

NOTAT

EU. LISBOA-TRAKTATEN. VIRKNINGER FOR NORGE

Foreliggende notat er utarbeidet med bidrag fra berørte seksjoner i utenriksdepartementet, samt EU-delegasjonen i Brussel. Videre har alle departementer foretatt en vurdering av Lisboa-traktatens (LTs) virkninger på saksområder under deres ansvar. Departementenes svar er innarbeidet i notatet.

Notatet fokuserer primært på Norges avtalebaserte samarbeidsområder med EU, dvs. de områder som omfattes av EØS-avtalen og Schengen-avtalen, samt også EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP/ESDP). Viktige endringer på det institusjonelle område i EU er gjennomgått.

Hvert tema som er behandlet er strukturert i tre adskilte deler – en beskrivelse av angjeldende traktatendringer, en vurdering av disse, samt en gjennomgang av virkninger for Norge.

De vurderinger som er foretatt i notatet er ikke uttømmende. Enkelte spørsmål vil bli vurdert nærmere, jf spesielt punkt 5.2.1 – Energi. Flere traktatendringer vil måtte ses i lys av at de krever en nærmere implementering. Det betyr at det for en rekke bestemmelser vil måtte gjøres mer konkrete vedtak om hvordan innholdet i disse bestemmelser skal nærmere utformes og gjennomføres. Ett eksempel her er opprettelsen av en EU-utenrikstjeneste (EEAS), jf punkt 8.1.

LT er en endringstraktat og inneholder kun oppstykkede tekstendringer/tillegg i Roma- og Maastricht-traktaten m.v. LT er trykket i EUs offentlige kunngjøringsblad som OJ nr. C 306 av 17.12.07, og kan lastes ned fra f.eks. Rådets hjemmeside – <http://www.consilium.europa.eu>.

Rådssekretariatet har tidligere meddelt at det ikke vil foreligge et offisielt konsolidert (sammenskrevet) traktatgrunnlag før LT er ratifisert. Rådssekretariatet la imidlertid 15. april 2008 frem en foreløpig konsolidert utgave på alle EU-språkene. Disse foreløpige konsoliderte utgavene kan også lastes ned fra Rådets hjemmeside.

En rekke medlemsland har tidligere utarbeidet uoffisielle konsoliderte traktatgrunnlag. Foreliggende notat er primært basert på et uoffisielt konsolidert traktatgrunnlag på dansk med endringer skrevet inn med fet skrift. Dette traktatgrunnlag er i to deler, hvorav andre del er tilknyttede protokoller og erklæringer – samt visse bilag, bl.a. EUs Charter om grunnleggende rettigheter. Det kan lastes ned fra det danske Folketingets hjemmeside – <http://www.eu-oplysningen.dk/>.

Gjennom LT har Roma-traktaten med endringer forandret sin formelle betegnelse fra Treaty establishing the European Community (TEC) til Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Maastricht-traktaten med endringer har beholdt sin formelle betegnelse Treaty on European Union (TEU). I dette notat er de engelske forkortelsene TEU og TFEU benyttet ved henvisninger til traktatartikler.

UD, Europapolitisk seksjon, 14. juli 2009

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	EU's traktatreformprosess siden 2001	3
2.	De nasjonale parlamenters rolle i EU-samarbeidet.....	5
3.	Endringer på det institusjonelle område i EU.....	8
3.1	Europa-parlamentet.....	8
3.2	Det europeiske råd og dets president.....	9
3.3	Ministerrådet og dets formannskap, samt definisjon av kvalifisert flertall ..	10
3.4	Europa-kommisjonen og dens president.....	12
3.5	EF-domstolen	13
3.6	Regionkomiteen	14
4.	Forsterket samarbeid	14
5.	Saksområder som omfattes av EØS-avtalen	15
5.1	Det indre marked og de fire friheter samt de felles regler for konkurranse, fiskale spørsmål og innbyrdes tilnærming av lovgivning.....	15
5.2	Politikk på øvrige særskilte områder (flankerende områder)	17
5.2.1	Energi.....	19
5.2.2	Miljø	20
5.2.3	Fiskeri	20
6.	Unionen og dens nærområder	21
7.	Økonomiske saksområder som ikke omfattes av EØS-avtalen	22
7.1	Den felles handelspolitikk	22
7.2	Den økonomiske og monetære politikk	23
7.3	Bestemmelser vedrørende Den europeiske sentralbank (ESB).....	23
7.4	EU's budsjett mv.....	24
7.5	Skatter og avgifter	25
8.	Unionens opptreden utad	25
8.1	Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), og andre saksområder under eksterne relasjoner	25
8.1.1	Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP).....	27
9.	Justis- og innenrikspolitikken.....	28
9.1	Innledning	28
9.2	Politi- og strafferettsamarbeidet	30
10.	Charteret om grunnleggende rettigheter	31

1. EUs traktatreformprosess siden 2001

På toppmøtet i Nice i desember 2000 ble det vedtatt en egen erklæring om Unionens fremtid, knyttet til Nice-traktaten. Erklæringen tar utgangspunkt i at EUs utvikling og fremtid måtte drøftes på bred basis. Bakgrunnen var at en rekke medlemsland, bl.a. Tyskland, var urolige for om Nice-traktaten ville styrke EUs beslutningsevne tilstrekkelig til at EU ville fungere effektivt etter utvidelsen mot øst i 2004. Toppmøtet i Nice vedtok derfor at det skulle sammenkalles til en ny traktatkonferanse/regjeringskonferanse¹ (IGC) i 2004.

I forberedelsene til IGC 2004 sto i følge Nice-erklæringen følgende fire saker sentralt: 1) Hvordan tydeligere avgrense EUs og medlemslandenes myndighetsområder? 2) Hvilken stilling skulle EUs erklæring om grunnleggende rettigheter ha? 3) Hvordan forenkle EUs traktater så de ble lettere å forstå? 4) Hvordan definere klarere de nasjonale parlamentenes fremtidige rolle i EU?

Ledende EU-kretser var stadig mer bekymret over befolkningens mangel på interesse for, og i noen grad motvilje mot, EU-prosjektet. Dette avspeilte seg bl.a. i jevnt synkende deltakelse ved hvert valg til Europaparlamentet (EP). Ved de seneste valgene 4.-7. juni 2009 var EU-gjennomsnittet for valgdeltakelsen på 43,1 %, mot 45,6 % i 2004.

Nice-erklæringen ble fulgt opp av en ny erklæring om Unionens fremtid fra toppmøtet i Laeken i desember 2001. I Laeken-erklæringen fremheves at EU må bli mer demokratisk, mer transparent og mer effektivt. EU måtte også ta stilling til følgende tre grunnleggende utfordringer: 1) Hvordan bringe borgerne og spesielt de unge nærmere EU-prosjektet og institusjonene? 2) Hvordan organisere politikken i et utvidet EU? 3) Hvordan utvikle EU til en stabiliserende faktor og en modell i den nye multipolare verden? I Laeken-erklæringen er det formulert seksifire mer spesifikke spørsmål om EUs videre utvikling med tilknytning til angjeldende tre spørsmål i Laeken-erklæringen og de fire spørsmål som alt ble stilt i Nice-erklæringen.

Praksis har vært å fornye EUs traktatverk ved endringer og tilføyelser i de bestående traktater. I 2001 anså EU-landene at det var på tide å gå grundigere til verks. Målet var, på grunnlag av de gamle traktater, å utarbeide en ny, forenklet, sammenarbeidet og helhetlig traktat til erstatning for de eksisterende. Sentralt sto ønsket om å gjøre traktatgrunnlaget enklere å forstå for folk flest.

Nødvendigheten av å bringe EU nærmere borgerne og å adressere utfordringene knyttet til ”demokratisk underskudd”, førte til opprettelsen av et Konvent² om Den europeiske unions fremtid. EU hadde alt gjort erfaringer med et tilsvarende konvent under utarbeidelsen av

¹ Traktatendringer i EU gjennomføres ved innkalling av en regjeringskonferanse – Intergovernmental Conference (IGC) – blant medlemslandene. Det er nå åpnet for at et konvent kan forberede en IGC, jf nærmere under fotnote 2. Det har hittil vært holdt ni IGCer, i de senere år med ca. fire års mellomrom – de seneste i 1996, 2000, 2004 og 2007. Vedtakene på en IGC må være enstemmige. Etter at enighet om traktatendringer er oppnådd mellom medlemslandenes regjeringer, må disse ratifiseres i medlemslandene. Det skjer enten gjennom de nasjonale parlamenter eller ved folkeavstemning.

² Med konventmodellen ble, i tillegg til representanter for regjeringene, EP og Kommisjonen, også representanter for de nasjonale parlamenter tatt med i arbeidet. De sistnevnte hadde sammen med EP et flertall på Konventet om Den europeiske unions fremtid. Her deltok i alt over hundre representanter.

Erklæringen om grunnleggende rettigheter, som senere ble Charteret om grunnleggende rettigheter. Bruken av konventmodellen er nå skrevet inn i Lisboa-traktaten (LT).

Tradisjonelt har EUs traktatendringer kommet i stand gjennom regjeringskonferanser (IGCer) uten innsyn for offentligheten, og hvor det har vært vanskelig å unngå fastlåste posisjoner mellom medlemslandene. Konventets rolle som forberedende instans representerer dermed en viktig nyvinning. Men de endelige beslutninger ligger fortsatt hos regjeringene gjennom en traktatkonferanse (IGC).

Konventet om Den europeiske unions fremtid arbeidet i nesten 1 ½ år (mars 2002-juli 2003) og fremla et fullstendig utkast til en ny sammenarbeidet EU-traktat – Forfatningstraktaten (Treaty establishing a Constitution for Europe). Prosessen ble i stor grad styrt av lederen for Konventet, den tidligere franske president Giscard d'Estaing og hans styre (presidium). Det har vært hevdet at Giscard d'Estaing gikk noe lenger i utformingen av bestemmelser i traktatutkastet enn Laeken-erklæringen opprinnelig la opp til. Uansett kom det til å vise seg at han ikke hadde tatt høyde for de vanskeligheter som ratifikasjonsprosessen skulle møte.

IGC 2004 startet behandlingen av Konventets traktatforslag i oktober 2003. Forhandlingene ble raskt fastlåst, særlig i spørsmålet om vektingen av medlemslandenes stemmer. Spania og Polen, som hadde fått en svært god uttelling i forhold til folketallet i Nice-traktaten – med et vektall på 27 sammenlignet med 29 for de fire store EU-landene – kunne ikke godta det nye forslaget om dobbelt flertall (jf under punkt 3.3 nedenfor). Videre krevde UK en rekke begrensninger og unntak i den nye traktaten, UK trakk opp såkalte ”red lines” som ikke skulle overskrides. UK fikk gjennomslag for de fleste av disse kravene. IGC-forhandlingene medførte ikke noen vesentlige nye endringer for EUs politikkområder.

Det ble først bevegelse i IGC-forhandlingene etter regjeringsskiftet i Spania våren 2004, og etter at den nyvalgte statsministeren Rodríguez Zapatero godtok modellen med dobbelt flertall. Da ga også Polen etter, og forhandlingene ble sluttført sommeren 2004. Dermed forelå det et omforent forslag til en ny traktat for EU.

Nå gjensto ”bare” ratifiseringen av Forfatningstraktaten, og siktemålet var at denne skulle tre i kraft høsten 2006. Etter hvert ble det klart at 10 av 25 medlemsland ville gjennomføre folkeavstemninger. Imidlertid forkastet det franske folk i en folkeavstemning i mai 2005 Forfatningstraktaten med klart flertall (55 %). Det samme skjedde i Nederland med enda større nei-flertall (62 %) i juni 2005.

Når EU får alvorlige problemer har tradisjonen vært at medlemslandene tar ”time out” for nærmere ettertanke. Toppmøtet i juni 2005 vedtok derfor en refleksjonsperiode på ett år til toppmøtet i juni 2006. Sistnevnte forlenget tenkepausen med ett år til toppmøtet i juni 2007. Det var åpenbart at Forfatningstraktaten ikke kunne beholdes i sin opprinnelige form. Regjeringene i Frankrike og Nederland hadde gjort det klart at de ikke kunne legge samme tekst ut til en ny folkeavstemning.

Det ble til slutt enighet om en ”mini-traktat” eller ”forenklet traktat” som besto av spredte endringer i det eksisterende traktatgrunnlaget – en endringstraktat. Det største EU-landet, Tyskland, hadde formannskapet våren 2007, og brakte i havn prosessen under toppmøtet i

juni 2007. For å komme i mål var det nødvendig å imøtekomme vanskelige krav fra spesielt Polen og UK. Toppmøtet ble enig om et omfattende og detaljert mandat for den påfølgende regjeringskonferansen (IGC 2007). På dette grunnlag utarbeidet det nye portugisiske formannskapet et første traktatutkast. IGC 2007 forløp deretter uten større vanskeligheter. EU ble formelt enige om detaljene i den nye Lisboa-traktaten (LT) på toppmøtet i oktober 2007, og LT ble undertegnet i Lisboa 13. desember 2007.

På EU-hold vises det til at ca. 90 % av substansen i Forfatningstraktaten er beholdt i LT. Blant de elementer som er strøket er først og fremst symbolikken som kunne gi assosiasjoner til EU som en overnasjonal statsdannelse.

