslag til bindende lovgiving (direktiver og forordninger) med mer myke og formelt mindre bindende virkemidler (anbefalinger og retningslinjer).

Veikart (Roadmaps)

Hvis det er planlagt en konsekvensanalyse, erstattes veikartet av en innledende konsekvensanalyse som gir en nærmere beskrivelse av problemstillingen, spørsmål om nærhetsprinsippet, politiske mål og handlealternativer.

Alle veikart og innledende konsekvensanalyser inneholder opplysninger om planlagte høringer og skisserer hvordan interesserte parter kan bidra med innspill.
Konsekvensanalyser (Impact assessment)
Kommisjonen utarbeider konsekvensanalyser for initiativer som forventes å ha vesentlige økonomiske, sosiale eller miljømessige konsekvenser. Det omfatter bl.a.:

- Lovforslag
- Ikke-lovgivningsmessige initiativer (f.eks. hvitbøker, handlingsplaner, finansielle programmer og forhandlingsretningslinjer for internasjonale avtaler).
- Gjennomføringsrettsakter og delegerte rettsakter


Alle utkast til konsekvensanalyser skal sendes til kvalitetskontroll i EUs regelråd (Regulatory Scrutiny Board). Det kreves i prinsippet en positiv uttalelse fra regelrådet for at det planlagte initiativet til Kommisjonen kan fortsette. Reglerådet uttaler offentliggjøres sammen med den endelige konsekvensanalysen og forslaget, når det vedtas av Kommisjonen.

Reglerådet er uavhengig av politiske beslutningstakere. Det ledes på generaldirektørnivå i Kommisjonen. De øvrige medlemmene i regelrådet er tre høytstående embetspersoner i Kommisjonen samt tre personer som rekrutteres utenfra på grunnlag av faglige kvalifikasjoner.

Høringer (Consultations)
Kommisjonen gjennomfører åpne høringer for alle større politiske initiativer, noe som for øvrig er påkrevd i henhold til traktatene (art. 11, TEU og protokoll nr. 2). Åpne offentlige on-line høringer inngår alltid for:

- Initiativer hvor konsekvensanalyser er påkrevd
- Initiativer som skal gjennom evaluering og kvalitetskontroll
- Grønnbøker (politiske diskusjonsgrunnlag)

Disse høringene løper i minst 12 uker.

*Formelle dokumenter i utrednings- og forslagsfasen*
Når Kommisjonen 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. Grønnbøker brukes gjerne som politisk diskusjonsgrunnlag i forkant av større initiativer fra Kommisjonen.
- **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 i debatten til institusjonene. Bruken av meldinger har økt betydelig de siste årene mens antall grønnbøker og hvitbøker har fått noe mindre omfang.

*Trinn 2: Konkreitisering 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.

**Bruk av ekspertgrupper**

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 forslag. Kommisjonen er ikke bundet av deres synspunkter og anbefalinger og det derfor ikke noe krav til at de kommer fram til et felles standpunkt.

**Kommisjonens retningslinjer for bruk av ekspertgrupper**

For å sikre mest mulig åpenhet og innsyn vedtok Kommisjonen i 2010 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 skillies 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 Kommisjonen og dens tjenester om følgende:

- I forberedelsene til lovgivningsforslag og politikkinitiativer (Kommisjonens initiativrett).
- Forberedelsene til delegerte rettsakter under art 290, TEUV.
- 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:

- Individer som oppnevnes på personlig grunnlag.
- Individer 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.
Utnevningssprosedyrer

- For individer 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 kjønnsmessig 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. Kommisjonen kan nekte å akseptere representanter som den anser ikke tilfredsstille dette kriteriet.

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

Ekspertgrupper vs. komitologikomiteer
Ekspertgrupper konsulteres på fritt grunnlag og binder ikke Kommisjonen. Det er derfor viktig å skille mellom ekspertgrupper og såkalte ”komitologikomiteer” hvis uttalelser forplikter Kommisjonen 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 neste kapittel.

Norsk deltakelse i Kommisjonens ekspertgrupper og komitologikomiteer er hjemlet i henholdsvis EØS-avtalens artikler 99 og 100. Norsk deltakelse er omtalt nærmere i kapittel 4.

Trinn 3: Slutføring av forslag
Når et generaldirektorat har utarbeidet et forslag, skal det gjennom en intern konsultasjon i Kommisjonen (interservice consultation). Dette sikrer at berørte DGer får anledning til å

*Nærhetsprinsippet og nasjonale parlamenten*


8.1.2 Europaparlamentets og Rådets behandling

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 og forliksfasen. Prosedyren kan avsluttes i første behandling.

