

# Håndbok i EU/EØS-arbeid - 2009



## Innhold:

- [Detaljert innholdsfortegnelse](#)
- [Forord](#)
- [Regjeringens europapolitikk](#)
- [EØS-avtalen](#)
- [Norsk tilknytning til EU utenom EØS](#)
- [Organene i EØS og Schengen](#)
- [Norske myndigheters arbeid overfor EU](#)
- [Gjennomføringen av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett](#)
- [Rettsgrunnlag og institusjoner i EU](#)
- [Beslutningsprosessen i EU](#)
- [Referanser](#)



## I denne håndboken omtales

- EØS-avtalen
- Schengen-avtalen
- Samarbeidet med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området (FUSP)
- Institusjoner og beslutningsprosesser i EU

# Innhold

## Innhold

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Forord</b> .....  | <b>1</b>  |
| 1.1      | Oppbygging og bruk av håndboken .....                                    | 1         |
| 1.2      | Om begrepsbruken: EF, EU, EFTA, EØS og Schengen .....                    | 2         |
| <b>2</b> | <b>Regjeringens europapolitikk</b> .....                                 | <b>4</b>  |
| <b>3</b> | <b>EØS-avtalen</b> .....   | <b>11</b> |
| 3.1      | Rettigheter og plikter som følger av EØS-avtalen .....                   | 12        |
| 3.2      | Rettsgrunnlaget i EØS .....  | 12        |
| 3.2.1    | Norsk støtte til økonomisk og sosial utvikling i EU/EØS .....            | 13        |
| 3.3      | EØS og EUs strategi for vekst og sysselsetting (Lisboa-strategien) ..... | 15        |
| <b>4</b> | <b>Norsk tilknytning til EU utenom EØS</b> .....                         | <b>16</b> |
| 4.1      | EU-samarbeid om justis- og innenrikspolitikk .....                       | 16        |
| 4.1.1    | Norsk tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk .....             | 16        |
| 4.2      | EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP .....                   | 17        |
| 4.2.1    | Norges samarbeid med EU på FUSP-området .....                            | 19        |
| <b>5</b> | <b>Organene i EØS og Schengen</b> .....                                  | <b>21</b> |
| 5.1      | EØS-samarbeidet .....  | 21        |
| 5.1.1    | EFTA og EU – to pilarer i EØS .....                                      | 21        |
| 5.1.2    | De felles EØS-organene .....   | 22        |
| 5.1.3    | EFTAs organer .....  | 24        |
| 5.1.4    | EØS-arbeidet på EFTA-siden .....   | 29        |
| 5.2      | Organer i Schengen-samarbeidet .....                                     | 30        |
| <b>6</b> | <b>Norske myndigheters arbeid overfor EU</b> .....                       | <b>32</b> |
| 6.1      | Ansvarsdeling og samordningsorganer .....                                | 32        |
| 6.1.1    | Politisk samordning i regjeringen .....                                  | 32        |
| 6.1.2    | Koordineringsutvalg .....  | 32        |
| 6.1.3    | Spesialutvalg .....  | 33        |
| 6.1.4    | Skriving av EØS-notat og Schengen-notat .....                            | 33        |
| 6.1.5    | Særlig om ansvarsdeling på FUSP-området .....                            | 34        |
| 6.2      | Norsk handlingsrom og muligheter i forhold til EU .....                  | 34        |
| 6.3      | De ulike aktørene på norsk side .....                                    | 35        |
| 6.3.1    | Norges delegasjon til EU .....   | 35        |
| 6.3.2    | Sentralforvaltningen (hjemmeapparatet) .....                             | 36        |
| 6.3.3    | Det lokale og regionale nivå .....                                       | 36        |
| 6.4      | Bruk av formelle kanaler inn mot EU .....                                | 37        |
| 6.4.1    | Norsk deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen .....    | 37        |
| 6.4.2    | Norsk deltakelse i fellesorganet i Schengen- sammenheng .....            | 39        |
| 6.4.3    | Norsk deltakelse i EUs programmer .....                                  | 39        |
| 6.4.4    | Norsk deltakelse i EUs byråer .....                                      | 41        |
| 6.5      | Bruk av uformelle kanaler .....  | 42        |
| 6.5.1    | Kontakter med Kommisjonen .....  | 42        |
| 6.5.2    | Norske nasjonale eksperter i Kommisjonen .....                           | 42        |
| 6.5.3    | Kontakt med Rådet .....  | 44        |
| 6.5.4    | Kontakt med Europaparlamentet .....                                      | 45        |
| 6.5.5    | Norges/EFTAs arbeid i forbindelse med REACH .....                        | 46        |
| 6.6      | Kontakten med Stortinget i den forberedende fasen .....                  | 49        |
| <b>7</b> | <b>Gjennomføringen av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett</b> .....  | <b>50</b> |
| 7.1      | Gjennomføring av EØS-regelverk .....                                     | 50        |
| 7.1.1    | Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger .....                        | 50        |
| 7.1.2    | Kontakten med Stortinget .....   | 54        |
| 7.1.3    | Informasjon til ESA om gjennomføring i norsk rett .....                  | 56        |
| 7.1.4    | ESAs myndighet ved gjennomføring av EØS- forpliktelser .....             | 57        |
| 7.1.5    | EFTA-domstolen og norsk forvaltning .....                                | 58        |
| 7.2      | Gjennomføring av Schengen-regelverk .....                                | 60        |
| 7.2.1    | Godtakelse av nye Schengen-rettsakter .....                              | 60        |
| 7.2.2    | Konsekvenser av manglende godtakelse .....                               | 61        |
| <b>8</b> | <b>Rettsgrunnlag og institusjoner i EU</b> .....                         | <b>62</b> |
| 8.1      | Rettsgrunnlaget i EU .....   | 62        |
| 8.1.1    | EUs traktater (primærretten) .....                                       | 62        |
| 8.1.2    | Status for traktatsrevisjoner .....                                      | 64        |
| 8.1.3    | Det avledede regelverk (sekundærretten) .....                            | 65        |
| 8.1.4    | Grunnleggende rettsprinsipper .....                                      | 66        |
| 8.2      | EUs institusjoner .....  | 67        |
| 8.2.1    | Det europeiske råd .....   | 67        |

|  |            |
|--|------------|
| 8.2.2 Rådet for den europeiske union.....                                      | 68         |
| 8.2.3 Europaparlamentet .....  | 72         |
| 8.2.4 Europakommisjonen .....  | 75         |
| 8.2.5 EF-domstolen .....   | 78         |
| 8.2.6 Revisjonsretten .....  | 80         |
| 8.2.7 Den europeiske sentralbank .....   | 81         |
| 8.2.8 Den europeiske investeringsbank.....                                     | 81         |
| 8.2.9 Rådgivende EU-organer .....  | 81         |
| 8.2.10 Desentraliserte EU-byråer .....   | 82         |
| 8.3 EUs budsjett .....   | 84         |
| <b>9 Beslutningsprosessen i EU .....</b>                                       | <b>87</b>  |
| 9.1 EUs tre "søyler" .....   | 87         |
| 9.2 Beslutningsprosessen innen søyle 1 .....                                   | 88         |
| 9.2.1 Kommisjonens arbeid med strategier og forslag .....                      | 88         |
| 9.2.2 Kommisjonens arbeid med REACH (1997-2003).....                           | 91         |
| 9.2.3 Europaparlamentet og Rådet behandler forslag.....                        | 92         |
| 9.2.4 Behandlingen av REACH i Rådet og Parlamentet (2003-06).....              | 95         |
| 9.2.5 Utforming av utfyllende regelverk og komitologi .....                    | 97         |
| 9.2.6 Bruk av "myk" lovgivning i EU (Soft law) .....                           | 102        |
| 9.2.7 Styringsreformer i EU og arbeidet med bedre lovgivning .....             | 103        |
| 9.3 Beslutningsprosesser på justis- og innenriksområdet .....                  | 105        |
| 9.3.1 Oversikt over beslutningsprosedyrer på Justis- og innenriksområdet ..... | 106        |
| 9.4 Beslutningsprosessen på FUSP- området .....                                | 107        |
| 9.4.1 Aktører og virkemidler.....  | 107        |
| <b>Referanser .....</b>  | <b>111</b> |
| <b>Vedlegg.....</b>  | <b>114</b> |



## Forord

- [Oppbygging og bruk av håndboken](#)
- [Om begrepsbruken: EF, EU, EFTA, EØS og Schengen](#)

Håndboken omhandler ikke bare EØS, men også Schengen-samarbeidet og vårt samarbeid med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området.

# 1 Forord

**Vår tilknytning til EU** reguleres først og fremst gjennom EØS-avtalen, men forholdet til EU omfattes også av Schengen-avtalen og andre avtaler og samarbeidsordninger. Schengen-avtalen er blitt viktigere i takt med utviklingen av EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området. EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) har også gjennomgått en betydelig utvikling de siste årene. Norges utenrikspolitikk ligger i de fleste saker nær EU, og Regjeringen vurderer at et samarbeid med EU er hensiktsmessig gitt EUs utenrikspolitiske tyngde. Dette samarbeidet er formelt sett begrenset, men Norge har inngått konsultasjons- og samarbeidsordninger med EU på FUSP-området.

**Håndboken omhandler** derfor ikke bare EØS, men også Schengen-samarbeidet og samarbeidet med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. Håndboken gir en samlet oversikt over beslutningsprosesser i EU, EØS-samarbeidet, Schengen-samarbeidet og samarbeidet med EU på FUSP-området.

Håndboken er ment å være et hjelpemiddel til å håndtere hele spekteret av avtaler og samarbeidsordninger med EU. I tillegg til at dette vil være nyttig for dem som er direkte berørt på det enkelte område, er det viktig med en samlet fremstilling fordi de ulike samarbeidsområdene i EU utvikles i sammenheng og på tvers av hverandre.

**Hovedmålgruppen er ansatte i sentralforvaltningen** som arbeider med EU/EØS-saker. I tillegg er håndboken et hjelpemiddel for organisasjoner, partene i arbeidslivet, kommunesektoren og andre som berøres av EU/EØS.

Håndboken er utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT og Utenriksdepartementet.

## 1.1 Oppbygging og bruk av håndboken

**I kapittel 2** presenteres Regjeringens europapolitikk med utgangspunkt i St. meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. Kapitlet inneholder en presentasjon av målsetninger, prioriteringer og virkemidler.

**Kapittel 3** gir en introduksjon til EUs indre marked og EØS/EFTA-landenes tilknytning gjennom EØS-avtalen. Norsk arbeid mot EUs Lisboa-strategi presenteres også i dette kapitlet. Dette arbeidet er ikke en del av EØS-avtalen men hører tematisk og politisk sammen med de områder som dekkes av EØS-avtalen.

**kapittel 4** omhandler Norges samarbeid med EU utenom EØS. Dette kapitlet gir en introduksjon til EUs justis- og innenrikspolitikk og Norges tilknytning gjennom Schengen-samarbeidet, samt EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og Norges samarbeidsordninger på dette området.

**Kapittel 5** omtaler saksgangen i EØS- og Schengen-samarbeidet. Det institusjonelle oppsettet og prosedyrene for avtalene er nok så

ulike. EØS-avtalen er en multilateral avtale mellom EFTA og EU, mens Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet er basert på en bilateral avtale mellom Norge og EU. Mens beslutningssystemet i EØS omfatter et "to-pilarsystem" bestående av EFTA og EU, har EFTA-organene ingen rolle i Schengen-sammenheng. Prosedyrene på Schengen-området er derfor mindre omfattende enn for EØS. Det er likevel viktige likhetspunkter mellom EØS og Schengen. På begge områder står gjennomføring av EU-regelverk i norsk lovgivning sentralt. Dette i motsetning til FUSP der lovharmonisering som samarbeidsmetode ikke benyttes.

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

**Kapittel 7** tar for seg gjennomføringen av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett. Når det gjelder mer tekniske aspekter knyttet til lov og forskriftsarbeid inkludert gjennomføring av internasjonale forpliktelser i norsk rett, vises det for øvrig til håndbok i regelverksarbeid, ny utgave av 2007. (Se lenke i boksen til venstre)

**Kapittel 8 og 9** gir en innføring i EUs institusjoner og beslutningsprosesser. EUs rettsgrunnlag og beslutningsprosesser er kompliserte, og varierer mellom ulike samarbeidsområder (søylor). God kjennskap til EUs institusjoner og beslutningsprosesser er viktig for EU/EØS arbeidet og en forutsetning for å kunne medvirke aktivt fra norsk side overfor EU i utformingsfasen.

Beslutningsprosessen innen den såkalte "søyle 1" er viet en sentral plass fordi EØS-avtalen og deler av Schengen-samarbeidet, hører inn her. Utviklingen av EUs omfattende regelverk på kjemikalieområdet (REACH) (inkl. Norges arbeid opp mot EU i den forbindelse) er brukt til å illustrere beslutningsprosessen under søyle 1.

EU's justis- og innenrikspolitikk er karakterisert ved en relativt komplisert struktur med forskjellige beslutningsprosesser i EU avhengig av om saksområdet er plassert i søyle 1 eller søyle 3. Det gis en oversikt over denne strukturen i kapittel 9.4. Beslutningsprosessen på FUSP-området er beskrevet i kapittel 9.5.

## 1.2 Om begrepsbruken: EF, EU, EFTA, EØS og Schengen

EUs opprinnelige traktatgrunnlag omfattet Traktaten om Det europeiske kull- og stålfellesskap, (1952), Traktaten om Det europeiske økonomiske fellesskap (1957) – senere omdøpt til Det europeiske fellesskap – og EURATOM-traktaten (1957). Den europeiske union, EU, ble opprettet i 1993 ved Traktaten om Den europeiske union (EU-traktaten), også kalt Maastrichttraktaten. Maastricht-traktaten inneholdt også en omfattende revisjon av Traktaten om Det europeiske økonomiske fellesskap, Treaty establishing the European Economic Community, 1957, som fra 1993 formelt endret betegnelse til Traktaten om Det europeiske fellesskap, Treaty establishing the European Community (EF-traktaten). Se for øvrig kapittel 8.1.1.

Rettslig refererer EU til EU-traktaten, som omhandler Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og de politi- og strafferettslige deler av

Regelverkshåndboken kan lastes ned på:  
[http://difi.no/Regelverkshandbok\\_Ua5X3.pdf.file](http://difi.no/Regelverkshandbok_Ua5X3.pdf.file)

God kjennskap til EUs institusjoner og beslutningsprosesser er en forutsetning for å kunne medvirke aktivt fra norsk side.

EUs beslutningsprosess varierer mellom ulike samarbeidsområder el. "søylor".

samarbeidet om justis- og innenrikssaker. Tilsvarende refererer EF til den delen av samarbeidet som er hjemlet i EF-traktaten. I dagligtalen er imidlertid EU en samlebetegnelse for samarbeidet under både EU-traktaten og EF-traktaten. Lisboa-traktaten – vil dersom den trer i kraft – innebære at bruken av EU formelt vil erstatte bruken av EF på alle områder.

Det legges i håndboken vekt på å være presis når det gjelder rettslige aspekter og hvilke traktater som regulerer hvilket område. Hvilken rettslig hjemmel som eksisterer for et samarbeidsområde i EU har helt avgjørende betydning for beslutningsprosessen og for forholdet mellom medlemsstatene og EUs institusjoner.

### **EFTA**

EFTA står for European Free Trade Association, eller Det europeiske frihandelsforbund, og ble opprettet 3. mai 1960. I dag er Island, Liechtenstein, Norge og Sveits medlemmer i EFTA, men opprinnelig var også Finland, Danmark, Portugal, Storbritannia, Sverige og Østerrike medlemmer.

### **EØS**

EØS står for *Europeisk økonomisk samarbeidsområde*, og er knyttet til EUs samarbeid om det indre marked under EF-traktaten. EØS består av EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein, samt EUs 27 medlemsland. EFTA-landet Sveits er ikke medlem av EØS. Om EFTA-landene som deltar i EØS-samarbeidet brukes derfor samlebetegnelsen "EØS/EFTA-landene". Betegnelsen "EØS-landene" dekker de 30 landene som er EØS-medlemmer. Imidlertid brukes betegnelsen EØS-land på EU-siden som oftest kun om de tre EØS/EFTA-landene.

### **Schengen**

Den viktigste avtalen som knytter Norge til EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området er Schengen-avtalen. Schengen-samarbeidet utgjør en integrert del av EUs arbeid på justis- og innenriksområdet. Norge har de siste årene også inngått flere andre avtaler om tilknytning til EU på justis- og innenriksområdet.

### **EUs "søylestruktur"**

I håndboken brukes begrepet "søyle" og "søylestruktur" som henvisning til EUs ulike beslutningsprosesser innen henholdsvis EF-traktaten og EU-traktaten. Søylebegrepet er ikke nevnt i traktatene, men brukes både i dagligtalen, i EU-dokumenter og i den akademiske litteraturen om EU-systemet. Henvisning til relevant traktat og traktatavsnitt gjøres gjennomgående der søylebegrepet benyttes.

### **Lisboa-traktaten og eventuelt behov for oppdatering av håndboken**

Lisboa-traktaten vil, dersom endelig ratifisert av alle medlemslandene, medføre en del endringer i begrepsbruk og beslutningsprosedyrer. Etter Irlands nei i folkeavstemning i juni 2008, er det usikkert om Lisboa-traktaten vil tre i kraft etter planen. Dersom den trer i kraft vil håndboken oppdateres og justeres i tråd med de endringer i EUs traktatgrunnlag som dette medfører. For nærmere beskrivelse av Lisboa-traktaten, se kapittel 8.1.2.

EØS består av EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein, samt EUs 27 medlemsland.

Lisboa-traktaten vil, dersom endelig ratifisert av alle medlemslandene, medføre en del endringer i begrepsbruk og beslutningsprosedyrer.

## Regjeringens europapolitikk



### St.meld.nr.23 (2005-2006)

Meldingen er forvaltningens styringsredskap i arbeidet med EU/EØS-saker i inneværende stortingsperiode.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/023/PDFS/STM200520060023000DDDPDFS.pdf>

Regjeringens europapolitikk vektlegger betydningen av offensiv innsats på et tidlig stadium i EUs beslutningsprosess.

EUs utvidelser har medført nye muligheter og utfordringer for Norge.

**København-kriteriene** ble vedtatt på EUs toppmøte i København i 1993. De innebærer at kandidatland for medlemskap i EU må tilfredsstillende grunnleggende krav til rettstat, demokrati og markedsøkonomi samt evnen til å gjennomføre EUs politikk og lovgivning.

## 2 Regjeringens europapolitikk

I Soria-Moria-erklæringen ble det slått fast at en offensiv europapolitikk er en av hovedprioriteringene i regjeringens utenrikspolitikk. Regjeringen har som målsetting å føre en aktiv, tydelig og åpen europapolitikk og vil samarbeide med EU basert på eksisterende tilknytningsformer.

Regjeringen fører en europapolitikk som bygger på rettferdighet og fellesskap, som er forankret i et levende folkestyre, en bærekraftig utvikling, et sosialt engasjement, vår nasjonale kulturarv og de humanitære verdier og ideer. Regjeringens europapolitikk skal både bidra til å styrke, fornye og videreutvikle velferdssamfunnet i Norge og bidra til et stabilt og rettferdig Europa.

EUs politikk påvirker store deler av det norske samfunn. Europapolitikk settes derfor høyt på dagsorden og gis god oppfølging gjennom hele den politiske styringskjeden. For å kunne bli mer målrettet i europapolitikken varslet regjeringen i Soria-Moria-erklæringen en omorganisering og systematisering av arbeidet med EU/EØS-relevante saker.

Våren 2006 la regjeringen fram St.meld.nr.23 (2005-2006) Om gjennomføring av europapolitikken ("Europameldingen"). Meldingen legger særlig vekt på tidlig og aktiv innsats fra norsk side i den fasen hvor EU forbereder ny politikk og regelverk med konsekvenser for Norge. Bakgrunnen er en rekke undersøkelser som viser at hovedfokus har vært på å overholde forpliktelser – det vil si korrekt gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk – og i mindre grad strategisk arbeid for å fremme norske synspunkter før vedtak fattes i EU. En annen viktig målsetning er økt åpenhet og bedre dialog med berørte parter og publikum om europapolitikken. Utenrikskomiteen ga i sin innstilling våren 2007 tilslutning til Europameldingen, og har også revidert og reformert egen behandling av EØS-saker

### Utviklingen i EU

Utviklingen i EU har vært omfattende siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Utvidelsen fra EU15 til EU27 har gjort EU mer variert og mangfoldig, noe som innebærer nye muligheter og utfordringer for norsk europapolitikk. Innenfor rammen av den såkalte *stabiliserings- og assosieringsprosessen* med landene i det tidligere Jugoslavia, forhandler nå Kroatia om medlemskap. Makedonia har også fått kandidatstatus uten at medlemskapsforhandlinger er kommet i gang. Tyrkia har hatt kandidatstatus siden 1997 og i 2005 ble medlemskapsforhandlinger åpnet. EU har et erklært mål om at alle landene i det tidligere Jugoslavia, samt Albania, skal bli medlemmer under forutsetning av at de klarer å oppfylle København-kriteriene (se boks til venstre). Albania, Montenegro og Bosnia-Herzegovina har inngått såkalte **stabiliserings- og assosieringsavtaler**, noe som er et nødvendig første skritt mot kandidatstatus og eventuelt EU-medlemskap. Serbia forhandler for tiden med EU om en tilsvarende avtale.

**EØS-midlene** gir et godt grunnlag for styrkede relasjoner med de nye medlemslandene. I tillegg bidrar Norges støtte til Vest-Balkan-landene til å fremme demokrati og utvikling i denne regionen, samt å styrke de bilaterale kontakter. For mer informasjon om EØS-midlene, se kapittel 3.2.1.

Globalisering av økonomien, fremveksten av ny teknologi, et endret sikkerhetsbilde og nye grenseoverskridende problemer påvirker EUs utvikling. Samarbeidet er gradvis utvidet til å dekke nye politikk-

|  |  |
|--|--|
|  | <p>områder. Det indre marked er supplert med et tettere samarbeid på det økonomiske området.</p> <p>Det legges stadig større vekt på sektorovergrepene strategier der blant annet økonomi, sysselsetting, forskning og utdanning, velferd og miljø sees i sammenheng. Ett eksempel er Lisboa-strategien, som er fulgt tett opp også fra norsk side. Denne utviklingen reflekteres også i mer sektorovergrepene EU-rettsakter med elementer som faller både innenfor og utenfor EØS-avtalens virkefelt. Vi ser også at det skjer en sektoriell utvidelse av det indre markeds geografiske virkeområde utenfor EU/EØS, for eksempel innenfor energiområdet.</p>  |
| <p>EU har utvidet samarbeidet til nye områder som ikke dekkes av EØS-avtalen.</p>  | <p>På mange av de nye områder tar EU i økende grad i bruk mellom-statlige samarbeidsformer som et supplement til det tradisjonelle overnasjonale samarbeidet som har preget det indre marked. Utveksling av erfaring og sammenligning av utviklingen etter fastlagte indikatorer mellom de ulike medlemslandene anvendes på områder som blant annet sysselsetting og utdanning. Flere av disse områdene ligger utenfor Norges eksisterende samarbeidsformer med EU. Denne utviklingen stiller oss overfor nye utfordringer.</p> <p>I klima- og energipolitikken er Norge og EU strategiske partnere. Utenriks- og energipolitikk knytter sammen to av Regjeringens hovedsatsinger; nordområdepolitikken og europapolitikken.</p> |
| <p>EU har utviklet et tett justis- og innenrikspolitisk samarbeid.</p>   | <p>Schengen-samarbeidet har avskaffet grensekontrollen mellom de deltakende landene. EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet går i retning av et tettere samarbeid mellom politi og påtalemyndigheter, harmonisering av regelverk og en felles asyl- og innvandringspolitikk. Indre sikkerhet og utenrikspolitikk veves sammen. Utfordringer som terrorisme, menneskehandel, og andre former for grensekryssende kriminalitet møtes med sektorovergrepene strategier sammensatt av et bredt spekter av tiltak.</p>  |
| <p>EU er blitt en stadig viktigere utenrikspolitisk aktør.</p>   | <p>EU er i økende grad en utenrikspolitisk aktør. EUs sikkerhetsstrategi legger vekt på å fremme fred og stabilitet gjennom en aktiv naboskapspolitikk, godt diplomati og forpliktende multilateralt samarbeid. Sikkerhets- og forsvarspolitikken bygger dels på samarbeid med NATO og dels på oppbyggingen av en selvstendig kapasitet til å håndtere kriser.</p> <p>På det utenrikspolitiske området er det blitt stadig viktigere å se politikkområder i sammenheng. Dette reflekteres i EUs arbeid overfor tredjeland og i forhold til internasjonale organisasjoner der bistands-, handels- og utenrikspolitikk sees i sammenheng.</p>  |
| <p>Siden EØS-avtalen ble inngått er Europaparlamentet blitt likestilt som lovgivende organ med Rådet (medlemsstatene) på stadig flere områder.</p> | <p>EU har også gjennomgått institusjonelle endringer. Europaparlamentet har fått mer innflytelse på utformingen av regelverk. EF-domstolen har en sentral rolle i utviklingen av grunnleggende prinsipper for EU-samarbeidet og domstolens fortolkning av eksisterende regelverk har hatt stor betydning for utviklingen av EU, spesielt knyttet til forenkling av lovgivning, økt fokus på åpenhet og utvidet bruk av konsultasjonsmekanismer.</p>  |
|  | <p>Forfatningstraktaten ble i 2005 avvist i folkeavstemninger i Frankrike og Nederland. Etter en refleksjonsfase samlet EU-landene seg deretter i stedet om Lisboa-traktaten, som ble undertegnet 13. desember 2007. Den skal ratifiseres av samtlige EU-medlemsland. Etter at Irland stemte nei til Lisboa-traktaten i juni 2008 er det uvisst om den vil tre i kraft som planlagt.</p> <p><b>Målsettingene for regjeringens europapolitikk</b></p> <p>Regjeringen vil føre en europapolitikk som bygger på rettferdighet og fellesskap, en bærekraftig utvikling og et levende folkestyre. Vi skal bidra til å styrke og videreutvikle velferdssamfunnet i Norge og bidra</p>  |

|   |  |
|---|--|
| <p>Regjeringens europapolitikk skal være moderne og framtidsrettet for å skape verdier.</p>   | <p>til et stabilt og rettferdig Europa. Vi skal føre en europapolitikk som innebærer at vi forvalter ressursene på en god måte, tar vare på det biologiske mangfoldet, begrenser utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier og reduserer utslippene av klimagasser. Regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU og ta i bruk det beste i EUs miljølovgivning, også der den ikke omfattes av EØS.</p> <p>Regjeringens europapolitikk skal være moderne og framtidsrettet for å skape verdier. Verdiskapning og produksjon er en forutsetning for å kunne fordele. Samtidig er rettferdig fordeling og gode velferdstjenester forutsetninger for høy produktivitet.</p>  |
|   | <p>Det skal legges til rette for private næringsaktører gjennom gode rammebetingelser, forutsigbarhet og offentlig medvirkning til nyskaping. Det forutsetter et samspill mellom næringsliv, offentlig sektor og forskningsmiljøer.</p> <p>Regjeringen mener at de internasjonale utfordringene må løses gjennom felles innsats og forpliktelser. Norge skal spille en aktiv og konstruktiv rolle internasjonalt. Norge skal være en pådriver for å bekjempe fattigdom og for å styrke internasjonalt miljøarbeid, og være en tydelig fredsnasjon. Vi ønsker et globalt verdenssamfunn tuftet på aktive stater som respekterer internasjonal rett og de grunnleggende menneskerettigheter. Europapolitikken vil reflektere dette.</p>  |
| <p>Regjeringens europapolitikk skal støtte og tilrettelegge for frivillig engasjement og utviklingen av et levende siviltt samfunn.</p> | <p>Regjeringens europapolitikk skal støtte og tilrettelegge for frivillig engasjement og utviklingen av et levende siviltt samfunn. Mange av europapolitikken utfordringer kan ikke løses av det offentlige eller private alene. Europapolitikken skal bidra til å skape møteplasser mellom mennesker. Alle bør få tilgang til kunnskap og informasjon som gjør det mulig å delta i de demokratiske prosessene. Frivillige organisasjoner, grupper og sammenslutninger er viktige medspillere i dette arbeidet. Godt fungerende medier er en forutsetning for et levende offentlig ordsifte.</p> <p>Norsk næringsliv, interesseorganisasjoner, politiske partier, regionale og lokale myndigheter og Sametinget er blant de mange norske grupperinger som har utviklet en bred kontaktflate inn mot EUs institusjoner og medlemsland. Dette reflekteres også i en omfattende besøksvirksomhet til Brussel.</p> <p><b>Realisering av målene i europapolitikken</b></p> <p>Som ledd i realiseringen av målsetningene for europapolitikken legges det vekt på å styrke arbeidet med EU/EØS-relevante saker i forvaltningen. Gjennom mange år har Norge utviklet en rekke formelle og uformelle samarbeidsformer med medlemsland, så vel som de europeiske samarbeidsstrukturer. Disse hviler på historiske og kulturelle bånd. Vi deler verdsett og syn med andre land i Europa som etter hvert er knyttet enda tettere sammen gjennom EU-medlemskap. Regjeringen ønsker at Regjeringens europapolitikk skal bidra til å styrke, fornye og videreutvikle velferdssamfunnet i Norge og bidra til et stabilt og rettferdig Europa. Derfor vil vi utnytte de muligheter som finnes for å ta vår del av et europeisk ansvar og markere våre verdier om fellesskap og solidaritet.</p> |
| <p>Europapolitikken skal bidra til videreutvikling av det norske velferdssamfunnet og et stabilt og rettferdig Europa.</p>              | <p>Regjeringen legger derfor vekt på at ulike myndighetsnivå og alle deler av samfunnet engasjerer seg i europapolitiske spørsmål. Målsettingen er at vi skal bli bedre til å bruke mulighetene og sikre innflytelse på områder som betyr noe for oss. Vi må ha kunnskap og være i stand til å handle. God europakompetanse og aktiv deltakelse er våre viktigste virkemidler. Det er allerede betydelig kunnskap og kompetanse om europapolitikk i Norge. Denne kompetansen må det bygges videre på.</p>  |

Vi ønsker å være tydelige i europapolitikken. Regjeringen vil fokusere innsatsen på saker som er viktige for Norge, og tydeliggjøre at norske synspunkter, metoder og løsninger kan bidra på en positiv måte til Europas utvikling.