Irland var det eneste medlemslandet som skulle holde folkeavstemning om LT. Folkeavstemningen 12. juni 2008 ga som resultat et nei-flertall på 53,4 %. Som følge av avvisningen av LT ba Irland EU om rettslige garantier vedrørende en rekke spørsmål som var viktige for folkeavstemningens utfall. Slike garantier ble formelt vedtatt som en egen protokoll til LT på EU-toppmøtet 18.-19. juni 2009. Jf nærmere om dette spørsmål i vedlagte formannskapskonklusjoner fra toppmøtet i juni 2009.

Det ble videre på EU-toppmøtet 11.-12. desember 2008 oppnådd enighet om det vil bli vedtatt at samtlige medlemsland vil få beholde en kommissær, dersom LT trer i kraft. Jf nærmere om dette spørsmål under punkt 3.4 nedenfor, samt i vedlagte formannskapskonklusjoner fra toppmøtet i desember 2008.

På dette grunnlag vil Irland holde en ny folkeavstemning om LT 2. oktober 2009.

Etter det irske nei er ratifikasjonsprosessen blitt videreført i øvrige medlemsland, slik at 23 land har sluttført ratifiseringen av LT. Foruten Irland gjenstår Polen, Tsjekkia og Tyskland. Alle de tre sistnevnte medlemslands parlamenter har godkjent LT, men de tre lands presidenter (henholdsvis Kaczynski, Klaus og Köhler) har utsatt undertegningen av ratifikasjonsdokumentene. Den polske og tsjekkiske presidenten har erklært at de ikke vil undertegne før utfallet av den nye folkeavstemningen i Irland er klart.

Som følge av klager vedrørende LT, har den tyske forfatningsdomstolen i en kjennelse 30. juni 2009 bedt om at det utarbeides en ny lov som gir det tyske parlamentet økt innflytelse over EU-samarbeidet. Presidentens underskrift er utsatt til denne loven er vedtatt, ventelig i september 2009.

Etter utfallet i den irske folkeavstemning stanset/utsatte EU formelt forberedelsene til den konkrete gjennomføring av bestemmelser i LT. Oppunder 40 tiltak måtte iverksettes. Diskusjonen hadde ikke minst dreid seg om utnevnelsene av den nye presidenten for Det europeiske råd og høyrepresentanten for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, jf. nærmere under punkt 3.2 og punkt 8.1 nedenfor.

2. De nasjonale parlamenters rolle i EU-samarbeidet

Beskrivelse: I art. 12 TEU om de nasjonale parlamenters rolle vises til at disse bidrar aktivt til at EU kan fungere på en tilfredsstillende måte. Art. 12 TEU er ny og samler de områder hvor de nasjonale parlamenter trekkes inn i EU-samarbeidet. Dette gjelder oversendelse av

lovforslag; kontroll med overholdelse av nærhetsprinsippet (subsidiaritetsprinsippet)³ og proporsjonalitetsprinsippet⁴; deltakelse i evaluering av gjennomføring av politikk på justisområdet; deltakelse i den politiske kontroll med Europol og Eurojust; deltakelse i prosedyrer for revisjon av traktatene – ”konvent” og forenklede revisjonsprosedyrer (”passereller”⁵); underretning om søknader om EU-medlemskap og nærmere informasjon om slike søknader; samt deltakelse i interparlamentarisk samarbeid.

EU-institusjonenes plikt til å holde de nasjonale parlamenter informert, sistnevntes oppgave i å sikre at nærhets- og proporsjonalitetsprinsippene overholdes, og organiseringen av interparlamentarisk samarbeid er nærmere presisert i to protokoller – Protokoll nr. 1 om de nasjonale parlamenters rolle i Den europeiske union og Protokoll nr. 2 om anvendelse av nærhetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet. Innholdet i de to protokoller gjennomgås nedenfor:

Informasjonsplikten er nærmere presisert som følger: Alle forslag til EU-lovgivning fra Kommisjonen skal sendes til medlemslandenes nasjonale parlamenter samtidig som de sendes til EP og Rådet. Videre skal de nasjonale parlamenter motta samtidig med EP og Rådet 1) dagsorden og resultatene fra Rådets møter, inkludert protokoller fra møtene hvor Rådet opptrer som lovgiver, 2) det årlige lovgivningsprogram samt hvilket som helst annet dokument vedrørende planlagt lovgivning eller politikktutforming som Kommisjonen sender til EP og Rådet, og 3) konsultasjonsdokumenter (grønn- og hvitbøker samt meldinger fra Kommisjonen). EUs Revisjonsrett skal fremsende sin årlige rapport.

De nasjonale parlamenter er gitt en rolle som ”vokter” av nærhets- og proporsjonalitetsprinsippene ved at de kan avgi uttalelse til EU-institusjonene om et EU-lovforslag er i samsvar med nevnte prinsipper, etter prosedyrer fastlagt i Protokollen om nærhetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet – uformelt benevnt ”gult kort” og ”oransje kort”:

Ethvert nasjonalt parlament eller ethvert kammer av et nasjonalt parlament i et medlemsland, kan innen åtte uker etter at et EU-lovforslag er mottatt, avgi en grunnlagt uttalelse om hvorfor de anser at et forslag ikke tar hensyn til nærhetsprinsippet.

”Gult kort” innebærer at dersom minst en tredjedel av de nasjonale parlamenter ber om det, må Kommisjonen se på et lovforslag på nytt. Kommisjonen kan da enten beslutte å opprettholde utkastet, endre det eller trekke det tilbake. Beslutningen skal begrunnes. Av hensyn til de medlemsland som har parlamenter med to kamre, har hvert nasjonale

³ I følge nærhetsprinsippet skal EU bare gjennomføre bestemte tiltak dersom og i den grad målene for det påtenkte tiltak ikke i tilstrekkelig grad kan oppfylles av medlemsstatene på sentralt, regionalt eller lokalt plan, men på grunn av det aktuelle tiltaks omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

Nærhetsprinsippet kommer ikke til anvendelse på de politikkområder hvor EU har eksklusiv myndighet.

⁴ I følge proporsjonalitetsprinsippet skal innholdet og formen på EUs tiltak ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å nå traktatens mål.

⁵ Muligheten for å endre en beslutningsprosedyre fra enstemmighet til kvalifisert flertall eller fra en særlig lovgivningsprosedyre til den alminnelige lovgivningsprosedyre (som inkluderer EP som medlovgiver) kalles passerellebestemmelser etter det franske ordet for gangbro. Passereller må vedtas av Det europeiske råd (DER) med enstemmighet. Et enkelt nasjonalt parlament kan dog blokkere for bruken av en passerelle. Til det kreves at vedkommende parlament gjør innsigelse senest seks måneder etter at forslaget er blitt fremsendt. Passereller kan ikke anvendes på det sikkerhets- og forsvarspolitiske område.

parlament to stemmer. I de land hvor det er aktuelt har hvert kammer således en stemme hver.

”Oransje kort” går ut på at dersom minst halvparten av de nasjonale parlamenter er enige om å reagere på et lovforslag, og sender en ”grunnlagt uttalelse” til Kommisjonen i saken, må Kommisjonen sende uttalelsen videre til EP og Rådet. Dersom Rådet med 55 % flertall eller EP med simpelt flertall finner at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhetsprinsippet, vil forslaget ikke bli videre behandlet.

EP og de nasjonale parlamenter skal sammen fastlegge hvordan interparlamentarisk samarbeid innenfor EU effektivt kan organiseres og fremmes på regulær basis. En konferanse av Europa-komiteene i de nasjonale parlamenter skal kunne fremlegge for EP, Rådet og Kommisjonen ethvert forslag som den anser nødvendig. Denne konferanse skal i tillegg fremme utveksling av informasjon og ”best practices” mellom nasjonale parlamenter og EP og dets komiteer. Konferansen kan også organisere interparlamentariske konferanser om spesielle emner, særlig for å debattere felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, herunder felles sikkerhets- og forsvarspolitik.

Vurdering: Begge protokoller bygger videre på tilsvarende protokoller til Amsterdam-traktaten. Protokollene viderefører EU-institusjonenes plikt til å respektere nærhets- og proporsjonalitetsprinsippene, og Kommisjonens plikt til å konsultere bredt i lovgivningssaker.

Den viktigste endringen er at de nasjonale parlamenter vil kunne spille en aktiv og konkret rolle i forhold til EU-institusjonene som voktere av nærhetsprinsippet i forbindelse med lovforslag. Reell medvirkning fra de nasjonale parlamenter krever blant annet god og rask tilgang på informasjon fra EU samt nødvendig tid til å behandle saker. De foreliggende forslag søker å ta hensyn til dette.

Spørsmålet om overvåking av nærhetsprinsippet og de nasjonale parlamenters rolle henger nært sammen. Begge temaer er sentrale virkemidler for å ”bringe EU nærmere borgerne” og dermed gi integrasjonsprosessen større folkelig legitimitet. Målsetningen har vært å finne overvåkingsmekanismer som hverken forsinket beslutningsprosessen i EU eller innebar opprettelsen av nye EU-institusjoner.

Overvåkingen av at nærhetsprinsippet overholdes vil kunne åpne for mer debatt om Europa-politiske spørsmål i de nasjonale parlamenter. Slike debatter ventes i stor grad å være offentlige, og vil kunne være en ny kilde til offentlig informasjon om Europa-politiske spørsmål. Det gjenstår imidlertid å se i hvor stor utstrekning de nasjonale parlamenter vil gjøre bruk av sin nye ”vokterrolle”. Det kommer mange lovutkast fra Kommisjonen og svarfristen på åtte uker er kort tid.

Når det gjelder å bedre de nasjonale parlamenters direkte mulighet for kontroll av sine regjeringers EU-politikk, kan de nordiske medlemslandene fremheves som eksempler på at de nasjonale parlamentene spiller en aktiv rolle overfor egne regjeringer i EU-samarbeidet. Som det imidlertid blir understreket i innledningen til Protokollen om de nasjonale parlamenters rolle, er det helt og holdent det enkelte medlemslands egen sak å styrke samarbeidet mellom det nasjonale parlamentet og regjeringen om Europa-spørsmål.

Virkningsfor Norge: Protokollen om de nasjonale parlamenters rolle har ikke noen direkte virkninger for Norge, men tiltakene anses innenfor EU å styrke demokratiet på EU-planet. Det at de nasjonale parlamentene får mer og raskere informasjon fra Rådet og Kommisjonen, kan medføre en ubalanse i spørsmålet mellom EFTA-pilaren og EU-pilaren i EØS. Det skyldes at Stortinget ikke uten videre vil motta samme informasjon som parlamentene i EU-landene, og dermed ikke vil ha samme informasjonstilgang i en tidlig fase om mulige EØS-saker. En anmodning fra EFTA-siden til Kommisjonen om oversendelse av slik informasjon til EØS/EFTA-landenes parlamenter på lik linje med parlamentene i EU-landene, har så langt ikke ført frem.

Protokollen om anvendelse av nærhetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet har heller ikke noen direkte virkninger for Norge, men tiltakene anses på EU-hold å styrke gjennomføringen av nærhetsprinsippet, og dermed nærheten til borgerne. Nærhetsprinsippet innebærer som nevnt at spørsmål ikke behandles på EU-nivå annet enn når det er strengt nødvendig.

3. Endringer på det institusjonelle område i EU

3.1 Europa-parlamentet

Art. 14 TEU og art. 223-234 TFEU

Beskrivelse: Europa-parlamentet (EP) skal bestå av direkte valgte representanter (MEPs) for EUs borgere. Mandatperioden er fem år. Antallet MEPs må i følge LT ikke overstige 750 pluss EP-presidenten. Dette er et øvre tak uavhengig av antall medlemsland. Antallet MEPs pr. medlemsland skal stå i forhold til landets folketall, men slik at hvert medlemsland skal ha minimum seks og maksimum 96 MEPs. Små land vil fortsatt være overrepresentert.

Antall lovgivningsprosedyrer og -instrumenter reduseres. Den alminnelige lovgivningsprosedyre, som i dag benevnes medbestemmelsesprosedyren og ble introdusert gjennom TEU i 1993, blir hovedfremgangsmåten for vedtak av rettsakter. EP stilles likt med Rådet som lovgiver, hvilket innebærer at såvel EP som Rådet må godkjenne forslag til EU-rettsakter. Et lovforslag er i følge medbestemmelsesprosedyren gjenstand for direkte forhandlinger mellom EP og Rådet, om nødvendig i tre omganger og etter en særlig forlikprosedyre – med henblikk på å oppnå enighet. Først når begge institusjoner har stemt for en rettsakt, er den vedtatt. I tekster vil det stå "Lovgiveren", som da betyr de to institusjoner sammen. Men det vil også fortsatt være noen særlige lovgivningsprosedyrer hvor Rådet er hovedlovgiver. Under medbestemmelsesprosedyren dekkes nå 37 saksområder. Dette utvides under den alminnelige lovgivningsprosedyren i LT til vel 80 saksområder.

Det blir innført en ny budsjettprosedyre som likestiller EP med Rådet når det gjelder beslutningsmyndighet vedrørende det årlige EU-budsjettet. Det vises til nærmere omtale under punkt 7.4 nedenfor.

Vurdering: EP styrkes vesentlig gjennom LT, både som lovgiver, i behandlingen av EUs felles budsjett, og ved at EP nå også kan foreslå traktatendringer gjennom et såkalt konvent. Men traktatendringer må som før endelig vedtas av en regjeringskonferanse

(IGC) blant medlemslandene. Det at EP får økt myndighet innebærer også at demokratiet på EU-planet i manges øyne anses styrket.