Gjennomgang av de enkelte faser kan gi et inntrykk av en sekvensiell prosess hvor institusjonene følger den fastsatte rollen i henhold til traktatene. I praksis er prosessen preget av et komplekst samspill mellom institusjonene og kontinuerlige kontakter og forhandlingsforløp.

*Triloger (trilogues)*


Stemmereglenes betydning for maktforholdet mellom institusjonene

Stemmereglene under den alminnelige lovgivningsprosedyren har stor betydning for maktforholdet mellom de tre institusjonene og dermed det endelige vedtaket. Ifølge art. 293 TEUV kan Rådet kun endre Kommisjonens forslag ved enstemmighet. I praksis vil imidlertid Kommisjonen ofte endre sitt forslag like før Rådet avgir sin uttalelse for å kunne legge til rette for et kvalifisert flertallsvedtak i Rådet.


Kravet om enstemmighet i Rådet for å endre Kommisjonens forslag gjelder helt fram til saken eventuelt går til forliksfasen.

Selv om det ikke er eksplisitt nevnt i traktatene er det bred aksept for at Rådet med kvalifisert flertall kan avvise Kommisjonens forslag i sin helhet. I praksis skjer dette imidlertid sjelden. I motsetning til Parlamentet – vil Rådet heller velge å ikke starte, eller utsette, behandlingen av forslaget. Kommisjonen kan på sin side fritt endre sitt forslag eller trekke det tilbake så lenge Rådet ikke har avgitt uttalelse.

Nedenfor følger en gjennomgang av behandlingen av lovforslag. Det er særlig prosessen under første behandling som er sentral gitt at de fleste saker avgjøres på dette stadiet.

Første behandling (first reading)

Første behandling innledes ved at Kommisjonen legger fram sitt forslag parallelt til Parlamentet og Rådet. Det gjelder ingen
tidsfrister for første behandling, noe som har betydelig innvirkning på dynamikken i behandlingen. Faktorer som spiller inn er forslagets politiske betydning og i hvilken grad forslaget er kontroversielt eller ikke. I kontroversielle saker tenderer behandlingen til å ta lengre tid mens mer ukontroversielle saker, eller saker hvor en tidlig avklaring anses som viktig, gjerne ferdigbehandles raskere. Det finnes også eksempler på kontroversielle saker som får en rask behandling fordi det haster med å treffe et vedtak.

Parlamentet uttaler seg som første institusjon og har to muligheter:
- Med alminnelig flertall stille endringsforslag til forslaget, hvilket er det vanlige.


Eller:

_De fleste saker avgjøres i første behandling_
I et stort flertall saker blir Rådet og Parlamentet enig om et kompromiss gjennom tidlige trilogforhandlinger. Det innebærer i praksis at EP innarbeider Rådets synspunkter i sine endringsforslag allerede før disse går til avstemning på
komiténivå. Dersom endringsforslagene blir endelig vedtatt med alminnelig flertall i EP i plenum vil Rådet deretter formelt vedta forslaget som endret av EP. Forslaget er da endelig vedtatt i førstegangsbehandlingen.

**Andre behandling (second reading)**

**EPs andre behandling:**

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 rettsakten vedtatt. I praksis vil det skje på bakgrunn av triløførhandlinger.
- Med absolutt flertall av medlemmene vedta endringsforslag til Rådets førstebehandlingsholdning
**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.

**Forliksprosedyren (conciliation)**
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. Forlikskomiteen 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, som i trilog-forhandlingene, en viktig meglerrolle. Kommisjonen har imidlertid verken lenger mulighet til å trekke forslaget eller kreve enstemmighet i Rådet.

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.

**Tredje behandling (third reading)**
Dersom det oppnås enighet i forlikskomiteen, har Rådet og Parlamentet hver en frist på seks uker på å godkjenne forlikskomiteens felles utkast. Dette krever absolutt flertall av avgitte stemmer i Parlamentet og kvalifisert flertall i Rådet.