Vi må ta sikte på å styrke arbeidet med EUs lovgivning som er aktuell for gjennomføring i norsk rett i henhold til EØS-avtalen og Schengen-avtalen. Vi skal delta konstruktivt og tydelig i EØS-arbeidet, i Schengen, i de europeiske byråer, i forskningssammenheng, og på den utenrikspolitiske arena. Vi kan på denne måten bygge politisk og faglig kapital i forholdet til EUs institusjoner, medlemsland og det sivile samfunn for øvrig. Denne arbeidsformen skal også reflekteres i hvordan vi arbeider med EØS- og EU-relaterte saker i Norge.

Vår tilknytningsform gir ikke stemmerett i EUs beslutende organer, men Norge har likevel flere kanaler til informasjon og deltakelse. Vi må bli bedre til å skape handlingsrom og å utnytte disse.

Regjeringen skal fremstå tydelig og koordinert i møter med EU og medlemslandene. EU-delegasjonen spiller en spesielt viktig rolle for å sikre samordning og innflytelse. For å bli god på dette er kontakten med den norske EU-delegasjonen i Brussel styrket, og mellom EU-delegasjonen, ambassader i EØS-området, Utenriksdepartementet og fagdepartementene. Styrkingen av den norske ambassade i formannskapslandet videreføres.

### **Betydningen av kompetansebygging og lederforankring i forvaltningen**

Hele sentralforvaltningen, samt kommuner og fylkeskommuner må være engasjert i utviklingen i EU der det stadig skjer en videreutvikling av politikk og regelverk med betydning for Norge.

Økt kunnskap om EUs politikk, beslutningsstruktur og regelverk, samt EØS-avtalen er nøkkelen til å kunne utnytte de muligheter som eksisterer for Norge, fra sentralforvaltningen ned til kommuner og interesseorganisasjoner. Arbeidet med EU/EØS-saker krever god innsikt i institusjoner og beslutningsprosesser i EU og EØS. I tillegg er språkkunnskaper, innsikt i møtekultur og arbeidsformer, samt evne til å ta uformelle kontakter og bygge nettverk vesentlig.

Det er viktig å styrke EU-kompetansen på ledernivå for å kunne møte de nye og mer ambisøse målsetningene som regjeringen har for europapolitikken. Lederansvaret knytter seg særlig til strategikutvikling, organisering og kompetanseutvikling. Dette krever en god forståelse både av EUs virkemåte og dagsorden.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet arbeider i samarbeid med UD og Direktoratet for forvaltning og IKT, (DIFI) med tiltak for å styrke europakompetansen i statsforvaltningen. Dette arbeidet favner både opplæringstilbud og ikke minst tiltak knyttet til bedre utnyttelse av den kompetanse som opparbeides gjennom praktisk arbeid med EU/EØS-saker i forvaltningen. I denne forbindelse er det særlig viktig at forvaltningen har en bevisst holdning til bruk av kompetansen til nasjonale eksperter i Europakommisjonen, fagrådene ved EU-delegasjonen, medarbeidere som deltar i ekspertgrupper og komiteer under Europakommisjonen, samt medarbeidere med erfaring fra arbeid i EFTAs organer.

### **Effektive arbeidsformer og organisering**

Europameldingen fokuserer på arbeidsformer og organisering av vår aktivitet. I Europameldingen presenteres en rekke konkrete tiltak i en handlingsplan som skal bidra til å realisere Regjeringens målsetninger for europapolitikken. Handlingsplanen skisserer nye tiltak og videreutvikler allerede eksisterende tiltak. Tiltakene knytter seg til

Hele sentralforvaltningen, men også kommuner og fylkeskommuner må være engasjert.

Kompetanse og kunnskap om EU er en forutsetning for å realisere målsetningene i europapolitikken.

Det er viktig at forvaltningen har en bevisst holdning til kompetanseutvikling og ikke minst bruk av tilgjengelig kompetanse.

Gjennomføring av europapolitikken forutsetter effektive arbeidsformer og organisering i forvaltningen.

hele beslutningsprosessen fra utforming til gjennomføring av politikk. De er bredt anlagt og dekker et vidt spekter av samarbeidsarenaer mellom Norge og EU. Mens noen av tiltakene har vært raske å gjennomføre, er andre langsiktige bidrag for å skape en aktiv europapolitikk.

#### **Handlingsplanen konkretiserer tiltak for å sikre:**

- 1) tydelige og tidlige politiske prioriteringer,
- 2) god samordning og utnyttning av mulighetene,
- 3) god gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene,
- 4) økt kompetansebygging og
- 5) økt åpenhet og dialog

De ulike tiltakene skal følges opp på en konkret og systematisk måte.

Forvaltningen har det seneste året arbeidet med å gjennomføre alle forslag til tiltak i handlingsplanen. Det ble utarbeidet en tiltaksplan med oversikt over alle arbeidsoppgavene, hvem som har ansvaret for å gjennomføre dem og tidsfrister for gjennomføring. Tiltaksplanen har bestått av 96 tiltak, og samtlige er nå enten allerede gjennomført eller iverksatt. Tiltaksplanen drøftes og vurderes løpende i en interdepartemental arbeidsgruppe, som har ansvar for gjennomføring og oppfølging av tiltaksplanen (UD leder gruppen).

#### **Handlingsplanen inneholder følgende hovedelementer:**

##### ***Årlige arbeidsprogrammer***

Prioriteringer innenfor de enkelte fagområder nedfelles i tre arbeidsprogrammer for henholdsvis (1) *EØS*, (2) *justis- og innenrikssaker* og (3) *utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Arbeidsprogrammene baseres på planer for EU/EØS-arbeidet utarbeidet i hvert enkelt departement, og skal utgjøre verktøy i arbeidet med å fremme norske interesser overfor EUs institusjoner og medlemsland. Arbeidsprogrammene gir informasjon om saker på EUs dagsorden som er spesielt viktige for norske interesser og verdier, og om hvordan norske myndigheter arbeider med disse sakene opp mot EU. Arbeidsprogrammene skal styrke systematikk, strategi og samarbeid i vårt totale arbeid overfor EU. Utenriksdepartementet koordinerer utformingen av arbeidsprogrammene. De forankres på politisk nivå, oppdateres årlig og oversendes Stortinget.

##### ***Departementsvise strategiske planer for EU/EØS-arbeidet***

Fagdepartementene har en sentral rolle i gjennomføring av handlingsplanen i St.meld. nr. 23. Arbeidet med europasaker skal inngå i det ordinære arbeidet i departementene og i de underliggende organer og forankres på ledernivå. Regjeringen har også oppmuntret til interdepartementalt arbeid og koordinering. Det er viktig å få frem prioriteringer, og når og hvor synspunkter skal spilles inn i EU. Hvert departement er pålagt å utarbeide en strategisk plan for sitt arbeid overfor EU. Disse publiseres på Europaportalen. Nye planer vil bli publisert fortløpende.

Hvert enkelt departements strategiske plan retter fokus mot den betydning EU/EØS har for politikk- og regelverksutviklingen innen det enkelte departements ansvarsområde. Planene skal inneholde prioriteringer og målsetninger, samt klargjøre tiltak og ses i sammenheng med øvrige planer og virksomhet i departementene.

De strategiske planer skal inneholde prioriterte saker, redegjøre for strategier for EU/EØS-arbeidet, organisering, kompetanseoppbygging, arbeidsdeling med ytre etater, samordning med andre departementer og ikke minst kontakten med berørte parter og publikum.

Handlingsplanen for europapolitikken baserer seg på arbeidsprogrammer og departementsvise planer.

#### **Web-adresser til arbeidsprogrammene**

Arbeidsprogram for EØS-saker:  
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/Norsk-europapolitikk/Gjennomforing-2/443453/Arbeidsprogram-for-EOS-saker.html?id=443455>

Arbeidsprogram for justis- og innenrikssaker:  
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/Norsk-europapolitikk/Gjennomforing-2/443453/Arbeidsprogram-for-justis--og-innenrikssaker.html?id=443457>

Arbeidsprogram for utenriks- og sikkerhetspolitiske saker:  
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/Norsk-europapolitikk/Gjennomforing-2/443453.html?id=443453>

Hvert departement har utarbeidet en strategisk plan for sitt arbeid overfor EU. Disse publiseres på <http://www.europaportalen.no/> som er forvaltningens nettsted for europainformasjon.

De faste komiteer på Stortinget er gitt bedre mulighet til å følge opp EU/EØS-saker på sine fagområder.

Hyppige redegjørelser skal bidra til at Stortinget reelt skal kunne delta i debatten om ny politikk. Redegjørelsene legges ut på <http://www.europaportalen.no/> og <http://www.regjeringen.no/>

All informasjon om **Europa-konferansen** finnes på <http://www.regjeringen.no/>, <http://www.europaportalen.no/> og <http://www.refleks.no/>.

Strategiplanene skal fortrinnsvis revideres årlig.

### Forholdet til Stortinget

I innstillingen fra Stortinget (Innst.S.nr. 115 2006-2007) legges det særskilt vekt på at "den demokratiske forankring av prosessen styrkes".

Fra 1. januar 2008 gis de faste komiteer på Stortinget bedre mulighet til å følge opp EU/EØS-saker på sitt fagområde ved å kunne avgi uttalelser, men også møte i Stortingets Europautvalg når faglige relevante saker behandles. Europautvalget får tilsendt mer og fyldig informasjon fra forvaltningen. Referater fra Europautvalgets møter offentliggjøres umiddelbart. Stortinget vil fortløpende bli gjort kjent med viktige saker under utvikling i EU på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Stortinget har bedt om å bli holdt godt orientert om regjeringens europapolitikk gjennom halvårlige redegjørelser i åpent Storting. Etter at stortingsmeldingen ble behandlet, er fire redegjørelser blitt holdt (seneste i oktober 2008). Formålet med hyppige redegjørelser er at Stortinget reelt skal kunne delta i debatten om ny politikk.

### Høringer, referansegrupper og dialogfora

Et hovedtema i oppfølgingen av stortingsmeldingen har vært å konsultere og trekke det lokale og regionale nivå – samt interessegruppene – mer med i EU/EØS-arbeidet.

Nasjonalt er det etablert flere dialogfora der europapolitiske saker drøftes utenfor sentralforvaltningen.

- **Nasjonalt Europaforum** møtes årlig og ledes av utenriksministeren med deltakelse fra ulike miljøer som politiske partier, forskningsinstitusjoner, interesseorganisasjoner og råd, regionale myndigheter, utdanningsinstitusjoner og Sametinget. Et tilhørende *ungdomsforum* møttes for første gang i Bergen i november 2007.
- **Regionalt forum** med representanter fra lokalt og regionalt nivå og Sametinget. Stortingsmeldingen fastslår at utviklingen i EU og EØS påvirker norske kommuner og fylkeskommuner på flere måter. Forpliktelser gjennom nytt regelverk og ny rettspraksis, og muligheten til samarbeid og finansiering via EU-programmer, har innvirkning på ulike ansvarsområder i kommuner og fylkeskommuner.
- **Forum for arbeidslivets parter** møtes jevnlig både på politisk nivå og embetsnivå.
- **Forskerforum** møtes en gang i året.
- **NGO-forum** samler frivillige organisasjoner, men også kampanjeorganisasjonene for gjennomgang av sentrale tema i europapolitikken. Møtes en gang i året.
- **Europa-konferansen** arrangeres årlig. Formålet er å skape debatt og øke kunnskap om EU og Europa.

### Dialog med berørte parter og publikum

Økt åpenhet og dialog om europapolitikken er et viktig mål for Regjeringen. Grupper som kommer til å bli berørt av EØS- og Schengen-regelverk, skal også ha reell mulighet til å fremme synspunkter før vedtak fattes i EU. God kontakt med berørte grupper vil gi forvaltningen et bredere og bedre grunnlag for utforming av norsk politikk overfor EU. Det vil også gjøre det lettere å skape felles

forståelse for nytt EU/EØS-regelverk.

I henhold til retningslinjene for departementenes arbeid med EØS- og Schengen-saker og utredningsinstruksen fastsatt ved kgl.res.18. februar 2000, bør forslag til EØS- og Schengen relevant EU-regelverk som hovedregel sendes på høring.

Det er viktig å merke seg at både lokale og regionale myndigheter og ulike norske interessegrupper har sine nettverk på europeisk nivå. Alle interesserte aktører kan gi direkte innspill til Kommisjonen på nye forslag som legges ut til åpne høringer via Internett. Dette erstatter ikke nasjonale høringsprosesser, men er en mulighet som kommer i tillegg. For mer om hvordan Kommisjonen konsulterer og norske høringsprosesser, se kapittel 7.1. og 9.2.

### Elektroniske medier

[www.europaportalen.no](http://www.europaportalen.no) er den viktigste kanalen for informasjon om EU/EØS. Portalen inneholder oppdatert informasjon om norsk europapolitikk, arbeidsprogrammer og departementenes strategiske planer, samt annen relevant informasjon. Alle departementer publiserer på europaportalen og den inneholder også en rekke nyttige lenker til andre relevante nettsteder. Tilgang til Europaportalen finnes også på UD's hjemmeside på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

Et viktig virkemiddel i forvaltningens EU/EØS-arbeid er EØS-notatbasen som inneholder oppdatert informasjon om status for EØS-relevante forslag under utvikling i EU. Det skal etableres en tilsvarende Schengen-database. Se for øvrig kapittel 6.1.4.

I St.meld.nr. 23 er Utenriksdepartementet gitt i oppgave å utarbeide en **årlig rapport** som redegjør for de aktiviteter som pågår for å oppfylle målene Regjeringen har satt seg med stortingsmeldingen. Rapporten foreligger på [www.europaportalen.no](http://www.europaportalen.no).

Publikum og berørte grupper skal kunne finne relevant informasjon om EU/EØS på <http://www.europaportalen.no/> eller på departementenes egne hjemmesider på <http://www.regjeringen.no/>.

## EØS-avtalen

- [Rettigheter og plikter som følger av EØS-avtalen](#)
- [Norsk støtte til økonomisk utvikling i EU/EØS: EØS-finansieringsordningene](#)
- [EØS og EUs strategi for vekst og sysselsetting \(Lisboa-strategien\)](#)
- [EUs utvidelser og EØS-avtalen](#)

**EFTA-landet Sveits** er ikke medlem av EØS, men har egne bilaterale avtaler med EU på noen sektorer.

### EØS-avtalens formål:

"Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS." (EØS-avtalens artikkel 1).

## 3 EØS-avtalen

EU er Norges viktigste handelspartner. I 2005 gikk omtrent 80 % av den totale norske eksporten til EU, og omtrent 70 % av vår import kom fra EU. EØS-avtalen har bidratt til vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler.

I likhet med de andre EFTA-landene hadde Norge en **frihandelsavtale** med EF fra 1973. De bilaterale avtalene mellom EF og EFTA-landene dekket bare deler av handelen mellom dem. Norges frihandelsavtale med EF gjaldt i første rekke avviking av toll på industrivarer.

Gjennom **Enhetsakten**, som trådte i kraft i 1987, la de daværende tolv EF-landene grunnlaget for gjennomføringen av det felles marked som var nedfelt i Romatraktaten. Målet var å avvike handelshindringer og å gjennomføre felles regler for fritt varebytte og for fri bevegelighet av kapital, tjenester og personer.

Enhetsakten førte til nye utfordringer for handelen mellom EFTA og EF. Gjennomføringen av det indre marked innebar at EFTA-landene risikerte å møte handelshindringer som var avvirket internt mellom medlemslandene i EF. Norge og de øvrige EFTA-landene mente at dette ville føre til svekkelse av egne bedrifters konkurransekraft i forhold til konkurrentene i EF. Dette var en viktig foranledning for Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS-avtalen.

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

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

**Det overordnede målet med EØS-avtalen** er å knytte EØS/EFTA-landene til EUs indre marked. Gjennom utvikling og forvaltning av et felles regelverk er formålet å skape like konkurransevilkår i hele EØS-området på de felt som omfattes av avtalen. EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked ved at vi i norsk rett har gjennomført EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelighet for kapital, tjenester og personer.

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

**EØS-avtalen omfatter**

**129 artikler** som gir rammene for samarbeidet.

**22 vedlegg**, et for hvert av de viktigste rettsområdene under avtalen som henviser til mer enn 6000 rettsakter (pr 2008).

**49 protokoller** som gir utfyllende bestemmelser.

**Nærmere informasjon om EØS-avtalen finnes i følgende kilder:**

St.prp.nr.100 (1991 –92) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS).*

St.meld.nr.27 (2001-2002) *Om EØS-samarbeidet 1994-2001.*

St.meld.nr.23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken.*

Europaportalen:  
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen.html?id=279683>

EØS-avtalens vedlegg og protokoller oppdateres kontinuerlig og legges ut på <http://www.efta.int/content/legal-texts/eea>

EØS-rettskildene er tilgjengelige elektronisk i Lovdata Plus.

### 3.1 Rettigheter og plikter som følger av EØS-avtalen

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

EØS-avtalen gir *ikke* EØS/EFTA-landene anledning til å delta i EUs beslutningsprosess, men den gir anledning til ekspertkonsultasjon/faglige innspill i den *forberedende* fasen når Kommisjonen lager forslag til nye rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen, ref. EØS-avtalens artikkel 99. Videre har Norge anledning til å delta i arbeidsgrupper under såkalte "komitologikomiteer", det vil si komiteer som bistår Kommisjonen i utarbeiding av gjennomføringsbestemmelser på grunnlag av vedtatte rettsakter (utfyllende regelverk), jf. EØS-avtalens artikkel 100. EØS-avtalen gir også mulighet til å delta i EUs programmer på en rekke områder. For mer informasjon om norsk deltakelse i ekspertgrupper og komiteer, EUs programmer og byråer, se kapittel 6.

### 3.2 Rettsgrunnet i EØS

**EØS-avtalens hoveddel** består av 129 artikler som fastlegger avtalens formål, prinsippene for samarbeidet og bestemmelser om EØS-organene. Når det gjelder prinsippene for de fire friheter og EUs konkurransebestemmelser, har EØS-avtalen i stor grad samme innhold som EF-traktaten. Endringene i EF-traktaten som følge av Maastricht-, Amsterdam-, og Nice-traktaten er ikke reflektert i EØS-avtalens hoveddel.

Avtalens 22 *vedlegg* viser til de EU-rettsaktene som omfattes av avtalen, med enkelte tilpasninger for EØS-formål. Da avtalen ble undertegnet i mai 1992, inneholdt den rundt 1300 rettsakter. Våren 1994 vedtok EØS-komiteen en tilleggsavtale med nærmere 500 nye rettsakter. Pr. 1. januar 2009 omfattet EØS-avtalen vel 6200 rettsakter, hvorav ca. 70-80 % er gjennomføringsbestemmelser (utfyllende regelverk). De senere årene har EØS-komiteen på sine månedlige møter i gjennomsnitt godkjent ca. 35 nye rettsakter. De 49 *protokollene* utfyller avtalen og gir mer detaljerte regler. Noen protokoller er basert på reglene i EU, mens andre er særegne for EØS.

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

#### Særtrekk ved EØS-avtalen

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

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

**Konsensusprinsippet** innebærer at rettsakter bare kan innlemmes i EØS-avtalen dersom det er enighet om dette mellom EU på den ene siden og EØS/EFTA-landene på den andre. Manglende enighet vil

|  |  |
|--|--|
|  | <p>resultere i ulik rettstilstand mellom EU og EØS. Dette vil bryte med EØS-avtalens krav om homogenitet. Avtalen har derfor regler for hvordan manglende konsensus skal håndteres (se for øvrig kapittel 7.1).</p> <p><b>Krav om homogenitet:</b> Et felles indre marked innebærer et felles og ensartet regelverk. Homogenitetskravet gjelder både gjennomføring og håndheving i nasjonal rett.</p> <p><b>Topilarsystem:</b> EØS-avtalen er en avtale mellom EFTA-landene og EU. Den institusjonelle oppbygging gjenspeiler dette ved at EØS/EFTA-landene opprettet et sett tilsvarende institusjoner som i EU. Som en felles overbygging er det opprettet et sett felles institusjoner (se kapittel 5 for en nærmere gjennomgang).</p>  |
| <p><b>EØS-avtalen omfatter ikke:</b></p> <p>EUs tollunion</p> <p>EUs handelspolitikk</p> <p>EUs bistandspolitikk</p> <p>EUs fellesmarked for landbruksvarer og felles landbrukspolitikk. (Handel med bearbejdede landbruksvarer og EUs regelverk for mattrygghet inngår i EØS-avtalen)</p> <p>EUs fellesmarked for havprodukter og felles fiskeripolitikk</p> <p>EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid</p> <p>EUs justis- og innenrikssamarbeid</p> <p>EUs økonomiske og monetære samarbeid</p> | <p><b>Politikkområder under EF-traktaten som ikke omfattes av EØS-avtalen</b></p> <p>EF-traktatens bestemmelser om en økonomisk og monetær union faller utenfor EØS-samarbeidet. EØS-avtalen omfatter heller ikke EF-traktatens bestemmelser om EUs handelspolitikk overfor tredjeland, EUs bistandspolitikk, EUs tollunion, den felles landbrukspolitikken, eller den felles fiskeripolitikken. Dette gjelder også bestemmelsene om asyl-, innvandrings- og visumpolitikk og ytre grensekontroll som ved Amsterdam-traktaten ble overført fra EU-traktaten til EF-traktaten. Norges samarbeid med EU på dette området reguleres gjennom Schengen-avtalen.</p> <p><b>Handel med fisk og landbruksvarer</b> er regulert i egne bestemmelser i EØS-avtalen. Disse bestemmelsene bygger ikke på EF-traktatens bestemmelser om Den felles fiskeripolitikken og Den felles landbrukspolitikken.</p> |
|  | <p><b>3.2.1 Norsk støtte til økonomisk og sosial utvikling i EU/EØS</b></p>  |
| <p>EØS-midlene gjør Norge til en aktiv bidragsyter til et solidarisk og trygt Europa.</p>  | <p><b>EØS-midlene</b> har som mål å bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller innen EØS-området, samt bidra til å gjøre alle medlemslandene i stand til å delta fullt ut i det indre markedet, herunder heve miljøkvaliteten og styrke det sivile samfunnet. Det er også et mål å styrke kontakten mellom Norge og mottakerlandene. Gjennom EØS-midlene er Norge også en aktiv bidragsyter for å skape et solidarisk og trygt Europa.</p>   |
|  | <p>Dagens EØS-finansieringsordning ble etablert i forbindelse med at EU og EØS ble utvidet med ti nye medlemsland fra mai 2004: Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Litauen, Latvia, Estland, Slovenia, Kypros og Malta. Ordningene ble utvidet som følge av at Romania og Bulgaria fra 1. januar 2007 ble medlem av EU og fra 1. august 2007 ble medlemmer av EØS.</p> <p>EØS-midlene består av to ordninger:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>EØS-finansieringsordningen</b> omfatter de 12 nye EU-landene samt Hellas, Portugal og Spania.</li> <li>• <b>Den norske finansieringsordningen</b> omfatter de 12 nye EU-landene.</li> </ul>  |
| <p>Det er aktører i mottakerlandene som kan søke om støtte fra EØS-midlene.</p>  | <p>Totalt vil Norge, Island og Liechtenstein bidra med over ti milliarder kroner til 15 mottakerland i en femårsperiode frem til og med 30. april 2009. Foruten de 12 nye medlemslandene mottar også Spania, Portugal og Hellas støtte fra ordningene. For Romania og Bulgaria dekker ordningene perioden fra 1. januar 2007 til 30. april 2009. Norges andel av EØS/EFTA-landenes totale bidrag er på om lag 97 %.</p>  |

**Informasjon om EØS-midlene:**  
<http://www.europaportalen.no/> eller  
<http://www.eeagrants.org/>

Det er aktører i mottakerlandene som kan søke om støtte fra EØS-midlene. Disse omfatter blant annet statlige, regionale og lokale myndigheter, privat næringsliv og frivillige organisasjoner. Norske aktører kan dra nytte av ordningene ved å inngå ulike former for samarbeid med partnere i mottakerlandene. For Romania og Bulgaria er det også etablert bilaterale ordninger. For disse bilaterale ordningene kan også norske aktører søke om støtte under forutsetning av at de har samarbeidspartnere i disse landene og at støtten kommer disse landene til gode.

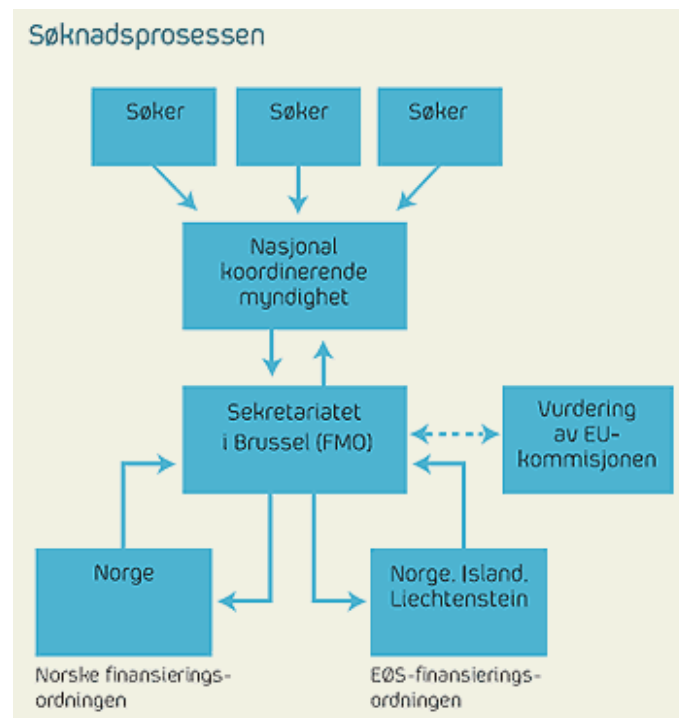
EØS-midlene gir støtte til enkeltprosjekter og programmer (grupper av prosjekter), normalt fra 250 000 euro og oppover. I tillegg opprettes det en rekke fond, blant annet stipendfond, forskningsfond og fond for frivillige organisasjoner (NGO-fond). Fondene kan gi støtte til mindre tiltak enn det som gjelder for enkeltprosjekter. Til sammen er det satt av om lag 1,4 milliarder kroner til ulike fond.

### Godkjenning og oppfølging

Søkerne sender sine prosjektforslag til en nasjonal koordinerende myndighet (Focal Point) i det aktuelle mottakerlandet. Dersom søknaden prioriteres, sendes den videre til sekretariatet i Brussel (Financial Mechanism Office). Sekretariatet foretar en grundig vurdering og kvalitetssikring av prosjektforslaget. Søknaden sendes deretter videre til beslutning.

Utenriksdepartementet beslutter om søknader under den norske finansieringsordningen skal innvilges eller ikke. En egen komité (Financial Mechanism Committee) bestående av representanter fra Norge, Island og Liechtenstein har beslutningsmyndighet for EØS-finansieringsordningen.

Mottakerlandene har selv ansvaret for å følge opp prosjekter som mottar støtte. Det skjer i regi av den nasjonale koordinerende myndigheten. EØS-reglene må overholdes ved gjennomføring av prosjekter og tiltak. Det gjelder blant annet reglene for offentlige innkjøp og statsstøtte.



Figur 2: Søknadsprosessen for EØS-midlene

EUs vekst- og sysselsettingsstrategien (Lisboa-strategien) er ikke del av EØS-avtalen, men Norge forholder seg aktivt til EUs arbeid på dette området.

### 3.3 EØS og EUs strategi for vekst og sysselsetting (Lisboa-strategien)

EUs vekst og sysselsettingsstrategi, også kjent som Lisboa-strategien, er ikke en del av EØS-avtalen. EØS/EFTA-landene deltar derfor ikke direkte i dette samarbeidet. Samtidig påvirker EUs arbeid med strategien det indre marked og dermed EØS-samarbeidet. Norge er også involvert på en rekke områder som omfattes av strategien gjennom deltakelse i EU-programmer blant annet innen innovasjon, forskning og utdanning.

Norge ønsker derfor å forholde seg aktivt til EUs arbeid med vekst- og sysselsettingsstrategien. Den gir Norge en mulighet til å sammenlikne seg med andre europeiske land på viktige politiske områder. Arbeidet er også viktig som inntak til den politiske diskusjonen i EU og gir muligheter til viktig nettverksbygging/innsikt.

Årlig kommer Norge ut med en rapport som beskriver norsk politikk på områdene som omfattes av EUs vekst- og sysselsettingsstrategi. Rapporten sammenlikner også Norge med EU-landene ved hjelp av strategiens 14 strukturindikatorer. Arbeidet med å følge strategien for vekst og sysselsetting fordrer involvering av relevante aktører innenfor et bredt spekter av fagområder. Det er Nærings- og handelsdepartementet som har ansvar for koordinering av arbeidet med oppfølging av EUs vekst- og sysselsettingsstrategi i Norge.

## Norsk tilknytning til EU utenom EØS

- [EU-samarbeid om justis- og innenrikspolitikk](#)
- [EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP](#)

EU har siden midten av 1990-tallet gradvis etablert et tett samarbeid om Justis- og innenrikspolitikk.

Maastricht-traktaten som trådte i kraft i 1993 innebar at justis- og innenrikspolitikk fikk formell status som samarbeidsområde i EU.

Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft i 1999, endret rammene for samarbeidet innen justis- og innenrikspolitikk.

Amsterdam-traktaten innebar videre at Schengen-samarbeidet ble formelt integrert i EU.

## 4 Norsk tilknytning til EU utenom EØS

### 4.1 EU-samarbeid om justis- og innenrikspolitikk

På begynnelsen av 1990-tallet eksisterte ikke justis- og innenrikspolitikk, (Justice and home affairs, JHA) som et eget politikkområde innenfor rammen av EUs traktater. Samarbeid mellom EUs medlemsland på området var begrenset til løst koordinerte mellomstatlige prosesser uten klart definerte målsetninger eller institusjonelle og rettslige rammer for å ta beslutninger. Justis- og innenrikspolitikk – formelt innført med Maastricht-traktaten og gjenstand for en omfattende utvikling siden – er i dag et sentralt politikkområde for EU. Norge er knyttet til viktige deler av EUs justis- og innenrikspolitikk gjennom flere avtaler og ordninger. Den viktigste av disse er Schengen-avtalen.