Virksomheter for Norge: Det at EP får større myndighet innebærer at arbeidet overfor EP må vies enda større oppmerksomhet fra norsk side. Representanter for EP er villige til å møte representanter for bl.a. ikke-medlemsland, som ønsker å fremlegge sitt syn i en sak. EP er generelt en åpen institusjon, som et meget stort antall forskjellige lobbyorganisasjoner søker å påvirke.

I St.meld. nr. 23 (2005-2006) Om gjennomføring av europapolitikken, understrekes det at regjeringen vil styrke dialogen med EP. Det er utarbeidet en grundig norsk veiledning for arbeid i forhold til EP.⁶

For best mulig å påvirke i forhold til EP er det viktig med god planlegging, klar definering av norsk holdning og god argumentasjon. Valg av tid og sted kan være avgjørende. Det er normalt tett synkronisering mellom regelverkbehandlingen i EP og Rådet i tidlige faser (1. behandling). Det er derfor viktig å arbeide parallelt overfor EP og Rådet. Størst mulighet for påvirkning i både EP (og Rådet) er ifm. 1. behandling, spesielt i tiden mellom en saksordfører utpekes i saken til denne kommer til avstemning i fagkomitéen. Det er langt vanskeligere å påvirke senere i prosessen (spesielt i 2. behandling og senere)

I forholdet til EP bør det understrekes at ikke bare regjeringen, men også Stortinget og de politiske partiene kan spille en sentral rolle.

3.2 Det europeiske råd og dets president **Art. 15 TEU og 235-236 TFEU**

Beskrivelse: Det europeiske råd (DER), som består av EUs stats- og regjeringssjefer, har formell status som en av EUs institusjoner, men uten lovgivende funksjoner, jf art. 15 (1) TEU. DER-møtene kalles uformelt for EUs toppmøter. DER treffer beslutninger ved konsensus, med mindre annet er fastsatt i traktatene, jf art. 15 (4) TEU. I art. 235 TFEU er det fastsatt nærmere bestemmelser om avstemningsregler i DER.

DER skal med kvalifisert flertall velge en fast president for 2 1/2 år, med mulighet for gjenvalg en gang, jf art. 15 (5) TEU. Den nye DER-presidenten skal lede DERs arbeid og gi det fremdrift, jf art. 15 (6) (a) TEU. Vedkommende skal representere EU utad, på regjeringssjefsnivå i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. DER-presidenten skal ikke inneha noe nasjonalt verv.

Vurdering: DER er EUs viktigste politiske organ. Praksis har vært at DER ikke treffer beslutninger gjennom avstemninger. Følgelig har heller ikke bestemmelsene knyttet til hhv. enstemmighet eller kvalifisert flertall, slik de gjelder for Rådet, kommet til anvendelse for DER. Gjeldende praksis er at stats- og regjeringssjefene arbeider etter konsensusmodellen, og at resultatene nedfelles i form av en konklusjonstekst fra EU-formannskapet (Presidency Conclusions). Konklusjonene legges til grunn for det videre arbeid i Rådets regi, og har stor politisk og praktisk betydning. At det gjennom LT formelt åpnes for

⁶ Veiledningen kan lastes ned fra hjemmesiden til den norske EU-delegasjonen i Brussel – <http://www.eu-norge.org>.

avstemninger i DER må ses i lys av behovet for å sikre beslutningskraft og effektivitet i et utvidet EU med 27 medlemsland.

Selv med videreutviklingen av troika-formannskapet (nåværende og neste formannskapsland samt utenrikskommissæren og høyrepresentanten for FUSP) har den nåværende halvårlige rotasjonen av EU-formannskapet vært en belastning for ledelsen og møtene i DER. Særlig har arbeidsbelastningen for skiftende regjeringssjefer vært en ulempe. Den stadige skiftingen skal ha virket hemmende for en hensiktsmessig og konsistent politikktutvikling. Den nye permanente DER-presidenten vil sikre kontinuiteten og stabiliteten i DER. Vedkommende blir en tilrettelegger og koordinator, som skal fremme samhold og konsensus blant stats- og regjeringssjefene.

Rollene på FUSP⁷-området til DER-presidenten og den nye høyrepresentanten for FUSP er noe uklare i det nye traktatgrunnlaget og må avklares nærmere.

Virkninger for Norge: Som ikke-medlem deltar ikke Norge i DER. Siden Kommisjonen er Norges samarbeidspart i EØS, forholder vi oss formelt til denne EU-institusjon. Påvirkning på stats- og regjeringssjefsplan må primært skje gjennom bilateral kontakt overfor EU-hovedstedene, og ifm. politiske besøk fra/til Norge.

3.3 Ministerrådet og dets formannskap, samt definisjon av kvalifisert flertall **Art. 16 TEU og art. 237-243 TFEU**

Beskrivelse: Med unntak av Rådet av utenriksministre, hvor den nye høyrepresentanten for FUSP blir leder, fortsetter formannskapet i Ministerrådet i dets ulike konfigurasjoner å rotere mellom medlemslandene på likeverdig basis hvert halvår, jf art. 16 (9) TEU og art. 236 TFEU. Formannskapslandet skal til enhver tid være del av en gruppe på tre land (trio-formannskapet), der de to øvrige landene skal bistå formannskapslandet i utøvelsen av formannskapet.

Under lovgivningsvirksomhet (diskusjon og beslutning) skal alle møter i Rådet være åpne for offentligheten, jf art. 16 (8) TEU.

Rådet treffer beslutninger med kvalifisert flertall (Qualified Majority Voting (QMV)), med mindre annet er fastsatt i traktatene, jf art. 16 (3) TEU. Fra 1. november 2014 defineres kvalifisert flertall som minst 55 % av medlemslandene, dvs. i dag minst 15 land. Disse må representere minst 65 % av EUs befolkning, jf art. 16 (4), første ledd, TEU. Dette benevnes Double Majority Voting (DMV).

For å hindre et fåtall av de største medlemslandene i å blokkere beslutninger, skal et blokkerende mindretall bestå av minst fire medlemsland. Inntil 1. november 2014 gjelder stemmevektsreglene i Nice-traktaten. I en overgangsperiode 1. november 2014 –31. mars 2017 skal likevel reglene i Nice-traktaten fortsatt anvendes, dersom et medlemsland ber om det. Disse overgangsbestemmelser er nærmere fastlagt i en egen protokoll.

⁷ FUSP er forkortelsen for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, som ble innført gjennom Maastricht-traktaten. EU kan vedta felles strategier, holdninger og handlinger på FUSP-området. LT fastholder i store trekk FUSP-samarbeidet som før, og det forblir fortsatt grunnleggende mellomstatlig. Beslutninger treffes som hovedregel med enstemmighet. Jf nærmere under punkt 8.1 nedenfor.

Det åpnes for bruk av avstemninger med kvalifisert flertall (QMV) på ca. 50 nye saksområder. Dette gjelder bl.a. saker vedrørende det indre marked, justissamarbeidet (herunder asyl, innvandring, grensekontroll, kriminalpolitisk samarbeid), samt strukturfondene og visse sosialpolitiske spørsmål.

Vurdering: Rådet gjorde alt på sitt møte i desember 2004 et politisk vedtak om å iverksette nevnte trio-formannskapsordning. Det nærmere samarbeidet mellom angjeldende tre medlemsland om formannskapet skulle avtales disse i mellom. Ordningen gjelder fra 1. januar 2007. En landliste⁸ over formannskap for de 27 medlemslandene, med grupper på tre land, er utarbeidet frem til og med første halvår 2020.

Bestemmelsen om at rådsmøter skal være offentlige under behandling av lovsaker må ses som en kodifisering og videreføring av eksisterende traktatverk og praksis.

De nye avstemningsreglene i Rådet skal gjøre det lettere å få gjennomført vedtak i det utvidede EU, enn det de mer kompliserte reglene i Nice-traktaten ga grunnlag for. I tillegg til å gjøre beslutningsprosessen mer effektiv kan de nye avstemningsreglene også ses som et incitament som skulle motivere medlemslandene til å søke kompromisser. Så lenge kravet i en sak var enstemmighet, kunne et land eventuelt unnlate å søke kompromisser, vel vitende om at det til sist hadde vetorett. Imidlertid er det på det rene at et klart flertall av saker i EU ikke blir gjenstand for avstemning – som oftest oppnås en konsensusløsning etter forhandlinger⁹.

Økningen av QMV-saksområder er sannsynligvis den viktigste institusjonelle endringen i LT. I et utvidet EU med 27 medlemsland begrenser denne endringen muligheten for at ethvert medlemsland (stort eller lite) kan bruke sitt veto for å hindre vedtak.

Virksomheter for Norge: Den nye formannskapsordningen med tre samarbeidende medlemsland kan komme til å gjøre det mer krevende å fremme norske interesser overfor formannskapet. Dette vil imidlertid avhenge av hvordan samarbeidet mellom de tre landene gjennomføres i praksis. Det er til nå ikke gjennomført noe omfattende formalisert samarbeid i trio-formannskapet, bortsett fra et felles 18-måneders program for Rådets aktiviteter som utarbeides av de tre formannskapslandene – etter grundige konsultasjoner og i dialog med Kommisjonen..

EU arbeider med å revidere regelverket om dokumentoffentlighet. Regelverket gjelder dokumenter både fra EP, Rådet og Kommisjonen, og formålet er å gi økt innsyn omkring utformingen av EUs regelverk. Tilsvarende arbeides det også på EFTA-siden med økt innsyn i EFTA-dokumenter, men arbeidet er vanskelig på grunn av forskjellige offentlighetstradisjoner blant EFTAs medlemsland.

Muligheten for utvidet bruk av QMV-avstemninger og større fart i lovarbeidet vil endre arbeidsformen i Rådet. Dette stiller krav til norsk forvaltning hjemme og ute, jf nærmere om virkningene for Norge under gjennomgangen av Kommisjonen nedenfor.

⁸ Rotasjonslisten følger vedlagt – rådsbeslutning av 1. januar 2007 (2007/5/EC, Euratom).

⁹ For fireårs-perioden 2004-2007 ble, i følge den Brussel-baserte tenketanken European Policy Centre (EPC), i gjennomsnitt 78 % av alle beslutninger i Rådet oppnådd ved konsensus, dvs. at Rådet etter forhandlinger nådde frem til en løsning som alle medlemslandene var innforstått med.

3.4 Europa-kommisjonen og dens president

Art. 17 TEU og art. 244-250 TFEU

Beskrivelse: Kommisjonen skal fortsatt ha enerett til å fremme forslag i lovsaker, der ikke annet er angitt i traktatene. Det dreier seg her om en enerett til å formalisere forslag. Før Kommsjonen fremmer forslag vil den på forskjellige måter konsultere bredt med berørte parter/instanser.

Andre rettsakter vedtas etter forslag fra Kommisjonen, når dette er fastsatt i traktatene, jf art. 17 (2) TEU.

Kommisjonens president skal foreslås av DER med kvalifisert flertall. EP skal deretter velge kandidaten med alminnelig flertall. Dersom kandidaten ikke får flertall i EP, må DER fremme nytt forslag overfor EP innen én måned. Rådet vedtar deretter etter felles overenskomst med den valgte kommisjonspresident forslag til liste over Kommisjonens medlemmer. Disse velges ut på grunnlag av medlemslandenes forslag. EP skal godkjenne det samlede kommisjonskollegium (presidenten, høyrepresentanten for FUSP samt øvrige medlemmer av Kommisjonen) ved en avstemning. På grunnlag av denne godkjenning utnevnes Kommisjonen av DER, som treffer avgjørelse med kvalifisert flertall. Jf art. 17 (7) TEU.

Kommisjonen skal samlet være ansvarlig overfor EP, som kan avsette Kommisjonen samlet, jf art. 17 (8) TEU samt art. 234 TFEU. En kommissær skal trekke seg fra sin stilling, dersom Kommisjonens president ber om det, jf art. 17 (6) TEU.

I følge LT skulle antallet kommissærer reduseres fra 1. november 2014. I stedet for den nåværende ordning hvor hvert medlemsland har en kommissær, skulle antallet kommissærer da tilsvare to tredjedeler av medlemslandene – *med mindre DER med enstemmighet besluttet å endre dette antall*, jf art. 17 (5) TEU.

Medlemslandenes kommissærposter ville ha gått på skift etter en rotasjonsordning. Landene skulle behandles likt når det gjaldt rekkefølge og varighet for hvert lands kommissærpost, jf art. 244 TFEU. Ordningen ville ha medført at et medlemsland ville vært uten kommissær i 5 år over en 15-årsperiode (tre etterfølgende kommisjoner).

Imidlertid er det nå på det rene at DER vil vedta å opprettholde ordningen med en kommissær pr. medlemsland — fra irsk side er understreket at dette er helt nødvendig i lys av utfallet av folkeavstemningen i Irland i juni 2008 om LT.

Vurdering: En sentral faktor som slo negativt ut i den irske folkeavstemningen om LT, var at det irske folk reagerte på at det ville miste "sin irske kommissær". Dessuten ble en reduksjon i antallet kommissærer alt før folkeavstemningen opplevd på enkelte EU-hold som kontroversiell og en kime til vanskeligheter — all den tid sentrale medlemsland (eventuelt på samme tid) ikke ville være representert i kollegiet. Dette ville ha blitt ytterligere forsterket dersom politisk kontroversielle lovforslag hadde blitt fremmet i en periode hvor store medlemsland ikke var representert i Kommsjonen. Alt dette innebærer at EU beholder en kommissær pr. medlemsland.