Dersom enten Rådet, eller Parlamentet, i sine respektive voteringer ikke godkjenner forlikskomiteens felles utkast, anses forslaget til rettsakt som forkastet.
### Tidsfrister for den alminnelige lovgivningsprosedyren

<table>
<thead>
<tr>
<th>1. fase</th>
<th>2. fase</th>
<th>3. fase</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ingen frist</td>
<td>Ingen frist</td>
<td>3 (+1) måneder</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### 8.1.3 Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter


Det betyr også at de fleste rettsakter (vel 80 prosent) som innlemmes i EØS-avtalen er utfyllende rettsakter vedtatt av Kommisjonen. Basisrettsakten, hvor det utfyllende regelverket er hjemlet, forutsettes da allerede innlemmet i EØS-avtalen.
Den felles landbrukspolitikken omfatter et stort antall kommunisjonsrettsakter for markeds- og støtteordninger til produksjon og omsetting av landbruksprodukter. Gitt at den felles landbrukspolitikken ikke er del av EØS-avtalen vil det absolutte tallet derfor være betydelig mindre for EØS/EFTA-landene enn for EU-landene.

*Komitologi i EU – bakgrunn*


Etter Lisboatraktaten er EP sidestilt med Rådet når det gjelder delegasjon av myndighet til Kommisjonen. Lisboatraktaten innførte videre et skille mellom såkalte *delegerte rettsakter* og *gjennomføringsrettsakter*.

*Systemet med delegasjon av myndighet til Kommisjonen*

1. 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.

2. For forberedelse av gjennomføringsrettsakter assisteres Kommisjonen av en komité av sakkyndige fra medlemslandene gjennom en formell komitéprosedyre som kalles komitologi. For delegerte rettsakter konsulterer Kommisjonen uformelt en ekspertgruppe.

3. Kommisjonens vedtar delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter - enten som
kommisjonsdirektiver, kommisjonsforordninger eller som kommisjonsvedtak.

4. Lovgiver (EP og Rådet) fører kontroll med Kommisjonens utøvelse av delegert myndighet.

Det er opp til lovgiver (Rådet og EP) å velge om det skal benyttes delegerte rettsakter eller gjennomføringsrettsakter. Traktatene fastsetter imidlertid visse kriterier. Delegerte rettsakter kan brukes til å utbygge eller foreta mindre endringer i EU-lovgivningen, mens gjennomføringsrettsakter kun kan brukes for å sikre at EUs lovgivning anvendes enhetlig i alle medlemslandene.


Nærmere om delegerte rettsakter
Eksempler på ikke-vesentlige elementer som kan delegeres er utfyllende bestemmelser for kroppsskannere på flyplasser, barnebelter i fly, detaljerte bestemmelser innen finansielle tjenester, lister over produkter og stoffer på miljøområdet.

*Kontroll med delegerte rettsakter*

Det er opp til Rådet og Parlamentet både å bestemme hvorvidt det skal delegeres myndighet og hvordan denne i så fall skal kontrolleres. I praksis skjer kontrollen enten som en innsigelse fra Rådet eller Parlamentet eller ved at en av de to institusjonene tilbakekaller den delegerte myndighet i sin helhet. Hvilke kontrollordninger som gjelder fastsettes i basisrettsakten.


*Nærmere om gjennomføringsrettsakter*

Art. 291 TEUV hjemler gjennomføringsrettsakter, som er den andre kategorien fullmakter som kan delegeres til Kommisjonen. Her finner vi den tradisjonelle komitologien,
som innebærer at Kommisjonen formelt kontrolleres av komiteer med representanter fra medlemslandene før den kan treffe et vedtak.

Det er medlemslandene som i utgangspunktet er ansvarlig for implementering av EU-rettsakter. 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”.

Mens delegerte rettsakter endrer eller supplerer basisrettsakten, tilfører ikke gjennomføringsrettsakter nye elementer. De er kun ment å gi effekt til basisrettsakten, gjennom å anvise regler for hvordan denne skal gjennomføres.


Parlamentet og Rådet har rett til å føre kontroll med hvordan Kommisjonen iverksetter rettsakten. Dette innebærer at begge lovgivere på ethvert tidspunkt kan fremme en ikke-bindende resolusjon dersom de mener at Kommisjonen går utover de fullmakter som er gitt i basisrettsakten.

Det finnes i dag to prosedyrer, som medlemslandene kan benytte for å kontrollere Kommisjonen når den vedtar gjennomføringsrettsakter:
- Undersøkelsesprosedyre (examination procedure)
- Rådgivningsprosedyre (advisory procedure)

Undersøkelsesprosedyren
Undersøkelsesprosedyren anvendes typisk for gjennomføringsrettsakter innen den felles landbrukspolitikken den felles handelspolitikken, miljø, helse og sikkerhet, mattrygghet, folke-, plante- og dyrehelse. Dette er den
prosedyren som setter medlemslandene i den sterkeste posisjonen vis-a-vis Kommisjonen.