#### Maastricht-traktaten

Maastricht-traktaten som trådte i kraft i 1993 innebar at justis- og innenrikspolitikk fikk formell status som samarbeidsområde i EU (søyle 3). Samarbeidet skulle omfatte ni områder; asyl, eksternt grensekontroll, immigrasjon, kamp mot narkotika, kamp mot internasjonal svindel, sivilrettslig samarbeid, kriminalrettslig samarbeid, toll- og politisamarbeid. Det ble fastslått at samarbeidet skulle ha en mellomstatlig karakter, det vil si at vedtak skulle fattes av Rådet alene og ved enstemmighet. Kommisjonen, Europaparlamentet og EF-domstolen fikk en beskjeden rolle.

#### Amsterdam-traktaten

Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft i 1999, endret rammene for samarbeidet innen justis- og innenrikspolitikk. Spørsmål knyttet til *visum, asyl, innvandring og andre forhold knyttet til fri bevegelse av personer* ble overført fra søyle 3 til søyle 1. Det ble også innført begrensede reformer av det *politi- og strafferettslige samarbeidet*. Dette ble imidlertid værende under søyle 3 som et mellomstatlig samarbeid. Amsterdam-traktaten innebar videre at Schengen-samarbeidet ble formelt integrert i EU, dels som et felleskaplig og dels som et mellomstatlig samarbeid. Se for øvrig kapittel 9.3 for en mer detaljert oversikt over beslutningsprosedyrene innen EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid.

#### 4.1.1 Norsk tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk

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

Da Norge underskrev Schengen-avtalen med EU var det klart at Norge på et senere tidspunkt også skulle inngå en avtale med EU om deltakelse i Dublin-samarbeidet. Dublin-samarbeidet fastsetter regler for hvilket land som skal behandle en asylsøknad. Regelverket sier intet om hvem som skal få asyl. Det bestemmer Norge selv.

Norge inngikk en samarbeidsavtale med EUs politiorganisasjon, Europol, i 2001. Avtalen gir adgang til et praktisk samarbeid mellom norsk politi og Europol, blant annet gjennom utveksling av informasjon og utplassering av politisambandspersonell. En tilsvarende

Norge har et tett samarbeid med EU innen justis- og innenrikspolitikk gjennom Schengen-avtalen.

Norge ble operativt integrert i Schengen-samarbeidet i 2001.

**Comix** (forkortelse for Comité mixte) er den franske betegnelsen som brukes om fellesorganet.

avtale ble inngått med Eurojust som er EUs samarbeidsorgan for påtalemyndigheter.

Norge har også undertegnet parallellavtaler til EUs konvensjon om gjensidig bistand i straffesaker og har fremforhandlet en parallellavtale til den europeiske arrestordren som er et forenklet system for utlevering av lovbrøyttere. Begge avtaler bygger på EU-regelverket, men avtalen for arrestordren har enkelte avvikende regler. Avtalene er pr. desember 2008 ikke ratifisert.

### Schengen-avtalen

Schengen-samarbeidet innebærer at grensekontrollen mellom de deltakende EU-landene er fjernet (indre grensekontroll). Mellom de nordiske land hadde det siden midten av 1950-tallet vært en såkalt "passunion". De nordiske landene bestemte midt på 1990-tallet at de samlet ville gå inn i Schengen. Ettersom bare EU-medlemmer kunne bli part i Schengen-konvensjonen, var det nødvendig for Island og Norge å inngå en egen avtale med Schengen-landene. En slik samarbeidsavtale ble undertegnet den 19. desember 1996. Da EU bestemte å integrere Schengen-samarbeidet i EU under forhandlingene om Amsterdam-traktaten, ble det inngått en avtale mellom EU – Island og Norge, som sikret at de to landene fortsatt kunne delta i samarbeidet. Denne avtalen ble undertegnet 18. mai 1999. Norge ble operativt integrert i Schengen-samarbeidet i 2001.

Schengen-avtalen gir Norge rett og plikt til operativt å anvende hele Schengen-regelverket. Det innebærer for det første at vi anvender reglene om visumsamarbeid og regler om personkontroll ved de ytre grensene. For det annet anvendes reglene om politisamarbeid og om rettslig samarbeid i straffesaker. Disse reglene skal samlet sett utgjøre kompenserende tiltak mot de utfordringer som knytter seg til at kontrollen er opphevet ved de indre grensene.

Gjennom Schengen-avtalen deltar Norge sammen med EUs medlemsland, Kommisjonen og de andre Schengen-assosierte landene (Island, Sveits og etter hvert også Liechtenstein) i utformingen av Schengen-relevante rettsakter. Dette arbeidet foregår gjennom det såkalte Fellesorganet (Comix) – bestående av EUs råd, Kommisjonen, Norge, Island og Sveits. Gjennom Schengen-avtalen deltar Norge i tillegg i ulike ekspertgrupper og komiteer ledet av Kommisjonen.

Fellesorganets rolle er beskrevet nærmere i kapittel 5.2. Deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen er behandlet i kapittel 6.2.1. Videre er ansvar for oppfølging og forvaltningens arbeid med Schengen saker beskrevet i henholdsvis kapittel 5 og 6. Beslutningsprosessene innen EUs justis- og innenrikspolitikk har spesielle særtrekk og er forklart nærmere i kapittel 9.3.

## 4.2 EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP

Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, FUSP (Common Foreign and Security Policy, CFSP), ble etablert med Traktaten om den europeiske union, TEU, 1993. Siden da har FUSP gjennomgått en omfattende utvikling med etableringen av en felles forsvar- og sikkerhetspolitikk (European Security and Defence Policy (ESDP) som det mest sentrale. Vår tilknytning til FUSP er sterkest på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området (ESDP), der Norge deltar i ulike typer militært og sivilt samarbeid med EU. Norges formelle tilknytning til FUSP er for øvrig begrenset.

Berlin-murens fall i 1989 markerte et tidsskille for utviklingen av samarbeidet på det utenrikspolitiske området i EU.

Maastrichttraktaten etablerte utenriks- og sikkerhetspolitikk formelt som et nytt samarbeidsområde i EU.

Amsterdamtraktaten åpnet for å støtte opp under den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken med militære og sivile virkemidler.

**Petersberg-oppgavene** er en integrert del av den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken (ESDP). De er nevnt i Unionstraktatens artikkel 17 og omfatter: humanitære oppgaver og redningsoppgaver, fredsbevarende oppgaver og kampstyrkers oppgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsbevaring.

Opgavene ble fastlagt ved Petersbergerklæringen, som ble vedtatt på et møte i Ministerrådet for Den Vesteuropiske Union i juni 1992.

Koordinering av utenrikspolitiske saker har foregått i EF og EU siden 1960-tallet. Den formelle etableringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU er imidlertid av relativt ny dato. Først ved Maastricht-traktaten i 1993 ble dette formelt en del av EU-samarbeidet.

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

### Maastricht-traktaten og etablering av FUSP

*Maastricht-traktaten* medførte en vesentlig styrking av det formelle grunnlaget for EU som utenrikspolitisk aktør gjennom opprettelsen av en *felles utenriks- og sikkerhetspolitikk* (FUSP). FUSP ble riktignok basert på mellomstatlig samarbeid med vedtak basert på enstemmighet, men gikk likevel betydelig lenger enn det tidligere *Europeisk politisk samarbeid*, EPS, som begrenset seg til konsultasjoner mellom medlemslandene om utenrikspolitiske spørsmål.

### Opprettelse av ESDP (European Security and Defence Policy)

Amsterdamtraktaten åpnet for å støtte opp under den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken med militære og sivile virkemidler. ESDP (European Security and Defence Policy) ble slik etablert som en integrert del av FUSP. Amsterdam-traktaten definerte den forsvarspolitiske dimensjon i EU som humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering.

### ESDP-operasjoner

I mars 2003 innledet EU sin første militære operasjon, Concordia i Makedonia, som gjorde bruk av NATOs ressurser innen planlegging og militært materiell. I 2003 innledet EU på anmodning fra FN sin første selvstendige militære operasjon i Kongo (Artemis). Siden har EU ledet militære og sivile operasjoner på Balkan, i Afrika, Midtøsten og Asia.

### EUs sikkerhetsstrategi

I desember 2003 vedtok Det europeiske råd *den europeiske sikkerhetsstrategi*. Sikkerhetsstrategien bygger på tre elementer: *militær krisestyring, sivil krisestyring og konfliktforebygging*. Strategien vektlegger EUs ansvar for å bidra til sikkerhet og stabilitet i Europas naboland, styrke den internasjonale orden gjennom forpliktende multilateralt samarbeid og sikre en evne til å bekjempe de viktigste sikkerhetstruslene. Disse beskrives som terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, stater i oppløsning, organisert kriminalitet og etniske og regionale konflikter. Strategien har en bred tilnærming til sikkerhet og årsakene til sikkerhetstruslene, og fokuserer i stor grad på konfliktforebygging.

### Forholdet til NATO, OSSE og FN

EU har bygd opp en viss evne til å planlegge og gjennomføre operasjoner av konfliktforebyggende eller fredsbevarende art (ref. de såkalte *Petersberg-oppgavene*, se boksen til venstre), men NATO er fortsatt grunnlaget for medlemslandenes samlede forsvar. For større operasjoners vedkommende er EU dessuten helt avhengig av støtte fra NATO. I 2002 ble det opprettet et *strategisk partnerskap* med NATO som etter Nice-traktatens inngåelse også er åpent for EU-land

|  |   |
|--|---|
| Norge deltar i ulike typer militært og sivilt samarbeid med EU innen rammen av ESDP.                                       | <p>som ikke er NATO-medlemmer. EU og NATO samarbeider for å unngå overlapp og har inngått en avtale ("Berlin +"). Avtalen innebærer at EU kan trekke på NATO styrker og ressurser og utgjør også et rammeverk for konsultasjon og samarbeid mellom de to organisasjonene. EU samarbeider med OSSE innen konfliktforebygging, krisestyring, demokratisering og rehabilitering. Det europeiske råds ambisjon, men ikke forutsetning, er at EUs krisestyringsoperasjoner skal gjennomføres innenfor rammen av et FN-mandat.</p>  |
| Det er ingen EFTA-koordinering av utenrikspolitiske saker.   | <p><b>4.2.1 Norges samarbeid med EU på FUSP-området</b></p> <p>Vår praktiske tilknytning til FUSP er sterkest på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området (ESDP), der Norge deltar i ulike typer militært og sivilt samarbeid med EU. Norges politiske tilknytning til FUSP-arbeidet foregår i form av møter på politisk nivå i EUs ulike FUSP-arbeidsgrupper og ved hjelp av norsk tilslutning til EUs erklæringer, felles holdninger mv.</p> <p><b>EØS-rådets felleserklæring om politisk dialog</b></p> <p>Ordningen med politisk dialog mellom EØS/EFTA-landene og EU er forankret i en erklæring om politisk dialog vedlagt EØS-avtalen, senere konkretisert ved en felleserklæring fra EØS-rådet i 1995.</p> <p>EØS-rådets felleserklæring innebærer blant annet at det skal organiseres regelmessige møter mellom regjeringssjefene, at det skal holdes uformelle meningsutvekslinger på ministernivå ved EØS-rådsmøtene og at man etter behov skal ha møter på ekspertnivå om temaer som behandles i Rådets arbeidsgrupper. Politisk dialog på ekspert- eller embetsnivå gjennomføres i møter der representanter for EUs formannskap, Rådsekretariatet og Kommisjonen deltar. I 2007 var møtene på ekspertnivå med arbeidsgruppene for hhv. Midtøsten, Vest-Balkan, OSSE, Russland/SUS og Afrika. De tre EØS/EFTA-landene er alle representert på møtene, og gir der uttrykk for nasjonale synspunkter. Det er ingen EFTA-koordinering av utenrikspolitiske saker, og ingen rolle for EFTA-organene i politisk dialog på ekspertnivå.</p> |
| Norge blir invitert til å slutte seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer, og gjør det i om lag 90 prosent av tilfellene. | <p>Det er også utviklet en praksis med at forsvarsministeren sammen med sine motparter i andre allierte ikke-medlemsland blir invitert for egen redegjørelse etter EUs forsvarsministermøter. Dialogen innebærer også kontakt og samråd i hovedsteder i tredjeland og innenfor internasjonale organisasjoner som FN, OSSE og Europarådet. Vi slutter oss ofte til EUs "felles holdninger" og EUs innlegg i internasjonale organisasjoner. Norge blir også invitert til å slutte seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer, og gjør det i om lag 90 prosent av tilfellene.</p>   |
| Norge deltar i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner.   | <p><b>Tredjelandsordninger, Nato og Schengen som inntak til FUSP</b></p> <p>Utover EØS-rammen er Norge knyttet til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom ESDPs tredjelandsordninger og forbindelser med NATO. Når justis- og innenriks-samarbeidet i EU i økende grad sees i sammenheng med FUSP, blant annet i forhold til terrorisme, kan også Schengen-samarbeidet sies å ha blitt et norsk tilknytningspunkt til FUSP.</p> <p><b>Norges forhold til ESDP og militær og sivil krisehåndtering i EU</b></p> <p>Et viktig element i Norges forhold til EU på sikkerhets- og forsvarsområdet er vår deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner. Fra 2004 er dette regulert i en rammeavtale. Ordningene i avtalen er basert på konklusjonene fra Det europeiske råds møte i desember 2000 og den såkalte "Berlin+-avtalen mellom EU og NATO, som innebærer at tredjeland kan delta i EU-ledede operasjoner. I henhold til Berlin+ har allierte ikke-medlemmer av EU rett til å delta i</p>   |

EU-operasjoner som benytter NATOs ressurser. Det er viktig for EU å bevare sin beslutningsautonomi i samarbeidet med tredjeland. Norsk innflytelse på operasjoner vi deltar i må utøves gjennom bidragsyterkomiteene for de enkelte operasjoner. På norsk side legges det stor vekt på å få disse komiteene til å fungere som planlagt. Norge har videre en sikkerhetsavtale om utveksling av gradert informasjon med EU.

Som nevnt over, blir forsvarsministeren invitert til møter i EU-troikaformat fire ganger i året (etter EUs egne forsvarsministermøter). Under møtene med troikaen blir Norge informert og konsultert om viktige saker innenfor ESDP, og har videre mulighet til å legge frem norske synspunkter og vurderinger.

Norge vil delta i en nordisk-baltisk innsatsstyrke som står i beredskap i første halvår av 2008.

EU "Battle Groups" (innsatsstyrker) ble erklært fullt operative i januar 2007. Norge vil delta i en nordisk-baltisk innsatsstyrke som står i beredskap i første halvår av 2008. Samarbeidet med Sverige, Finland og Estland om den nordiske innsatsgruppen gir innsyn i den videre utvikling av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU.

#### **Deltakelse i Det europeiske forsvarsbyrået (EDA)**

Norges samarbeidsavtale med EDA ble inngått 7. mars 2006. Avtalen etablerer en ordning for gjensidig utveksling av informasjon, og vil gi Norge en mulighet til å fremme synspunkter på hele bredden av EDAs virksomhet. Samtidig åpner avtalen for norsk deltakelse i EDAs prosjekter og programmer. Det tas sikte på en effektiv utnyttelse av samarbeidsavtalen med EDA, ved størst mulig norsk deltakelse i relevante forskningsprogrammer og prosjekter og ved å sikre innpass for norsk forsvarsindustri.

Norge deltar i Det europeiske forsvarsbyrå, EDA siden 2006.

## Organene i EØS og Schengen

- [EØS-samarbeidet](#)
- [Organer i Schengen-samarbeidet](#)

Det institusjonelle oppsettet og prosedyrene for EØS-avtalen og Schengen-avtalen er nokså forskjellige.

EØS-avtalen er en **multilateral** avtale mellom EFTA og EU. Schengen-avtalen er en **bilateral** avtale mellom Norge og EU.

Hovedprinsippet i EØS er at EFTA og EU utgjør to pilarer i samarbeidet.

**EFTA** er et frihandelsforbund der beslutninger tas ved enstemmighet mellom medlemslandene.

**EU** har bredere politiske mål og har overført beslutningsmyndighet fra medlemsstatene til EUs institusjoner. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 8 og 9.

## 5 Organene i EØS og Schengen

Det institusjonelle oppsettet og prosedyrene for EØS-avtalen og Schengen-avtalen er nokså forskjellige. EØS-avtalen er en *multilateral* avtale mellom EU og EØS/EFTA-landene, mens Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet er basert på en *bilateral* avtale mellom Norge og EU. Mens beslutningssystemet i EØS omfatter et "topilarsystem" bestående av EFTA og EU har EFTA-organene ingen rolle i Schengen-sammenheng. Island har en tilsvarende avtale om deltakelse i Schengen-samarbeidet, men det er ikke noe krav om enighet mellom Island og Norge før Schengen-relevante rettsakter innlemmes i norsk rett slik som i EØS-sammenheng. Schengen-relevante rettsakter, det vil si rettsakter innen EUs justis- og innenrikssamarbeid som berører Norge, diskuteres i et eget felles organ mellom EU, Norge og Island (Fellesorganet) før de vedtas i EU.

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

### 5.1 EØS-samarbeidet

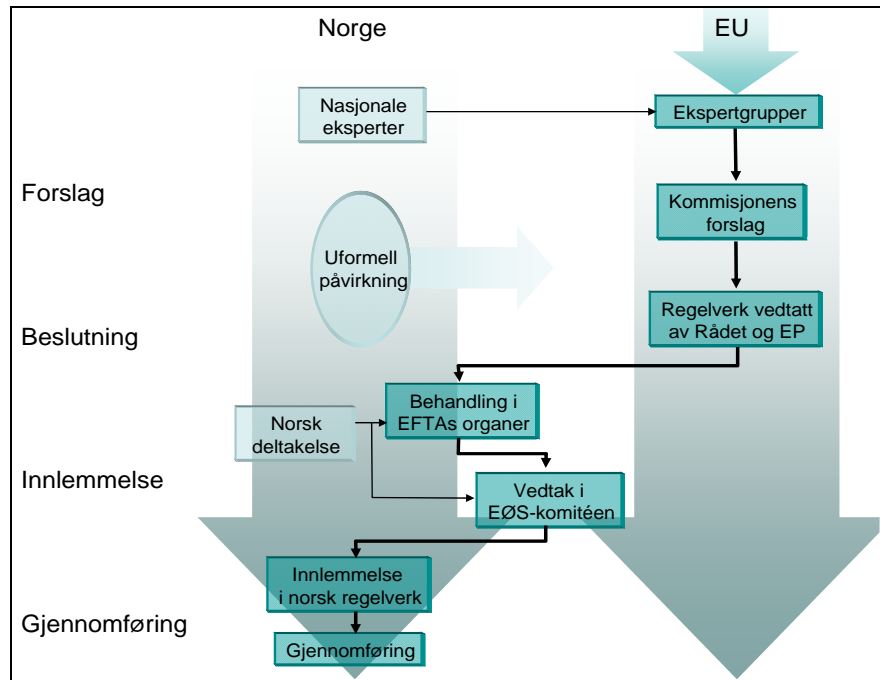
Hovedprinsippet i EØS er at EFTA og EU utgjør to pilarer i samarbeidet. Det institusjonelle rammeverket for EØS-avtalen blir derfor omtalt som et topilarsystem: De organene som er hjemlet i EUs traktater utgjør *EU-pilaren*. Organene i *EFTA-pilaren* er hjemlet i egne EFTA-avtaler. De felles EØS-organene: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

#### 5.1.1 EFTA og EU – to pilarer i EØS

EFTA og EU har ulik oppbygging og fungerer etter ulike prinsipper. EFTA-samarbeidet er basert på en tradisjonell folkerettslig avtale, hvor vedtak fattes ved enstemmighet blant medlemslandene. EU har overført beslutningsmyndighet til institusjoner som kan ta flertallsbeslutninger på mange områder. Vedtakene i Rådet og Parlamentet, Kommisjonens egne vedtak samt avgjørelser i EU-domstolen, får i tillegg direkte virkning i EU-landene (se kapittel 8 og 9).

De samme vedtakene må alltid formelt innlemmes i EØS-avtalen gjennom beslutning i EØS-komiteen før de kan få virkning i EØS/EFTA-landene.

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



Figur 3: Prosessen i EU og EØS

Figuren ovenfor illustrerer prosessen i EU og EØS fra utforming av forslag, til gjennomføring av vedtak. I forkant av dette har det som regel vært en lang utredningsfase hvor Kommisjonen har presentert grønnbøker, hvitbøker og meldinger for bred konsultasjon inkl. via internett. Det er også tett kontakt mellom Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet i denne fasen. For mer informasjon om denne fasen, vises det til kapittel 9.2.1.

### 5.1.2 De felles EØS-organene

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

#### EØS-rådet

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

EØS-rådet møtes vanligvis to ganger i året og er sammensatt av et regjeringsmedlem fra hvert EØS/EFTA-land og medlemmer av Rådet og Kommisjonen. EØS-rådsmøtene holdes i tilknytning til møtene i EUs råd (*General Affairs and External Relations Council*). Fra EU-siden møter formannskapet, det kommende formannskap og EU-kommissæren med ansvar for EØS. Møtet er todelt med en politisk dialog, et formelt EØS-rådsmøte og en orienteringsdebatt om aktuelle saker.

Formannskapet i EØS-rådet skal veksle hvert halvår. Utenriksministrene fra formannskapslandet i EØS/EFTA og formannskapslandet i EUs ministerråd har formannskapet i EØS-rådet etter tur.

**EØS-rådet** er det øverste samarbeidsorganet mellom EFTA og EU.

**EØS-komiteen** er ansvarlig for det løpende EØS-samarbeidet.

Oversikt over EØS-komiteens møter:  
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/EOS-og-EFTA/eos/aktuelt/komite.html?id=409572>

For fortløpende oversikt over beslutninger i EØS-komiteen, se:  
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/EOS-og-EFTA/eos/aktuelt/beslutninger.html?id=463406>

EØS-komiteen utarbeider statusrapporter om det løpende arbeidet, se:  
<http://www.efat.int/content/eea/institutions/eea-joint-committee>

**Parlamentarikerkomiteen for EØS** utgjør en viktig kanal til Europaparlamentet.

**Den rådgivende komité for EØS**  
 Fra Norge deltar pt. KS, NHO, HSH, LO, YS og UNIO.

## EØS-komiteen

EØS-komiteen (*EEA Joint Committee*) er ansvarlig for det løpende EØS-samarbeidet. Komiteen er hjemlet i EØS-avtalens artikler 92-94. EØS-komiteens hovedoppgave er å treffe beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. Samtidig framstår komiteen som et viktig forum for løpende dialog mellom partene i EØS. Ved uenighet om tolkning av EØS-avtalen, ulik utvikling i rettspraksis i EU og EØS og tvister om beskyttelsestiltak, vil EØS-komiteen fungere som tvisteløser.

I henhold til EØS-avtalens artikkel 93 skal EØS-komiteen bestå av representanter for avtalepartene. I praksis møter representanter på embetsnivå fra EØS/EFTA-landene (de samme som møter i EFTAs faste komité), mens tjenestemenn, som regel på direktørnivå, fra Kommisjonen representerer EU-siden. Fra Norge møter EU-ambassadøren. ESA deltar som observatør og kan ta ordet dersom det kommer opp spørsmål som berører ESAs ansvarsområde.

Beslutningene i EØS-komiteen treffes ved enighet mellom partene, altså mellom EØS/EFTA-landene og EU. Komiteen møtes vanligvis én gang i måneden i Brussel.

EØS-komiteen har i dag fem underkomiteer med arbeidsområder tilsvarende underkomiteene i EFTAs faste komité (se forklart neste side).

Når underkomiteene finner det hensiktsmessig, avholdes det felles møter mellom arbeidsgruppene under EFTAs faste komité og Kommisjonen. Det kan også etableres ad-hoc-grupper i forbindelse med behandling av enkeltsaker som ikke hører naturlig inn under en av arbeidsgruppene.

## Parlamentarikerkomiteen for EØS

Etter EØS-avtalens artikkel 95 skal Parlamentarikerkomiteen for EØS (*EEA Joint Parliamentary Committee*) "ved dialog og debatt bidra til en bedre forståelse mellom Fellesskapet og EFTA-statene" på avtalens områder. Komiteen er et rent rådgivende organ som gir uttrykk for sine synspunkter gjennom rapporter og resolusjoner. Gjennom sin deltakelse i komiteen får representantene for EØS/EFTA-landene dessuten utvidet informasjon om EU- og EØS-spørsmål og en formell kanal til Europaparlamentet.

I Parlamentarikerkomiteen møter representanter for EØS/EFTA-landenes nasjonalforsamlinger og representanter for Europaparlamentet. EFTAs delegasjon består av representantene i EFTAs parlamentarikerkomité. Komiteen møtes to ganger i året, og da gjerne i forbindelse med møtene i EØS-rådet. Fra norsk side møter de norske medlemmene av EFTAs parlamentarikerkomité.

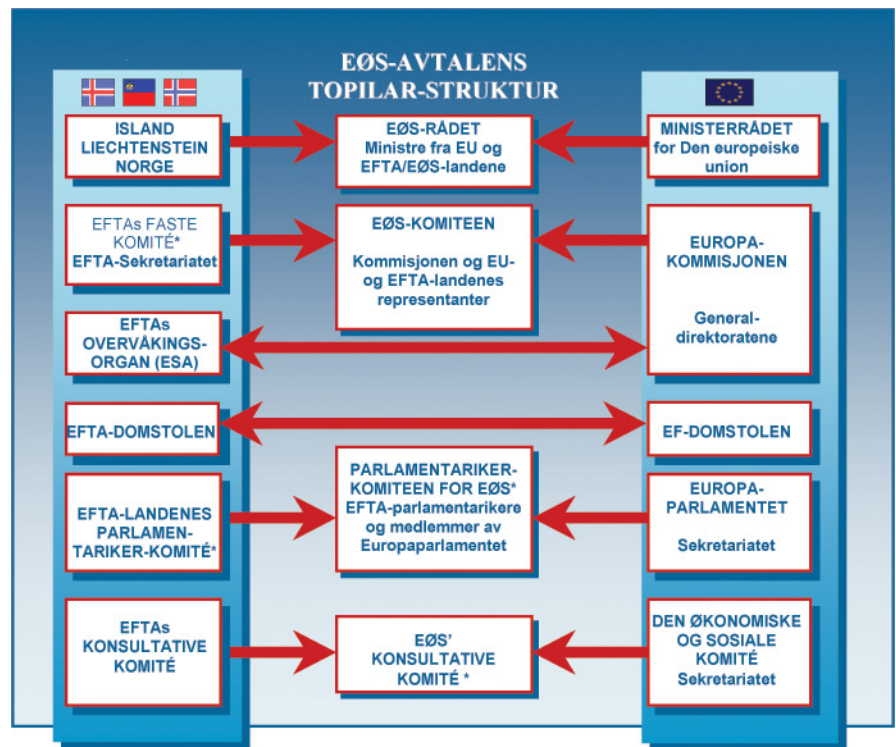
## Den rådgivende komité for EØS

Den rådgivende komité for EØS er sammensatt av representanter fra arbeidslivets parter i EØS/EFTA-landene og representanter for Den økonomiske og sosiale komité i EU. Komiteen er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 96. Den rådgivende komiteen møtes to ganger i året, og er i første rekke et organ for utveksling av informasjon og erfaringer. For partene i arbeidslivet er de felles europeiske sammenslutningene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden mer betydelige kanaler for informasjon og innflytelse.

## Voldgiftsmekanismen

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

forholdsmessigheten ved mottiltak. Hittil har ikke voldgifts-mekanismen vært benyttet.



Figur 4: Topilarsystemet i EØS

### 5.1.3 EFTAs organer

De viktigste organene i EFTA-pilaren er EFTAs faste komité, EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. I tillegg finnes det to rådgivende komiteer: EFTAs parlamentariske komité og EFTAs konsultative komité.

#### EFTAs faste komité

EFTAs faste komité (*The Standing Committee of the EFTA states*) er EFTA-pilarens organ for behandling av politisk viktige saker. Komiteens viktigste funksjon er å tjene som et samordningsorgan for EØS/EFTA-landene før møter i EØS-komiteen eller EØS-rådet. Her må EØS/EFTA-landene opptre med et felles standpunkt overfor EU. Komiteen er opprettet ved avtale om EFTA-landenes faste komité. EFTAs faste komité møtes på ambassadørnivå. Dette er de samme personene som representerer EØS/EFTA-landene i EØS-komiteen. Komiteen møtes som regel en gang i måneden (dagen før møtet i EØS-komiteen). Som for EUs Råd ledes EFTAs faste komité av et formannskap som går på omgang mellom de tre EØS/EFTA-landene.

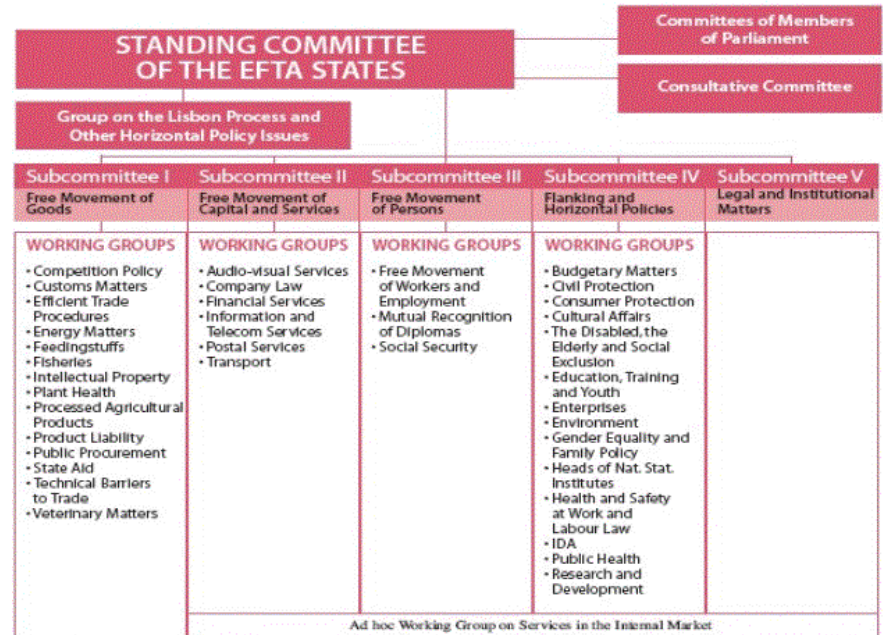
Fem underkomiteer forbereder saker som skal opp i EFTAs faste komité og EØS-komiteen. De møtes som hovedregel én gang i måneden, to uker før møtet i EØS-komiteen. Se figur neste side.