Enkelte kommentatorer i EU har vist til at Kommisjonen kan bli noe svekket i forhold til EP og DER/Rådet som følge av den nye traktaten. Dette gjelder også som følge av den styrkede rolle som de nasjonale parlamentene har fått i EU-samarbeidet – som voktere av nærhetsprinsippet.

Men et viktig prinsipp i det nye traktatgrunnlaget er respekt for og opprettholdelse av av den institusjonelle balansen i EU. Tiltakene for styrking av EP og DER/Rådet må derfor betraktes som tiltak for å styrke den demokratiske dimensjonen i institusjonene.

Virkn timer for Norge: Endringer i EU-institusjonenes sammensetning og prosedyrer vil i seg selv neppe ha mange direkte virkninger for Norges samarbeid med EU – som følge av topilar-prinsippet i EØS.

EUs beslutningsprosesser kan bli mer effektive og raske, ikke minst som følge av den nye traktaten. Det medfører at tempoet i den interne norske behandlingen av EØS- og Schengensaker må økes tilsvarende. Tidlig varsling og utarbeiding av norske posisjoner, alliansebygging og målrettet påvirkning i EU-hovedstedene og overfor EU-institusjonene blir enda viktigere enn det er nå.

3.5 EF-domstolen

Art. 19 TEU og art. 251-281 TFEU

Beskrivelse: EF-domstolen endrer navn til Den europeiske unions domstol (EU-domstolen) og vil i henhold til art. 19 (1) TEU bestå av de samme tre organer som i dag; Domstolen, Førsteinstansdomstolen, som endrer navn til "Retten"¹⁰, og spesialdomstolene. Rådet og EP kan opprette spesialdomstoler, jf art. 257 TFEU. Pr. i dag finnes det kun en spesialdomstol (for personalsaker).

Det skjer ingen endringer med hensyn til hvilke typer saker EU-domstolen kan behandle. Som sin forgjenger skal EU-domstolen treffe avgjørelse i traktatbruddssaker, prejudisielle foreleggelses og ugyldighetssøksmål. Saker som behandles av Retten kan påklages til EU-domstolen. Saker som behandles av spesialdomstolene kan påklages til Retten.

Som i dag skal EU-domstolen bestå av en dommer fra hvert medlemsland, mens Retten kan bestå av flere. Dommerne velges for seks år av gangen, jf art. 19 (2) TEU. Nytt er at et utvalg skal gi sin uttalelse om kvalifikasjonene til de kandidatene som er utpekt av regjeringene, før dommerne utnevnes av medlemslandene, jf art. 255 TFEU. Blant de 27 dommerne velges det så en president av dommerne selv. Denne presidenten velges for tre år av gangen, med mulighet for gjenvalg.

EU-domstolens kompetanse utvides til å omfatte større deler av justis- og innenriksfeltet. I forhold til det rettslige samarbeidet i straffesaker og politisamarbeid, får EU-domstolen økt kompetanse, men kan ikke prøve gyldigheten eller proporsjonaliteten av tiltak som utføres av et medlemslands politi eller andre rettshåndhevende myndigheter, jf nærmere i art. 276 TFEU. Innenfor EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) har EU-domstolen i utgangspunktet ikke kompetanse. Den kan likevel ta stilling til lovligheten av restriktive

¹⁰ I den offisielle versjonen av LT på engelsk brukes betegnelsen "the General Court". Den danske versjonen bruker betegnelsen "Retten", mens den svenske versjonen bruker betegnelsen "Tribunalen".

tiltak rettet mot fysiske eller juridiske personer, samt om et tiltak ligger under FUSP eller et annet kompetanseområde, jf art. 275 TFEU.

Vurdering: Den utvidede kompetanse innenfor FUSP og justisområdet, tidligere Søyle II og III, vil potensielt kunne øke domstolens betydning.

LT medfører ikke endringer av betydning i EU-domstolens sammensetning og organisasjon. Utvalget som skal vurdere dommerkandidater før de utnevnes av medlemslandene er nytt.

Virknings for Norge: EU-domstolens utvidede kompetanse på justis- og innenriksfeltet vil kunne bety at den får noe større betydning for fortolkningen av regelverk som Norge er bundet av gjennom Schengen-samarbeidet. I disse sakene vil Norge ha anledning til å fremme synspunkter gjennom innlegg for EU-domstolen.

3.6 Regionkomiteen **Art. 305-307 TFEU**

Beskrivelse: Regionkomiteens medlemmer skal være uavhengige og utføre sine oppgaver i Unionens allmenne interesse, jf art. 300 TFEU. Rådet vedtar Regionkomiteens sammensetning etter forslag fra Kommisjonen. Den består av folkevalgte til lokale og regionale organer – 344 medlemmer som oppnevnes for en fireårsperiode. Regionkomiteen velger selv sitt presidium for et halvt år. Den kan innkalles til høringer av EP, Rådet og Kommisjonen. Regionkomiteen kan også tre sammen på eget initiativ. Den høres også av EP når det er nevnt i traktatene og i tilfeller hvor EP finner det hensiktsmessig. Regionkomiteen kan uttale seg ifm. Den økonomiske og sosiale komites høringer i EP, når den mener at regionale interesser står på spill.

Vurdering: Regionkomiteen får en sterkere stilling når det gjelder høringer i EP. EP vil i større grad enn tidligere kunne innkalle Regionkomiteen til høringer. Et tettere samspill mellom EP og Regionkomiteen vil kunne føre til at regionale og grenseregionale perspektiver blir bredere ivaretatt.

Virknings for Norge: Endringene vil ikke ha direkte konsekvenser for Norge. Imidlertid har EFTAs ministermøte besluttet å opprette et EFTA-forum for lokalt og regionalt folkevalgte. Formålet med forumet er å styrke deres deltakelse i EØS/EFTA-samarbeidet bl.a. gjennom dialog med Regionkomiteen, som som nevnt representerer lokale og regionale folkevalgte på EU-siden. Retningslinjene for forumets virksomhet er til vurdering i EFTA-landene.

4. Forsterket samarbeid **Art. 20 TEU og art. 326-334 TFEU**

Beskrivelse: Bestemmelsene om forsterket samarbeid speiler dagens bestemmelser (innført gjennom Amsterdam-traktaten og styrket i Nice-traktaten), men endres noe gjennom LT. Disse endringene innebærer bl.a. at forsterket samarbeid kan innledes dersom det omfatter minst ni av medlemslandene. Forsterket samarbeid skal være i samsvar med unionens mål, og være åpent for deltakelse også fra øvrige medlemsland som ønsker å slutte seg til på et senere tidspunkt.

På saksområder utenom FUSP-området, skal opprettelse av et forsterket samarbeid godkjennes av Rådet ved kvalifisert flertall, etter forslag fra Kommisjonen og godkjenning av EP. Forsterket samarbeid innenfor FUSP-området skal godkjennes av Rådet ved enstemmighet, etter at Høyrepresentanten for FUSP og Kommisjonen har uttalt seg og EP er informert.

Rettsakter som vedtas innen rammen av forsterket samarbeid er kun bindende for de deltakende medlemslandene. De betraktes ikke som gjeldende rett som skal aksepteres av land som søker om opptak i EU.

Vurdering: Det er i dag ikke inngått forsterket samarbeid på noe område på basis av traktatbestemmelsene om forsterket samarbeid. Det foreligger imidlertid et forslag om å anvende forsterket samarbeid (basert på traktatbestemmelsene om forsterket samarbeid) vedrørende skilsmisellovgivning. Forslaget har vært drøftet på to justis- og innenriks-rådsmøter i juli 2008 og i januar 2009. Men det er foreløpig ikke oppnådd enighet om forslaget.

Utvidelsen til 27 medlemsland vil imidlertid kunne medføre et noe større behov for forsterket samarbeid.

Virkninger for Norge: Det er vanskelig i dag å vurdere mulige virkninger for Norge. Et scenario kan være at det skapes flere sirkler av land med ulik grad av samarbeid.

5. Saksområder som omfattes av EØS-avtalen

5.1 Det indre marked og de fire friheter samt de felles regler for konkurranse, fiskale spørsmål og innbyrdes tilnærming av lovgivning Art 18-66 TFEU og art. 90-118 TFEU

Beskrivelse: LT tilsvarende i det alt vesentlige de materielle bestemmelser for de fire friheter som følger av EF-traktaten. Traktaten medfører kun enkelte substansendringer innenfor det indre marked. De fleste endringer kommer på områder utenfor de fire friheter.

En av endringene er bestemmelsene i art. 18-25 TFEU om unionsborgerskapet som fastsetter at alle som er statsborgere i et medlemsland også er i besittelse av et unionsborgerskap som gir ytterligere rettigheter. Unionen kan gjennom vedtak av lover og rammelover iverksette tiltak for å forhindre forskjellsbehandling på grunn av nasjonalitet eller sikre rettigheter knyttet til unionsborgersskapet. Begrepet unionsborger referer seg både til visse politiske rettigheter for et medlemslands borger, f. eks. stemmerett ved lokalvalg i et annet medlemsland, og retten til fri bevegelighet som en del av det indre marked. Det går klart frem at unionsborgerskapet er et tillegg til det nasjonale borgerskap og ikke en erstatning. De politiske rettighetene faller helt klart utenfor EØS-avtalen, mens reglene om fri bevegelighet er åpenbart innenfor. I utgangspunktet har innføringen av unionsborgerskapsbegrepet ingen direkte virkning for Norge. Imidlertid kan det bli vanskeligere å skille mellom EØS-relevansen av hhv. rettsakter som skal forhindre forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, og rettsakter som skal sikre rettigheter knyttet til unionsborgerskapet.

De foreslåtte endringer i art. 48 TFEU om sosialpolitikk innebærer at hvis et medlemsland mener at et forslag til fellesskapslovgivning på sosialområdet bryter med prinsipper i nasjonal sosialpolitikk eller truer den økonomiske balanse i det nasjonale sosialsystem, kan saken bringes opp til behandling i DER. Det foreslås en nasjonal vetorett med høy "terskel" på sosialpolitikken område. Det avgis videre to erklæringer (nr. 22 og nr. 23) til art. 48 TFEU om sosialpolitikk, som understreker at unionens kompetanse etter denne bestemmelsen er subsidiær i forhold til medlemslandenes kompetanse.

Endringen i art. 65 (4) TFEU om kapital og betaling dreier seg om EUs forhold til tredjeland og har ikke særskilt betydning for EØS-avtalen.

Det foretas endringer i art. 38 TFEU og art. 43 TFEU om den felles landbruks og fiskeripolitikk. Det slås bl.a. fast at landbruk her defineres som å omfatte både landbruk og fiskeri. Det klarlegges videre hvordan retningslinjene for landbrukspolitikken fastsettes. Dette har i prinsippet ingen innvirkning på EØS-avtalen.

Konsekvenser for EØS-avtalen av endringer på det institusjonelle område omtales under punkt 3 ovenfor – Endringer på det institusjonelle område i EU.

Vurdering: De umiddelbare følger for det indre marked og dermed for EØS-avtalen vil sannsynligvis ikke bli nevneverdige. LT endrer ikke Norges folkerettslige stilling i forhold til EU, siden det er Kommisjonen som er EØS/EFTA-landenes traktatmessige motpart. EØS-avtalen vil således fortsatt gjelde som før.

Virkninger for Norge: De umiddelbare følger for Norge av de materielle bestemmelser for det indre marked i LT forventes ikke å bli store.

Konsolideringen av EUs traktater og bortfallet av søylestrukturen¹¹ (eller pilarstrukturen) vil gjøre EUs politikk mer helhetlig og sektorovergripende. EØS-avtalen ble fremforhandlet med utgangspunkt i den eldre EF-traktaten (Roma-traktaten). Når EU gjennom videreutvikling av sine traktater utvider og fordypet samarbeidet, og gjennom LT legger til rette for enda mer helhetlig politikkutforming, kan dette i prinsippet skape nye utfordringer i EØS fordi den paralleliteten som fantes mellom EF-traktaten og EØS-avtalen, gradvis utviskes.

Allerede i dag har man direktiver og rammebeslutninger som utfyller hverandre. Etter konsolideringen av EUs tre søyler – som medfører at de praktiske og formelle skiller mellom søylene faller bort – vil det formodentlig i stigende grad komme rettsakter som bare for en del er EØS-relevante. Det vil kunne innebære at én og samme rettsakt kan inneholde noen artikler som må anses EØS-relevante, andre som ikke kan anses EØS-

¹¹ De eksisterende tre søyler ble etablert i 1993. Forskjellen mellom søylene, bortsett fra innholdet, er graden av overnasjonalitet/mellomstatlighet. Søyle I utgjør fellesskapssøylen og omfatter bl.a. ØMU og Det indre marked. Søyle II består av FUSP. Søyle III omfatter justis- og innenrikssaker, men med Amsterdam-traktaten ble visum-, innvandring-, grensekontroll- og asylspørsmål flyttet over i Søyle I. Overnasjonalitet har mest preget det økonomiske samarbeidet – i Søyle I har både EP og Kommisjonen en sterkere stilling enn i de to andre. I Søyle I er det bare Kommisjonen som kan komme med nye lovforslag, og kvalifisert flertall er den vanlige beslutningsprosedyren. Søyle II og III er preget av mellomstatlighet. Her er initiativretten delt mellom medlemslandene og Kommisjonen, og som hovedregel anvendes enstemmighet. Gjennom LT vil søylestrukturen formelt falle bort. Egne beslutningsprosedyrer basert på enstemmighet vil imidlertid bli beholdt for FUSP. Det er også visse begrensninger for politi- og strafferettsamarbeidet.

relevante, og noen som det er tvil om hvorvidt er EØS-relevante. Utviklingen vil kunne lede til at spørsmålet om EØS-relevans oftere må gjennomgås helt konkret, artikkel for artikkel, for å avgjøre om bestemmelsene regulerer spørsmål som ligger innenfor EØS-avtalens ramme. Det sentrale spørsmålet vil normalt være hvorvidt bestemmelsen regulerer det indre marked på EØS-avtalens område, eller på annen relevant måte får betydning for rammevilkårene i dette markedet.