Dersom Kommisjonen skal kunne vedta en gjennomføringsrettsakt må den ikke ha et kvalifisert flertall imot seg. Det betyr at komiteen har mulighet til å blokkere kommisjonens forslag. Avstemninger under undersøkelsesprosedyren har følgende mulige konsekvenser;

- Kommisjonen kan vedta forslaget, dersom det støttes av et kvalifisert flertall i komiteen
- Kommisjonen kan ikke vedta forslaget dersom et kvalifisert flertall er i mot
- Kommisjonen kan velge å vedta et forslag, hvis det verken er et kvalifisert flertall for eller imot. Kommisjonen er imidlertid ikke forpliktet til å vedta forslaget.

Dersom komiteen stemmer imot utkastet med kvalifisert flertall, kan Kommisjonen henvise saken til behandling i et særskilt ankeutvalg som er sammensatt av representanter fra medlemslandene og Kommisjonen. Dersom et kvalifisert flertall i ankeutvalget avgir en positiv uttalelse kan Kommisjonen likevel vedta utkastet. Dersom ankeutvalget avgir en negativ uttalelse kan Kommisjonen ikke vedta forslaget.

**Rådgivningsprosedyren**


Endelig har både Rådet og Europaparlamentet en begrenset mulighet til å komme med innsigelser mot Kommisjonens forslag til gjennomføringsrettsakter. Dette gjelder kun hvis
Kommisjonen har overskredet sin myndighet slik denne er beskrevet i basisrettsakten. Dette har aldri inntruffet i praksis.

**Fra komiteer til permanente tilsynsorganer på finansområdet**

Et viktig trekk med utviklingen de siste årene er at EUs byråer på noen områder er i ferd med å overta funksjoner som har ligget til etablerte ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen. Ett eksempel er finansmarkedsområdet hvor de tilsynsorganene som EU etablerte ved inngangen til 2011 bl.a. overtatt komitologifunksjonene til de tidligere komiteene på dette området.

**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.
8.2 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.


Betegnelsen OMC brukes i dag i mindre grad, men sentrale elementer inngår likevel i Europa 2020, som er EUs strategi for vekst, sysselsetting og styrket konkurranseevne.
Metoden står også sentralt i arbeidet med bedre samordning av den økonomiske politikken i EU i lys av krisen i Eurosonen.

Oversikten på neste side illustrerer hovedforskjellen mellom OMC og fellesskapsmetoden. Det er imidlertid viktig å understreke at de to metodene ofte brukes i kombinasjon. Arbeidet med EUs energiunion som består av en rekke bindende og ikke-bindende tiltak er ett sentralt eksempel.
## Den åpne koordineringsmetoden og felleskapsmetoden – hovedforskjeller

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anvendelses-område</th>
<th>Den åpne koordinerings-metoden</th>
<th>Felleskapsmetoden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Brukes der EU har felles målsettinger definert i traktatene, men på områder der medlemsstatene har lovgivningsmyndigheten</td>
<td>Brukes der medlemsstatene har tildelt EU lovgivningsmyndighet</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

| 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 |

8.2.1 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. 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 samhørighet. Må ikke innebære en begrensning eller forskjellsbehandling i samhandelen mellom medlemsstatene eller virke konkurransevridende
- 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

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.

8.3 Beslutningsprosessen innen EUs eksterne forbindelser

EUs eksterne forbindelser omhandler et bredt spenn av områder fra handelspolitikk, bistandspolitikk, naboskapspolitikken, 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

8.3.1 Den felles handelspolitikken


Handelsavtaler godkjennes av Rådet med kvalifisert flertall og Europaparlamentet med alminnelig flertall. For avtaler om tjenester og intellektuelle rettigheter samt direkte utenlandske investeringer gjelder krav om enstemmighet i Rådet, dersom avtalen omfatter bestemmelser der dette er påkrevd.

Enstemmighetskraavet 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 helserelaterte tjenester når det er risiko for at en avtale kan forstyrre medlemsstatenes ansvar for levering av slike tjenester.
8.3.2 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 innenfor 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.

8.3.3 Restriktive tiltak

Adgangen til å treffe restriktive tiltak overfor tredjeland er hjemlet i art. 215 TEUV. Dersom en avgjørelse vedtatt av Rådet enstemmig 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.

8.3.4 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)

- 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.

8.3.5 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.