Under underkomiteene 1-4 er det etablert en rekke arbeidsgrupper. I april 2008 var det 38 arbeidsgrupper. I arbeidsgruppene skjer de faglige vurderingene av nytt regelverk. Noen av arbeidsgruppene møtes både internt for EØS/EFTA-landene og med deltakelse fra Kommisjonen, mens andre grupper bare møtes internt på EØS/EFTA-siden. Disse gruppene inviterer imidlertid ofte representanter fra Kommisjonen til å redegjøre for aktuelle saker og regelverk som er under arbeid. Her forberedes også kommentarer til nye grønbøker,

For mer informasjon om EFTA, se: <http://www.efta.int/>

hvitbøker og meddelelser fra Kommisjonen. Arbeidsgruppene ledes av en representant fra et av EØS/EFTA-landene.

Under arbeidsgruppene er også en rekke spesialiserte ekspertgrupper. For eksempel under arbeidsgruppen for tekniske handelshindringer er det hele 27 ekspertgrupper.



Figur 5: EFTAs faste komité med underkomiteer og arbeidsgrupper

### EFTA-sekretariatet

EFTA-sekretariatet har en viktig støttefunksjon for alle organer i EFTA-pilaren. EFTA-sekretariatets formelle hovedsete ligger i Genève, men arbeidet med EØS-avtalen utføres i Brussel.

EFTA-sekretariatet bistår med å klargjøre saker for behandling i EFTAs faste komité/med underkomiteer og EØS-komiteen. Sekretariatet fører en løpende oversikt over nye forslag til EØS-regelverk og holder seg kontinuerlig orientert om saker som er til behandling i EU-systemet og som vil komme til behandling i EFTAs komitéstruktur og EØS-komiteen. EFTAs komiteer har kontakt med tilsvarende grupper på de samme saksområder i Kommisjonen. Rent konkret består kontakten som oftest i at Kommisjonen inviteres til møter i EFTAs tilsvarende arbeidsgruppe.

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

### EFTAs overvåkningsorgan, ESA (EFTA Surveillance Authority)

En sentral oppgave for Kommisjonen er å påse at medlemsstatene i EU etterlever sine forpliktelser etter EU-regelverket. På samme måte har EFTAs overvåkningsorgan, ESA, ansvaret for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/EFTA-land. ESAs overnasjonale karakter medførte at EØS-avtalen måtte godkjennes med 2/3 flertall i Stortinget etter Grunnloven § 93. Når ESA fører tilsyn med EØS/EFTA-landene, anvender ESA de samme kriterier og prosedyrer som Kommisjonen. Kommisjonen skal på sin side påse at EØS-avtalen overholdes i EU-landene, og de to overvåkningsorganene skal i henhold til EØS-avtalen ha et nært

For å sikre oversikt over nytt EØS-regelverk har EFTA-sekretariatet opprettet en egen database: <http://www.efta.int/content/legal-texts/eea>

**EFTAs overvåkningsorgan (ESA)**

har ansvar for å påse at EØS/EFTA-landene etterlever sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen.

ESA ledes av et kollegium med tre medlemmer, ett fra hvert av de tre EFTA-landene i EØS. Det består av følgende personer:

- Per Sanderud (president), Norge
- Kurt Jaeger, Liechtenstein
- Kristján Andri Stefánsson, Island

**Mer informasjon om ESA:**

<http://www.eftasurv.int/>

**Avtalen om overvåkingsorganet og domstolen (ODA-avtalen)**

inneholder detaljerte regler for overvåking av avtalepartenes etterlevelse av sine forpliktelser

**Informasjon om ODA-avtalen:** <http://www.efta.int/content/legal-texts/esa-efcactourt>

På områdene offentlige anskaffelser, offentlig støtte og konkurranseregler for foretak har ESA **utvidede fullmakter**. For en nærmere redegjørelse, se Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte:

<http://www.regjeringen.no/upload/FA/AD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/stotteveilederen.pdf>

samarbeid. I motsetning til Kommisjonen som er et politisk organ med en rekke fullmakter gitt i EF-traktaten, (se kapittel 8 og 9) er ESA et rent juridisk organ.

Kjernen i ESAs virksomhet er å sørge for at EØS/EFTA-landene etterlever EØS-reglene. Kontrollen skal dekke både hvordan EØS-reglene gjennomføres i nasjonal rett, og hvordan de senere håndheves av nasjonale og lokale myndigheter. ESA ledes av et kollegium med tre medlemmer, ett fra hvert av de tre EFTA-landene i EØS. Kollegiet fatter sine vedtak med simpelt flertall. I 2007 hadde organisasjonen 60 ansatte. Arbeidsspråket er engelsk, men foretak og enkeltpersoner kan henvende seg til ESA på alle EØS-språk.

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

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

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

Når det gjelder **reglene for offentlig støtte**, skal alle tildelinger av offentlig støtte notifiseres og godkjennes av ESA før støtten utbetales, med mindre de er omfattet av et unntak. ESAs avgjørelser kan kun overprøves ved klage til EFTA-domstolen. I tillegg har ESA som oppgave å kontinuerlig granske alle eksisterende støtteordninger, og kan gripe inn mot støtteordninger som ikke lenger anses forenlig med EØS-avtalen. Dessuten kan ESA pålegge støttegiver å kreve tilbakebetalt ulovlig tildelt støtte og støtte som er brukt til andre formål enn den var godkjent for av ESA. Hensikten er å gjenopprette situasjonen på markedet slik den ville være uten den ulovlige støtten. Slike vedtak rettes mot nasjonale myndigheter, men tilbakebetalingskrav har direkte betydning overfor de bedrifter støtten gjelder.

**Konkurransereglene** skal sikre effektiv konkurranse mellom foretak i EØS-området. Avtalen forbyr konkurransebegrensende adferd (art. 53 og 54) og fastsetter kontroll med foretakssammenslutninger (art. 57). I motsetning til de øvrige områdene i EØS-avtalen legger konkurransereglene rettigheter og plikter direkte på foretakene, og håndheves av overvåkningsorganene overfor foretakene. ESA deler kompetansen til å håndheve konkurransereglene med Kommisjonen,

**Kompetansefordelingsreglene** baserer seg i hovedsak på hvor virkningen av den konkurransebegrensende handlingen finner sted, og ikke hvor foretakene er lokalisert. Dette innebærer at ESA er kompetent til å håndheve konkurransereglene overfor foretak i EU, og Kommisjonen overfor foretak i EFTA-pilaren.

etter saksfordelingsreglene i art. 56 og 57. Overvåkningsorganene samarbeider om håndhevingen i såkalte "samarbeidssaker", og bistås av nasjonale konkurransemyndigheter. Kompetansefordelingsreglene baserer seg i hovedsak på hvor virkningen av den konkurransebegrensende handlingen finner sted, og ikke hvor foretakene er lokalisert. Dette innebærer at ESA er kompetent til å håndheve konkurransereglene overfor foretak i EU, og Kommisjonen overfor foretak i EØS/EFTA-landene.

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

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

**EFTA-domstolen** har samme type funksjoner overfor EØS/EFTA-landene som EF-domstolen har overfor EU-landene.

### **EFTA-domstolen - organisering og rolle**

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

**EFTA-domstolen** består av tre dommere, en fra hvert EØS/EFTA-land.

Dommerne utpekes av de respektive lands regjeringer for en periode på seks år. Dommerne skal ha sin lojalitet til EØS-avtalen, og uavhengigheten av hjemlandets interesser skal være uomtvistelig.

#### **Dommere pr. 2008:**

- **Carl Baudenbacher** (president), Liechtenstein
- **Thorgeir Örlygsson** (Island)
- **Henrik Bull** (Norge)

EFTA-domstolen ligger i Luxembourg. For mer informasjon, se: <http://www.eftacourt.lu>

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

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

#### **1) Søksmål som ESA reiser mot ett eller flere EØS/EFTA-land**

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

#### **2) Ugyldighetssøksmål**

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

#### **3) Prejudisielle saker**

I tillegg til at ESA, EØS/EFTA-landene eller individer kan bringe saker inn for EFTA-domstolen, kan spørsmålet om tolkningen av EØS-avtalen også reises for en nasjonal domstol. Den nasjonale domstolen kan be om EFTA-domstolens fortolkning av en bestemmelse i EØS-avtalen. EFTA-domstolen avgir da en

**Når det gjelder EØS-retten,** er EFTA-domstolens avgjørelser bindende for Norge i saker om staten har brutt sine avtaleforpliktelser.

EFTA-domstolens rådgivende uttalelser er ikke formelt bindende. Likevel tilsier tungtveiende grunner at nasjonale domstoler bør være tilbakeholdne med å fravike dem.

EFTA-domstolen har uttalt at EØS-avtalen innebærer at staten kan komme i en situasjon med erstatningsansvar overfor personer og foretak som ikke får sine rettigheter etter EØS-reglene, dersom disse ikke er rettmessig gjennomført etter avtaleverket. Det er imidlertid forholdsvis strenge vilkår for slikt erstatningsansvar for staten.

EØS-arbeidet skjer parallelt på nasjonalt plan og på EFTA-nivå og det er viktig med god samordning.

rådgivende uttalelse. Denne uttalelsen er ikke rettslig bindende for den nasjonale domstolen, slik som EF-domstolens prejudisielle avgjørelser. Denne forskjellen behøver imidlertid ikke være så stor i praksis fordi en må regne med at en nasjonal domstol som har reist spørsmål, vil rette seg etter svaret.

### **EFTAs parlamentarisk komité**

Det er inngått en egen EFTA-avtale om opprettelse av en parlamentarisk komité for EFTA (se St.prp. nr. 129 (1991-92) Avtale om EØS/EFTA-landenes parlamentarisk komité). I komiteen møter tolv parlamentarikere (seks fra Norge, fire fra Island og to fra Liechtenstein.) I tillegg møter en observatør fra Sveits.) Komiteen har rådgivende funksjoner i EFTA-pilaren. Fra norsk side er det de samme parlamentsmedlemmene som møtes i EFTAs parlamentarisk komité og i Parlamentarisk komiteen for EØS.

### **EFTAs konsultative komité**

EFTA-pilaren har også en rådgivende komité der partene i arbeidslivet gir råd om utviklingen av EFTA-samarbeidet. NHO, HSH, LO, KS, YS og UNIO er representert på norsk side.

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

### **EFTA-forum for lokalt og regionalt folkevalgte**

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

Kommunesektoren har imidlertid gjennom sin deltakelse i europeiske interesseorganisasjoner, hvor flere norske lokal- og regionalpolitikere innehar ledende posisjoner, tilgang til viktige kanaler for å hente informasjon og muligheter til å påvirke EUs politikk. Dette gir innflytelse utover de formelle kanalene EØS-avtalen gir. Samtidig har det vært et behov for en bredere involvering av det lokale- og regionale nivå i Norge i EØS-sammenheng. På denne bakgrunn besluttet EFTAs ministermøte i Lugano 30. juni 2008 å opprette et EFTA forum for lokalt og regionalt folkevalgte. Forumet skal gjennom jevnlig møter og utarbeiding av rapporter, erklæringer m.v. behandle EFTA/EØS-saker av felles interesse samt kunne føre en dialog med EUs Regionkomité.

### 5.1.4 EØS-arbeidet på EFTA-siden

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

#### Trinn 1 – Forberedende fase (prepipeline acquis)

Forslag til nytt regelverk blir gjerne kalt prepipeline acquis. Det er viktig at regelverk i forberedelsesfasen blir fulgt nøye opp nasjonalt og av de relevante arbeids- og ekspertgruppene i EFTA. Vi går nærmere inn på det norske arbeidet i den forberedende fasen i kapittel 6.

#### Trinn 2 – Beslutningsfasen i EU (pipeline acquis)

Andre fase begynner når Kommisjonen første gang oversender forslag til Rådet og Parlamentet (behandles i kapittel 8). Generaldirektorat for eksterne forbindelser (DG RELEX) er ansvarlig for samordning av EØS-saker fra Kommisjonens side. I prinsippet skal EØS-avtalen sikre at EØS/EFTA-landene får tilsendt alle forslag til EØS-relevante rettsakter samtidig som disse oversendes EUs Råd, ref. artikkel 99(2).

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

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

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

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

Spørsmålet om en rettsakt skal innlemmes i EØS-avtalen er i siste instans en politisk avgjørelse av om rettsakten, med eventuelle tilpasninger, etter sitt innhold er akseptabel. Forut for avgjørelsen vil det være foretatt en avklaring av hvorvidt rettsakten er EØS-relevant. UDs rettsavdeling har utarbeidet et notat som nærmere drøfter de objektive kriteriene for den forutgående vurdering av EØS-relevans, se vedlegg 7.

Etter EFTA-sekretariatets henvendelse skal arbeidsgruppen/ ekspertgruppen gi tilbakemelding innen 2-4 uker for kurante saker (ofte kommisjonsrettsakter), ellers er fristen 5-8 uker. Med utgangspunkt i opplysningene fra arbeidsgruppen utarbeider EFTA-sekretariatet et utkast til beslutning i EØS-komiteen. Dette oversendes den relevante arbeidsgruppen i EFTA for godkjenning, og deretter blir det oversendt den relevante underkomiteen i EFTA. Godkjenning i

Fellesorganet drøfter alle Schengen-relevante spørsmål men har ingen beslutningsmyndighet.

underkomiteen av et beslutningsutkast skal skje innen 12 uker etter sekretariatets opprinnelige henvendelse til arbeids- og ekspertgruppene.

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

Etter godkjenning i underkomiteen i EFTA oversendes utkastet til beslutning til intern behandling i Kommisjonen, hvor det blant annet blir vurdert av Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal service) og berørte generaldirektorater. Om nødvendig, blir beslutningsutkastet behandlet i Rådet og Europaparlamentet.

Kommisjonen har mandat til å akseptere "tekniske tilpasninger" i utkastet til EØS-komitebeslutning. Dersom det fra EØS/EFTA-siden kreves ytterligere tilpasninger, eller saken har budsjettmessige konsekvenser for EØS-budsjettet, må saken legges fram for Rådet (og Rådets EFTA-gruppe).

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

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

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

## **5.2 Organer i Schengen-samarbeidet**

Gjennom Schengen-avtalen deltar Norge både i arbeidet i ekspertgrupper og komitologikomiteer under Kommisjonen.

I motsetning til EØS-avtalen, gir imidlertid Schengen-avtalen også tilgang til deltakelse i Rådets drøftelser av rettsakter. Etter at Schengen-samarbeidet ble integrert i EU med Amsterdam-traktaten i 1999, inngikk Norge og Island en avtale med EU. Avtalen innebærer at de to landene er "assosiert med EUs virksomhet på Schengen-området." Schengen-avtalen sikrer at norske eksperter deltar i utformingen av Schengen-relevante rettsakter. Dette arbeidet skjer i Fellesorganet (Mixed Committee, Comix), som setter sine møter på minister-, ambassadør-, embets- og saksbehandlernivå. Fellesorganet består av EUs medlemsland, Kommisjonen samt de Schengen-assosierte landene (Island, Norge, Sveits og etterhvert også Liechtenstein). Fellesorganet drøfter alle Schengen-relevante spørsmål.

Fellesorganet har ingen beslutningsmyndighet. Det er Rådet som fatter vedtak, eventuelt sammen med Europaparlamentet i saker som vedtas etter medbestemmelsesprosedyren. Norge – og de andre Schengen-assosierte landene – har talerett i Fellesorganet. Landene har ikke forslagsrett (forslag til nye rettsakter), dog kan de assosierte landene foreslå tekstendringer til fremlagte forslag. Schengen-avtalen betyr at norske eksperter deltar i en rekke arbeidsgrupper. Rådets arbeidsgrupper på justis- og innenriksfeltet settes i Fellesorgan-format når de skal diskutere Schengen-relevante spørsmål. Det finnes om lag 20 arbeidsgrupper i Rådet som behandler justis- og innenrikspolitik.

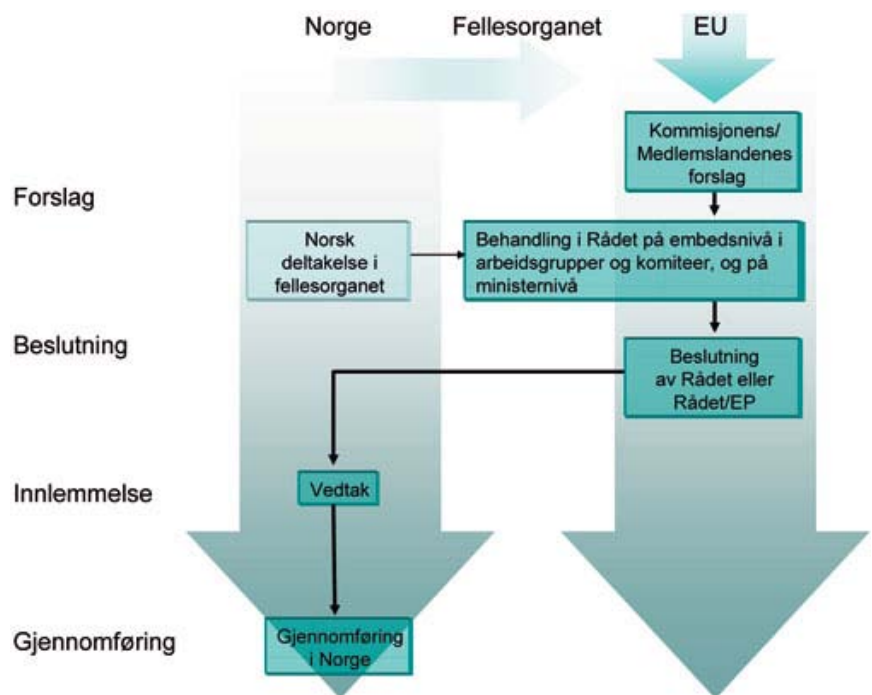
Sentralt for å forstå norsk deltakelse i Fellesorganet er begrepet "Schengen-relevant".

Norske eksperter møter i mange av disse gruppene når de settes i Fellesorgan-format for å diskutere grensekontroll, visum, illegal innvandring, Schengen-informasjonsystem (SIS) og til en viss grad også politi- og strafferettslig samarbeid.

Sentralt for å forstå norsk deltakelse i Fellesorganet er begrepet "Schengen-relevant". Når Kommisjonen eller et medlemsland legger frem et forslag til rettsakt på justis- og innenriksområdet må en ta stilling til om forslaget er "Schengen-relevant". Det vil si at forslaget er en videreutvikling av Schengen-regelverket, og omfatter felt som dekkes av Schengen-avtalen mellom Norge og EU. Dersom forslaget er Schengen-relevant vil norske eksperter delta i diskusjonen av rettsakten. Den vedtatte rettsakten vil også få anvendelse i Norge dersom norske myndigheter godtar rettsaktens innhold. Norge blir ikke bundet av Rådets vedtak, men skal på selvstendig grunnlag ta stilling til om innholdet i en ny Schengen-rettsakt kan godtas og innarbeides i norsk rett.

Erfaring med Schengen-arbeidet understreker viktigheten av en effektiv koordinering av arbeidet med å formulere norske posisjoner så snart EU legger fram forslag som berører Norge.

I all hovedsak er Norge og EU enige om hvilke rettsakter som skal anses som Schengen-relevante. Det har imidlertid forekommet at Norge og EU har hatt ulikt syn. Dette gjelder særlig ved videreutvikling av EUs politi- og strafferettslig samarbeid. EU har i disse tilfellene tolket Schengen-avtalen snevrere enn norske myndigheter hadde ønsket. En overordnet målsetning for arbeidet med Schengen saker er å ivareta norske interesser i forhandlingene om nytt regelverk og ordninger på en tydelig måte. Erfaring med Schengen-arbeidet understreker viktigheten av en effektiv koordinering av arbeidet med å formulere norske posisjoner så snart EU legger fram forslag som berører Norge. Det er nødvendig å ha god kunnskap om EUs prioriteringer på hele det justis- og innenrikspolitiske området. EU ser i økende grad sine virkemidler i sammenheng. Det kan føre til større utfordringer når det gjelder å avgjøre hvilke instrumenter og tiltak som er helt eller delvis Schengen-relevante.



Figur 6: Prosedyrer og påvirkningsmuligheter i Schengen-relevante saker. Kilde: St.meld.nr.23 (2005-2006) Om gjennomføring av europapolitikken

## Norske myndigheters arbeid overfor EU

- [Ansvarsdeling og samordningsorganer](#)
- [Norsk handlingsrom og muligheter i forhold til EU](#)
- [De ulike aktørene på norsk side](#)
- [Bruk av formelle kanaler inn mot EU](#)
- [Bruk av uformelle kanaler](#)
- [Kontakten med Stortinget i den forberedende fasen](#)

Det er utarbeidet retningslinjer for myndighetenes arbeid med EU/EØS-saker. Retningslinjene er i sin helhet gjengitt som vedlegg til håndboken.

Ansvarsdeling og organisering av arbeidet med EØS og Schengen bygger på de samme prinsippene, mens rutiner og prosedyrer for arbeidet med regelverk er ulike.

Koordineringsutvalget for EØS skal samordne sentralforvaltningens arbeid med EØS-avtalen.

# 6 Norske myndigheters arbeid overfor EU

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

## 6.1 Ansvarsdeling og samordningsorganer

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

Ansvarsdeling og organisering av arbeidet med EØS og Schengen bygger på de samme prinsippene, mens rutiner og prosedyrer for arbeidet med regelverk er ulike. Nedenfor gjennomgås de felles prinsippene for organisering. Prosedyrer knyttet til gjennomføring av EØS og Schengen-rettsakter er beskrevet i kapittel 7. Retningslinjene er i sin helhet gjengitt som vedlegg til håndboken (vedlegg 1).

### Ansvarsdeling og organisering av arbeidet med EU/EØS-saker

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

#### 6.1.1 Politisk samordning i regjeringen

I sentrale politiske spørsmål skal norske holdninger forankres i regjeringen.

#### 6.1.2 Koordineringsutvalg

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

#### Koordineringsutvalget for EØS

Koordineringsutvalget for EØS skal samordne sentralforvaltningens arbeid med EØS-avtalen. Utvalget møtes vanligvis én uke før møtene i

|   |   |
|---|---|
| Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker er en parallell til Koordineringsutvalget for EØS-saker.  | <p>EØS-komiteen i Brussel. I tillegg fungerer utvalget som et viktig informasjonsforum for EØS-arbeidet i Norge. UD har ledelse og sekretariatsansvar for koordineringsutvalget. Alle departementer og Statsministerens kontor møter med en representant i utvalget.</p> <p><b>Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker</b></p> <p>Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker er en parallell til Koordineringsutvalget for EØS-saker. Hovedansvaret for oppfølging av Schengen-saker er delt mellom tre departementer. <i>Justis- og politi-departementet</i> har særlig ansvar for de deler av Schengen-regelverket som gjelder politisamarbeid og gjensidig bistand i straffesaker (søyle 3-saker) samt hovedansvaret for Schengen informasjonssystem (SIS). <i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> har særlig ansvar for de deler av samarbeidet som gjelder innvandringspolitikk og visumsamarbeid (søyle 1-saker). Mellom de to departementene er det et overlappende ansvar blant annet for regelverk om grensekontroll. <i>Utenriksdepartementet</i> har et særlig ansvar for å koordinere norske synspunkter som fremmes i EUs organer, herunder i fellesorganet for Schengen-saker og for å fremme saker som gjelder norsk godkjenning av EUs vedtak på Schengen-området.</p> |
| Spesialutvalgenes rolle og organisering er utførlig beskrevet i retningslinjene for EØS og Schengen-arbeidet. | <p><b>6.1.3 Spesialutvalg</b></p> <p>Spesialutvalgene skal ivareta behovet for samordning mellom departementene i saker som berører flere departementer. Ledelse og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departementet som har forvaltningsmessig hovedansvar. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i alle utvalgene. EØS- og Schengen-relevante forslag som er under forberedelse i EU skal vurderes og følges opp i utvalgene.</p>  |
| Se vedlegg 9 for en oversikt over spesialutvalgene, med utvalgsledelse og medlemmer.                          | <p>Spesialutvalgene møter etter den rytme som er nødvendig for å kunne vurdere å fremme norske posisjoner til forslag som er under arbeid, eller er fremsatt i EU, og til vedtatte rettsakter. Det fagansvarlige departement skal ved hjelp av spesialutvalgene sikre at alle sider vedrørende en sak blir belyst.</p>  |
| Det er utformet detaljerte prosedyrer for skriving av EØS – og Schengen-notater, se også vedlegg 1.           | <p>Det er viktig å understreke at møtene i spesialutvalgene ikke er ment å erstatte nødvendig løpende kontakt/samordning mellom departementene i EU/EØS-sammenheng.</p> <p><b>6.1.4 Skriving av EØS-notat og Schengen-notat</b></p> <p>Alle forslag til nye EU-rettsakter som er under forberedelse i EU og som er EØS- eller Schengen-relevante, skal omtales i EØS-notater eller Schengen-notater. Dette fremgår av retningslinjene for arbeidet med EØS- og Schengen-saker. Dokumentene skal utarbeides på et tidligst mulig tidspunkt i den forberedende fasen, og oppdateres kontinuerlig i samråd med relevante spesialutvalg.</p>  |
|   | <p><b>! Viktig</b></p> <p><b>EØS-notat og Schengen-notat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Skal være strategiske verktøy for arbeid overfor EU</li> <li>▪ Samler løpende informasjon om utvikling og status i beslutningsprosessen i EU</li> <li>▪ Skal inneholde norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge</li> <li>▪ Skriving skal starte så tidlig som mulig i den forberedende fasen og oppdateres underveis</li> </ul> <p><b>For eksempel på EØS- og Schengen-notater se vedlegg 2 og 3</b></p>  |

**EØS-notatene skal opprettes i EØS-notatbasen:**

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen.html?id=522696&epslanguage=NO>

**6.1.5 Særlig om ansvarsdeling på FUSP-området**

Organiseringen av samarbeidet med EU på FUSP-området er noe enklere enn på EØS og justis- og innenriksområdet. Mens Utenriksdepartementet innen EØS og Schengen i stor grad har en koordineringsrolle overfor berørte fagdepartementer, har det selv i stor grad fagansvar og konstitusjonelt ansvar på de fleste områder som berøres av FUSP. En annen viktig forskjell fra EØS og justis- og innenriksområdet er at FUSP er et mellomstatlig samarbeid uten harmonisering av nasjonal lovgivning som samarbeidsmetode. Færre involverte aktører og mindre formaliserte prosedyrer for nasjonal oppfølging gjør at arbeidet med FUSP krever mindre koordinering på tvers i forvaltningen. Det er imidlertid tette koblinger til Forsvarsdepartementets og Justisdepartementets fagområder og dermed et behov for god samordning med disse departementene.

**6.2 Norsk handlingsrom og muligheter i forhold til EU**

EØS-avtalen, og etter hvert også Schengen-avtalen, har medført store utfordringer for forvaltningen. Utformingen av politikk og regelverk innenfor mange tradisjonelt "innenrikspolitiske" saksområder skjer nå i stor grad skjer i regi av EU. EØS- og Schengen-avtalene innebærer derfor en spesiell type internasjonalisering som berører grensene mellom utenriks- og innenrikspolitikk i langt større grad enn tradisjonelt internasjonalt samarbeid. Mens det innen tradisjonelt (mellomstatlig) internasjonalt samarbeid kan være tilstrekkelig at nasjonal lovgivning og praksis ikke er i direkte motstrid med internasjonale konvensjoner og avtaler som inngås, innebærer EØS- og Schengen-avtalene en forpliktelse til aktiv innarbeiding av EUs regelverk i nasjonal lovgivning.

**Fokus har vært på gjennomføring av forpliktelsene**

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

Regjeringens europamelding fra 2006 og Utenrikskomiteens innstilling fra våren 2007 innebærer at ambisjonsnivået økes ved å fokusere mer på betydningen av tidlig og strategisk innsats for å medvirke i utformingen av EØS- og Schengen-relevant politikk og regelverk.

**Hvorfor tidlig innsats er viktig**

Erfaringer med EØS- og Schengen-avtalene viser at på saksområder hvor vi har kompetanse og viktige erfaringer, blir våre bidrag inkludert i prosessen med utforming av nye forslag. Det har videre vist seg at Norge kan påvirke utformingen av regelverket i samsvar med norske syn og vurderinger. En forutsetning for dette er å få til dialog med medlemsland med sammenfallende interesser, og ikke minst starte innsatsen på et tidlig tidspunkt i den forberedende fasen.

Tidlig innsats gjør det mulig å ta høyde for kommende initiativer fra

EØS-avtalen, og etter hvert også Schengen-avtalen har medført store utfordringer for forvaltningen.

Regjeringens europamelding fra 2006 og Utenrikskomiteens innstilling fra våren 2007 innebærer at ambisjonsnivået økes.

Erfaringer med EØS- og Schengen-avtalene viser at på saksområder hvor vi har kompetanse og viktige erfaringer, blir våre bidrag inkludert i prosessen med utforming av nye forslag.

Tidlig innsats gjør det mulig å ta høyde for kommende initiativer fra EU samt gjøre det lettere å forstå intensjonene bak EUs regelverk

EU-delegasjonen har en sentral rolle i å formidle norske synspunkter overfor EUs institusjoner.

Spesialutsendingene (fagrådene) har en viktig oppgave som det enkelte departements forlengede arm i Brussel.

EU i den langsiktige politikktutforming i departementene. Tidlig innsats vil også gjøre det lettere å forstå intensjonene bak EUs regelverk og dermed vurdere hvilke muligheter og begrensninger som finnes når det gjelder praktisering på nasjonalt nivå.

### **Foreta en prioritering av saker/områder og lage realistiske målsetninger**

Departementene bør ha som målsetning å påvirke EU der det er mulig og hensiktsmessig. Mulighetene er størst i saker hvor det politiske konfliktnivået i EU er lavt og EUs interesser er sammenfallende med Norges. Der dette ikke er tilfelle vil det være mer krevende å vinne fram med norske synspunkter.