En utfordring vil for eksempel kunne være rettsaker på EØS-relevante områder som inneholder forpliktelser for medlemslandene til å straffeforfølge brudd på bestemmelsene. EØS/ EFTA-landene kan påta seg forpliktelser til effektivt å motvirke brudd på bestemmelsene, men justisområdet er ikke omfattet av EØS-avtalen. Utviklingen i synet på visse begrensede straffebestemmelser som del av det indre marked i EU nødvendiggjør at EFTA-siden allerede i dag går inn i en dialog for en nærmere prinsipiell avklaring. Målet er å komme fram til en avgrensning som også er adekvat for tilpasningstekster når LT fører til at enda flere straffebestemmelser inngår i EØS-relevante rettsaker.

Fra norsk side vil imidlertid utgangspunktet fortsatt være at det er EØS-avtalens saklige virkeområde som danner grunnlaget for samarbeidet og derved hva som skal være EØS-relevant.

Bortfallet av søylestrukturen vil også kunne få konsekvenser for vår deltakelse og våre påvirkningsmuligheter, som EØS/EFTA-landene har som følge av artikkel 99 i EØS-avtalen. Det gjelder utarbeidelsen av rettsaker som vi siden må overta, helt eller delvis, gjennom EØS. Hvis det ikke i utgangspunktet er klart om og i hvilken grad nye rettsaker er innenfor EØS-avtalen, kan det bli stilt spørsmål ved EØS/EFTA-landenes rett til å delta i komitearbeidet og gi innspill i lovutviklingsprosessen. Hvordan dette i praksis vil slå ut, er det imidlertid for tidlig å si noe om.

Disse utfordringene er uansett hverken nye eller uløselige, men tvert i mot noe vi har måttet håndtere gjennom hele EØS-avtalens virketid. Så langt har erfaringen vist at EØS-avtalen både er fleksibel og robust nok til å fungere godt også når EU videreutvikler sitt traktatgrunnlag, fordyper samarbeidet eller utvider med nye medlemsland.

Innenfor rammen av Underkomitéen for rettslige og institusjonelle spørsmål (UK V) under EØS-komiteen har EØS/EFTA-landene analysert hvilke praktiske konsekvenser LT kan få for EØS-samarbeidet. Det er ikke avdekket noen dramatiske konsekvenser. Det må kunne legges til grunn at alle parter i EØS-avtalen har til hensikt å bygge videre på de forpliktelser og velfungerende samarbeidsordninger som man har i EØS, og at eventuelle nye spørsmål som dukker opp som følge av LT, kan løses på en praktisk og god måte. Også Kommisjonen har uformelt sluttet seg til denne vurderingen.

5.2 Politikk på øvrige særskilte områder (flankerende områder) **Art. 145-197 TFEU**

Beskrivelse: LT legger opp til at EUs felles politikk for sysselsetting forsterkes og ses i sammenheng med den økonomiske politikk. Charteret om grunnleggende rettigheter – som også omfatter arbeidslivet – gjøres rettslig bindende med samme juridiske verdi som traktatene, jf art. 6 TEU og punkt 10 nedenfor. Partene i arbeidslivet skal i følge ny art. 152 TFEU høres i større grad.

I sosialpolitikken (forholdene i arbeidslivet), miljøspørsmål, forbrukerbeskyttelse og transport og transeuropeiske nettverk legges det ikke opp til større endringer i EUs traktatfestede kompetanse.

Endringer i art. 165 TFEU understreker EUs komplementære oppgaver i forhold til utdanning og sport. Endringene har ikke konsekvenser av særlig betydning for Norge.

Når det gjelder økonomisk og sosial utjevning endres art. 174 TFEU slik at kriterier for å utpeke regioner med behov for støttetiltak blir særskilt omtalt. Regioner med geografiske eller befolkningsmessige ulemper, slik som f.eks. unionens mest nordlige regioner med svært lav befolkningstetthet, øyregioner, grenseregioner og fjellregioner vil etter endringen kunne være støtteberettigede. Sett med norske øyne er det viktig at man for første gang inkluderer begrepet "territorial cohesion"(territoriell samhörighet) med et spesielt fokus på områder med lav befolkningstetthet. Dette vil kunne gjøre det lettere å skape forståelse for og argumentere for norske standpunkter i EU når fremtidig politikk og regelverk som berører norsk distrikts- og regionalpolitikk utformes. Endringene må anses som positive for Norge i lys av statsstøtteregelverket i EØS.

På området forskning, teknologisk utvikling og romfartspolitikk etableres i art. 179 TFEU et europeisk forskningsrom med fri bevegelighet for forskere og kunnskap. En eventuelt styrket innsats for forskning og utvikling vil kunne gi Norge muligheter knyttet til deltakelse i programmer og aktiviteter med grunnlag i EØS-avtalen.

Endringer i art. 168 TFEU hjemler et nærmere samarbeid innen folkehelsen, herunder om overvåking, tidlig varsling og bekjempelse av alvorlig, grenseoverskridende sykdom. EU skal fastsette sikkerhetsnormer for medisinske produkter og utstyr. EU skal videre vedta tiltak mot helseskade som følge av tobakk og misbruk av alkohol, med unntak av lovharmonisering. Endelig slås det fast at helsepolitikk og administrasjon av nasjonale helsetjenester hører under medlemslandenes kompetanse. Folkehelse er ikke dekket av EØS-avtalen, men Norge har likevel interesse av å delta i helsepolitisk samarbeid for å møte grenseovereskridende problemer og i utviklingen av standarder for varer og tjenester i helsesektoren.

Endringer i art. 6 TFEU (om EUs oppgaver) og ny art. 195 TFEU om turisme definerer EUs komplementære oppgaver innen turisme. EU skal fremme konkurransedyktighet og samarbeid mellom nasjonale aktører. Samarbeid om turisme er en del av EØS-avtalen. Endringene vil ikke ha særskilte konsekvenser for Norge.

Vurdering: Med unntak av enkelte endringer er denne del av traktaten en sammenstilling av gjeldende regelverk.

Virkn timer for Norge: Generelt vil disse endringene ikke ha konsekvenser for Norge. De endringene som er foreslått er stort sett identiske med norske målsetninger og prioriteringer.

Imidlertid er det viktig for Norge å videreføre dagens deltakelse i relevante programmer i EU og få inn norske nasjonale eksperter og hospitanter i EUs institusjoner.

Det kan oppstå ytterligere utfordringer når det gjelder hvilket rettsgrunnlag som skal ligge til grunn for EØS/EFTA-landenes samarbeid med fremtidige nye EU-byråer. Det skyldes mulig tvil om EØS-relevansen av rettsgrunnlaget som følge av bortfallet av søylestrukturen.

Arbeidslivets parter i Norge må utnytte sine europeiske samarbeidsorganisasjoner og sine øvrige nettverk på fellesskapsnivå og i medlemslandene der traktaten legger opp til dialog med arbeidslivets parter. Tilsvarende må norske lokale/regionale myndigheter og organisasjoner utnytte sine nettverk etablert gjennom sine europeiske samarbeidsorganisasjoner, siden EUs aktiviteter ofte får direkte virkning på disse forvaltningsnivåer.

5.2.1 Energi

Beskrivelse: Energi har med LT for første gang fått en egen bestemmelse i traktaten – Avd. XXI Energi, bestående av en artikkel – art. 194 TFEU ("Mål og midler"). Energi er blant de saksområder hvor EU har delt myndighet med medlemslandene. Art. 194 TFEU trekker opp målsetninger knyttet til energimarkedets virkemåte, forsyningssikkerhet for energi, energieffektivisering og satsing på fornybar energi samt at man skal fremme sammenkobling av energinett. Vedtak om disse forhold gjøres i utgangspunktet med kvalifisert flertall. Det fastslås imidlertid eksplisitt at slike vedtak ikke skal berøre et medlemslands rett til beslutninger om utnyttelse av egne energikilder, valg mellom energikilder og den generelle sammensetning av sin energiforsyning.

Vurdering: En egen energibestemmelse bidrar til å synliggjøre EUs energimål. LT bekrefter likevel EUs begrensede innflytelse over medlemslandenes energipolitikk. Etter forsyningskrisene i 2006 har EU forsterket energiaspektet i traktaten ved å føye til energisolidaritet og forsyningssikkerhet i art.122 TFEU.

Bakgrunnen for at det nå kommer en egen energibestemmelse er å finne både i utviklingen av energimarkedet og fremveksten av en mer aktiv energi- og klimapolitikk i EU. Samtidig er det gjort klart at medlemslandene beholder kompetansen til å fastsette betingelser for utnytting av egne energiressurser, jf art. 194 (2), annet ledd TFEU, og at det bare med enstemmighet kan gjøres vedtak som berører et medlemslands valg mellom energikilder og den generelle sammensetning av dens energiforsyning, jf art. 192 (2) (c) TFEU. Dette er en tekst som har foreligget siden forslaget til forfatningstraktat, og som er tilfredsstillende for Norge fordi teksten slo fast at forvaltning av nasjonale energiressurser var medlemslandenes kompetanse. Det er dessuten i Erklæring nr. 35 til art. 194 TFEU slått fast at et medlemsland har rett til å sette i verk de tiltak som det mener er nødvendige for å sikre egen energitilførsel i en krisesituasjon. Det er likevel grunn til å anta at fremheving av energi som eget område vil styrke mulighetene for Kommissjonen (Generaldirektoratet for transport og energi) til å legge frem nye forslag til direktiver som må håndteres i en EØS-sammenheng. Til nå har regelverk på energiområdet vært basert på enten art. 95 TEC (indre marked), som nå er art. 114 TFEU, eller art. 175 TEC (miljø), som nå er art. 192 TFEU. I lys av den nye fokus på energipolitikk i EU vil man kunne forvente at omfanget av EU-regelverk kan øke.

Virknings for Norge: Det er grunn til å forvente at en del av det regelverket som hjemles i art. 194 TFEU vil være EØS-relevant. Det vil måtte vurderes på vanlig måte i forhold til om det faller inn under EØS-avtalens saklige virkeområde. Indre marked,

energieffektivisering og fornybar energi har tradisjonelt vært områder hvor regelverk har blitt innlemmet i EØS. Forsyningssikkerhetsdirektiver har blitt tatt inn avhengig av hjemmelsgrunnlag, og kan utgjøre et område hvor det i fremtiden kan bli mer krevende å fastslå EØS-relevans. For flere av målsetningene i art. 194 TFEU er det allerede under utarbeidelse omfattende direktivforslag og andre oppfølgingsplaner, som må antas å være EØS-relevante og således få virkning for Norge. Dette gjelder bl.a. konkurransemessige forhold, og klimapolitisk begrunnede energiforslag. For andre deler av art. 194 TFEU må det gjøres en grundigere juridisk vurdering før det kan avklares om de får konsekvenser for Norge.

5.2.2 Miljø

Beskrivelse: I art. 3 (3) TEU er det presisert at bærekraftig utvikling er et av EUs mål. Det er også tatt inn som en ny målsetning på miljøområdet at EUs politikk skal bidra til å bekjempe klimaendringer, jf art. 191 TFEU.

Vurdering: Endringene representerer et klart politisk signal om at arbeid for å bekjempe klimaendringer er et prioritert område. Hvorvidt endringene vil styrke EUs faktiske evne til å gjennomføre klimapolitiske tiltak er likevel uklart. Det er mulig at spillerrommet for å innføre tiltak mot klimaendringer blir større ved at referansen er føyd til i artiklene om miljøpolitikk heller enn energipolitikk. Dette er fordi miljøpolitikk som hovedregel utformes med kvalifisert flertall, ikke enstemmighet. Sammenhengen med energi er likevel reflektert i art. 194 TFEU.

Virkn timer for Norge: Endringene kan ikke ses å få noen direkte virkninger for Norge.

5.2.3 Fiskeri

Beskrivelse: På fiskeriområdet er den viktigste endringen at EP tildeles lovgivningskompetanse som følge av at den alminnelige lovgivningsprosedyren innføres på deler av fiskeriområdet (samt en rekke andre saksområder, herunder landbruk). Det innebærer at EP opphører utelukkende å være et rådgivende organ på dette området.