8.3.6 Solidaritetsbestemmelse

I henhold til art. 222 TEUV skal EU og medlemsstatene handle i felleskap hvis en medlemsstat utsettes for et terrorangrep, naturkatastrofe eller menneskeskapte 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.
8.3.7 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 utformning av en felles forsvarspolitikk, som kan føre til et felles forsvar. Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken skal bygge på gjensidig politisk solidaritet og en stadige tettere samordning av medlemsstatenes oppfølging.

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**


**Virkemidler og gjennomføring**


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 FUSB**

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

**Kommisjonen.** De sivile aspektene ved EUs operasjoner innen FUSB 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 FUSB-området ses videre i økende grad i sammenheng med politikken på justis- og innenriksområdet. Dette bidrar også til å styrke Kommisjonens 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. Europaparlamentet skal videre holdes informert om utviklingen av FUSB. Parlamentet kan stille spørsmål til Rådet og Høyrepresentanten knyttet til FUSB.

Selv om EPs formelle myndighet innen FUSB er begrenset, har Parlamentet samtidig mye av sin oppmerksomhet rettet mot dette området. Europaparlamentets komité for utenrikspolitiske spørsmål, AFET er for øvrig den største av de 20 faste komiteene i Parlamentet.

*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.
9 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 beløp. Det understrekes i denne forbindelse at Den europeiske krisefinansieringsmekanismen for euroområdet (ESM) ikke finansieres over EU-budsjettet, men ved låneopptak med sikkerhet i innbetalte beløp fra medlemslandene. Nedenfor gis det en beskrivelse av de mest sentrale elementene knyttet til finansiering, beslutningsprosess og viktige satsingsområder for EUs budsjett.

Finansiering av budsjettet
EU’s 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 etter høring av Europaparlamentet. Det nåværende taket på egne midler er fastsatt til 1,23 prosent av EU's totale bruttonasjonalinntekt (BNI).

De egne midlene består av tre elementer:

- Mer-verdiavgift på 0,3 prosent av det harmoniserte mer-verdiavgiftsgrunnlaget i hvert enkelt land.
- Obligatoriske BNI-bidrag fra medlemslandene. Dette utgjør om lag 75 prosent av budsjettets samlede inntekter.

Egne midler står for 99 prosent av EU-budsjettets inntekter. De resterende 1 prosent kommer fra beskatning av de ansatte i EU-institusjonene, bøter for brudd på EUs konkurранseregler og bidrag fra ikke-medlemsland til deltakelse i EUs programmer.
Storbritannia forhandlet i 1984 frem en rabatt på fremtidige innbetalinger til fellesbudsjettet. Senere har også andre store nettobidragsytere fått slike rabatter.

**Langtidsbudsjettet (Multi-annual Financial Framework) for 2014-20**

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 2014–20 har Kommisjonen anledning til å inngå forpliktelser for om lag 1083 milliarder euro og å utbetale om lag 1024 milliarder euro (løpende priser). Dette tilsvarer henholdsvis 1,00 prosent og 0,95 prosent av EUs BNI). De årlige utbetalingene må aldri overskride taket på egne ressurser.

Langtidsbudsjettet for 2014-20 er inndelt i 6 kategorier:

- **Smart og inkluderende vekst:**
  - Konkurranseevne for vekst og sysselsetting (13,1 %)
  - Økonomisk, sosial og territorial utjevning (33,9 %)
- **Bærekraftig vekst:** Naturressurser inkludert landbruk (38,8 %)
- **Sikkerhet og borgerskap** (1,6 %)
- **Globalt Europa** (6,1 %)
- **Administrasjon** (6,4 %)
- **Kompensasjon** (0,1 %)

**Det årlige budsjettet**

På bakgrunn av 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 budsjettet. I det
vedtatte 2016-budsjettet utgjør forpliktelsene 155,0 milliarder euro (1,04 prosent av EUs BNI) og betalingene 143,9 milliarder euro (0,94 prosent av 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 prosent og økte til 70,8 prosent i 1985. Den direkte støtten til landbruksproduksjon vil i perioden 2014-20 være i underkant av 30 prosent av EUs samlede budsjett samtidig som støtten til bygdeutvikling vil øke til 9 prosent.

En midtveisgjennomgang av langtidsbudsjettet 2014-20 er planlagt å finne sted i 2016.
VEDLEGG

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

160
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 fusionstraktaten om opprettelse av et felles Råd og en felles Kommisjon for de tre fellesskap (EKSF, EØF og EURATOM).

1967
1. juli trer fusionstraktaten 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 prosent av merverdiavgiftsgrunnlaget i medlemslandene.
30. juni åpner EF for nye medlemmer, og forhandlinger åpnes med Danmark, Irland, Norge og Storbritannia.