### **Utfordringer knyttet til EUs bruk av sektorovergrepene "pakker"**

De siste årene har EU i økende grad lagt fram sektorovergrepene strategier og lovgivningspakker som skaper helt spesielle utfordringer for Norge. Eksempler er blåboken om maritim politikk, Energi- og klimapakken, Migrasjonspakken og Sosial agenda. Formelt vil Norge, gjennom EØS- og Schengen-avtalene, vanligvis bare berøres av deler av slike bredere "pakker". Allikevel er det ønskelig fra norsk side å forholde seg aktivt til hele bredden i politikken, jfr. St. meld. nr. 23. Utfordringene med å bli enig om EØS-relevans må derfor ikke forhindre at det tas stilling til det politiske innholdet i sakene. EU-delegasjonen har som målsetning å engasjere alle berørte departementer i en tidlig fase slik at norske posisjoner kan utformes tidlig nok til at de kan brukes i arbeidet over Rådet og Parlamentet. I denne forbindelse er det viktig at departementene sørger for tilstrekkelig politisk forankring gjennom tidlig behandling i regjering og orienteringer for Stortingets europautvalg.

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

## **6.3 De ulike aktørene på norsk side**

### **6.3.1 Norges delegasjon til EU**

EU-delegasjonen har en sentral rolle i å formidle norske synspunkter overfor EUs institusjoner. Delegasjonens oppgave er å representere regjeringen overfor EU på alle EU-relaterte områder som berører Norge. Staben ved delegasjonen er rekruttert fra UD og fagdepartementene. Spesialutsendingene (fagrådene) ved EU-delegasjonen er ansatt av Utenriksdepartementet og er under EU-ambassadørens instruksjonsmyndighet. Spesialutsendingene har imidlertid en viktig oppgave som det enkelte departements forlengede arm i Brussel. Deres viktigste funksjon er å følge med i den politiske utviklingen i EU på sitt fagområde, analysere situasjonen og holde sitt departement og UD fortløpende oppdatert.

Det er viktig at hjemmedepartementet er tydelig i forhold til forventninger til fagråden og at fagrådets virksomhet forankres i departementets arbeid og prioriteringer. Med sin tilstedeværelse i Brussel og tilgang til nettverk/informasjon er det særlig viktig at fagrådene trekkes inn i arbeidet opp mot EU i den forberedende fasen.

Det er også viktig med gode rutiner for kommunikasjon mellom fagrådene og komitédeltakere og mellom fagrådene og norske

**EU-delegasjonen bruker** nyhetsbrev, Internett, briefinger og åpne møter for å spre informasjon om EU og styrke dialogen med publikum.

EU-delegasjonen legger eksempelvis ofte ut oversiktsrapporter om utviklingen av EU-saker på sine hjemmesider på Internett.

**EU delegasjonens hjemmesider på Internett**

<http://www.eu-norway.org/>

Arbeidet med EU/EØS saker krever både innsikt i EUs politikk og regelverk på det enkelte fagområde og mer overordnet kunnskap om EUs institusjoner og beslutningsprosesser.

En undersøkelse fra 2008 viser at mer en 70 prosent av sakene som ble behandlet i kommune- og fylkestingsmøtene i et utvalg kommuner og fylkeskommuner var berørt av EØS-avtalen. *Lojal iverksetning eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS-avtalen.* NIBR-rapport 2008: 12.

nasjonale eksperter i Kommisjonen.

### 6.3.2 Sentralforvaltningen (hjemmeapparatet)

Det er viktig å understreke det enkelte departements selvstendige ansvar for å prioritere saker og utforme strategier for arbeid overfor EU på sine ansvarsområder. Det bærende prinsippet for organiseringen av EU/EØS-arbeidet er at det konstitusjonelle ansvaret for EU/EØS-saker ligger hos det enkelte fagdepartement/statsråd. Arbeidsprogrammene for EU/EØS og iverksettelse av Regjeringens handlingsplan for europapolitikken i St. meld. nr. 23 er basert på de vurderinger som gjøres i ansvarlige fagdepartementer. Nødvendig samordning på tvers av departementsgrensene er også et ansvar som ligger hos berørte departementer. I tillegg til å koordinere, gi råd og bidra til fremdrift, har UD et overordnet ansvar for at EØS- og Schengen-samarbeidet fungerer som fastlagt i de respektive avtalene. UD har også et ansvar for å påse at departementenes arbeid overfor EU er i tråd med prinsippene for norsk europapolitikk.

#### Utfordringer knyttet til utnyttelse av mulighetene

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

#### Utfordringer knyttet til politisk forankring av arbeidet

Hovedarenaen i EU for statsrådene/departementene i medlemslandene er Rådet. Rådets tette og forpliktende møteagenda er i stor grad styrende for deres engasjement overfor EU. Det norske hovedinntaket til EU i EØS-sammenheng er på teknisk og faglig nivå i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen. Det gjør det krevende for statsrådene å holde seg orientert eller kunne sette agendaen for EØS-arbeidet i departementet. Schengen-samarbeidet er et unntak her, og mulighetene for direkte politisk forankring av arbeidet er enklere fordi ansvarlige statsråder jevnlig møter sine EU-kolleger i fellesorganet.

### 6.3.3 Det lokale og regionale nivå

Forholdet til EU blir gjennom EØS-avtalen blir stadig viktigere for kommunene og fylkeskommunene. Regelverk som gjennomføres i norsk rett gjennom EØS-avtalen stiller til dels store krav til kommuner og fylkeskommuner. De berøres av EØS-regelverket i sine ulike roller, som myndighetsutøvere, tjenesteytere, samfunnsutviklere, innkjøpere, eiere og arbeidsgivere.

Kommunale, fylkeskommunale og interkommunale virksomheter som driver på kommersiell basis er underlagt konkurransereglene for foretak og statsstøtteregelverket. Økt bruk av ulike former for konkurranseutsetting og etablering av kommunale og interkommunale selskaper i organiseringen av kommunal tjenesteproduksjonen gjør at konkurranse- og statsstøtteregelverket stadig oftere får betydning for hvordan kommunale oppgaver kan løses. På områder som vann, avløp og avfallshåndtering, hvor kommunene har ansvar for tjenesteytingen, setter EØS-regelverket en rekke krav til beskyttelse av miljø, helse og sikkerhet. Som offentlige myndigheter må kommuner og fylkeskommuner rette seg etter regelverket for offentlige anskaffelser.

|   |  |
|---|--|
| <p>I EØS har vi et inntak til beslutningsprosessen i EU via deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen</p> | <h2>6.4 Bruk av formelle kanaler inn mot EU</h2> <p>EØS- og Schengen-avtalene omfatter ikke deltakelse i EUs beslutningsprosess. I EØS har vi imidlertid et inntak til beslutningsprosessen via deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen i den forberedende fasen. Schengen-samarbeidet gir også et viktig inntak i EUs beslutningsprosess når sakene er til behandling i Rådet gjennom deltakelse i fellesorganet. I tillegg er deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen også blitt viktig i Schengen-sammenheng.</p>   |
| <p>Schengen-samarbeidet gir et særlig viktig inntak til EUs beslutningsprosess gjennom deltakelse i fellesorganet.</p>    | <p>Muligheten for å få gjennomslag for nasjonale synspunkter er større jo tidligere man kommer inn i beslutningsprosessen. Dette gjelder ikke bare for Norge, men også for medlemslandene i EU. I den forberedende fasen av EUs beslutningsprosess er politiske posisjoner fortsatt relativt åpne, slik at påvirkningsmulighetene er større enn når sakene kommer til behandling i Rådet og Parlamentet. Det er heller ikke størrelsen på landet som er avgjørende for å få gjennomslag for sine synspunkter. Faglig gode innspill, gjerne kombinert med alliansebygging og orientert mot en "felles" løsning, gir ofte gjennomslag i EU, med andre ord – "påvirkning gjennom medvirkning". Komitédeltakelsen representerer derfor en svært viktig mulighet for Norge, og det er viktig at denne muligheten utnyttes fullt ut.</p>               |
| <p>Komitédeltakelse er sentralt for Norge, og det er viktig at denne muligheten utnyttes fullt ut.</p>                    | <h3>6.4.1 Norsk deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen</h3> <p>Norge deltar i to hovedgrupper av komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Ekspertgrupper</b> som Kommisjonen konsulterer på fritt grunnlag i arbeidet med utforming av rettsakter i den forberedende fasen. <p style="margin-left: 40px;"><i>"Straks EF-Kommisjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtalen, skal den uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter fra sakkyndige i EFs medlemsstater når den utarbeider sine forslag."</i> (EØS-avtalen, artikkel 99.1).</p> </li> </ol>   |
| <p>Kommisjonen konsulterer eksperter, berørte parter og andre på fritt grunnlag i den forberedende fasen.</p>             | <p>Deltakelse i ekspertgruppene gir tilgang til viktig informasjon fra Kommisjonen. Ikke minst gir deltakelsen i den forberedende fasen muligheter til å klargjøre og kommunisere synspunkter på et tidlig stadium.</p> <p>Det er for øvrig ikke noe absolutt krav at Kommisjonen i alle saker skal innhente bistand fra ekspertgrupper. Kommisjonen står som nevnt fritt til å vurdere dette. I tilfelle dette ikke blir gjort, er det heller ikke mulig for EØS/EFTA-eksperter å bli involvert. Et viktig eksempel var arbeidet med forslag til tjenstedirektiv. Det første forslaget til tjenstedirektiv ble utarbeidet uten at Kommisjonen opprettet en ekstern ekspertgruppe til å bistå i arbeidet. Først like før fremleggelsen av forslaget i Kollegiet i 2003 opprettet Kommisjonen en arbeidsgruppe. Norge ved NHD deltok i denne.</p> |
| <p>Komitologikomiteene har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Norge har derfor kun observatørstatus.</p>          | <ol style="list-style-type: none"> <li>2. <b>Komitologikomiteer.</b> Dette er komiteer som assisterer Kommisjonen i arbeidet med å lage gjennomføringsbestemmelser (utfyllende regelverk). <p style="margin-left: 40px;"><i>"EF-Kommisjonen skal sikre sakkyndige fra EFTA-statene en bredest mulig deltakelse, alt etter hvilket område det gjelder, i det forberedende stadium for å utarbeide utkast til tiltak som senere skal forelegges de komiteene som bistår Kommisjonen i utøvelsen av dens</i></p> </li> </ol>  |

*myndighet. I denne forbindelse skal Kommisjonen når den utarbeider utkast til tiltak, rådspørre sakkyndige fra EFTA-statene på samme måte som den rådspør sakkyndige fra EUs medlemsstater" (EØS-avtalen, artikkel 100.1).*

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

Det kan i praksis være vanskelig å skille mellom ekspertgrupper og komitologikomiteer.

### **Deltakelse i ekspertgrupper og komiteer på Schengen-området**

Da Norge sammen med Island inngikk en avtale med EU om tilslutning til Schengen-samarbeidet, fant det sted en brevveksling. Brevvekslingen utgjør det formelle grunnlaget for norsk deltakelse i Kommisjonens arbeidsgrupper og ekspertkomiteer som behandler Schengen-relevante spørsmål.

For oversikt over ekspertgrupper og komiteer med norsk deltakelse ordnet etter spesialutvalg, se <http://www.europaportalen.no/>

Det kan i praksis være vanskelig å skille mellom ekspertgrupper og komitologikomiteer. Komitologikomiteer brukes nemlig av Kommisjonen også til mer ad-hoc-preget konsultasjon i forbindelse med drøfting av ideer til, og utforming av, nye forslag. Det er for eksempel vanlig at en møteagenda er delt i to der komitologipunktene utgjør en egen bolk. Se avsnitt 9.2 5. for en nærmere gjennomgang av delegert gjennomføringsmyndighet til Kommisjonen og komitologi.

Fra høsten 2008 er informasjon om saker som legges inn i EØS-notatbasen offentlig tilgjengelig.

Komitésystemet til dels uoversiktlig. Det skyldes en innviklet struktur med hovedkomiteer og underkomiteer, der samme komité kan ha ulike funksjoner ( det vil si både være ekspertgruppe som konsulteres på fritt grunnlag og inneha komitologifunksjoner).

### **Artikkel i EØS-avtalen som hjemler deltakelse**

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

For praktiske tips for deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen, se vedlegg 4.

### **Komitédeltakelse er vårt viktigste inntak til EUs beslutningsprosess**

Retten til deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen representerer det eneste formelle og dermed det viktigste inntaket til EUs beslutningsprosess for Norge. En generell erfaring er at norske bidrag i ekspertgrupper og komiteer blir godt mottatt, spesielt på områder der Norge har faglig tyngde og bevisst søker å se problemstillingene i et større europeisk perspektiv.

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

EU/EØS berører ikke bare sentralforvaltningen men også i høy grad det lokale og regionale styringsnivået. For informasjon om konsekvenser av EØS for lokale myndigheter, se: <http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=29539>

### **Kontakt med lokale og regionale myndigheter**

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

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

### **Kontakt med berørte parter og publikum i den forberedende fasen**

Retningslinjene for forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker understreker at grønnbøker og hvitbøker fra Kommisjonen, samt andre viktige dokumenter om nye initiativer, som hovedregel bør sendes på høring. Videre heter det at berørte parter i Norge bør gis anledning til å komme med synspunkter også på utkast til forslag fra Kommisjonen som berører sentrale norske interesser.

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

Ved siden av tradisjonelle skriftlige høringer benyttes høringsmøter, kontaktgrupper, forbrukerpaneler, diskusjoner i ulike fora, utlegging på Internett og Internetthøringer. Fra høsten 2008 vil informasjon om saker som legges inn i EØS-notatbasen være offentlig tilgjengelig.

### **6.4.2 Norsk deltakelse i fellesorganet i Schengen-sammenheng**

Deltakelse i fellesorganet er den viktigste formelle kanalen for norsk arbeid overfor EU i Schengen-sammenheng. Arbeidet i fellesorganet skjer på arbeidsgruppenivå, høyere embetsmannsnivå, ambassadørnivå og ministernivå. I praksis skjer møtene i fellesorganet ved at de assosierte Schengen-landene deltar i EUs møter når Schengen-relevante rettsakter diskuteres. Også når saken behandles i fellesorganet, er det viktig å være tidlig ute med å definere norske synspunkter. Dersom norske representanter har deltatt i ekspertgrupper som ledd i Kommisjonens forberedelser av forslag vil man kunne videreføre synspunkter under behandlingen i fellesorganet. Fellesorganets rolle og norsk deltakelse er behandlet nærmere i kapittel 5.2.

### **6.4.3 Norsk deltakelse i EUs programmer**

Norges deltakelse i EUs programmer og andre aktiviteter på områder som ikke er knyttet til regelverket for de fire friheter og EUs konkurransebestemmelser, er hjemlet i EØS-avtalen artikkel 78, 79 og 81 og protokoll 31.

I gjennomføringen av programmer assisteres Kommisjonen av

Norge har hittil vært god til å utnytte de muligheter som har ligget i programsamarbeidet.

|   |   |
|---|---|
|   | <p>programkomiteer med normalt to representanter fra hvert medlemsland. Norge har også representanter på de områdene der vi deltar. I EØS-avtalen heter det at EFTA-statenes status i disse komiteene "skal fullt ut ta hensyn til tilskuddene" (artikkel 81B). Under ledelse av Kommisjonen foretar programkomiteene utarbeiding av arbeidsprogram og utvelgelse av prosjekter, samt løpende evaluering og utvikling av programmet.</p> <p>Programkomiteene følger prosedyrene for forvaltningskomiteer (se vedlegg 8) og bistår Kommisjonen med råd om faglig innhold og aktiviteter innen programmene, kriterier for prosjektstøtte og synergi med beslektede aktiviteter på nasjonalt nivå. I programkomiteene har Norge rett til å bli hørt, men har ikke stemmerett. Det forekommer relativt sjelden at disse komiteene faktisk går til avstemning og således er forskjellen på medlemsstatus gjennom EU eller EØS av mindre praktisk betydning.</p>  |
| <p>Norges forskningsråd antar at omlag 4000 forskere for tiden er engasjert direkte eller indirekte i EU-forskningsprosjekter.</p>  | <p>Det er av stor betydning for Norge å få delta i det europeiske samarbeidet på de områdene programmene dekker. Deltakelse i de ulike programmene er ikke minst nyttig fordi det gir norske organisasjoner, institusjoner og myndigheter tilgang til den metode- og kunnskapsutvikling som skjer innenfor rammen av EU. Norge har hittil vært gode til å utnytte de muligheter som har ligget i program-samarbeidet. Det kan for eksempel nevnes at det under 6. ramme-program for forskning og utvikling (2003-2006) ble inngått 850 europeiske prosjektkontrakter med norske deltakere. Samlet sørger de for å tilbakeføre omtrent like store beløp som den norske program-kontingenten, men like viktig er det at de gjennom sine samarbeids-partnere får tilgang til en enorm kunnskapsmengde og viktige nettverk som vanskelig kan måles i kroner og øre. Norges forsknings-råd antar at omlag 4000 forskere for tiden er engasjert direkte eller indirekte i EU-forskningsprosjekter. Videre har eksempelvis mer enn 14000 norske studenter vært på utveksling gjennom Erasmus og norske læresteder har mottatt omtrent like mange utenlandske studenter. Videre har over 125 000 elever deltatt i skolesamarbeid gjennom Comenius under utdanningsprogrammene siden samarbeidet startet i 1994.</p> |
| <p>Mer enn 14000 norske studenter vært på utveksling gjennom Erasmus. Over 125000 norske elever har deltatt i skolesamarbeid gjennom Comenius.</p>                            |   |
| <p>For den nye langtidsperioden 2007-2013 vil Norge delta i en rekke nye programmer samt være med på videreføringen av andre.</p>   | <p>For den nye langtidsperioden 2007-2013 vil Norge delta i en rekke nye programmer samt være med på videreføringen av andre. I 2008 vil Norge yte et tilskudd tilsvarende 2,17 % av EUs budsjett knyttet til programmer og aktiviteter med potensiell EØS/EFTA-deltakelse. Dette tilsvarer et finansielt bidrag på ca 190 millioner euro fra EØS/EFTA-siden hvorav Norge står for omlag 94 % av overføringene.</p>   |
| <p>For oversikt over EU-programmer med EFTA/EØS-deltakelse, se: <a href="http://www.efta.int/content/eea/eu-programmes">http://www.efta.int/content/eea/eu-programmes</a></p> | <p>De viktigste programmene Norge deltar i for perioden 2007-2013 er:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EUs 7. rammeprogram for forskning og utvikling (med en gjennomsnittlig norsk tilsagnskontingent på ca. 1,25 mrd kroner pr år i 7 år tilsvarende ca ¾ av Norges totale bidrag for programdeltakelse)</li> <li>• Utdanningsprogrammet for livslang læring som viderefører og samler dagens EU-programmer på utdannings- og opplæringsområdet.</li> <li>• EUs rammeprogram for konkurransevne og innovasjon (CIP) som blir omtalt som det sentrale med tanke på å nå målene satt i Lisboa-strategien.</li> </ul>  |
|   | <p>Disse tre programmene svarer sammen for over 90 % av den samlede prosjektaktivitet med potensiell EFTA/EØS deltakelse. De resterende 10 % av prosjektaktiviteten dekker områder som kultur, ungdom, forbrukervern, miljø, media, folkehelse, sysselsetting, likestilling, transport etc.</p>   |

### **EUs programmer som inntak til politikktutformingen i EU**

Programmene brukes ikke bare som verktøy til gjennomføring av EUs politikk. Erfaringene fra iverksetting av programmer utgjør også viktig bidrag til videreutvikling av EUs politikk på et gitt område. Deltakelse i programmene er derfor også svært viktig som inntak til politikktutformingen i EU.

#### **6.4.4 Norsk deltakelse i EUs byråer**

EUs byråer spiller en sentral rolle på mange politikkområder i EU, se for øvrig kapittel 8.2.10.

Det rettslige grunnlaget for EØS/EFTA-landenes deltakelse i EUs byråer varierer fra tilfelle til tilfelle. Noen byråer driver virksomhet på områder som faller utenfor EØS-avtalen. I andre tilfeller vil det være uklart om virksomheten er EØS/Schengen-relevant eller ikke. Dersom det ikke lykkes å oppnå enighet om dette, må eventuelt bilaterale løsninger med EU vurderes (såkalte tredjelandsavtaler). Norsk deltakelse i byråer innen søyle 2 og 3 reguleres ikke av EØS-avtalen men av særskilte bilaterale avtaler mellom Norge og EU.

Norge er gjennom EØS-avtalen med i ni byråer, gjennom Schengen ett byrå, og bilateralt deltar vi i seks byråer. EØS-avtalen gir ikke noen formell eller automatisk rett til deltakelse i EUs byråer, selv ikke der det er klart at fagområdet er relevant for EØS. Der vi deltar, har norske styrerepresentanter møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett. Norge deltok ved årsskiftet 2006/2007 i 16 av totalt 30 byråer.

Norge deltok ved årsskiftet 2006/2007 i 16 av totalt 30 EU-byråer.

### **EU-byråer med norsk deltakelse fordelt etter ansvarlig departement**

#### **Byråer under EF-traktaten**

##### **Helse- og omsorgsdepartementet**

- Det europeiske matvarebyrået (EFSA)
- Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMEA)
- Det europeiske smittevernbyrået (ECDC)
- Det europeiske overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA)

##### **Kunnskapsdepartementet**

- Det europeiske senter for utvikling av yrkesopplæring (CEDEFOP)

##### **Miljøverndepartementet**

- Det europeiske miljøbyrået (EEA)
- Det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA)

##### **Nærings- og handelsdepartementet**

- Det europeiske sjøsikkerhetsbyrået (EMSA)

##### **Samferdselsdepartementet**

- Det europeiske byrået for nett- og informasjonssikkerhet (ENISA)
- Det europeiske jernbanebyrået (ERA)
- Det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA)

**Justisdepartementet**

- Byrået for grensekontroll samarbeid (FRONTEX)

**Byråer under politi- og strafferettslig samarbeid (søyle 3)****Justisdepartement**

- Den europeiske politienhet (Europol)
- Det europeiske organ for styrking av det strafferettslige samarbeidet (EUROJUST)

**Byråer under FUSP (søyle 2)****Forsvarsdepartementet**

- Det europeiske forsvarsbyrå, EDA
- Det europeiske institutt for strategiske studier (ISS)
- Det europeiske satelittsenter (EUSC)

Formelle kanaler mot EU må suppleres med utstrakt uformell kontakt og koordinering.

## 6.5 Bruk av uformelle kanaler

### Betydningen av uformelle kontakter

I St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken* slås det fast at den formelle samordningen og arbeidet med rettsaker og andre EU/EØS-saker fra norsk side må suppleres med utstrakt uformell kontakt og koordinering. På FUSP-området er for øvrig uformelle kontakter med EU særlig viktig fordi de formelle kanaler er begrenset.

#### 6.5.1 Kontakter med Kommisjonen

Norge har mulighet til å delta i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen, men det er i tillegg svært viktig å følge den videre prosessen etter at ekspertkonsultasjoner er avsluttet. Kommisjonen spiller en sentral rolle i utformingen av EUs politikk, og da særlig innenfor søyle 1 der den har initiativretten.

Forberedelsen av forslag til nye rettsaker tar vanligvis lang tid, som eksemplet med REACH viser. I denne fasen vil det være viktig å få informasjon om medlemsstatenes interesser og posisjoner og hvilke allianser som bygges for eller mot det aktuelle forslaget. Kommisjonen er dessuten svært åpen for synspunkter fra berørte interesser og nasjonale myndigheter og mange departementer har gode erfaringer med å knytte slike kontakter/nettverk.

Ansvarlig saksbehandler i Kommisjonen følger forslaget gjennom hele EUs beslutningsprosess og er den som til enhver tid vil ha best oversikt over status i en gitt sak.

EFTA-sekretariatet er også en viktig støttespiller når det gjelder å knytte kontakter i Kommisjonen. I tillegg har EFTA-sekretariatet en viktig rolle i forbindelse med utforming av formelle EFTA-synspunkter overfor Kommisjonen i EØS-sammenheng. Det vises i denne forbindelse til de retningslinjer som er vedtatt av EFTAs faste komité for fremme av EFTA-posisjoner og kommentarer, se vedlegg 6.

#### 6.5.2 Norske nasjonale eksperter i Kommisjonen

Nasjonale eksperter er tjenestemenn utlånt fra nasjonale forvaltninger til Kommisjonen for en avgrenset periode på inntil fire år. Hensikten er

Ansvarlig saksbehandler i Kommisjonen følger forslaget gjennom hele beslutningsprosessen i Rådet og Europaparlamentet og vil derfor ha god oversikt over status i en gitt sak.

Nasjonale eksperter er tjenestemenn utlånt fra nasjonale forvaltninger til Kommisjonen. Den franske betegnelsen er "expert national détaché" (END) og engelsk "seconded national expert", (SNE).

Pr januar 2008 har Norge nærmere 60 nasjonale eksperter. De aller fleste av disse er sekundert til Kommisjonen eller EU-byråer. For oversikt, se: <http://www.efta.int/content/eea/national-experts>

De nasjonale ekspertene kommer i tillegg til Kommisjonens faste stab, men har som regel samme typer arbeidsoppgaver som fast ansatte på samme nivå.

2007 var det i alt 1171 nasjonale eksperter tilknyttet Kommisjonen. Kilde: <http://europa.eu/generalreport/en/2007/rq115.htm>

å gi Kommisjonen tilgang på ekspertise/erfaring fra medlemsstatene. EØS/EFTA-landene har hatt en ordning med nasjonale eksperter i Kommisjonen siden 1996. De nasjonale ekspertene kommer i tillegg til Kommisjonens faste stab, men har som regel samme typer arbeidsoppgaver som fast ansatte på samme nivå. Nasjonale eksperter innplasseres på rådgiver/seniorrådgivernivå og utgjør dermed en ikke ubetydelig del av Kommisjonens samlede personellressurser på dette nivået.

Norge hadde i 2008 nærmere 60 nasjonale eksperter. De aller fleste av disse er sekundert til Kommisjonen eller EU-byråer som er underlagt Kommisjonens administrative myndighet. De andre EU-institusjonene har tilsvarende ordninger med nasjonale eksperter. Fra høsten 2006 ble for første gang en norsk nasjonal ekspert fra Nærings- og handelsdepartementet utplassert i Europaparlamentets sekretariat.

### Kommisjonens retningslinjer for nasjonale eksperter

Bruken av ordningen fra norsk side må ses i sammenheng med Kommisjonens målsetninger/retningslinjer for bruk av nasjonale eksperter som et supplement til sin faste stab. I henhold til disse retningslinjene er sekunderte nasjonale eksperter ment

*"å gi Kommisjonen mulighet til å dra nytte av høyt kvalifiserte personer fra nasjonale myndigheter eller organisasjoner ved at disse knyttes til Kommisjonen for en avgrenset periode".*

Ifølge retningslinjenes artikkel 1.3 skal Nasjonale eksperter komme fra en EU-medlemsstat og eventuelle unntak skal godkjennes av generaldirektøren for DG personell og administrasjon. Art. 1.4 slår imidlertid fast at slik godkjenning ikke er nødvendig for nasjonale eksperter fra EØS/EFTA-landene. De nasjonale ekspertene som omfattes av art. 1.4 i Kommisjonens retningslinjer er såkalte "**EFTA in-kind eksperter**". Disse regnes som en del av EØS/EFTA-landenes bidrag til de administrative kostnadene ved deltakelse i EU program-mer. Alle kostnader til EFTA in-kind eksperter dekkes av EØS/EFTA-landene, og er dermed uten kostnader for Kommisjonen. Antallet in-kind eksperter avtales årlig i møter mellom EFTAs arbeidsgruppe for budsjettspørsmål og DG Budsjett i Kommisjonen.

Nasjonale eksperter fra EØS/EFTA landene som er sekundert til EUs rammeprogram innen forskning, samt eksperter som er sekundert til Kommisjonen på områder utenfor EØS-program samarbeidet, hører til kategorien **bilaterale eksperter**. Her kreves det unntak fra art. 1.3 i Kommisjonens retningslinjer, og en avtale mellom Kommisjonen og utsendende myndighet er nødvendig før rekrutteringsprosessen kan starte. Ansvar for koordinering av denne ordningen fra norsk side ligger hos EU-delegasjonen i Brussel.

### Nasjonale eksperter er et viktig inntak til EU for nasjonale forvaltninger

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

### Nasjonale eksperter som virkemiddel i norsk europapolitikk

Kartlegginger viser at norske nasjonale eksperter stort sett blir

behandlet på samme måte som nasjonale eksperter fra medlemsstatene. De viser også at de norske ekspertene ofte har ansvar for utarbeiding og oppfølging av politiske forslag/forslag til ny EU-lovgivning under oppholdet i Kommisjonen. Ordningen med nasjonale eksperter representerer i så henseende en god mulighet til å skaffe seg bredere informasjon om, og innsikt i Kommisjonens arbeid fra norsk side.

#### **God bruk av ordningen med sekondering av nasjonale eksperter kan bidra til:**

- økt utbytte ved norsk deltakelse i EU-programmer
- å styrke departementenes forståelse av politikk- og regelverksutviklingen i EU.
- styrke departementenes arbeid med å bygge nettverk i EU-systemet
- bidra til departementenes arbeid med input til EUs politikkkutformingsprosess
- bidra til økt forståelse i Kommisjonen/de andre EU-institusjonene for norske forhold og utfordringer
- bidra med kompetanse/innsideerfaring fra EU-systemet og dermed styrke den samlede EU/EØS-kompetansen i departementene/etatene.

Det ble våren 2008 vedtatt veiledende retningslinjer for bruk av ordningen med nasjonale eksperter. Rapport med veiledende retningslinjer kan lastes ned på [www.europaportalen.no](http://www.europaportalen.no)

#### **Veiledende retningslinjer for ordningen med nasjonale eksperter**

På bakgrunn av anbefalinger fra en prosjektgruppe ledet av Utenriksdepartementet ble det våren 2008 vedtatt veiledende retningslinjer for bruk av ordningen med nasjonale eksperter.

### **6.5.3 Kontakt med Rådet**

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

Innenfor FUSP og det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet har dessuten medlemsstatene initiativrett. Det betyr at kontakter med Rådet/enkeltmedlemsstater blir særlig viktig på disse områdene. Det kan også være nyttig å knytte kontakter med saksbehandlere i Rådssekretariatet. De vil ofte ha førstehånds kunnskap om prosessene i Rådet.