LT innebærer også en kodifisering av gjeldende praksis om at EU skal ha eksklusiv myndighet når det gjelder enhver foranstaltning som gjelder bevaringen av havets biologiske ressurser, jf art. 3 (1) (d) TFEU. Dette inkluderer fastsettelse av kvoter. Prinsippet om eksklusiv myndighet er tidligere fastslått av EF-domstolen. Likeså kodifiseres at myndigheten på fiskeriområdet med nevnte unntak, er delt mellom EU og medlemslandene. Videre innføres det nye rammer for internasjonale fiskeriavtaler, hvor det viktigste er måten de skal inngås på. Det nye er at EP skal godkjenne disse før Rådet kan treffe vedtak. Det bemerkes også at fiskeri, i motsetning til tidligere da fiskeri har vært definert under betegnelsen "landbruk", nå for første gang nevnes eksplisitt i traktaten, jf. Avd. III TFEU ("Landbruk og fiskeri"). Anvendelsen av den alminnelige lovgivningsprosedyre på fiskeriområdet fremgår av art. 43 (2) TFEU.

Art. 43 (3) TFEU angir viktige unntak fra ordningen med medbestemmelse for EP. Dette omfatter for det første fastsettelsen av kvoter. Blant annet hensynet til tidsaspektet hvor Kommisjonens forslag først foreligger sent på året og hvor beslutning må fattes senest i desember, tilsier at Rådet har denne myndigheten alene. Generelt gjelder at alle andre elementer enn akkurat fastsettelsen av kvotene vil være omfattet av hovedregelen, f eks tekniske

reguleringer som fastsettes i tilknytning til kvotene. Unntakene omfatter også fastsettelse af priser, avgifter, støtte og kvantitative begrensninger. Vedrørende unntaket for priser understrekes det at selve rådsforordningen om organiseringen av markedet vil være underlagt medbestemmelse.

Anvendelsesområdet for unntakene fremstår som uklart og er gjenstand for usikkerhet. Kommissær Joe Borg har i redegjørelse for Fiskerikomiteen uttalt at unntakene skal underlegges en restriktiv fortolkning.

Vurdering: Hvilke konsekvenser en slik tildeling av myndighet til EP vil få, er det svært delte meninger om. Det synes å være en generell oppfatning blant mange at det vil øke tidsbruken, men samtidig oppfattes ikke nødvendigvis dette som negativt. Det positive er at man forventer mer åpenhet og at det vil bli bedre anledning for tredjeparter til å fremme sine syn. Dette bør tilsi at beslutningene som vedtas vil ære tuftet på basis av flere interessenters syn enn hva som er tilfellet i dag. Man ser dog i enkelte saker tendenser til en viss konflikt mellom Kommisjonen og medlemslandene hvor Kommisjonen av hensyn til tidsaspektet ønsker å rubrisere sakene som tekniske spørsmål og ikke som politiske. Derved er Kommisjonens argumentasjon at sakene skal være gjenstand for såkalt komitologi og ikke medbestemmelsesprosedyre mellom Rådet og EP.

Virkninger for Norge: Siden EUs felles fiskeripolitikk (CFP) ikke er en del av EØS-avtalen, vil endringer som LT medfører på fiskeriområdet ikke ha noen direkte virkninger for Norge. Imidlertid vil det, ved at EP og Rådet blir likeverdige partnere på viktige områder, åpne for nye påvirkningsmuligheter fra norsk side. Det forhold at EP er en åpen og tilgjengelig institusjon, forsterker denne muligheten.

6. Unionen og dens nærområder

Beskrivelse: I art. 8 TEU går EU inn for å utvikle særlige forbindelser med sine naboland med henblikk på å skape et område med velstand og godt naboskap, som bygger på EUs verdier og er kjennetegnet ved tette og fredelige forbindelser basert på samarbeid. I den forbindelse kan EU inngå og gjennomføre særlige avtaler med disse landene.

Vurdering: Art. 8 TEU erstatter ikke, men komplementerer art. 217 TFEU som utgjør grunnlaget for EØS-avtalen og andre assosieringsavtaler. Først og fremst traktatfester denne artikkelen at EU har et ansvar for å bidra til stabilitet og utvikling i sine nærområder. I praktisk politikk gjenspeiles dette i utviklingen av the European Neighbourhood Policy (ENP)¹² samt avtalen mellom EU og Russland, der siktemålet er å styrke samarbeidet med landene ved EUs nye grense i øst – Ukraina, Moldova, Russland, (Hviterussland) – og med landene i Sør-Kaukasus (Armenia, Aserbajdsjan og Georgia), samt med de sørlige middelhavslandene. Samarbeidet vil imidlertid ikke i seg selv innebære utsikter til EU-medlemskap.

¹² ENP ble etablert i 2004 for å styrke økonomisk vekst og politisk stabilitet blant EUs naboland. EU ønsker å unngå for skarpe skillelinjer mellom medlemsland og ikke-medlemsland i nærområdet. Medlemskap i EU stilles i den forbindelse ikke i utsikt. Kommisjonen utarbeider individuelle handlingsplaner i samarbeid med det enkelte partnerland. Samarbeidet utdypes i takt med reformene i hvert land. ENP omfatter i dag Algerie, Armenia, Aserbajdsjan, Hviterussland, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Libanon, Libya, Moldova, Marokko, De palestinske områder, Syria, Tunisia og Ukraina. Algerie, Hviterussland, Libya og Syria har ikke handlingsplaner. ENP omfatter økonomisk og politisk samarbeid, bl.a. om energi, miljø, menneskerettigheter og migrasjon. Kommisjonen støtter partnerlandene i gjennomføringen av handlingsplanene.

EU og de seks østlige ENP-landene vil styrke samarbeidet ytterligere gjennom Østlig partnerskap, lansert i mai 2009. Dette vil omfatte både bilateralt og multilateralt samarbeid, inkludert økt politisk kontakt og konkrete prosjekter. Tredjeland vil kunne delta i prosjekter fra sak til sak, og Norge vil vurdere mulighetene og betingelsene for deltakelse. Nærmere modaliteter ventes utarbeidet under det svenske EU-formannskapet i annet halvår 2009. EUs samarbeid med middelhavslandene er formalisert i Middelhavsunionen, lansert juli 2008, men Midtøsten-konflikten gjør for tiden videre fremdrift vanskelig.

Virksomheter for Norge: Bakgrunnen for å ta inn denne artikkelen synes å ha vært forholdet til naboland spesielt ved EUs østgrense, og disse lands bekymring for at utvidelsen av EU skulle medføre nye skillelinjer i Europa. I lys av dette berører ikke bestemmelsen EØS/EFTA-landene i dag. Dersom land ved EUs øst- og sørgrense på lengre sikt skulle bli økonomisk og politisk i stand til å bli med i EUs indre marked, vil det imidlertid kunne oppstå en ny situasjon hvor disse landenes tilknytningsform til EU ventelig vil komme på den politiske dagsorden, og dermed også deres forhold til EØS.

7. Økonomiske saksområder som ikke omfattes av EØS-avtalen

7.1 Den felles handelspolitikk

Art. 205-207 TFEU

Beskrivelse: EUs ordinære beslutningsprosedyre mellom Kommisjonen, Rådet og EP innføres også i den felles ytre handelspolitikk. Flertallsvedtak i Rådet innføres med unntak for:

- handel med tjenester, handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter og direkte utenlandske investeringer, men bare i den grad handelsavtalen har bestemmelser som krever enstemmighet for vedtak av interne regler,
- audiovisuelle og kulturelle tjenester i de tilfeller der unionens kulturelle og språklige mangfold kan trues,
- sosiale, helse- og utdanningstjenester i tilfeller hvor det er risiko for at nasjonale systemers tilbud på disse områder forstyrres alvorlig, og
- transportområdet.

I disse unntakstilfellene kreves enstemmighet.

Vurdering: Når det gjelder utøvelsen av den felles handelspolitikken, foreslås det bare mindre endringer i kompetansefordelingen mellom Kommisjonen, som er den sentrale aktøren, og medlemslandene. Det viktigste synes å være at det klargjøres at direkte utenlandske investeringer skal inngå i Kommisjonens kompetanse til å forhandle og inngå handelsavtaler. I stor grad er dette formalisering av dagens praksis og det er en naturlig utvikling i lys av at frihandelsavtaler som inngås idag har et eget investeringskapittel. På noen tjenesteområder har det til nå vært uklart hvor myndigheten har ligget, og det har til dels vært strid om det internt i EU. Den nye traktaten vil kunne gi noen avklaringer. EPs nye rolle kan få betydning. Handelskompetansen påvirker ikke i seg selv EUs interne politikk for harmonisering av regelverk om investeringer.

Virksomheter for Norge: Endringene på dette felt berører ikke direkte forholdet mellom Norge og EU, da den felles handelspolitikken ikke er en del av EØS.

7.2 Den økonomiske og monetære politikk

Art. 119-133 TFEU

Beskrivelse: I hovedsak viderefører LT gjeldende regelverk for EUs økonomiske og monetære union (ØMU). De største justeringene knytter seg til at medlemslandene som har innført euro - Eurogruppen - gjennom LT får en mer sentral rolle sammenlignet med gjeldende traktatgrunnlag. Disse landene kan blant annet vedta å styrke samordningen og overvåkingen av den økonomiske politikken internt i euroområdet, herunder når det gjelder budsjett disiplin. Eurogruppen blir et traktatbasert organ ved at den omtales i en egen protokoll. Dagens uformelle status opprettholdes. Gruppens deltakere velger leder for en periode på 2½ år.

LT utvider bruken av kvalifisert flertall til nesten alle "ØMU-områdene". Enstemmighet er forbeholdt noen få områder, særlig om tiltak for å erstatte Protokollen om prosedyren ved for stort underskudd og låsing av omregningskurs mellom nasjonal valuta og euro for nye euroland. Samtidig utvides suspensjonen av stemmeretten for land som ikke har innført euro fra i hovedsak å omfatte saker om Den europeiske sentralbanken (ESB) til i større grad også å gjelde den multilaterale overvåkingen av euroområdet/euroland.

For å sikre euroens plass i det internasjonale valutasystemet kan et kvalifisert flertall blant eurolandene vedta felles holdninger i spørsmål av særlig interesse for ØMU i internasjonale finansielle institusjoner (IMF, G 7 mv.) og konferanser.

LT utvider Kommisjonens rolle som uavhengig "dommer" i den multilaterale overvåkingen. Særlig viktig i denne sammenhengen er at iht. LT skal en rådsbeslutning om at det foreligger et for stort underskudd i et medlemsland baseres på et forslag fra Kommisjonen. Forslagsformen innebærer at det kreves enstemmighet i Rådet for å gå imot. Dagens bruk av anbefaling innebærer at det kreves kvalifisert flertall for å endre denne. Kommisjonen skal videre kunne gi advarsler mv. direkte til medlemsland uten å gå veien om Rådet.

Vurdering: Kommisjonen og Eurogruppen får større innflytelse i den økonomiske politikken. Dette kan føre til økt budsjett disiplin.

Virkinger for Norge: Endringene har ingen direkte virkninger for Norge siden ØMU ikke er en del av EØS. Norge er imidlertid i høyeste grad avhengig av en stabil utvikling i europeisk økonomi og vedtaket har dermed indirekte betydning.

7.3 Bestemmelser vedrørende Den europeiske sentralbank (ESB)

Art. 134-144 TFEU

Beskrivelse: ESB, som hittil har hatt en særskilt (sui generis) status, vil offisielt bli en EU-institusjon på linje med EP, Rådet, Kommisjonen, mv. Bankens uavhengighet (prisstabilitet som hovedmål, ikke motta instruksjoner, finansielt uavhengig mv.) vis-à-vis de øvrige institusjonene og medlemslandene vil ikke bli endret.

Omtalen i LT av valutapolitikken, som har vært gjenstand for betydelig debatt i de siste par årene, både internt i Eurogruppen og mellom politikere og ESB, er uendret sammenlignet med gjeldende traktatbestemmelser.

Rådet kan ved enstemmighet tildele ESB – etter å ha konsultert med ESB og EP - spesielle oppgaver i forbindelse med overvåkingen av finansinstitusjoner unntatt forsikringsselskap. I henhold til dagens artikkel om tildeling av slike oppgaver skal disse være basert på forslag fra Kommisjonen og etter samtykke fra EP.

Vurdering: LT fører kun til mindre endringer på dette området.

Virksomheter for Norge: Som under punkt 7.2 ovenfor, men i mindre grad ettersom tre av våre viktigste handelspartnere ikke har innført euro (Danmark, Sverige og UK).

7.4 EUs budsjett mv. Art. 310-325 TFEU

Beskrivelse: For EUs budsjettbehandling innebærer LT dels formalisering av eksisterende prosedyrer, dels substansendringer med blant annet økt innflytelse for EP.

LT traktatfester bruken av de flerårige finansielle rammene (finansielle perspektivene). Disse skal vedtas for en periode på minst fem år. Slike flerårige vedtak om utgiftstak har eksistert siden 1987 for å øke budsjett disiplinen og for å forenkle arbeidet med de årlige budsjettene. De finansielle rammene skal vedtas med enstemmighet i Rådet og godkjennes med et flertall i EP. DER kan på et senere tidspunkt vedta med enstemmighet at fremtidige finansielle rammer skal vedtas med kvalifisert flertall, jf. omtalen av ”passerelle” i fotnote 5. En overgang på dette området må ha samtykke fra EP, men tilleggskravet om at hvert lands nasjonale parlament har vetorett, gjelder ikke.