1972

1973
1. januar blir Danmark, Irland og Storbritannia medlem i EF.
1. juli trer Norges frihandelsavtale med EF i kraft
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 parallele 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 medlem 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 Amsterdamtraktaten starter
1999

2000
Nicetraitaten 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

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, og EØS senere samme år.
Juni: 18 medlemsland har ratifisert forfatningstraktaten, men Det europeiske råd velger å forkaste den og blir isteden enig om et mandat for en såkalt reformtraktat som ivaretar en rekke elementer fra Grunnlovstraktaten.
Oktober: Reformtraktaten (Lisboatraktaten) undertegnes av Det europeiske råd i Lisboa.

2008
Januar: Malta og Kypros oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU og innfører euro

2009
9. desember: Lisboatraktaten trår i kraft.

2011
Januar: Estland oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU og innfører euro.

2013
1. juli blir Kroatia medlem av EU, og av EØS senere samme år.

2014
1. januar: Latvia oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU og innfører euro.

2015
1. januar: Litauen oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU og innfører euro.

2016
23 juni: Storbritannia avholder folkeavstemning om fortsatt medlemsskap i EU.
Mal for saksinformasjon i EØS-notater


Beskrivelse

Sammendrag av innhold
- Forslagets/rettsaktens formål (ref. utredningsinstruksen pkt. 2-1, spm. 1 og 2).
- Rapporteringsforpliktelser som følge av rettsakten?
- Er rettsakten oppfølgning av internasjonale avtaler?
- Teksten skal være kortfattet og forståelig. Om det er ønskelig med detaljer/utfyllende informasjon, skrives dette under «andre opplysninger».

---

1 En oppdatert mal vil til enhver tid være tilgjengelig for brukerne på www.eosnotat.no

2 Hva er problemet og hva vil vi oppnå? Hvilke tiltak er relevante? Spørsmålene vil normalt kunne besvares ved å redegjøre for rettsaktens formål og kommisjonens utredninger av saken.
Merknader

- Utredningsinstruksen pkt. 2-1, spm. 3, 4 og 6 anses å være besvart i det nedenstående.
- Hjemmel i EU-traktaten.
- Gjeldende norsk lovgivning og politikk på området.
- Underoverskrift «rettslige konsekvenser»: Rettslige konsekvenser for Norge. Vil gjennomføring medføre endring i norsk lovgivning eller annet regelverk? Hvilke lover/forskrifter må i så fall endres/hvordan vil rettsakten gjennomføres i norsk rett?
- Underoverskrift «økonomiske og administrative konsekvenser»: Får rettsakten økonomiske konsekvenser i Norge for offentlige myndigheter (kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå)? Omtalen skal tydeliggjøre evt. nye økonomiske forpliktelser som innlemmning av rettsakten i EØS-avtalen vil innebære for det offentlige, størrelsensorden på evt. utgifter, hvorvidt evt. utgifter vil løpe over flere år eller er en engangsutgift i forbindelse med innlemmelsen. Man kan skille mellom direkte utgifter (kontigent) og indirekte utgifter (behov for økte administrative ressurser grunnet nye forpliktelser).
- Det skal også presiseres om rettsakten får konsekvenser for enkeltpersoner, næringslivet eller andre.
- Beskrivelsen skal 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 inn i norsk handlefrihet) eller Gruppe 3 (rettsakter som ikke har konsekvenser for norsk lovgivning), men det er ikke nødvendig å skrive dette eksplisitt om det er valgt gruppe i notatbasen.
- Dersom det skal tas forbehold om Stortingets samtykke, skal dette eksplisitt angis og årsak oppgis (krever lovendring, krever budsjettendring eller er av særlig
viktighet, f.eks. innebærer avståelse av myndighet). Det skal i tillegg hakes av for art. 103-forbehold i notatbasen.

- Eventuell utfyllende informasjon, som ikke er relevant for Stortinget, skrives under «vurdering».

Sakkyndige instansers merknader
- Synspunkter knyttet til spesialutvalgets behandling av saken.
- Eventuelle høringssvar og andre innkomne synspunkter.
- Det skal fremgå hvem som har vurdert rettsakten (SU, fagdepartement eller etat) og konkluderes om EØS-relevans og akseptabilitet.\(^3\)

Status
- Prosessen i 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).

\(^3\) Utredningsinstruksen pkt. 2-1, spm. 5 anses å være besvart i konklusjonen.
• 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.