#### **Kontakter med Rådet i den forberedende fasen**

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

I EØS-sammenheng har vi ingen formell rett til informasjon om behandlingen i Rådet, og må skaffe oss tilgang til informasjon via uformelle kanaler.

|  |   |
|--|---|
| EU-formannskapet er et viktig kontaktpunkt inn mot EU.   | bistå fagansvarlig departement i dette arbeidet.  |
|  | <p>EU-formannskapet er et viktig kontaktpunkt inn mot EU, og Norge har i flere år hatt en ordning med forsterkning av ambassaden i det landet som har formannskapet. Den politiske dialogen med formannskapet har også økt betraktelig i omfang de siste årene. Det er i dag jevnlig kontakt mellom representanter for den norske EU-delegasjonen og sentrale personer både på COREPER (ambassadør) og arbeidsgruppenivå. Det er også av stor betydning å ha kontakter i alle EU-hovedstedene for å søke informasjon og allierte i viktige saker. Det er i hovedstedene instruksene til representasjonene i Brussel utformes før vedtak fattes. Kontakter i hovedstedene er dermed et viktig element i våre påvirkningsmuligheter.</p>  |
| Det er det viktig med et aktivt nordisk samarbeid og nordisk – baltisk samarbeid i EU/EØS-sammenheng.          | <p><b>Uformell samordning med nordiske EU-land</b></p> <p>De nordiske og nordisk – baltiske landene har sammenfallende interesser på viktige områder, og er derfor tjent med å samordne sin innsats på disse områdene. EU og EØS er definert som et viktig samarbeidsområde mellom de nordiske land, og på møter mellom nordiske statsråder og embetsmenn drøftes ofte relevante EU/EØS-saker. Hensikten er å identifisere EU/EØS-saker som kan være politisk interessante eller kontroversielle på et tidlig stadium. Samtidig sikrer systemet at en rekke ulike saksområder av fellesnordisk betydning til behandling i EU og EØS drøftes i en nordisk ramme. Dessuten møtes EU-ambassadørene fra de nordiske landene én gang i måneden. Også gjennom det parlamentariske samarbeidet i Nordisk Råd sikres det nyttig kontakt med de nordiske EU-landene.</p> |
|  | <p><b>6.5.4 Kontakt med Europaparlamentet</b></p> <p>Europaparlamentet spiller en svært viktig rolle i EUs lovgivningsprosess, og er i likestillt med Rådet på de fleste områder som berøres av EØS og i økende grad innen deler av JHA/Schengen-samarbeidet (for mer informasjon, se kapittel 8).</p> <p>EØS-avtalen gir en mulighet til formell dialog med Europaparlamentet gjennom parlamentarikerkomiteen for EØS. Denne komiteen skal bidra til en bedre forståelse mellom EU og EØS/EFTA-landene om spørsmål som dekkes av EØS-avtalen. Komiteen består av parlamentarikere fra EØS/EFTA-landene og representanter for Europaparlamentet. EØS-parlamentarikerkomiteen møtes to ganger årlig, og formannskapet roterer mellom Europaparlamentet og EFTA-siden.</p>  |
| Europaparlamentets åpne arbeidsform gir mulighet for formidling av norske synspunkter både om EØS og Schengen. | <p>I motsetning til EØS, åpner ikke Schengen-avtalen for noe formelt samarbeid med Europaparlamentet. Imidlertid gir Europaparlamentets svært utadvendte og åpne arbeidsform god mulighet for formidling av norske synspunkter både om Schengen og EØS. I Europaparlamentet blir dessuten norsk informasjons- og påvirkningsarbeid sett på som legitimt, i hvert fall i forhold til EØS- og Schengen relevante spørsmål. I 2006 ble det for første gang utplassert en norsk nasjonal ekspert i parlamentet. Denne ordningen representerer en viktig mulighet for forvaltningen til å skaffe seg mer informasjon om og innsikt i Europaparlamentets arbeid.</p>  |
| I 2006 ble det for første gang utplassert en norsk nasjonal ekspert i Europaparlamentets sekretariat.          | <p><i>Det er særlig rapportøren (saksordførerne) i fagkomiteene som er viktige kontaktpunkter. Saksbehandlerne i sekretariatet har også informasjon om hvordan forslaget vil bli behandlet og hvilken tidsplan som er planlagt.</i></p>   |
|  | <p>Rapportørenes politiske rådgivere og de politiske sekretariatene kan også være aktuelle kontaktpunkter. For norske tjenestemenn kan en velge å la denne kontakten gå gjennom den norske EU-delegasjonen eller EFTA-sekretariatet. For norske politiske partier vil det være naturlig å gå gjennom sine europeiske søsterorganisasjoner. Norske</p>   |

Norske frivillige organisasjoner har ofte europeiske paraply-organisasjoner som allerede arbeider aktivt overfor Europaparlamentet og Kommisjonen. For informasjon se: [http://www.europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccc/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index.htm)

#### Veileder for arbeid overfor Europaparlamentet

Utenriksdepartementet har utformet en veileder med råd og tips om hvordan norske representanter kan gå fram overfor Europaparlamentet. Se vedlegg 4.

#### Alle komiteer har en "Work in progress"

oversikt på sine hjemmesider som viser hvilke saker som er til behandling og hvem som er saksordførere og saksbehandlere: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/openWorks.do?language=EN>.

Reach står for **R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation and **R**estriction of **C**hemical substances.

frivillige organisasjoner har ofte europeiske paraplyorganisasjoner som allerede arbeider aktivt i forhold til Europaparlamentet og Kommisjonen. Mange av disse er etablert med egne kontorer i Brussel.

Lobbyister driver et påvirkningsarbeid parallelt overfor Kommisjonen og Parlamentet. På samme måte som Kommisjonen, søker også Parlamentet aktivt synspunkter fra berørte interesser. Påvirkningsarbeidet mot Parlamentet er ikke bare rettet mot å påvirke behandlingen av *ferdige* forslag fra Kommisjonen. Det er også i stor grad rettet mot å påvirke *utformingen* av forslag fra Kommisjonen **via** Parlamentet. I forbindelse med revisjoner av medbestemmelsesprosedyren, er det etablert en såkalt "strukturert dialog" mellom Kommisjonen, Parlamentet og Rådet gjennom alle stadier av beslutningsprosessen (se for øvrig kapittel 9.2.1).

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

Interessegrupper utgjør en viktig informasjonskilde for komiteene. Undersøkelser viser at kontakter med lobbyister er blitt en del av den daglige rutinen for komitémedlemmene. I tillegg kommer nasjonale regjeringer som kontakter "sine" Europaparlamentarikere for å informere dem om sine posisjoner.

For alle gjelder det generelt at Parlamentet er en svært åpen og tilgjengelig institusjon som er lydhør for synspunkter også fra tredjeland. Komitédokumenter er fritt tilgjengelige for publikum og blir tidlig lagt ut på Parlamentets hjemmeside.

#### 6.5.5 Norges/EFTAs arbeid i forbindelse med REACH

Norske myndigheters arbeid overfor EU i forbindelse med utformingen av EUs omfattende regelverk på kjemikalieområdet (REACH) representerer et godt eksempel på hvordan mulighetene for norsk medvirkning kan utnyttes på en god måte.

Forberedelsene til det som skulle bli REACH startet i 1997. Et forslag til forordning ble lagt frem av Kommisjonen i 2003. REACH ble vedtatt i desember 2006 av Rådet og Europaparlamentet og trådte i kraft i juli 2007. Forordningen består av en regelverkspakke for et felles system for registrering, evaluering, autorisering og restriksjoner av kjemikalier (REACH-systemet), etablering av et europeisk kjemikaliebyrå og endring av direktiv 1999/45/EF.

Nedenfor gis det en oversikt over norske myndigheters og EFTAs arbeid overfor EU i forbindelse med utformingen av REACH. Kommisjonens arbeid med forslaget og Europaparlamentets og Rådets behandling er nærmere beskrevet i kapittel 9.

#### Forberedelsesfasen (perioden 1997-2003)

##### REACH

##### Forberedelsesfasen (pre-pipeline acquis)

Norske eksperter deltar i Kommisjonens to arbeidsgrupper som **nedsettes i 1997** og som innleder konsultasjonsprosessene som skal føre fram til et nytt kjemikalierregelverk.

**I desember 1999** leverer Norge via EFTA kommentarer og innspill til EUs kjemikaliepolitikk.

**I mars 2001** arrangerer Miljøverndepartementet et møte med norske

miljøvernorganisasjoner om Kommisjonens hvitbok (fremlagt februar 2001). Organisasjonene kommer med flere innspill og forbedringspunkter og utarbeider et felles skriftlig innspill som oversendes departementet i april.

**I april 2001** oversender MD utkast til foreløpig rammenotat for Kommisjonens hvitbok om en strategi for den fremtidige kjemikaliepolitikken til spesialutvalget for handelsforenkling. Det avholdes møte i spesialutvalget hvor REACH er på dagsorden, og utkastet til rammenotat blir diskutert.

**I mai 2001** overleverer EFTA kommentarer til Kommisjonens hvitbok om kjemikaliestrategien.

**I januar 2002** overleverer MD utkast til foreløpig rammenotat for EUs fremtidige kjemikalier regelverk til spesialutvalget for handelsforenkling som ledes av NHD. Det holdes møte i spesialutvalget. REACH er på dagsorden og utkastet til rammenotat blir diskutert.

**I februar 2002** gir EFTA kommentarer til Kommisjonens hvitbok etter at Rådet har kommet med rådskonklusjoner og Parlamentet med en resolusjon.

**I april 2003** legger regjeringen fram St.meld.nr.25 (2002-2003) som inneholder ti overordnede standpunkter til det kommende kjemikalier regelverket i EU.

**I mai 2003** holdes møte i spesialutvalget for handelsforenkling hvor REACH er på dagsorden og prosess og tidsfrister blir drøftet.

I mai 2003 holdes møte i spesialutvalget for miljø, hvor REACH er på dagsorden og hvor prosess og tidsfrister blir drøftet.

## Vedtaksfasen 2003-2006

### REACH

#### Beslutningsfasen (pipeline acquis)

Basert på Kommisjonens forslag til nytt kjemikalier regelverk (fremlagt oktober 2003) arrangerer MD **i oktober 2003** flere møter med berørte departementer, partene i arbeidslivet, og forbruker- og miljøvernorganisasjoner. MD utarbeider deretter i samarbeid med NHD og AAD et posisjonsnotat som blir distribuert til aktuelle aktører.

**I november 2003** mottar MD svar fra miljøkommissær Wallström på brev fra Brende av juni 2003, hvor det informeres om at Kommisjonen har tatt høyde for norsk deltakelse. Miljøvernminister Brende svarer på brevet og takker for informasjonen.

**I desember 2003** holder MD et husgruppemøte om REACH-forordningen og etableringen av et kjemikaliebyrå.

**I mars 2004** kommer miljøvernorganisasjonene med et felles innspill til norske myndigheter angående REACH.

**I mars 2004** avholdes et møte i samarbeidsforumet for kjemikaliesaker som er MDs møteplass for berørte grupper. MD informerer om REACH-prosessen og om departementenes videre arbeid med Kommisjonens forslag.

**I mars 2004** oversender miljøråden ved Norges delegasjon i Brussel et notat til MD om hvordan sikre norsk deltakelse i kjemikaliebyrået.

**I juni 2004** avholdes et møte i spesialutvalget for miljø, hvor REACH er på dagsorden.

**I juni 2004** gir MD SFT i oppdrag å vurdere konsekvensene av å innføre EUs nye kjemikalier regelverk REACH.

**I oktober 2004** oversendes utkast til rammenotat om REACH-forordningen til spesialutvalget for handelsforenkling, NHD. Vedlagt følger to posisjonspapirer.

**I oktober 2004** distribuerer MD et posisjonsnotat utformet i samarbeid med NHD og ASD til berørte aktører, og ber om at innholdet brukes aktivt i deres arbeid opp mot EU.

**I oktober 2004** oversender Norge sine kommentarer til Kommisjonens forslag til REACH: "five possible improvements" som distribueres bredt innen EU-institusjonene.

**I november 2004** oversender MD Norges synspunkter på REACH til rapportør Sacconi i Miljøkomiteen i Europaparlamentet.

**I desember 2004** legger MD ut informasjon på sine nettsider om REACH-prosessen så langt.

**I februar 2005** holdes det møte i spesialutvalget for handelsforenkling hvor REACH er på dagsorden. Rammenotat blir formelt godkjent.

**I april 2005** oversendes EFTAs kommentarer til REACH, basert på de norske kommentarene "5 possible improvements", til EU-institusjonene.

**I juni 2005** oversender statssekretær Øyvind Håbrekke i MD norske synspunkter på REACH til rapportør og skyggerapportør i parlamentets miljøkomité. Brev fra Håbrekke sendes også til rapportør i parlamentets industrikomité, Lena Ek. Håbrekke har også møter med sentrale europaparlamentarikere i Brussel.

**I oktober 2005** legger SFT frem sin konsekvensutredning av å innføre REACH i Norge. Analysene viser at Norge kan ha økonomisk nytte av å innføre regelverket.

**I november 2005** sender miljøvernminister Bjørnøy brev til Parlamentet og Rådet og ber om at REACH-regelverket skjerpes på visse punkter. Regelverket drøftes også på telefon med formannskapet i EU (UK) og industrikommissær Verheugen.

**I desember 2005** sender Bjørnøy brev til Kommisjonens miljøkommissær Dimas og industrikommissær Verheugen med norske innspill og synspunkter på REACH.

**I desember 2005** møter miljøvernminister Bjørnøy miljøkommissær Dimas under COP10 (klima) i Montreal.

**I februar 2006** møter miljøvernminister Bjørnøy Østerrikes miljøvernminister Pröll i Dubai. Østerrike har formannskapet i EU. Møtet følges opp av et brev.

**I mai 2006** avholdes møte i spesialutvalget for handelsforenkling hvor et oppdatert EØS posisjonsnotat om REACH legges frem og drøftes. Notatet legges inn i EØS-notatbasen.

**I oktober 2006** møter statsminister Stoltenberg industrikommissær Verheugen for å drøfte REACH.

**I oktober 2006** sender miljøvernminister Bjørnøy brev til parlamentet, rådet og Kommisjonen. I forbindelse med andre høring i Parlamentet ønsker miljøvernministeren å formidle konkrete tekstforslag.

**I oktober 2006** holdes møte mellom Bjørnøy og Lena Ek i Parlamentet, rapportør for REACH i industrikomiteen.

**I desember 2006** deltar miljøvernminister Bjørnøy i nordisk formøte forut for EUs miljørådsmøte i Brussel, hvor miljøvernministrene skal vedta REACH.

## 6.6 Kontakten med Stortinget i den forberedende fasen

Utenrikskomiteens innstilling til Stortingsmelding nr. 23 (2005-2006) om gjennomføring av europapolitikken ga bred støtte til målsetningene for Regjeringens europapolitikk.

Utenrikskomiteens innstilling til Stortingsmelding nr. 23 (2005-2006) om gjennomføring av europapolitikken ga bred støtte til målsetningene for Regjeringens europapolitikk. Innstillingen, som er innstemmig, fremhever betydningen av at tidlig involvering for å sikre norske interesser og innflytelse må utnyttes bedre, og at den demokratiske forankringen styrkes. Særlig viktig er at fagkomiteene skal kunne ta initiativ til å følge spesielle EU/EØS-saker.

Innstillingen fremhever betydningen av tidlig involvering for å sikre norske interesser og innflytelse.

Etter endring av Stortingets forretningsorden § 13 a, som Stortinget vedtok 30. november 2007, er det lagt opp til at Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder EØS-avtalen, herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen og saker som gjelder tilgrensende avtaler med EU, skal foregå med Europautvalget.

Europautvalget består av utenrikskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. Det kan også besluttes at en eller flere andre komiteer skal delta ved bestemte konsultasjoner.

Stortinget ba om at Regjeringen på et tidlig tidspunkt konsulterer Stortinget og dets respektive fagkomiteer i EU/EØS-saker.

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

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

### Ansvarsdeling

Utenriksministeren har ansvaret for den løpende kontakten med Europautvalget og samordner Regjeringens oversendelser til utvalget. I tillegg til utenriksministeren kan andre berørte statsråder delta dersom det er aktuelt å redegjøre nærmere for særskilte saker i Europautvalget.

Statsrådene er selv ansvarlige for vurderinger eller omtale av saker under sine ansvarsområder og forslag til norske posisjoner til disse. Det gjelder også svar på eventuelle spørsmål fra Europautvalget eller fagkomiteene.

Hyppigere og tidligere rapportering om utviklingen i EU vil stille departementene overfor større krav til utforming av informasjon.

I samråd med utenriksministeren vurderes det når det er naturlig med kontakt med Europautvalget for statsrådene. Hyppigere og tidligere rapportering om konsekvenser av utviklingen i EU vil stille departementene overfor større krav til utforming av informasjon.

Se kapittel 7.1.2 om kontakten med Stortinget i gjennomføringsfasen. Det vises også til vedlegg 1 for mer detaljert informasjon om konsultasjon med Stortinget om EU/EØS-saker.

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

- [Gjennomføring av EØS-regelverk](#)
- [Gjennomføring av Schengen-regelverk](#)
- [Dialog med berørte parter og publikum](#)

Følgende forhold skal rapporteres til ESA innen gjeldende frister:

- Gjennomføring av nye EØS-regler i norsk rett
- Oppfølging på spesifikke områder i henhold til forpliktelser i vedtatte direktiver
- Nytt nasjonalt regelverk som ikke er harmonisert

Visse rettsakter innen matområdet skal tas inn i norsk regelverk etter såkalt **forenklet prosedyre**.

Unnlatelse av å melde tekniske regler anses å være et alvorlig brudd på EØS-avtalen.

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

I dette kapitlet gjennomgås prosedyrene for gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett. For mer detaljert informasjon vises det til retningslinjene for EØS- og Schengen-arbeidet, se vedlegg 1. Når det gjelder mer tekniske aspekter knyttet til lov og forskriftsarbeid inkludert gjennomføring av internasjonale forpliktelser i norsk rett, vises det for øvrig til håndbok i regelverksarbeid, ny utgave av 2007. Den kan lastes ned på:

[http://difi.no/Regelverkshandbok\\_Ua5X3.pdf.file](http://difi.no/Regelverkshandbok_Ua5X3.pdf.file)

### 7.1 Gjennomføring av EØS-regelverk

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

#### 7.1.1 Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger

EØS-komiteen fatter beslutning om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. Alle EØS-relevante rettsakter innlemmes i EØS-avtalens vedlegg eller i enkelte protokoller.

Ingen beslutninger i EØS-komiteen får virkning i Norge før de er gjennomført i norsk rett gjennom lov- eller forskriftsvedtak. På grunn av prinsippet om enhetlig utvikling av regelverket i EØS, skal en EU-rettsakt være gjennomført og tre i kraft samtidig i hele EØS.

Fristen for gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett **må** overholdes. Gjennomføringsfristen i EØS er i utgangspunktet den samme som gjennomføringsfristen i EU for den rettsakt som innlemmes, dersom fristen i EU utløper etter at EØS-komiteens beslutning trer i kraft. Er gjennomføringsfristen i EU utløpt når EØS-komiteens beslutning trer i kraft, er fristen i EØS den samme som ikrafttredelsesdatoen for beslutningen om innlemmelse. Det kan imidlertid fastsettes en særskilt gjennomføringsfrist i EØS-komiteens beslutning. Dette må tas opp når innlemmelse blir behandlet i underkomiteen i EØS.

#### Rapportering på spesifikke områder i henhold til forpliktelser i vedtatte direktiver

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

#### Forenklet prosedyre på matområdet

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

Forenklet prosedyre omfatter følgende rettsakter:

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

Informasjon om forenklet prosedyre finnes på:

[http://www.see.etat.lu/docs/notifications/Directive\\_EN\\_98\\_34\\_and\\_98\\_48.pdf](http://www.see.etat.lu/docs/notifications/Directive_EN_98_34_and_98_48.pdf)

<http://ec.europa.eu/enterprise/tris/>

<http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldgoods/tbt/dtr/>

<http://www.lovddata.no/ltavd1/lt2004/t2004-1-15-49.html>

produkter

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

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

### Høring av nytt nasjonalt regelverk som ikke er harmonisert

For å forebygge nye tekniske handelshindre ble det i 1989 inngått en avtale mellom EFTA og EF om at nye forslag til tekniske regler fra det enkelte EFTA- og EF-land skal sirkuleres med en kommentarfrist på tre måneder. Denne såkalte informasjonsprosedyren er videreført i EØS-avtalen. I henhold til direktiv 98/34/EF som endret ved direktiv 98/48/EF er alle land i EØS-området forpliktet til å informere hverandre om utkast til nye nasjonale tekniske regler og informasjons-samfunnstjenester og endringer i eksisterende regler. Meldingen skal skje på et så tidlig tidspunkt at det fortsatt kan foretas vesentlige endringer i teksten. Utkast som Norge melder, skal oversettes til engelsk. Direktivene er implementert i Norge ved lov om europeisk meldeplikt for tekniske regler (EØS-høringsloven).

Unnlatelse av å melde tekniske regler anses å være et alvorlig brudd på EØS-avtalen. Det er viktig å vurdere melding på et tidlig tidspunkt i regelverksutformingen slik at de frister som gjelder ikke forsinker arbeidet. Det er utkast til regelverk som skal meldes. Vedtatt regelverk der prosedyren ikke er fulgt vil bli avvist. Tvilstilfeller bør rapporteres. For å vise at melding har funnet sted, skal det aktuelle regelverket ha en henvisning til direktiv 98/34/EF når det offentliggjøres.

Norge mottar under denne prosedyren en rekke utkast til nasjonalt regelverk i andre EØS-land. Også her er fristen tre måneder for å vurdere om regelverket kan bidra til tekniske handelshindre. NHD har ansvaret for å koordinere disse prosedyrene. I 2007 ble det meldt 21 norske utkast. Totalt i hele EØS området ble 738 utkast sendt på høring i henhold til prosedyren.

### Konsekvenser ved manglende gjennomføring

Dersom gjennomføringsfristen oversittes eller ESA anser at gjennomføringen er skjedd på feilaktig måte, blir det i første omgang tatt uformell kontakt med norske myndigheter. Hvis utfallet av kontaktene ikke anses å være tilfredsstillende, innleder ESA de formelle prosedyrene. Hvis de formelle prosedyrene uttømmes uten at man kommer til enighet, kan en sak bringes inn for EFTA-domstolen.

### Årlige møter med ESA

ESA holder vanligvis møter i Oslo hver høst om aktuelle saker, såkalte "pakkemøter". Utenriksdepartementet koordinerer møtene. Det er som regel uformell kontakt med ESA på forhånd, slik at dagsorden for møtene er kjent og sakene kan forberedes av departementene. Det arrangeres også egne pakkemøter på området offentlig støtte og anskaffelser i regi av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Erfaring tilsier at god dialog med ESA har betydning for å ivareta norske interesser, rettigheter og forpliktelser på en best mulig måte.

Erfaring tilsier at god dialog med ESA har betydning for å ivareta norske interesser, rettigheter og forpliktelser på en best mulig måte.

Styrking av dialogen i den uformelle fasen skal vektlegges. Dette innebærer blant annet økt bruk av møter på ulike fagområder.

Det er også lagt til rette for styrket formell kommunikasjonen med ESA, gjennom etablering av rutiner for elektronisk kommunikasjon mellom departementene og ESA. For mer om denne kontakten, se kapittel 7.1.4.

### Godkjenning av beslutninger i EØS-komiteen

Det mest vanlige er at beslutningene i EØS-komiteen verken krever samtykke fra Stortinget eller framleggelse i Statsråd.

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

I visse tilfeller krever gjennomføringen av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett særskilt behandlingsmåte etter Grunnloven.

I visse tilfeller krever gjennomføringen av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett særskilt behandlingsmåte etter **Grunnloven**, jf. EØS-avtalen artikkel 103. I noen tilfeller må Stortinget gi sitt samtykke til ratifikasjon (godkjenning), i andre tilfeller må beslutningen forelegges Kongen i statsråd.

### Beslutninger som krever Stortingets samtykke

Der er i hovedsak tre kategorier av beslutninger som krever Stortingets samtykke; rettsakter som krever **lovvedtak**, **budsjettvedtak** eller er av **særlig viktighet**. Etter Grunnloven § 26 blir traktater som nødvendiggjør lov- eller annet stortingsvedtak i Norge, eller som er av særlig viktighet, bindende først etter at Stortinget har gitt sitt samtykke. Slikt samtykke innhentes gjennom framleggelse av en stortingsproposisjon. Om ikke annet er avtalt, fremmes den av Utenriksdepartementet. Det må avklares tidlig i prosessen om rettsakten krever forbehold om Stortingets samtykke.

I slike tilfeller må ansvarlig departement, i samråd med Utenriksdepartementet, forberede en stortingsproposisjon om innhenting av samtykke. I tillegg framlegges en odelstingsproposisjon om forslag til nødvendig lovvedtak eller stortingsproposisjon om forslag til nødvendig stortingsvedtak, f.eks. budsjettvedtak. Forut for beslutning i EØS-komiteen må deltakelse i beslutningen også klareres i statsråd ved kongelig resolusjon. Både proposisjon og kongelig resolusjon forberedes straks utkast til beslutning i EØS-komiteen er klarert i vedkommende underkomité.

Dersom beslutningen gjelder EØS/EFTA-landenes deltakelse i EU-programmer, kan stortingsproposisjonen unntaksvis fremmes før beslutning i EØS-komiteen i tilfeller hvor det er nødvendig ut fra hensynet til raskest mulig deltakelse i programsamarbeidet. Deltakelse vil ikke være mulig før beslutningen er trådt i kraft. Det er derfor nødvendig å sørge for ikrafttredelse av slike beslutninger snarest mulig.

Grunnlovens § 26:

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

### Beslutninger som krever kongelig resolusjon

Selv om beslutningen i EØS-komiteen ikke krever Stortingets samtykke, må beslutningen likevel forelegges Kongen i statsråd dersom gjennomføringen i norsk rett krever kongelig resolusjon (aktuelt der gjennomføringen krever forskrift eller endringsforskrift

som må gis ved kongelig resolusjon), eller beslutningen ellers må anses å være en sak av *viktighet* (jf. Grunnloven § 28).

Grunnlovens krav om behandling i statsråd oppfylles ved at Utenriksdepartementet senest en uke før møtet i EØS-komiteen fremmer en kongelig resolusjon om at Norge kan delta i beslutningen. Denne resolusjonen utarbeides i samråd med fagansvarlig departement straks utkast til EØS-beslutning er godkjent av både EFTA- og EU-siden i vedkommende underkomité.

Grunnloven § 28:

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

### Beslutninger som kan gjennomføres direkte

Dersom beslutningen i EØS-komiteen verken krever samtykke til godkjenning i Stortinget eller behandling i statsråd, kan fagansvarlig departement forberede gjennomføringen av EØS-komiteens beslutning umiddelbart. Det er ingen konstitusjonelle krav som må oppfylles før beslutningen kan gjennomføres i norsk rett. Det mest vanlige er at beslutningen i EØS-komiteen verken krever samtykke fra Stortinget eller framleggelse i statsråd, slik at gjennomføringen av beslutningen kan skje umiddelbart ved ordinær oppfølging i fagansvarlig departement.

### Forberedelse av gjennomføringsdokumenter

Gjennomføring av en beslutning i EØS-komiteen er beskrevet i retningslinjer om departementenes arbeid med EU/EØS-saker. Dette avsnittet bygger på prosedyren som beskrives i disse retningslinjene.

Så snart en EØS-relevant rettsakt er vedtatt i EU, kan arbeidet med å forberede gjennomføringen i norsk rett begynne. Forberedelser til beslutning i EØS-komiteen skal påbegynnes når en rettsakt er klarert av norske myndigheter. Utkastet til gjennomføringsbestemmelser skal sendes på høring straks beslutningen er vedtatt i EØS-komiteen og på et tidspunkt som gjør det mulig å overholde gjennomføringsfristen overfor ESA. Forberedelsene kan også omfatte en kartlegging av de andre nordiske lands arbeid med gjennomføringen. Eventuelle lov- og forskriftsendringer skal være omtalt i det EØS-notatet som utarbeides så snart det foreligger forslag til nytt EU-regelverk.

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

### Viktige datoer for gjennomføring av en beslutning i EØS-komiteen:

- **Dato når rettsakten vedtas i EU**
- **Ikrafttredelsesdato for rettsakten i EUs medlemsstater:**
  - Denne settes av EU uavhengig av tidspunkt for beslutning i EØS-komiteen. Den vil i de fleste tilfeller være utløpt før EØS-komiteens beslutning tas.
- **Datoen for EØS-komiteens beslutning**

Gjennomføring av en beslutning i EØS-komiteen er mer utførlig beskrevet i retningslinjer om departementenes arbeid med EU/EØS-saker, se vedlegg 1.

Forberedelser til beslutning i EØS-komiteen skal påbegynnes når en rettsakt er klarert av norske myndigheter.

- **Gjennomføringsdatoen for rettsakten som EØS-komiteens beslutning refererer til:**
  - Datoen rettsakten skal være gjennomført i nasjonal rett. EØS-avtalens artikkel 102 sier at beslutning i EØS-komiteen skal tas "så nær som mulig i tid etter at Fellesskapet har vedtatt tilsvarende nytt regelverk, med sikte på samtidig iverksettelse". Siden det ofte kan gå mange måneder – av og til flere år – fra en rettsakt er vedtatt i EU til den vedtas i EØS-komiteen, får EFTA-statene ofte kortere frist til å gjennomføre rettsaktene enn EU-statene. Det er vanskelig å få gjennomslag for en særskilt gjennomføringsfrist for EFTA/EØS-landene blant annet på grunn av prinsippet om enhetlig regelutvikling i EØS, som er nedfelt i artikkel 1 i EØS-avtalen. Av og til lykkes det imidlertid å forhandle fram en senere gjennomføringsdato for EFTA-statene.
- **Ikrafttredelsesdatoen for EØS-komiteebeslutningen:**
  - Rettsakten trer i kraft i Norge dagen etter beslutning i EØS-komiteen, med mindre rettsakten har en senere gjennomføringsfrist eller annen særskilt ikrafttredelse er bestemt. Dersom gjennomføringsfristen for rettsakten er utløpt når EØS-komiteen beslutter innlemmelse i EØS-avtalen, blir ikrafttredelsesdatoen gjennomføringsfristen for EFTA-landene. Ikrafttredelsesdatoen er vanligvis første dag etter at beslutning er tatt i EØS-komiteen. Datoen kan også settes noe lenger fram i tid (for eksempel to eller tre måneder).