De årlige budsjettene skal etter LT vedtas i sin helhet av Rådet og EP. Dette skjer ved at skillet mellom obligatoriske og ikke-obligatoriske utgifter bortfaller¹³. Budsjettprosessen forenkles ved at det bare gjennomføres en behandling (lesning) i institusjonene – mot dagens to. Dersom enighet ikke nås i første behandling, gjennomføres forlikprosedyre. Resultatet av forlikprosedyren skal godkjennes av Rådet og EP. Bare dersom Rådet ikke støtter resultatet fra forlikskomiteen, kan EP selv fastsette budsjettet ved å vedta forslagene fra sine representanter i komiteen. Hvis derimot Rådet godtar forliket og EP avviser det, skal Kommisjonen fremme et nytt budsjettforslag. Det samme gjelder dersom forlikskomiteen ikke kommer til enighet. Når budsjettprosedyren er avsluttet på den måte som er nevnt ovenfor, fastslår EPs president at budsjettet er endelig vedtatt. Den forenklete behandlingen innebærer også en kortere samlet behandlingstid, herunder at Kommisjonen skal legge frem budsjettforslaget innen 1. september året før budsjettåret, mens det i dag presenteres før 1. mai.

I tillegg er det i LT tatt inn en bestemmelse om medlemslandenes kontroll- og revisjonsplikter i forbindelse med gjennomføringen av budsjettet og ansvaret som følger av dette.

Endelig er kravet om bekjempelse av svindel med EU-midler styrket ved at medlemslandenes tiltak for bekjempelse av svindel og andre ulovlige aktiviteter ikke bare skal virke avskrekkende og gi effektiv beskyttelse i medlemslandene, men også i EUs institusjoner, organer, kontorer mv.

¹³ Obligatoriske (lovbundne) utgifter er utgifter som følger av Traktaten og internasjonale avtaler mv. Den beløpsmessig største budsjettposten er den traktatfestede felles landbrukspolitikken (CAP). Her bestemmer i dag Rådet alene. Ikke-obligatoriske utgifter er utgifter som i prinsippet ikke er bundet opp. Den største utgiftsposten her er overføringer til struktur- og samhørighetsfond.

Vurdering: Endringene vil bidra til at utgiftene over EUs budsjett kan ses mer i sammenheng. Samtidig styrkes rutinene for å redusere misbruk av EU-midler.

Virkningsfor Norge: Det er for tidlig å vurdere om endringene vil påvirke størrelsen på bevilgningene til programmer mv. som Norge deltar i.

7.5 Skatter og avgifter

Beskrivelse: På skatte- og avgiftsområdet opprettholdes kravet om enstemmighet i Rådet etter foreleggelse for EP. Dette gjelder også på miljøområdet når bestemmelsene hovedsakelig er av fiskal karakter (miljøskatter). Når det gjelder miljøskatt vil det imidlertid bli mulig å gå over til alminnelig lovgivningsprosedyre (dvs. medbestemmelsesprosedyre). Rådet kan i henhold til LT med enstemmighet bestemme seg for å anvende den alminnelige lovgivningsprosedyren og på den måten la EP ta del i lovgivningsprosessen på (miljø-)skatteområdet.

Vurdering: Avgjørelsen om å anvende den alminnelige lovgivningsprosedyren ved vedtak av miljøskatter krever enstemmighet i Rådet. Sannsynligheten for at denne prosedyren tas i bruk er derfor liten.

Virkningsfor Norge: Ingen betydning for Norge

8. Unionens opptreden utad

8.1 Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), og andre saksområder under eksterne relasjoner

Art. 18 og 21-41 TEU, samt art. 205, 208-215 og 220-221 TFEU

Beskrivelse: Den viktigste forskjell fra Forfatningstraktaten er at tittelen 'Utenriksminister' erstattes med den opprinnelige betegnelse "High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy". I tillegg er to erklæringer (nr. 13 og nr. 14) om medlemslandenes utenrikspolitiske prerogativer tatt inn. Disse kan forventes å innvirke på implementeringen av endringene. Følgende er nytt i forhold til de eksisterende traktater:

- opprettelse av stillingen som Høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitiske saker, som vil være en "dobbelthattet" stilling: Høyrepresentanten (HR) vil 1) fylle rollen som EUs representant utad på utenriksområdet (Solanas stilling) og 2) fylle rollen som Kommissær for utenrikssaker (Ferrero-Waldners stilling). HR skal utnevnes av DER med kommisjonspresidentens samtykke, og godkjenning fra EP. HR skal samtidig være en av visepresidentene i Kommisjonen, jf art. 18 TEU og art. 27 TEU.
- Stillingen som Generalsekretær for Rådet – som tidligere var kombinert med stillingen som HR – skilles ut fra denne.
- Den nye stilling som DER-president skal også ha en funksjon på utenriksfeltet, jf art. 15 TEU.
- Rådet for utenrikssaker skilles ut fra GAERC (General Affairs and External Relations Council) og skal ledes av HR. Det roterende formannskapet vil dermed bortfalle for FUSP-områdets del, jf art. 16 TEU og art. 27 TEU, men beholdes for de øvrige fagområders del.

- Det etableres en ny utenriktjeneste (European External Action Service – EEAS) som skal virke i samarbeid med medlemslandenes utenriktjenester. EEAS skal omfatte personell fra Rådssekretariatet, Kommisjonen og medlemslandenes utenriktjenester, jf art. 27 TEU.
- DER vedtar strategiske interesser og fastlegger de overordnede mål for utenrikspolitikken. Rådet for utenrikssaker utformer den felles utenrikspolitikk på dette grunnlag, og treffer de vedtak som er nødvendige for iverksettelse av denne politikk. Enstemmighet kreves fortsatt, jf art. 26 TEU og art. 31 TEU – kun med unntak av vedtak vedrørende gjennomføring av en felles aksjon eller holdning som er (enstemmig) vedtatt av DER.
- Utvidelse av funksjonsområdet for sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Erklæring nr. 13 og nr. 14, begge med benevnelsen "Erklæring om Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk": I Erklæring nr. 13 understrekes at FUSP-bestemmelsene i traktaten "ikke innvirker på medlemslandenes ... ansvar mht. utforming og gjennomføring av deres utenrikspolitikk og heller ikke på medlemslandenes nasjonale representasjoner i tredjeland." Videre skal FUSP-bestemmelsene ikke påvirke "den særlige karakter ved medlemslandenes sikkerhets- og forsvarspolitik", og så vel EU som medlemslandene er fortsatt bundet av FN-pakten og underlagt Sikkerhetsrådets og dets medlemslands ansvar for internasjonal fred og sikkerhet. Erklæring nr. 14 gjentar momentet om nasjonal utenrikspolitikk og egen representasjon, men viser også til den "legale basis" for denne. Videre understrekes det at dette også gjelder deltakelse i FNs Sikkerhetsråd, samt at bestemmelsene ikke gir Kommisjonen noen utvidet fullmakt til å ta initiativer, heller ikke økes EPs rolle. I tillegg gir Erklæring nr. 12 til art. 18 TEU en del presiseringer vedrørende utnevning av HR (konsultering ved EP/tidsrammer).

EUs opptreden utad på andre områder enn den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk: *Prinsippene* for EUs opptreden utad, jf art. 208 TFEU og art. 21 TEU, fastslås som "...de prinsipper som har ligget til grunn for EUs opprettelse, og som EU tilstreber å fremme i den øvrige verden" (omtales særskilt - demokrati, rettsstatsprinsippet osv), samt respekt for forpliktelser knyttet til medlemskap i FN og andre internasjonale organisasjoner.

Hva angår *Utviklingssamarbeid*, jf art. 208-211 TFEU, er det formuleringer om at hovedmålsetningen er fattigdomsbekjempelse, og at man skal ta hensyn til målene for utviklingssamarbeidet også ved utøvelse av annen politikk som kan påvirke utviklingslandene.

Forbindelser med internasjonale organisasjoner og tredjeland, jf art. 220-221 TFEU: Det fremheves at EU til enhver tid skal samarbeide med FN, Europarådet, OECD og OSSE. EUs delegasjoner i tredjeland og ved internasjonale organisasjoner er underlagt HRs ansvar, og skal samarbeide nært med medlemslandenes diplomater.

Vurdering: Opprettelse av endret stilling som HR gir et grunnlag for en styrket koordinering og økt effektivitet, med mindre kompetansestrid mellom Kommisjon og Rådssekretariat. På den annen side gis den nyopprettede DER-presidentstillingen en rolle på utenriksfeltet, som ikke er klart definert, noe som kan innebære duplisering med HR og uklare linjer. Den nye EU-utenriktjenesten (EEAS) forventes å skulle bidra til en bedre samordning, siden den skal bemannes så vel fra Kommisjonen som fra Rådssekretariatet samt fra medlemslandene. Her er mye uavklart om den faktiske utforming og

gjennomføring. Erklæring nr. 13 og nr. 14 ivaretar mange av medlemslandenes synspunkter på betydningen av fortsatt å kunne føre en egen, nasjonal utenriks- og sikkerhetspolitikk. Blant endringene i TFEU er det særlig mht. utviklingspolitikken at disse er substansielle. Her avspeiles en mer integrert politikk overfor utviklingslandene (migrasjonsspørsmål og handelspolitikk ses i sammenheng med tradisjonell utviklings- og utenrikspolitikk).

Virkninger for Norge: Siden Norge og EU ofte har sammenfallende syn på utenrikspolitiske spørsmål, kan et styrket EU internasjonalt være i Norges interesse. Når det gjelder mulighet for påvirkning av den faktiske politikk som EU velger å føre, vil en mer fellesorientert utenrikspolitikk kreve sterkere innsats fra norsk side for å bli hørt. Et styrket EU på det utenrikspolitiske område vil bidra til at EUs tyngde globalt øker. De rent organisatoriske endringer vil i seg selv gi beskjedne utslag for Norge og våre konsultasjonsordninger med EU. Ved etablering av en egen EU-utenriksstjeneste, vil dette kunne innvirke på norske utenriksstasjoners kontakter med EUs medlemsland i tredjeland. Det gjenstår å se hvordan endringene vil bli gjennomført i praksis.

8.1.1 Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP)

Art. 42-46 TEU

Beskrivelse: Betegnelsen ESDP endres til CSDP (Common Security and Defence Policy). CSDP utgjør en integrert del av FUSP, som forplikter medlemslandene til å stille sivile og militære kapasiteter til rådighet for operasjoner utenfor EU. CSDP skal gradvis lede til utforming av en felles forsvarspolitik, jf art. 42 (2) TEU. En slik politikktutforming skal respektere forsvarsforpliktelsene som enkelte EU land har i NATO. Spekteret av operasjoner EU kan påta seg utvides i forhold til dagens Petersbergoppgaver med bekjempelse av terrorisme i tredjeland, felles avvæpningsoperasjoner, militær rådgivning og assistanse, konfliktforebyggende operasjoner og stabiliseringsoperasjoner etter konflikt, jf art. 43 TEU. Ansvar for gjennomføringen av operasjoner kan gis til en gruppe medlemsland, jf art. 42 (5) TEU og 44 TEU.

I tillegg til den generelle muligheten for forsterket samarbeid vil land som oppfyller visse krav til militære kapasiteter og allerede har inngått avtaler om gjensidig samarbeid på dette området kunne inngå et strukturert samarbeid, jf art. 42 (6) TEU. Denne gruppen kan gis i oppdrag å gjennomføre operasjoner på vegne av EU. Dette introduserer en fleksibilitet som muliggjør operasjoner utført av koalisjoner av villige innenfor Unionen med politisk støtte fra alle medlemsland.

Traktaten forplikter landene til gjensidig å bistå hverandre dersom et av medlemslandene blir utsatt for et væpnet angrep, jf art. 42 (7) TEU. Denne forpliktelsen er svakere enn NATO-paktens art. 5 om kollektivt forsvar, da de medlemslandene som har en særskilt sikkerhets- og forsvarspolitik ikke blir berørt. Dette gjelder særlig de land som ikke er medlem av NATO. Forpliktelsene er også i overensstemmelse med NATO-forpliktelsene.

I juli 2004 ble Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) opprettet (med hjemmel i EU-traktaten), og EDA og dets oppgaver er nå skrevet inn i traktaten. EDA skal klarlegge de operasjonelle behov og fremme forslag til hvordan den militære kapasiteten kan bedres, jf art. 45 TEU. Målet er å understøtte medlemslandenes kapasitetsbehov, øke interoperabilitet, styrke forskningen og bidra til økt effektivitet i forsvarsbevilgningene.

Byrået skal ha en nøkkelrolle i å fremskaffe de kapasiteter EU behøver for å nå ambisjonsnivået som er satt innenfor CSDP. Forsvarsindustrielle spørsmål er en viktig del av agendaen for byrået.

Terrortrusselen har vært medvirkende til at medlemslandene har vedtatt en solidaritetsbestemmelse gjennom å forplikte seg til å handle solidarisk dersom et medlemsland utsettes for et terrorangrep eller blir offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskapt katastrofe. Dersom slike situasjoner oppstår vil EU kunne ta i bruk alle instrumenter som medlemslandene vil stille til rådighet, herunder militære, jf art. 222 TFEU.

Vurdering: Styrking av EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske evne øker det internasjonale samfunns evne til å bidra til fred og stabilitet. EUs vektlegging av folkeretten og viljen til å benytte et bredt spekter av virkemidler, både før, under og etter en krise, ligger dessuten nært opp til norsk utenrikspolitisk tenkning. I hvilken grad denne utviklingen vil få innvirkning på det transatlantiske forholdet og på samarbeidet i NATO vil bl.a. avhenge av muligheten til å få til en bedre dialog mellom de to organisasjonene.