Andre opplysninger
I dette feltet i EØS-notatet kan man skrive andre relevante opplysninger som ikke faller inn under punktene ovenfor.
Instruks om utredning av statlige tiltak
(utredningsinstruksen)

Kapittel 1 Formål, virkeområde og ansvar

1-1 Formål

Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å
- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

Videre er det et formål at Norges deltagelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig og effektiv måte.

1-2 Virkeområde

Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer.

Instruksen gjelder også for arbeid med EØS- og Schengen-regelverk, fra identifisering av nye initiativ i EU og formulering av norske posisjoner til innlemmelse i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføring i norsk regelverk.

Utredningsinstruksen gjelder ikke ved inngåelse av andre internasjonale avtaler.

Instruksen gjelder ikke når det i lov eller forskrift, eller med hjemmel i lov eller forskrift, er fastsatt særskilte regler.
1-3 Ansvar for utredning

Det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt. Hvis det er et offentlig utredningsarbeid, skal nødvendige krav innarbeides i mandatet.

Departementene har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor.

1-4 Fravikelse av instruksen

Reglene i instruksen kan bare fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. En slik beslutning skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.

1-5 Ansvar for instruksen

Finansdepartementet har ansvaret for å forvalte utredningsinstruksen. Departementet har også ansvar for å gi veiledning om bestemmelsene.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksen som gjelder for lover og forskrifter.

Utenriksdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksen som gjelder for arbeidet med EØS- og Schengen-saker.

Kapittel 2 Krav til innhold i beslutningsgrunnlaget

2-1 Minimumskravene til utredning

En utredning skal besvare følgende spørsmål:
1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

**2-2 Omfang og grundighet**

Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.

Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.

Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nyttet- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. I slike analyser skal det være et nullalternativ.

Utredning av EU-regelverk som er under arbeid i EU, og som skal innlemmes i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføres i norsk rett, skal tilpasses de prosedyrer, frister og krav som følger av EØS- og Schengen-samarbeidet, jf. kapittel 5.
Kapittel 3 Tidlig involvering, foreleggelse og høring

3-1 Tidlig involvering

Berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig.

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt regelverk planlegges og utvikles i EU, skal ansvarlig departement involvere andre berørte departementer i dette arbeidet, jf. kapittel 5.

Før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang, skal utkast til mandat først forelegges berørte departementer.

3-2 Foreleggelse for berørte departementer


Tiltak som får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal forelegges Finansdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet.

Utkast til meldinger til Stortinget (Meld. St.) og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak (Prop. S) skal forelegges berørte departementer før utkast legges fram for regjeringen. Utkast til meldinger til Stortinget og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.
Forleggelse etter dette punktet gjelder ikke budsjettproposisjoner og heller ikke meldinger til Stortinget som legges fram rutinemessig og til informasjon. Slike dokumenter skal likevel forelegges Finansdepartementet.

Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

3-3 Høring


Høring kan unnlates dersom den
• ikke vil være praktisk gjennomførbart
• kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller
• må anses som åpenbart unødvendig

En beslutning om å unnlate høring skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet, og skal følge saken.

Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i forslaget, skal det reviserte forslaget legges ut på ny høring.

Forslag til tiltak som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, skal ikke høres.

Når Europakommisjonen har foreslått nytt regelverk som kan ha vesentlig betydning for Norge, skal det ansvarlige forvaltningsorganet sørge for å gjøre forslaget offentlig tilgjengelig uten ugrunnet opphold. Berørte parter skal normalt høres før en norsk posisjon foreligger i saken.
Forslag til gjennomføring av vedtatt EØS- og Schengen-regelverk i Norge skal høres:

- dersom regelverket ikke har vært på høring på forslagsstadiet
- dersom regelverket er vesentlig endret siden høring på forslagsstadiet
- dersom det er valgmuligheter knyttet til gjennomføringen

Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker.

Kapittel 4 Lover og forskrifter

4-1 Utforming av lovforslag og forskrifter

Loforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse».

4-2 Foreleggelse for Justis- og beredskapsdepartementet

Før det blir satt i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet.

4-3 Regelrådet for næringslivet

Når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. punkt 3-3, skal Regelrådet for næringslivet informeres om høringen.

Ansvarlig forvaltningsorgan skal uten ugrunnet opphold gjøre Regelrådes uttalelse offentlig tilgjengelig.

4-4 Foreleggelse for berørte departementer

Ferdig utkast til proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak (Prop. L og Prop. LS) skal forelegges berørte
departementer før utkastet legges fram for regjeringen. Utkast til proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.

Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

4-5 Lovteknisk gjennomgåelse

Ferdig utkast til lovproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for lovteknisk gjennomgåelse. Dette gjelder ikke for skattelovforslag.

Den lovtekniske gjennomgåelsen skal normalt utføres samtidig med departementsforeleggelser av proposisjonsutkast ifølge punkt 4-4, og med samme frist hvis ikke annet er avtalt med Lovavdelingen.

4-6 Ikrafttredelse av lover og forskrifter

Lover og forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet skal normalt tre i kraft fra et årsskifte.

Dette gjelder ikke for gjennomføring av EØS- og Schengenregelverk eller regelverk som følger av andre internasjonale avtaler der fristen for å gjennomføre regelverket gjør det nødvendig å sette et annet tidspunkt for når regelverket skal tre i kraft.

4-7 Kunngjøring av forskrifter, ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak

Beslutninger om ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak skal samme dag sendes Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring.

Kapittel 5 EØS- og Schengen-regelverk

5-1 Ansvarsfordeling i EØS- og Schengen-saker

Departementene skal sørge for at sakene forberedes, at berørte parter høres, at norske posisjoner utformes og fremmes, og at beslutninger fattet i EØS-organene, gjennomføres nasjonalt.

5-2 Medvirkning

Departementene med underliggende virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder så tidlig som mulig identifisere prosesser som blir forberedt i EU, og som er av vesentlig betydning for Norge. Norske vurderinger og synspunkter skal da spilles inn til EUs politikk- og regelverksutforming.

5-3 Forankring og samordning


5-4 Norske interesser og posisjoner

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt relevant regelverk planlegges og utvikles i EU, skal saker som kan ha vesentlig betydning for norske interesser, identifiseres, vurderes og samordnes så tidlig som mulig.

Når Europakommisjonen har fremmet forslag til regelverk som kan ha vesentlig betydning, skal ansvarlig departement
sørge for at en foreløpig norsk posisjon foreligger raskest mulig og normalt senest innen tre måneder etter at forslaget ble publisert. Om en regjeringsbehandling kreves, skal den skje innen denne fristen.

Norsk posisjon videreutvikles og justeres etter behov i takt med beslutningsprosessen i EU.

Ansvarlig departement skal involvere andre berørte departementer i dette arbeidet på en hensiktsmessig måte. Vi viser til de særskilte kravene til utredning og høring som gjelder når det skal utarbeides norsk posisjon, i kapittel 2 og 3.

5-5 Innlemmelse og gjennomføring av regelverk

Ansvarlig departement skal sørge for at EØS-relevant EU-regelverk innlemmes i EØS-avtalen på en effektiv måte. Arbeidet skal starte så tidlig som mulig for å legge til rette for at nytt regelverk i EU-statene og EØS/EFTA-statene blir satt i verk til samme tid, så langt det er mulig, og i tråd med de tidsfristene som er fastsatt i fellesskap av EØS- og EFTA-statene. Norge skal bidra til at EØS-komiteen normalt kan fatte vedtak om å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen innen seks måneder etter at regelverket er vedtatt i EU.

Arbeid med nødvendig lov- eller forskriftsendring for å gjennomføre EØS-regelverk skal starte i god tid før vedtak i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen.

I saker hvor utredningen identifiserer særlige problemstillinger av rettslig, institusjonell eller faglig karakter, skal disse avklares så tidlig som mulig. Ansvarlig departement skal sørge for å involvere berørte departementer og Utenriksdepartementet på et tidlig tidspunkt for å sikre effektiv samordning. Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, skal på et tidlig stadium legges fram for Utenriksdepartementet for uttalelse.
Saker på justis- og innenriksområdet skal behandles i tråd med bestemmelsene ovenfor og skal følge de prosedyrene og tidsfristene som følger av Schengen-samarbeidet.

5-6 EØS- og Schengen-notater


5-7 Saker mellom Norge og EFTAs overvåkingsorgan (traktatbruddsaker) og innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen

EØS-rettslig utvalg skal handle norske traktatbruddsaker og innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen. Dette gjelder ikke dersom ansvarlig departement og Utenriksdepartementet mener at behandling i utvalget er åpenbart unødvendig.

Hvis det blir lagt fram saker fra norske domstoler for EFTA-domstolen der staten er part med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig, holdes møtet i EØS-rettslig utvalg dersom ansvarlige departement, Utenriksdepartementet eller Regjeringsadvokaten finner dette nødvendig.

Kapittel 6 Ikrafttredelse