### 7.1.2 Kontakten med Stortinget

En kommentert liste med omtale av vedtatte rettsakter som er klare for beslutning på førstkommende møte i EØS-komiteen oversendes til Stortingets Europautvalg. Omtalen er basert på EØS-notater som forutsettes kontinuerlig oppdatert. Rettsaktene grupperes etter ansvarlig departement og etter en foreløpig vurdering av rettsaktene konsekvenser for Norge. Listen sendes for endelig kontroll til fagdepartementene for klarering minst tre dager før oversendelse til Stortinget. Sammen med listen oversendes uoffisiell norsk oversettelse av rettsaktene som omtales.

Når en beslutning i EØS-komiteen krever behandling etter Grunnloven § 26, må deltakelse i beslutningen klareres ved kongelig resolusjon. I EØS-komiteen må det tas forbehold om Stortingets samtykke. Deretter framsettes en stortingsproposisjon, som innhenter Stortingets samtykke.

En slik proposisjon fremmes av Utenriksdepartementet, men utkastet utarbeides av det fagansvarlige departementet samtidig som man utarbeider kongelig resolusjon om Norges deltakelse i EØS-komiteens beslutning.

#### Eksempel på stortingsproposisjon som innhenter samtykke til EØS-komiteebeslutning som krever lovendring

- St.prp. nr.69 (2000-2001) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr.8/2001 av 31. januar 2001 om endring av vedlegg xx til EØS-avtalen. Tilråding fra Utenriksdepartementet av 20.april 2001, godkjent i statsråd samme dag.
- Fra kap. 1 Bakgrunn: "Ved EØS-komiteens beslutning nr.8/2001 ble det besluttet å endre EØS-avtalens vedlegg XX til å omfatte europaparlaments- og rådsdirektiv 1999/94/EF om forbrukerinformasjon om drivstofføkonomi og CO2-utslipp i forbindelse med markedsføring av nye personbiler."

- Fra kap.4 Forholdet til norsk rett og vurderinger i forhold til EØS-avtalen: "Det er i norsk rett ikke gitt bestemmelser om informasjon tilsvarende direktiv 1999/94/EF (...). Det foreslås av den grunn å innføre en ny § 6 a i markedsføringsloven for å hjemle denne informasjonsplikten (...). Lovforslag vil bli framlagt for Stortinget i en egen odelstingsproposisjon."

Når Stortinget har gitt sitt samtykke til at beslutningen i EØS-komiteen kan bli bindende for Norge, må det ved kongelig resolusjon besluttes at Norge skal meddele EØS-komiteen at de forfatningsrettslige krav er oppfylt. Resolusjonen fremmes av Utenriksdepartementet, som så avgir en slik meddelelse.

Det er behovet for lov- eller annet stortingsvedtak (vanligvis budsjettvedtak) som er den vanligste årsaken til at man må innhente Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning i form av stortingsproposisjon. Stortingsproposisjon og odelstingsproposisjon (om samtykke og lov- eller annet stortingsvedtak) kan framlegges på forskjellige tidspunkt, men begge skal som hovedregel framlegges etter at EØS-komiteens beslutning er tatt.

#### **Eksempel på odelstingsproposisjon om lovendringer som gjennomfører beslutning i EØS-komiteen**

- Ot.prp.nr.88 (2000-2001) Om endring i lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking forbruksvarer m.v. Tilrådning fra Samferdselsdepartementet av 4. mai 2001, godkjent i statsråd samme dag.

Fra kap. 2 Bakgrunnen for lovforslaget:

"Forslaget fremmes for å gjennomføre Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Det er per i dag ikke tilstrekkelig hjemmel i norsk lov for gjennomføring av europaparlaments- og rådsdirektiv 1999/94/EF av 13. desember 1999 om adgang til forbrukeropplysninger om drivstofføkonomi og CO<sub>2</sub>-utslipp i forbindelse med markedsføring av nye personbiler. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XX om miljø ved EØS-komiteens beslutning nr. 8/2001 av 31. januar 2001. Norge tok forbehold om Stortingets samtykke, ettersom gjennomføring av beslutningen i norsk rett krever lovendring, jf Grunnloven § 26 annet ledd. I St.prp.nr.69 (2000-2001) ble Stortinget bedt om å samtykke til EØS-komiteens beslutning. Som følge av at implementering av direktivet i norsk rett krever lovendring, har Norge i henhold til EØS-avtalens artikkel 103 seks måneders utsettelse fra nevnte ikrafttredelsestidspunkt for å innføre de nødvendige bestemmelser til å gjennomføre direktivet. Regelverk til gjennomføring av direktivet skal etter dette tre i kraft i Norge senest 31. juli 2001."

Hovedregelen er at stortingsproposisjoner om samtykke til lov- eller annet stortingsvedtak skal fremlegges etter at EØS-komiteens beslutning er tatt. Men dersom beslutningen gjelder EØS/EFTA-statenes deltakelse i EU-programmer, kan stortingsproposisjonen unntaksvis fremmes før beslutning i EØS-komiteen i tilfelle hvor det er nødvendig ut i fra en raskest mulig deltakelse i programsamarbeidet. EU fatter ofte endelig vedtak om programmer tett opp til tidspunkt for iverksetting. Dette innebærer en særlig utfordring for EØS/EFTA-landene fordi endelig vedtak om deltakelse tar opptil seks måneder fra

vedtak i EU. Det er derfor viktig at oppfølgingsapparatet i Norge er operativt på det tidspunktet et program begynner å løpe, slik at norske søkere kan delta fra første utlysning.

#### **Eksempel på stortingsproposisjon som innhenter samtykke til EØS-komiteebeslutning som krever budsjettvedtak**

- St.prp.nr.57 (2000-2001) Om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om endring av protokoll 31 i EØS-avtalen om EØS/EFTA-landenes deltakelse i EUs program for næringsliv og entreprenørskap. Tilråding fra utenriksdepartementet av 16. mars 2001, godkjent i statsråd samme dag.
- Fra kap. 1 Bakgrunn:
 

"I proposisjonen bes det om Stortingets samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om endring av protokoll 31 i EØS-avtalen om samarbeid på sørlige områder utenfor de fire friheter. EØS-avtalen vil endres slik at EUs program til fremme av foretak og entreprenørskap, særlig små- og mellomstore bedrifter, innlemmes i avtalen (jf. rådsvedtak 2000/819/EF). EUs program for næringsliv og entreprenørskap ble vedtatt i EUs råd i desember 2000. Programmet etterfølger EUs tredje program for små og mellomstore bedrifter, og er sammen med de sentral- og østeuropeiske søkerlandene invitert til å delta i EUs nye program."
- Fra kap. 4 Administrative og økonomiske konsekvenser:
 

"Ved deltakelse i det nye flerårige programmet vil Norge måtte forplikte seg budsjettmessig for hele programperioden (2001-2005). Norges totale andel av programutgifene for det flerårige programmet samt for investeringsprogrammet JEV, vil utgjøre om lag 9 millioner euro over fem år, det vil si omtrent 75 millioner norske kroner (...)."

Dersom gjennomføringsfristen for EØS-komiteens beslutning er identisk med dens ikrafttredelse, må både samtykke og nødvendig lov- eller annet stortingsvedtak foreligge innen seks månedersfristen som gjelder for meddelelse til EØS-komiteen om at de forfatningsrettslige kravene er oppfylt (jf. EØS-avtalen artikkel 103 og retningslinjene om arbeid med EU/EØS-saker). I slike tilfeller må derfor samtykke og vedtaksproposisjon fremmes på samme tid.

Egen stortingsproposisjon om budsjettvedtak fremmes bare om de nødvendige budsjettvedtakene av tidsmessige grunner ikke kan innarbeides i den årlige budsjettproposisjonen. Proposisjoner som gjelder lov- eller annet stortingsvedtak som gjennomfører beslutninger i EØS-komiteen, fremmes av fagansvarlig departement.

#### **7.1.3 Informasjon til ESA om gjennomføring i norsk rett**

Etter at EØS-komiteens beslutning om innlemming i EØS-avtalen, skal ansvarlig departementet melde gjennomføring av rettsakten i norsk rett til ESA. For dette formål benyttes et særskilt skjema. ("Form 1"). De norske gjennomføringsreglene (forskriftsvedtakene), inkludert eventuelt engelsk oversettelse, skal vedlegges skjemaet. De skal videre inneholde en fotnote med henvisning til de EØS-reglene de gjennomfører.

Meldingen med vedlegg skal sendes elektronisk, som pdf-fil, direkte til ESAs portal av de departementer som har direkte tilgang, eller til EU-delegasjonens særskilte postkasse [esa-portal@mfa.no](mailto:esa-portal@mfa.no). EU-

**Ansvarlig departementet** skal melde gjennomføring av rettsakten i norsk rett til ESA .

EU-delegasjonens særskilte postkasse [esa-portal@mfa.no](mailto:esa-portal@mfa.no)

delegasjonen vil sørge for å laste dokumentene opp i ESAs portal.

### **! Viktig: Elektronisk kommunikasjon med ESA**

**Fra mai 2007 tok ESA i bruk en nettbasert portal** for formidling og utveksling av dokumenter mellom ESA og EØS/EFTA-statene. Denne portalen erstattet all offisiell papirkorrespondanse mellom Norge og ESA. Det understrekes at selve produksjonen av dokumenter fortsatt foregår i det enkelte departements saksbehandlings- og arkivsystem, men at postgangen erstattes med publisering av dokumenter i portalen.

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

**Se mer om kommunikasjon med ESA** i retningslinjer for EØS-arbeidet, vedlegg 10.6.

Dersom ESA ikke har mottatt notifikasjon innen gjennomføringsfristen, kan organet gripe inn med hjemmel i artikkel 31 i Overvåknings- og domstolsavtalen (ODA-avtalen).

#### **7.1.4 ESAs myndighet ved gjennomføring av EØS-forpliktelser**

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

ESA vil i så fall kunne følge følgende prosedyre:

##### **Uformelle konsultasjoner**

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

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

##### **Åpningsbrev (Letter of formal notice)**

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

ESA avslutter de aller fleste av sakene gjennom uformelle konsultasjoner. Se vedlegg 5 om råd for uformell kontakt med ESA.

**Oppfølging i Norge:** Svar på et åpningsbrev utarbeides av det fagansvarlige departementet. Svar utarbeides i samråd med Utenriksdepartementet dersom saken reiser spørsmål knyttet til Norges EØS-forpliktelser, eventuelt med andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg. Dersom

åpningsbrevet skyldes forskjellige tolkninger av EØS-avtalens forpliktelser i en viktig sak, må hovedtrekkene i svaret forelegges Regjeringen i regjeringsnotat i henhold til gjeldende retningslinjer om regjeringskonferanser fra Statsministerens kontor av oktober 1998. Svar må sendes via ESA-portalene *innen to måneder* etter at åpningsbrevet er mottatt.

#### **Grunngitt uttalelse (Reasoned opinion)**

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

**Oppfølging i Norge:** Spørsmålet om man i Norge skal følge ESAs tolkning eller om man ønsker å få saken prøvet for EFTA-domstolen, forelegges Regjeringen i regjeringsnotat i god tid før svarfristen utløper. Svar på en grunngitt uttalelse utarbeides av det fagansvarlige departementet i samråd med Utenriksdepartementet og evt. andre berørte departement og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg innen den fristen som er satt i uttalelsen. ESA kan, men er ikke forpliktet til å følge opp et negativt svar på en grunngitt uttalelse, se Retningslinjer om departementenes arbeid med EU/EØS-saker.

Neste trinn – hvis man ikke kommer til enighet – vil være at ESA på eget initiativ eventuelt reiser sak for EFTA-domstolen.

#### **Gjennomføring i nasjonal rett av forordninger innlemmet i EØS-avtalen**

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

#### **7.1.5 EFTA-domstolen og norsk forvaltning**

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

ESA har gått til traktatbruddsøksmål mot Norge ved flere anledninger. I "**spilleautomatsaken**" mente ESA at norsk lovgivning brøt med EØS-avtalens bestemmelser om fri rett til etablering og retten til å tilby tjenester, gjennom å gi Norsk Tipping særlige rettigheter for drift av spilleautomater. ESA mente at norske sosialpolitiske hensyn kunne sikres ved andre virkemidler enn statlig monopol. 14. mars 2007 ga EFTA-domstolen Norge medhold i argumentet om at et statlig spilleautomatmonopol med det formål å sikre viktige sosialpolitiske

hensyn var forenlig med de nevnte bestemmelsene i EØS-avtalen.

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

I retningslinjene om departementenes arbeid med EU/EØS-saker er det også fastlagt retningslinjer for hvordan norske myndigheter skal opptre ved andre typer av domstolssaker, for eksempel ved prejudisielle saker.

Etter EØS-avtalen og EFTA- og EF-domstolens vedtekter kan EØS/EFTA-land som ikke er part i en sak, inngi skriftlige saksfremstillinger eller erklæringer i saker der en nasjonal domstol beslutter å innhente uttalelse fra EFTA- eller EF-domstolen om tolkningen av EØS-avtalen eller EØS-relevante deler av EF-traktaten. Fremgangsmåten for dette fremgår av retningslinjene for arbeid med EU/EØS-saker. Utenriksdepartementet oversender sakspapirene til de berørte fagdepartementer som vurderer om det bør inngis innlegg fra norsk side i saken. Hvorvidt innlegg skal gis, drøftes i EØS-rettslig utvalg og forelegges eventuelt regjeringen i et regjeringsnotat.

Videre kan EØS/EFTA-land som ikke er part i en sak, på bestemte vilkår intervensere til støtte for en av partene. Etter EF-domstolens og EFTA-domstolens prosessreglement må en søknad om intervensjon i slike tilfelle fremsettes innen seks uker etter at saken er offentliggjort i EU-tidende. Fremgangsmåten ved informasjon om og eventuell inntreden i slike saker fremgår av vedlegg I.

### Reservasjonsretten

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

I første omgang har EØS-komiteen en seks måneders frist til å "undersøke alle andre muligheter for at denne avtale fortsatt skal kunne virke tilfredsstillende, og treffe enhver beslutning for dette formål" (EØS-avtalen artikkel 102 nr. 5). Om partene ikke kommer fram til noen løsning innen seks månedersfristen, innebærer det at den "berørte delen" av vedlegget betraktes som midlertidig satt ut av kraft.

For mer informasjon om saker for EFTA-domstolen, se:  
<http://www.eftacourt.int/index.php/cases/diary>

Enstemmighetsprinsippet i EØS-komiteen innebærer at samtlige EØS/EFTA-land og EU må være enige for at nytt EU-regelverk skal innlemmes i EØS-avtalen.

Om partene ikke kommer fram til noen løsning innen seks månedersfristen, innebærer det at den "berørte delen" av vedlegget betraktes som midlertidig satt ut av kraft

Dersom ett EØS/EFTA-land ikke aksepterer innlemmelse av regelverk, får dette virkninger også for de øvrige EØS/EFTA-landene.

Hva som er å betrakte som "berørt del" er ikke fastlagt i avtaleteksten, og vil måtte være gjenstand for drøftelse i EØS-komiteen. Dersom ett EØS/EFTA-land ikke aksepterer innlemmelse av regelverk, får dette virkninger også for de øvrige EØS/EFTA-landene. Regelverket blir da heller ikke gjort gjeldende for dem, verken i det enkelte land, mellom EØS/EFTA-landene innbyrdes eller i deres forhold til EU. Hittil har denne reservasjonsretten ikke vært benyttet.

Schengen-avtalen oppstiller klare frister for norsk godtakelse av nytt regelverk.

## 7.2 Gjennomføring av Schengen-regelverk

### 7.2.1 Godtakelse av nye Schengen-rettsakter

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

Dersom en rettsakt eller et tiltak berører flere departementer, gjennomføres nødvendig høring av fagansvarlig departement.

EUs rådssekretariat skal underrette EU-delegasjonen i Brussel når nye Schengen-rettsakter er vedtatt. EU-delegasjonen informerer berørte departementer i Norge, dvs. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet. Det er fagansvarlig departement som har ansvar for å utrede alle sider ved saken, herunder om rettsakten eller tiltaket bør godtas, sakens viktighet, hvilke lov- eller forskriftsendringer det eventuelt er behov for, samt omfanget av eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser. Med sikte på underretning til EU utarbeider fagansvarlig departement utkast til departementsvedtak eller kongelig resolusjon, og oversender så snart som mulig beslutningsgrunnlaget til UD, som fremmer det som traktatsak. Dersom en rettsakt eller et tiltak berører flere departementer, gjennomføres nødvendig høring av fagansvarlig departement.

Nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak som godtas av Norge må oversettes til norsk.

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

#### Departementsvedtak

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

#### Statsrådsbehandling

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

I saker der forfatningsrettslige krav til Stortingsbehandling må oppfylles før rettsakten eller tiltaket kan bli bindende for Norge, må dette opplyses i underretning til EU.

#### Stortingsbehandling

Når innholdet i en rettsakt eller et tiltak innebærer at Stortinget må gi sitt samtykke før det kan fattes beslutning om norsk godtakelse, jf. Grl § 26 annet ledd (sak av særlig viktighet, behov for lovvedtak eller annen stortingsbeslutning), må dette opplyses i underretningen til EU. I et slikt tilfelle må fagansvarlig departement etter underretning

utarbeide en stortingsproposisjon om godtakelse av rettsakten, som fremmes av UD, og i tillegg eventuelt en odelstingsproposisjon om nye lovvedtak. Disse prosedyrene må som hovedregel være gjennomført innen seks måneder etter EUs underretning om vedtak av nye rettsakter eller tiltak.

### Gjennomføringsbestemmelser

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

### Ikrafttredelse

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

Dersom det før vedtak i EU er klart at en ny rettsakt eller tiltak vil kreve lovendring på norsk side, og at det vil ta mer enn seks måneder å gjennomføre disse, bør det søkes å avtale særskilt ikrafttredelsestidspunkt for Norge.

### 7.2.2 Konsekvenser av manglende godtakelse

Dersom Norge ikke kan godta innholdet i en Schengen-relevant rettsakt, eller oversitter fristene som er beskrevet ovenfor, vil Fellesorganet innen nitti dager grundig utrede ulike måter å videreføre avtalen på. I en slik situasjon vil Norge kunne bruke sin rett i samsvar med artikkel 3 nr 3 til å sammenkalle til møter i Fellesorganet på ministernivå med sikte på å videreføre avtalen. Bestemmelsen gir i så fall Fellesorganet kompetanse til å beslutte videreføring. Hvis Fellesorganet ikke innen nitti dager kommer fram til slik enighet, som krever enstemmighet, skal avtalen mellom Norge og EU opphøre tre måneder etter utløpet av nittidagersfristen.

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

Forholdet til EU på Schengen-området vil kun berøre det landet som eventuelt reserverer seg mot en Schengen-relevant rettsakt.

## Rettsgrunnlag og institusjoner i EU

- [Rettsgrunnlaget i EU](#)
- [EUs institusjoner](#)
- [EUs budsjett](#)

EUs traktatverk er blitt utvidet og endret i flere omganger.

**EKSF- Traktaten** om det europeiske kull- og stålfelleskap fra 1954 utløp i 2002.

# 8 Rettsgrunnlag og institusjoner i EU

Samarbeidet i EU skiller seg fra annet internasjonalt samarbeid ved at medlemsstatene på mange områder har avstått lovgivningsmyndighet til EU-institusjonene. EU treffer dessuten flertallsvedtak om slik overnasjonal lovgivning, og har et direkte valgt overnasjonalt parlament (Europaparlamentet), som på et flertall politikkområder i EU deler den lovgivende myndighet med medlemsstatene (EUs råd). Ingen andre internasjonale organisasjoner treffer flertallsvedtak om bindende lover eller har en lovgivende forsamling som representerer befolkninger på tvers av nasjonale grenser. I dette kapitlet gis en oversikt over EUs rettsgrunnlag og institusjoner. Beslutningsprosessen i EU er tema for neste kapittel.

## 8.1 Rettsgrunnlaget i EU

EU-retten omfatter fire hovedrettskilder:

- 1) **Primærretten**, det vil si de grunnleggende traktatene og internasjonale avtaler med tredjeland og internasjonale organisasjoner
- 2) **Sekundærretten**, det vil si det avledede regelverk, som deles inn i to hovedgrupper: rettslig bindende og ikke-bindende instrumenter. Forordninger (regulations), direktiver (directives) og vedtak (decisions) er rettslig bindende rettsakter, mens anbefalinger (recommendations) og uttalelser (opinions) er såkalt ikke-bindende instrumenter. Rammebeslutninger (framework decisions) er rettslig bindende etter folkerettens prinsipper
- 3) **Generelle rettsprinsipper** blir ansett for å være en rettskilde. Men nøyaktig hva disse generelle prinsippene omfatter er ikke klart og entydig definert. EF-domstolen ser de generelle prinsippene som en del av de rettsreglene som binder Fellesskapet, og definerer dem som "general principles common to the laws of the Member States".
- 4) **EF-domstolens rettspraksis**. EF-domstolens oppgave er å fortolke lovgivningen, ikke å lage nye lover. Domstolen er ikke bundet av sine egne tidligere avgjørelser. I praksis utgjør domstolens rettspraksis en meget viktig rettskilde, og blir ansett som bindende for nasjonale domstoler.

### 8.1.1 EUs traktater (primærretten)

EUs opprinnelige traktatgrunnlag omfattet Traktaten om Det europeiske kull- og stålfelleskap, (1952), Traktaten om Det europeiske økonomiske fellesskap (1957) og EURATOM-traktaten (1957). De to siste er de to traktatene som går under samlebetegnelsen Roma-traktaten(e). Dette traktatverket er senere blitt utvidet og endret i flere omganger:

**Den europeiske enhetsakt** (Enhetsakten), undertegnet i 1986 og ratifisert i 1987, var den første substansielle revisjonen av EF-traktaten og åpnet blant annet for økt bruk av flertallsavgjørelser i EUs ministerråd. Samtidig ble samarbeidet utvidet til flere nye områder. Enhetsakten omfattet også et program for gjennomføring av EUs indre marked. Enhetsakten innførte videre en *samarbeidsprosedyre* mellom Parlamentet og Rådet, som for første gang ga Parlamentet innflytelse på rettsutviklingen i EU.

|   |  |
|---|--|
| Maastrichttraktaten innførte Traktaten om den europeiske union.   | <p><b>Maastrichttraktaten</b> (undertegnet 1991 og ratifisert 1993) <b>innførte Traktaten om den europeiske union (TEU)</b>. Maastricht-traktaten inneholdt også en omfattende revisjon av <i>Traktaten om det europeiske økonomiske fellesskap</i> som endret navn til <i>Traktaten om Det europeiske fellesskap</i> (EF-traktaten). Adgangen under denne traktaten til bruk av flertallsavgjørelser i Rådet ble ytterligere utvidet, og Europaparlamentet ble gitt <b>lovgivende myndighet</b> gjennom innføring av <i>medbestemmelsesprosedyren</i>, (art. 251). Under denne beslutningsprosedyren er Parlamentet sidestilt med Rådet som lovgivende organ i EU. Revisjonen av EF-traktaten ved Maastricht-traktaten innebar i tillegg en tidsplan og nærmere bestemmelser for innføringen av en økonomisk og monetær union.</p> <p>Den nye unionstraktaten medførte en vesentlig styrking av det formelle grunnlaget for EU som utenrikspolitisk aktør gjennom opprettelsen av en <i>felles utenriks- og sikkerhetspolitikk</i> (FUSP). FUSP ble riktignok basert på mellomstatlig samarbeid med vedtak basert på enstemmighet. I tillegg la unionstraktaten også formelt grunnlaget for samarbeidet innen justis- og innenrikssaker.</p>  |
| Innføringen av EU-traktaten ved siden av den eksisterende EF-traktaten innebar etablering av en komplisert "søylestruktur". | <p>Innføringen av unionstraktaten ved siden av den eksisterende EF-traktaten innebar i realiteten at det ble etablert en komplisert "søylestruktur". Søyle 1 omhandler det etablerte samarbeidet under EF-traktaten mens søyle 2 og 3 utgjorde de nye samarbeidsområdene innen henholdsvis utenrikspolitikk og justis- og innenrikspolitikk. Mens det opprinnelige samarbeidet innenfor rammen av EF-traktaten har sterke innslag av overstatlighet, har samarbeidet innenfor rammen av EU-traktaten (søyle 2 og 3) en mer mellomstatlig karakter. EUs beslutningsprosess innen de ulike søylene er nærmere beskrevet i kapittel 9.</p>  |
| <b>Nice-traktaten</b> (undertegnet 2001 og ratifisert 2003) utgjør den seneste (ratifiserte) revisjonen av EUs traktater.   | <p><b>Amsterdam-traktaten</b> (undertegnet 1997 og ratifisert 1999). Adgangen under EF-traktaten til bruk av flertallsavgjørelser i Rådet ble igjen utvidet, sammen med en ytterligere styrking av Parlamentets lovgivende myndighet gjennom en revisjon av medbestemmelsesprosedyren. Dermed ble dette den dominerende beslutningsprosedyren i saker under søyle 1. Asyl- og migrasjonspolitikken ble flyttet fra søyle 3 til søyle 1. Samarbeidet på disse områdene ble dermed underlagt Fellesskapets regler og prosedyrer etter en overgangsperiode på 5 år. Schengen-samarbeidet ble integrert i EUs justis- og innenrikspolitikk – dels under søyle 1 og dels under søyle 3.</p> <p><b>Nice-traktaten</b> (undertegnet 2001 og ratifisert 2003) utgjør den seneste (ratifiserte) revisjonen av EUs traktater. Nice-traktaten endret blant annet EF-traktaten ved å innføre ny stemmevektsfordeling i Rådet og en ytterligere utvidelse av området for flertallsavgjørelser. Prinsippet om "hvert land en kommissær" ble videreført inntil 27 medlemsland. Det innebærer at neste kommisjon som innsettes i november 2009 vil ha færre kommisærer (minst én) enn medlemsland. Kommisjonenens president ble gitt kompetanse til å omfordele porteføljer og avsette enkeltkommisærer. Charteret om grunnleggende rettigheter ble vedtatt som en politisk erklæring, og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ble styrket.</p> <p><b>EUs Traktater (Primærretten)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>EF-traktaten, (TEF)</b> – opprinnelig Roma-traktaten av 1957, endret ved Enhetsakten 1987, Maastricht-traktaten 1993, Amsterdam-traktaten 1999 og Nice-traktaten, 2003</li> <li>▪ <b>Euratom</b>, 1957 og EKSF, 1952 (utløp 23. juli 2002)</li> <li>▪ <b>EU-traktaten, (TEU)</b> – innført ved Maastricht-traktaten 1993, endret ved Amsterdam-traktaten 1999 og Nice-traktaten, 2003.</li> </ul> |

**I tillegg er flg en del av primærretten:**

- Tiltredelsestraktater med nye medlemsland
- EUs traktater med tredjeland og internasjonale organisasjoner (inkl EØS-avtalen og tilknytningsavtalen til Schengensamarbeidet)

**8.1.2 Status for traktatsrevisjoner**

Fra Forfatningstraktat til Reformtraktat (Lisboa-traktaten)

Tidlig på 2000-tallet ble det satt i gang et arbeid med å se på EUs framtidige utforming i lys av planlagte utvidelser og andre viktige utfordringer. Dette munnet ut i forslag til en "forfatningstraktat" (Treaty Establishing a Constitution for Europe), som ble undertegnet av Det europeiske råd i Roma 29. oktober 2004.

Frankrike og Nederland forkastet forfatningstraktaten gjennom folkeavstemninger i 2005. I 2007 ble det enighet om en "reformtraktat" som ivaretar de fleste elementer fra forfatningstraktaten. Reformtraktaten (senere omdøpt til Lisboa-traktaten) ble undertegnet av Det europeiske råd på toppmøtet i Lisboa i desember 2007. Etter at Irland stemte nei til Lisboa-traktaten i juni 2008 er det uvisst om den vil tre i kraft. Dersom det blir gjennomført en ny folkeavstemning i Irland om Lisboa-traktaten med positivt utfall, er det antatt at traktaten vil kunne tre i kraft 1. januar 2010.

Lisboa-traktaten innebærer **kun en revisjon av eksisterende traktater** (EF- og EU-traktaten). Dette er en viktig forskjell fra forfatningstraktaten, som ville ha erstattet eksisterende traktater med én enkelt traktat. Videre utelater Lisboa-traktaten direkte referanser til europaflagget, europahymnen, EUs motto mv. Utover dette viderefører Lisboa-traktaten de fleste elementer fra forfatningstraktaten.

**Hovedpunkter i Lisboa-traktaten**

- **Traktaten om det europeiske fellesskap endrer navn** til *Traktaten om den europeiske unions virkemåte* (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU). TEU og TFEU vil *ikke* ha konstitusjonell karakter.
- **EU erstatter bruk av EF på alle områder** – Lisboa-traktaten gir EU-traktaten juridisk personlighet og referanser til Det europeiske fellesskap (European Community) vil bli erstattet med referanser til *union* – blant annet endrer EF-domstolen navn til EU-domstolen.
- **Søylestrukturen forsvinner** (i prinsippet). I utgangspunktet skal alle politikkområder *unntatt FUSP* behandles etter samme prosedyre; initiativrett for Kommisjonen, rettsaker skal vedtas av Rådet og Europaparlamentet i fellesskap (medbestemmelse), EF-Domstolen får jurisdiksjon innen EU-traktaten. Søyle 3 forsvinner, men det blir en rekke spesialordninger ("nødbremser") på det politi- og strafferettslige området.
- **Fast president for Det europeiske råd (DER)** valgt av DER for inntil fem år.
- **Høyrepresentant for unionens utenriks- og sikkerhetspolitikk** (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy). Høyrepresentanten skal både være visepresident i Kommisjonen og lede Rådet når det diskuterer utenriks- og forsvarspolitiske spørsmål.
- **Klarere presisering av EUs kompetanse**. Egen bestemmelse spesifiserer at Unionen kun skal handle innenfor rammen av delegert myndighet (kompetanse) fra medlemsstatene. Når det

Frankrike og Nederland forkastet **forfatningstraktaten** gjennom folkeavstemninger i 2005.

Etter at Irland stemte nei til **Lisboa-traktaten** i juni 2008 er det uvisst om den vil tre i kraft.

gjelder EU rettens forrang over nasjonal rett (et anerkjent prinsipp i EF-retten men likevel omstridt under behandlingen av Lisboa-traktaten), er det vedtatt en deklarasjon som viser til eksisterende rettsavgjørelser i EF-domstolen. Det innføres en bestemmelse om utmeldelse og de nasjonale parlamentene koples nærmere til EU-samarbeidet som vokter av nærhetsprinsippet.