Med permanent strukturert samarbeid åpnes det for at samarbeidende nasjoner som gruppe kan handle i EU-regi. Bestemmelsen bygger til en viss grad på prinsippet om ”constructive abstention”, der land ikke motsetter seg utførelsen av operasjoner de ikke nødvendigvis ønsker å støtte aktivt. Den gir uttrykk for et ønske om å operere mer autonomt i forhold til NATO, en utvikling som er tydelig. EU har de siste årene iverksatt kun autonome militære operasjoner og denne utvikling kan bidra til at Berlin+ avtalen blir mindre relevant over tid. EU har opprettet en sivil-militær planleggingscelle, mens diskusjonen om opprettelse av et eget militært EU-hovedkvarter synes å avta.

Virknings for Norge: Norge inngikk i 2006 en samarbeidsavtale med EDA. Avtalen åpner opp for norsk deltakelse i byråets prosjekter og programmer og vil utgjøre et sentralt element i Norges sikkerhets-, forsvars- og industripolitiske samarbeid med EU. Avtalen erstatter ikke de deltakerrettighetene Norge hadde innenfor rammen av Western European Armaments Group (WEAG).

Bestemmelsen om strukturert samarbeid og tettere gjensidig forsvarssamarbeid får ingen direkte virkning for Norge. Det vil være i norsk interesse at utviklingen går i retning av en nærmere dialog og arbeidsdeling mellom NATO og EU. Foreløpig legger Kypros/Tyrkia-problematikken hindringer i veien for en utvidet dialog mellom de to organisasjonene. For Norge vil graden av innflytelse på EUs operasjoner spesielt avhenge av hvordan EU utvikler ordningene for bidragsytende tredjeland.

9. Justis- og innenrikspolitikken

Art. 67-89 TFEU

9.1 Innledning

Samarbeidet på justis- og innenriksområdet er relativt nytt innenfor EU. Det har imidlertid utviklet seg til ett av de mest dynamiske feltene i EU-samarbeidet. I dag er justis- og innenriksfeltet dels regulert i EF-traktaten – Avd. IV TEC (det sivilrettslige samarbeidet og

samarbeid knyttet til asyl, immigrasjon, visum og grensekontroll) og dels i EU-traktaten – Avd. VI TEU (politi- og strafferettslig samarbeid).

Med LT samles alle bestemmelsene om EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid i en egen del – Avd. V TFEU ("Et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet"). Traktaten legger opp til at alle rettsakter skal vedtas etter den alminnelige lovgivningsprosedyre¹⁴ (nå medbestemmelsesprosedyren). Det betyr at Rådet ikke lenger skal vedta slike rettsakter alene og med enstemmighet, men at Rådet i stedet skal anvende kvalifisert flertall og at EP får medbestemmelsesrett.

For visse deler av justis- og innenriksområdet er det fastsatt særlige regler. Innenfor områdene integrasjonspolitik, tilgangen til arbeidsmarkedet, operasjonelt politisamarbeid og familierett vil beslutningene fortsatt bli truffet med enstemmighet i Rådet etter konsultasjon med EP. På andre områder vil LT gi land, som mener at "fundamentale aspekter av deres strafferettslige system" er berørt, en mulighet til å anvende en "nødbremse". Det betyr at de får anledning til å bringe saken inn for DER, dvs. at EUs stats- og regjeringssjefer må ta stilling. I DER treffes beslutninger med enstemmighet. Dersom det ikke oppnås enighet i DER, vil andre land ha mulighet til å gå videre med "forsterket samarbeid". Det sies imidlertid eksplisitt at reglene om forsterket samarbeid ikke skal gjelde på Schengen-området, jf art. 87 TFEU. Det gjøres for øvrig klart at ansvaret for å opprettholde ro og orden og intern sikkerhet tilligger medlemslandene.

På det strafferettslige området er det foretatt endringer i utformingen av bestemmelsene som synes å utvide EUs kompetanse noe i forhold til gjeldende traktatverk. I alle fall er bestemmelsene mer presise og gir klarere hjemler for underordnet regelverk.

Det er også verdt å merke seg at formålsbestemmelsen, jf. art. 2 TEU ("Unionens verdier"), nevner sikring av et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet først i bestemmelsen. Dette sier noe om den betydning feltet tillegges i EU.

Justis- og innenrikssamarbeidet er ikke omfattet av EØS-avtalen. Norge er imidlertid knyttet til deler av dette samarbeidet gjennom Schengen-avtalen.

Norsk tilknytning til Schengen-samarbeidet er hjemlet i art. 6 i Schengen-protokollen, som ikke er endret. Det er foretatt enkelte endringer i andre artikler i Schengen-protokollen, hovedsakelig i bestemmelser som angår UK og Irland. Disse endringene antas ikke å ha betydning for vår Schengen-deltakelse.

Norge deltar fullt ut i forhandlingene om alle Schengen-relevante tiltak i Rådet gjennom fellesorganet. Endringene i de prosessuelle reglene på politi- og strafferettsiden kan dermed få betydning for oss. Relativt få EU-rettsakter på disse områdene defineres imidlertid som Schengen-relevante.

I kjølvannet av terrorangrepet mot USA 11. september 2001 har EU lagt stor vekt på terrorbekjempelse. Dette gjelder selvfølgelig på justisfeltet, men vi ser også at det legges økt vekt på sikkerhet ("security") når det utarbeides rettsakter med hjemmel i EF-traktaten

¹⁴ Den alminnelige lovgivningsprosedyre som nå benevnes medbestemmelsesprosedyren, og som gjør EP til medlovgiver med Rådet, er omtalt under punkt 3.1 – Europa-parlamentet, annet avsnitt, ovenfor.

som har sin parallell i EØS-avtalen. Som nevnt ovenfor blir det også stadig vanligere med tverrgående lovgivning, hvor man også finner strafferettslige elementer. Dette vil kunne forsterkes ved en ikrafttredelse av LT.

9.2 Politi- og strafferettsamarbeidet

Beskrivelse: Prinsippet om gjensidig anerkjennelse som grunnstenen i det strafferettslige samarbeidet slås utvetydig fast i LT. Fellesskapsinstrumenter på dette feltet utarbeides for å sikre gjensidig anerkjennelse av dommer og andre rettslige avgjørelser og forhindre jurisdiksjonskonflikter, jf art 82 TFEU. For øvrig skal det samarbeides om opplæringstiltak og det kan fastsettes tiltak for å forenkle samarbeidet mellom rettshåndhevende myndigheter.

Det kan også fastsettes felles minimumsregler på straffeprosessens område, men bare hvis dette er nødvendig for å bidra til gjennomføring av prinsippet om gjensidig anerkjennelse. Det kan videre fastsettes minimumsregler om straff for særlige alvorlige forbrytelser samt i tilfeller der det er nødvendig for å sikre gjennomføring av EUs politikk på et harmonisert område.

LT gir hjemmel for at EU oppretter en europeisk påtalemyndighet (med utgangspunkt i Eurojust), men for at dette skal bli en realitet kreves det enstemmighet blant EUs medlemsland. En europeisk påtalemyndighet vil i utgangspunktet kunne få ansvaret for etterforskning og påtale for forbrytelser mot EUs finansielle interesser, men kompetansen kan også utvides til annen alvorlig grensekryssende kriminalitet.

De materielle bestemmelsene om politisamarbeidet tilsvarer i stor grad bestemmelsene i gjeldende traktater. EUs kompetanse synes imidlertid noe utvidet når det gjelder adgangen til å regulere Europols oppgaver.

Vurdering: Det materielle innholdet i LT svarer i stor grad til gjeldende traktatbestemmelser på dette området. EUs kompetanse synes imidlertid noe utvidet og hjemmelsgrunnlaget for sekundærlovgivningen er i alle fall gjort mer presist. Endringen i de prosessuelle reglene, særlig at Rådet skal treffe avgjørelser med kvalifisert flertall, vil etter all sannsynlighet føre til økt tempo og dynamikk på dette feltet. Det at EP bringes direkte inn i lovgivningsprosessen, kan motvirke hastigheten noe. EPs direkte involvering kan også føre til større debatt om innholdet av reglene.

Virkningsfor Norge: Justis- og innenriksfeltet er ikke omfattet av EØS-avtalen. Norge er imidlertid tilknyttet deler av samarbeidet gjennom Schengen-avtalen. LT vil i hovedsak bety endringer i hvordan rettsakter på politi- og strafferettsområdet vil bli behandlet. Disse endringene vil få begrenset direkte betydning for Norge fordi mye av EU-samarbeidet på politi- og strafferettsområdet faller utenfor Schengen-samarbeidet. Utviklingen vil imidlertid kunne ha indirekte betydning for Norge, ved at vi velger ensidig å tilpasse vår lovgivning, eller ved at vi ønsker å inngå parallellavtaler. I Schengen-relevante saker deltar Norge fullt ut i forhandlingene i Rådet gjennom fellesorganet. Som det fremgår ovenfor, vil overgang til den alminnelige lovgivningsprosedyre sannsynligvis medføre økt hastighet og økt dynamikk i saksbehandlingen i Rådet. Dette stiller økte krav til norsk forvaltning, bl.a. må det forventes at det tidlig må utarbeides norske standpunkter, og at man må være forberedt på å ta stilling til nye endringsforslag meget raskt. Dette gjelder særlig under

trialog-drøftelsene mellom formannskapet, Kommisjonen og EP, hvor det kan komme relativt omfattende endringsforslag. Norske eksperter er imidlertid allerede i dag vant til å arbeide under medbestemmelsesprosedyren, da en rekke Schengen-relevante rettsakter også etter gjeldende traktatverk utarbeides etter denne metoden.

Et forbedret strafferettslig og politimessig samarbeid i EU, må anses som positivt for Norge uansett om vi deltar i samarbeidet eller ikke. Dersom EU-landene blir bedre i stand til å oppdage, etterforske og dømme i saker som gjelder alvorlige grensekryssende forbrytelser, vil dette være en fordel også for Norge. Fra norsk side vil vi derfor måtte vurdere om det vil være hensiktsmessig å be om parallellavtaler til EUs regelverk. Norge har allerede inngått enkelte slike avtaler, og en parallellavtale til Prüm-beslutningen om utvidet politisamarbeid er parafert, men ennå ikke undertegnet. (Det er imidlertid ingen selvfølge at EU ønsker norsk tilknytning i alle sammenhenger.) LT vil dessuten medføre at kompetansen til å gjennomføre forhandlinger og inngå avtaler med tredjeland om strafferettslig eller politimessig samarbeid overføres fra Rådet v/formannskapet til Kommisjonen eller en annen instans som Rådet oppnevner. Også EP skal bringes inn. Forhandlingsprosessen vil mao. endres når Norge ønsker å inngå avtaler med EU, men det er foreløpig usikkert hvilken effekt dette vil ha.

Utvikling av felles minstestandarder i straffeprosessen eller den materielle strafferett, vil i liten grad ha betydning for Norge. Av hensyn til kriminalitetsutviklingen, kan det være ønskelig at våre straffebestemmelser ikke fraviker EUs minstestandarder i for stor grad. Vi vil imidlertid stå fritt til å tilpasse oss EUs lovgivning dersom dette anses som hensiktsmessig.

Hva angår betydningen av utvikling av minstestandarder om straff på harmoniserte områder, vises det til punkt 5.1 ovenfor. Når det gjelder virkningen av at EF-domstolen får utvidet kompetanse, vises det til punkt 3.5 ovenfor.

10. Charteret om grunnleggende rettigheter

Beskrivelse: Art. 6 TEU (i det konsoliderte traktatgrunnlaget) fastslår at Unionen anerkjenner bestemmelsene i Charteret om grunnleggende rettigheter av 7. desember 2000 og gir disse den samme rettslige status som traktatene.

Vurdering: Charteret om grunnleggende rettigheter var inntil LT ikke rettslig bindende for EUs medlemsland. Det er ikke foretatt materielle endringer i Charteret. Den omstendighet at Charterets bestemmelser gjøres rettslig bindende for EUs medlemsland medfører ingen vesentlig materiell endring i landenes rettsstilling, ettersom Charterets innhold i det vesentlige samsvarer med folkerettslige forpliktelser som EU-landene allerede har gjennom tilslutning til bl.a. EF-traktaten, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), Den europeiske sosialpakt og Fellesskapets pakt om arbeidstakeres grunnleggende arbeidsmessige og sosiale rettigheter. Bestemmelsene som omtaler de "klassiske menneskerettighetene" er i det alt vesentlige likelydende med EMK. Det sies i Charterets art. 52 (3) at bestemmelser som korresponderer med EMK skal anses for å ha det samme innhold som i EMK. På denne måten søker man å unngå uoverensstemmelser mellom rettighetene og frihetene i EMK og Charteret. Som følge av dette skal lovgiverne, når de fastlegger eventuelle begrensninger i rettighetene, legge til grunn de samme standarder som er fastlagt i rettspraksis etter EMK. Man søker med dette også å unngå at det utvikles

forskjellig praksis ved Den europeiske menneskerettighetsdomstol og EF-domstolen. Detaljene om forholdet mellom disse to domstolenes virksomhet og kompetanse må avklares ytterligere.

Virkninger for Norge: At Charteret gjøres rettslig bindende for EUs medlemsland vil neppe gi spesielle virkninger for Norge.