- **Forenkling av stemmereglene i Rådet** (i forhold til Nice-traktaten). Flertallsvedtak skal fattes med "dobbel flertall", dvs minst 55 pst av medlemslandene og minst 65 pst av EU-landenes befolkning.
- **Reduksjon av antall kommisjonsmedlemmer.** Fra 2014 skal antall kommissærer ikke overstige 2/3 av antall medlemsland.

### 8.1.3 Det avledede regelverk (sekundærretten)

Innenfor rammen av EF-traktaten og EU-traktaten finnes det en rekke ulike typer instrumenter for gjennomføring av vedtak. Disse spenner fra EU-lovgivning som har direkte virkning i medlemslandene under EF-retten, til instrumenter av mer tradisjonell folkerettslig karakter med hjemmel i EU-traktaten.

Innenfor rammen av EF-traktaten og EU-traktaten finnes det en rekke ulike typer instrumenter for gjennomføring av vedtak.

#### Sekundærretten under EF-traktaten

- Basisrettsakter (basic legal acts) som vedtas av Parlamentet og Rådet sammen, eller Rådet alene.
- Gjennomføringsbestemmelser (implementing measures), som vedtas av Kommissjonen på delegert myndighet fra Rådet.

Det skilles også mellom rettslig bindende og ikke-bindende instrumenter:

- Forordninger (regulations) er bindende i alle deler og har direkte virkning i alle medlemsstater. Kunngjøres i EU-tidende, L-serien.
- Direktiver (directives) er bindende "i sin målsetting", men nasjonale myndigheter kan avgjøre hvordan direktivets regler skal gjennomføres i nasjonal rett. Plikter og rettigheter for borgere og bedrifter inntreer i utgangspunktet først ved nasjonal gjennomføring av direktivet. Offentliggjøres i EU-tidende, L-serien.
- Vedtak (decisions) er bindende "etter sin ordlyd" for alle de er rettet til. I motsetning til direktiver kan vedtak også være rettet til enkeltpersoner eller bedrifter. Om et vedtak er rettet til en person eller en bedrift, betyr det i praksis at vedtaket også har direkte virkning i medlemsstatene. Offentliggjøres i EU-tidende, L-serien.
- Anbefalinger (recommendations) og uttalelser (opinions) er ikke bindende. Nasjonale myndigheter kan likevel være forpliktet når et saksforhold skal avgjøres eller innholdet i en fellesskapsregel skal klarlegges. Offentliggjøres i EU-tidende, C-serien <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=en>

Bindende rettsakter under EF-retten: Forordninger, direktiver og vedtak (det indre marked/EØS, sivilrettslige deler av Schengen).

#### Bindende og ikke-bindende instrumenter med hjemmel i EF-traktaten (søyle 1)

I tillegg til rettslig bindende sekundærlovgivning (direktiver, forordninger og vedtak) finnes det også en rekke ikke-bindende instrumenter (såkalt soft law). Av de ikke-bindende instrumentene er det bare anbefalinger (recommendations) og uttalelser (opinions) som er definert i EF-traktaten (art.249). Se kapittel 9.2.6 om bruken av ikke bindende instrumenter.

Ikke-bindende instrumenter (soft law): retningslinjer, anbefalinger, åpen koordinering mv (eks. Lisboa-strategien).

|  |   |
|--|---|
| <p>Rettslige virkemidler under EU-traktaten: beslutninger og rammebeslutninger (Politi- og strafferettslig samarbeid).</p> | <p><b>Ikke-bindende EU-instrumenter og EØS-avtalen</b></p> <p>Kommisjonens posisjon har vært at ikke-bindende instrumenter ikke kan gjøres gjeldende i internasjonale avtaler, og dermed heller ikke for EØS-avtalen. EFTAs faste komité fastholder imidlertid at å se bort fra EØS-relevante, ikke-bindende instrumenter kan komme i konflikt med kravet om <i>homogenitet</i>. EFTAs faste komité anbefaler at innlemming av ikke-bindende instrumenter i EØS-avtalen vurderes og avgjøres fra sak til sak.</p>   |
| <p>Ikke-bindende instrumenter under EU-traktaten; aksjoner, felles strategier mv. (FUSP).</p>                              | <p><b>Sekundærlovgivning og andre instrumenter med hjemmel i EU-traktaten (søyle 2 og 3)</b></p> <p>Vedtak innen søyle 2 og 3 treffes med hjemmel i EU-traktaten. Her er samarbeidet av mer mellomstatlig karakter og innenfor søyle 2 (Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken) benyttes ikke lovregulering som samarbeidsmetode. Innenfor det politi- og strafferettslige samarbeidet (søyle 3) benyttes rettslige virkemidler (beslutninger og rammebeslutninger), men de er kun bindende for medlemsstatene i henhold til folkeretten og ikke i henhold til EF-retten. I dag har EU-institusjonene og EF-domstolen en begrenset rolle innen søyle 3. Lisboa-traktaten vil – dersom endelig vedtatt – endre dette. For mer informasjon om rettslige og andre virkemidler innen søyle 2 og 3, se kapittel 9.</p>   |
|  | <p><b>8.1.4 Grunnleggende rettsprinsipper</b></p> <p>De grunnleggende prinsippene i EF-retten er både skrevne og uskrevne. De skrevne prinsippene er de som er nedfelt i traktatene. De viktigste er <i>legalitetsprinsippet</i>, <i>subsidiaritetsprinsippet</i>, <i>proporsjonalitetsprinsippet</i> og <i>prinsippet om ikke-diskriminering</i>. De uskrevne prinsippene har EF-domstolen utledet gjennom rettspraksis. Disse prinsippene spiller en rolle i fortolkningen av andre materielle EU-regler, både i traktatene og i sekundærlovgivningen. De kan også benyttes til å sette andre regler eller vedtak til side, som en form for kontrollfunksjon.</p> <p><b>Grunnleggende prinsipper som er nedfelt i traktatene</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Legalitetsprinsippet</b> slår fast at EUs institusjoner kun har lovgivningskompetanse når denne er <i>delegert av</i> medlemsstatene gjennom traktatene. Prinsippet innebærer også at institusjonene ikke kan handle i strid med skrevet eller uskrevet EU-rett (art. 5, TEF)</li> <li>• <b>Nærhetsprinsippet</b> (subsidiaritetsprinsippet) berører områder der både EU og medlemsstatene har lovgivningsmyndighet. På områder med felles lovgivningsmyndighet skal "avgjørelser skal fattes så nært innbyggeren som mulig" (art. 5, TEF). Dette innebærer at EU ikke skal handle på et område, med mindre det er klart at målet, på grunn av det aktuelle tiltaks omfang eller virkninger, bedre kan oppnås ved felles initiativ på EU-nivå.</li> <li>• <b>Proporsjonalitetsprinsippet</b> innebærer at tiltak på EU-nivå i form og omfang ikke skal gå utover det som er nødvendig for å oppfylle traktatens målsettinger. Lover og tiltak skal være så enkle som mulig og direktiver skal foretrekkes framfor forordninger der det er mulig. Ved innlemming av EU-rettsakter i EØS-avtalen får proporsjonalitetsprinsippet anvendelse i Norge for eksempel når det gjelder muligheten for utforming av tilpasningstekster.</li> <li>• <b>Ikke-diskrimineringsprinsippet</b> slår fast at all forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet er forbudt. Prinsippet står sentralt i EF-retten, og utgjør en viktig forutsetning for at Det indre marked skal kunne fungere optimalt (art. 12, TEF). Artikkel 13, TEF gir videre EU kompetanse til å vedta sekundærlovgivning</li> </ul> |

for å bekjempe diskriminering på grunnlag av kjønn, rase, etnisk opprinnelse, religion, tro, handikap, alder eller seksuell legning, og denne er senere brukt til å gi flere direktiver på området.

Siden 2002 har Kommisjonen vært pålagt å gjennomføre konsekvensutredninger i forbindelse med nye forslag. Retningslinjene for slike utredninger er basert på de grunnleggende prinsippene beskrevet ovenfor.

## 8.2 EUs institusjoner

Nasjonale politiske systemer er gjerne bygget opp etter maktfordelingsprinsippet, der forholdet mellom den utøvende, lovgivende og dømmende myndighet er klart definert. Utviklingen av EUs institusjonelle system har imidlertid vært preget av politiske kompromisser som har gått på bekostning av en klar myndighetsfordeling mellom institusjonene. EU har utviklet seg gradvis, der hensynet til klare prinsipper gjerne har måttet vike for politiske kompromisser tuftet på ofte nokså divergerende oppfatninger i medlemsstatene om målsetningene for den europeiske integrasjonsprosessen og hvordan EU skal organiseres og styres.

Resultatet er et institusjonelt system med store innslag av overlappende, uklar og til dels omstridt kompetansedeling mellom EUs institusjoner. Dette innebærer at EUs institusjoner kan ha flere roller – og til dels motstridende roller – på noen områder. F. eks. kan Rådet både være lovgivende og utøvende organ, eller det kan være uklarhet om hvilken myndighet EF-domstolen har i forhold til nasjonale domstoler. Et tredje eksempel er det uklare skillet mellom Rådet og Det europeiske råd, som begge representerer medlemsstatene.

EU har utviklet seg gradvis, der hensynet til klare prinsipper gjerne har måttet vike for politiske kompromisser.

EU har store innslag av overlappende, uklar og til dels omstridt kompetansedeling mellom institusjonene.

Gjennom EUs historie har det vært en rekke initiativer med sikte på å få til en klarere kompetansedeling uten at dette har lyktes fullt ut.

Gjennom EUs historie har det vært en rekke initiativer med sikte på å få til en klarere kompetansedeling uten at dette har lyktes fullt ut. Den strandete forfatningstraktaten representerer det hittil mest omfattende initiativet i så henseende. Lisboa-traktaten – hvis gjennomført – vil imidlertid være et skritt i retning av et EU der kompetansedelingen mellom institusjonene er klarere og noe mer i tråd med det klassiske maktfordelingsprinsippet slik vi kjenner det fra nasjonalstaten.

For å forstå EU-institusjonenes funksjon og virkemåte er det derfor viktig å ta i betraktning at de har utviklet seg i spenningsfeltet mellom 1) behovet for en beslutningsprosess med noenlunde klar ansvarsfordeling mellom aktørene og 2) behovet for å balansere dette i forhold til en virkelighet preget av motstridende oppfatninger om målsetningene for EU.

I det følgende presenterer vi EUs institusjoner, oppbygging og funksjoner.

### 8.2.1 Det europeiske råd

Fra å være et uformelt samlingspunkt for stats- og regjeringssjefene i EUs medlemsland har EUs toppmøte, Det europeiske råd, utviklet seg til å bli EUs høyeste politiske organ. Det er Det europeiske råd som på EUs halvårslige toppmøter setter de *overordnede* politiske mål og retningslinjer for EU. Med Enhetsakten av 1987 ble Det europeiske råd gitt formell status som EU-institusjon. Denne statusen er senere blitt ytterligere styrket gjennom EU-traktatens artikkel 4. Rådet består av stats- og regjeringssjefene og Kommisjonens president. Det bistås av medlemsstatenes utenriksministre og ett medlem av Kommisjonen.

Det europeiske råd er EUs høyeste politiske organ- men har ikke lovgivende myndighet.

Bestemmelsene om Det europeiske råd er hjemlet i Unionstraktaten, art.4. Bestemmelsene om EUs institusjoner, unntatt Det europeiske råd, er hjemlet i EF-traktaten, art.189-267.

Beslutninger i Det europeiske råd fattes i prinsippet ved enstemmighet.

Beslutninger i Det europeiske råd fattes i prinsippet ved enstemmighet. De ordinære møtene i Det europeiske råd holdes to ganger i året i Brussel.

I tillegg til de ordinære toppmøtene arrangeres det også uformelle toppmøter av mer tematisk karakter under hvert formannskap. Som ledd i oppfølgingen av Lisboa-strategien, vedtatt på toppmøtet i Lisboa i mars 2000, har Det europeiske råd gjort sine ekstraordinære vårmøter til toppmøte for økonomiske, sosiale og utviklingspolitiske temaer.

#### Det europeiske råd

- består av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer og Europakommisjonens president
- bistås av utenriksministrene og ett medlem av Europakommisjonen
- trekker opp mål og hovedlinjer for samarbeidet
- møtes minst to ganger årlig
- beslutninger treffes i prinsippet ved enstemmighet

Rådet for den europeiske union (Rådet) deler den lovgivende myndighet med Europaparlamentet.

### 8.2.2 Rådet for den europeiske union

Mens Det europeiske råd definerer overordnede politiske mål for samarbeidet, er den lovgivende og bevilgende myndighet i EU derimot delt mellom *Rådet for Den europeiske union (Rådet)* og *Europaparlamentet*. Rådets myndighet er fastlagt i EF-traktaten. art. 202-210.

Det er vanlig å omtale Rådet som et mellomstatlig organ, ettersom det er i dette forumet nasjonale interesser kan fremmes legitimt. Over tid har Rådet imidlertid utviklet overnasjonale trekk ved at det i stor grad fatter vedtak gjennom flertallsavgjørelser.

#### Rådet for den europeiske union, Rådet (Ministerrådet)

- er sammensatt av utenriksministrene eller fagministrene i medlemsstatene, avhengig av hvilke saker som skal behandles.
- treffer sammen med Europaparlamentet vedtak under søyle 1.
- treffer alene beslutninger innen søyle 2 og 3
- fastsetter de obligatoriske bidrag til EUs budsjett
- treffer sammen med Parlamentet beslutninger om budsjettets utgifter

Rådet består av en representant for hver medlemsstats regjering på ministerplan.

#### Rådets organisering og rolle

Rådet består av en representant for hver medlemsstats regjering på ministerplan. Rådets medlemmer er politisk ansvarlige overfor sine nasjonale parlamenter. I visse tilfeller kan Rådet også bestå av medlemsstatenes stats- eller regjeringssjefer. TEU gir Det europeiske råd rett til å konstituere seg som Rådskonstellasjon på aller høyeste nivå.

Det er formelt sett kun ett råd men i praksis opereres det med ni *rådskonstellasjoner*.

Det er formelt sett kun ett råd men i praksis opereres det med ni *rådskonstellasjoner* (Council configurations) – for ett eller flere sektorområder. Sammensetningen, dvs. hvilken fagminister som møter, varierer med saksområde. Det er imidlertid viktig å presisere at det er Rådet som sådan som fatter vedtak. Rådsvedtak har altså samme formelle status uavhengig av hvilken de ulike rådskonstellasjonene som fatter det.

De fleste beslutninger i Rådet innen søyle 1 treffes i dag med kvalifisert flertall.

Etter siste utvidelse utgjør kvalifisert flertall 73,9 prosent av stemmene, det vil si 255 av i alt 345 stemmer.

Rådsmøtene på ministernivå finner sted i Brussel og Luxembourg (april, juni og oktober). EFTA-landene inviteres til enkelte av de uformelle rådsmøtene på fagministernivå.

Enstemmighet kreves som hovedregel innen søyle 2 og 3, og i tillegg fastsettes budsjettets størrelse ved enstemmighet.

Utenriksministrene (General Affairs and External Relations Council – GAERC) og ECOFIN (finans- og økonomiministrene) møtes som regel månedlig. De øvrige fagministrene møtes to til fire ganger hvert halvår. ECOFIN koordinerer den generelle økonomiske politikken mellom medlemsstatene. ECOFIN har også hovedansvaret for beslutninger som gjelder Den økonomiske og monetære union (ØMU). De landene som deltar i ØMU, har en egen gruppering innen ECOFIN, Eurogruppen. Eurogruppen møtes vanligvis i forkant av hvert ordinære ECOFIN-møte.

GAERC har ansvaret for å koordinere og forberede EUs toppmøter under Det europeiske råd. Etter hvert har det utviklet seg en praksis der utenriksministrene kommer sammen to ganger årlig til uformelle samtaler. Det har også blitt vanlig med uformelle ministermøter på en rekke politikkområder. Kommisjonen skal inviteres til å delta i Rådets møter. Dette gjelder også Den europeiske sentralbank innenfor de områder der denne har myndighet.

#### **Eksisterende rådskonstellasjoner per juni 2007:**

- General affairs and external relations (GAERC)
- Economic and financial affairs (ECOFIN)
- Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs
- Competitiveness
- Cooperation in the fields of Justice and Home Affairs (JHA)
- Transport, Telecommunications and Energy
- Agriculture and Fisheries
- Environment
- Education, Youth and Culture

Rådsmøtene på ministernivå finner sted i Brussel og Luxembourg (april, juni og oktober). EFTA-landene inviteres til enkelte av de uformelle rådsmøtene på fagministernivå.

De fleste beslutninger i Rådet innen søyle 1 treffes i dag med kvalifisert flertall. Da er medlemsstatenes stemmetall veid med utgangspunkt i befolkningsstørrelsen, men likevel slik at de små landene har langt flere stemmer enn deres folketall skulle tilsa. Simpelt flertall anvendes først og fremst i prosedyrespørsmål. Det er imidlertid viktig å merke seg at det som oftest ikke kommer til formell avstemning i Rådet, men at man forsøker å forhandle fram kompromissløsninger. Vissheten om at det er mulig å treffe flertallsvedtak i formelle avstemninger vurderes å være en viktig drivkraft når medlemsstatene diskuterer seg fram til kompromisser. Muligheten for å bygge allianser med andre medlemsstater for å oppnå et blokkerende mindretall mot forslag man ikke liker, og likeledes søke å få til et kvalifisert flertall i forslag man støtter, står sentralt i medlemsstatenes arbeid i Rådet.

Enstemmighet kreves som hovedregel innen søyle 2 og 3, og i tillegg fastsettes budsjettets størrelse ved enstemmighet.

#### **COREPER – De faste representanters komité**

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

Rådet har 250 utvalg og arbeidsgrupper som forbereder saker.

### Arbeidsgrupper

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

Arbeidet i Rådet ledes av *formannskapet*, som roterer mellom medlemsstatene, med skifte hvert halvår.

### Formannskap og Troikaen

Arbeidet i Rådet ledes av *formannskapet*, som roterer mellom medlemsstatene, med skifte hvert halvår. Den såkalte *troikaen* er et uformelt samarbeid mellom inneværende og neste formannskap, utenrikskommisæren i Kommisjonen og generalsekretæren for Rådet. Rotasjonsprinsippet har imidlertid endret seg noe. Tidligere fulgte det en alfabetisk orden, men nå har man også tatt hensyn til om statene er store eller små.

Det landet som har formannskapet kan øve innflytelse ved at de kan sette saker på agendaen i EU og til en viss grad forme dagsorden. Ved innledningen til hvert formannskap legges det frem et seks måneders arbeidsprogram, som også Europaparlamentet orienteres om. I tillegg til å lede alle rådsmøter i EU skal også formannskapet initiere og representere EU utad sammen med Kommisjonen. Formannskapet skal også lede den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Formannskapet (assisteres av generalsekretariatet) leder alle rådsmøter (over 3000 møter i hver periode).

### Trio-formannskap

Rådet gjorde på sitt møte i desember 2004 et politisk vedtak om en ordning som går ut på at formannskapslandet til enhver tid skal være del av en gruppe på tre land (trio-formannskap). Samarbeidet avtales nærmere, blant annet ved at det utarbeides et felles 18-måneders program for trioformannskapslandene. Ordningen gjelder fra 1. januar 2007 – det første trio-formannskap var Tyskland (vår 2007), Portugal (høst 2007) og Slovenia (vår 2008). En landliste over formannskap for de 27 medlemslandene, med grupper på tre land, er utarbeidet frem til annet halvår 2020, jf. boks nedenfor.

### Formannskapet i EU

- vekslers hvert halvår
- leder og organiserer møter i Rådet på alle tre nivåer
- har representative funksjoner

### Fram mot år 2020 skal følgende land ha formannsvervet:

- Den Tsjekiske republikk (vår) og Sverige (høst) 2009
- Spania (vår) og Belgia (høst) 2010
- Ungarn (vår) og Polen (høst) 2011
- Danmark (vår) og Kypros (høst) 2012
- Irland (vår) og Litauen (høst) 2013
- Hellas (vår) og Italia (høst) 2014
- Latvia (vår) og Luxemburg (høst) 2015
- Nederland (vår) og Slovakia (høst) 2016
- Malta (vår) og Storbritannia (høst) 2017
- Estland (vår) og Bulgaria (høst) 2018
- Østerrike (vår) og Romania (høst) 2019

For mer informasjon om Rådet for den europeiske union, se: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.ASP?lang=en>

- Finland (vår) 2020

### Rådets generalsekretariat

Rådet bistås av et generalsekretariat, som ledes av en generalsekretær som samtidig er *Høyrepresentant* for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, Javier Solana. Generalsekretæren utnevnes av Rådet. Rådets sekretariat utgjorde 3461 faste stillinger ved inngangen til 2008. Generalsekretariatet arbeider særlig med å forberede møtene i Det europeiske råd, Rådet, COREPER og arbeidsgruppene. Det gir også administrativ bistand til formannskapet og generalsekretæren. Dette omfatter faglig og juridisk rådgivning, samt bistand til tolking på møter og oversetting av møtedokumenter og rapporter. Generalsekretariatet yter videre juridisk bistand til Rådet og arbeidsgruppene, herunder bistand til utarbeiding av kompromissforslag. Generalsekretariatet administrerer også Rådets budsjett.

### Nærmere om forholdet mellom Rådet og Det europeiske råd

Mens Rådet kun har medlemmer som representerer EUs medlemsstater, er Kommisjonen president og medlem av Det europeiske råd. Det europeiske råd representerer dermed ikke kun medlemsstatene men også Kommisjonen. Det europeiske råd regnes likevel som del av det mellomstatlige nivået i EU, og er nært knyttet til Rådet både politisk og institusjonelt. I den daglige virksomheten trekker Det europeiske råd også på Rådets administrative ressurser. Som nevnt er det Rådet som har ansvaret for å forberede aktivitetene til Det europeiske råd.

Det er også andre viktige forskjeller på de to institusjonene. I motsetning til Rådet har Det europeiske råd ikke lovgivningsmyndighet. TEU etablerte Det europeiske råd som formell EU-institusjon, men ikke som "felleskapsinstitusjon". Det europeiske råds myndighet er hjemlet i TEU mens Rådets lovgivningsmyndighet er hjemlet i TEF, som omhandler fellesskapsinstitusjonene og fellesskapslovgivningen. Det betyr at Det europeiske råd verken er bundet av de beslutningsprosedyrer som gjelder under EF-traktaten eller underlagt EF-domstolens kompetanse. Lisboa-traktaten vil, dersom den trer i kraft, formalisere Det europeiske råd som institusjon og opprette en president som utpekes for en periode på to år.

### ! Viktig: Tre "Råd" – hva skiller dem fra hverandre?

- Det europeiske råd** (European Council) er EUs høyeste politiske organ og utformer EUs overordnede politiske mål og retningslinjer på de halvårlige toppmøtene. Det europeiske råd består av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer og Kommisjonens president.
- Rådet for Den europeiske Union** (Council of the European Union) er sammen med Europaparlamentet EUs lovgivende og bevilgende organ. Rådet er sammensatt av fagministrene i medlemsstatene etter hvilke saker som skal behandles.
- Europarådet** (Council of Europe) er **ikke** en del av EU, men forveksles ofte med Det europeiske råd og Rådet. Europarådet er en mellomstatlig organisasjon som består av representanter fra 46 stater i Europa. Norge har vært medlem av Europarådet siden opprettelsen i 1948. Europarådets viktigste oppgave er å vokte over menneskerettighetene i postkommunistiske land og bistå statene i Sentral- og Øst-Europa med politiske, rettslige, økonomiske og forfatningsmessige reformer. Europarådet bruker i likhet med EU (og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i i Strasbourg) det blå europaflagget med 12 gule stjerner.

Generalsekretariatet arbeider særlig med å forberede møtene i Det europeiske råd, Rådet, COREPER og arbeidsgruppene. Rådets generalsekretariat utgjorde 3461 faste stillinger ved inngangen til 2008. Kilde: <http://europa.eu/generalreport/en/2007/rq114.htm>

Lisboa-traktaten vil, dersom den trer i kraft, formalisere Det europeiske råd som institusjon og opprette en president som utpekes for en periode på to år.

**Europarådet** (Council of Europe) er **ikke** en del av EU, men forveksles ofte med Det europeiske råd og Rådet.

Mens Rådet representerer medlemsstatene, representerer **Europaparlamentet** EUs innbyggere gjennom direkte valg.

Europaparlamentet består av 785 representanter (751 fra 2009) som velges ved direkte valg i medlemslandene for en periode på fem år.

For informasjon om de politiske gruppene, representantene og mandatfordelingen i Europaparlamentet, se:  
[http://www.europarl.europa.eu/news/public/default\\_en.htm?redirection](http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm?redirection)

Det finnes 20 permanente fagkomiteer som forbereder sakene som skal behandles.

Parlamentets sekretariat har hovedsete i Luxembourg, og hadde ved årsskiftet 2007/2008 4998 faste stillinger, kilde:  
<http://europa.eu/generalreport/en/2007/rq108.htm>

### 8.2.3 Europaparlamentet

Mens Rådet representerer medlemsstatene, representerer Europaparlamentet EUs innbyggere gjennom direkte valg. Sammen med Europakommisjonen utgjør Parlamentet dermed det overnasjonale nivået i EU. I mer enn tretti år hadde Parlamentet kun en konsultativ rolle. Delegationene til Parlamentet var heller ikke direkte valgt, men utpekt (delegert) fra de nasjonale parlamentene i medlemsstatene. Direkte valg til Parlamentet ble innført i 1979. Seneste valg ble holdt i juni 2004. Parlamentets myndighet er fastlagt i EF-traktaten, art. 189-201.

#### Organisering

##### *Representanter og politiske grupper*

Europaparlamentet består av 785 representanter (751 fra 2009) som velges ved direkte valg i medlemslandene for en periode på fem år. Europaparlamentets representanter er fordelt mellom medlemslandene på grunnlag av folketallet, men likevel slik at små land har en forholdsmessig større representasjon enn de store. Europaparlamentarikerne stiller til valg på nasjonale partilister, men er organisert i politiske grupper etter politiske skillelinjer på tvers av nasjonale grenser. Europaparlamentet velger selv sin president og 14 visepresidenter for perioder på to og et halvt år. Europaparlamentets president i perioden 2006-2008 er Hans-Gert Pöttering, Kristelig-demokratene, Tyskland.

**Konferansen av presidenter** er Parlamentets politisk styrende organ. Det består av Parlamentets president og lederne for de politiske gruppene.

##### **Komiteer**

Det finnes 20 permanente fagkomiteer som forbereder sakene som skal behandles i Parlamentets plenumssesjoner. I tillegg setter Parlamentet ofte opp underkomiteer, midlertidige komiteer og undersøkelseskomiteer. Det finnes også komiteer og delegasjoner med ansvar for relasjoner med nasjonale parlamenter i tredjeland og internasjonale organisasjoner. Komiteene spiller en sentral rolle i Europaparlamentets arbeid. Det er komiteene som på vegne av Parlamentet kan stille muntlige og skriftlige spørsmål både til Kommisjonen og Rådet. Etter traktaten er det bare Kommisjonen som har plikt til å møte i Europaparlamentet for å svare. I praksis vil likevel også Rådet normalt besvare spørsmål fra Europaparlamentet. De holder møter én til to ganger i måneden i Brussel.

Komiteene arrangerer gjerne offentlige høringer i viktige saker. Slike høringer tjener ulike hensikter, som å skaffe innsikt i et saksfelt samt identifisere ulike aktørers motiver og preferanser. I motsetning til Rådet er Parlamentets komitémøter åpne for både publikum og andre institusjoner (også for ikke-medlemsstater). Noen ganger skjer det imidlertid at komiteene beslutter å dele dagsordenen for et møte inn i punkter som er åpne, og punkter som ikke er åpne for publikum. Komitédokumenter er fritt tilgjengelige for publikum.

Komiteenes arbeid er i stor grad preget av noen nøkkelpersoner, først og fremst komitélederen, nestlederen og rapportøren. I tillegg spiller den som har ansvaret for å lage utkast til uttalelser, en viktig rolle.

Europaparlamentet møtes til plenumssesjon fire dager hver måned i Strasbourg. Utover dette finner enkelte kortere plenumssesjoner sted i Brussel. Komité- og gruppemøtene finner sted i Brussel. Europaparlamentets arbeid er organisert av et sekretariat som ledes av en

|  |  |
|--|--|
| <p>Representantene velges gjennom nasjonale valg på nasjonale partiprogrammer.</p>                   | <p>generalsekretær. Sekretariatet har hovedsete i Luxembourg, og hadde ved årsskiftet 2007/2008 4998 faste stillinger.</p>   |
|  | <p>Parlamentets komitésekretariat legger stor vekt på å assistere parlamentarikerne i rollene som rapportører. Sekretariatet gir ikke bare tekniske/faglige råd, men også råd om politiske spørsmål. Parlamentet har egen utredningskapasitet. Parlamentet har etter Romanias og Bulgarias tiltreden 23 offisielle arbeidsspråk, og en tredel av stillingene er derfor innen oversettelse og tolking. I tillegg er det egen stab knyttet til de politiske gruppene samt medlemmenes politiske assistenter.</p>   |
| <p>Parlamentet er organisert i ulike multinasjonale partigrupper.</p>                                | <p>Representantene velges gjennom nasjonale valg på nasjonale partiprogrammer. De har muligheten for å tilslutte seg til ulike multinasjonale partigrupper. For å opprette en slik gruppe trengs det minimum 20 representanter som må representere minimum 5 medlemsland. I dagens parlament eksisterer det ni slike grupper:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. European People's Party–European Democrats (EPP-ED) – Det Europeiske Folkeparti og De Europeiske Demokrater</li> <li>2. Group of the Party of European Socialists (PSE) – De Europeiske Sosialdemokrater</li> <li>3. Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) – Det Europeiske Liberale og Demokratiske Parti</li> <li>4. Union for Europe of the Nations Group (UNE) – Union av Nasjonenes Europa</li> <li>5. European Greens–European Free Alliance (Greens-EFA) – Gruppen De Grønne, Den Europeiske Frie Alliansen</li> <li>6. European United Left–Nordic Green Left (GUE-NGL) – Den Europeiske Venstre / Nordisk Grønne Venstre</li> <li>7. Union for Europe of the Nations (UEN) – Union for Nasjonenes Europa</li> <li>8. Independence and Democracy (IND/DEM) – Demokratienes og Mangfoldighetens Europa</li> <li>9. Non-attached members – Medlemmer uten partitilhørighet</li> </ol> |
| <p>De politiske skillelinjene i Europaparlamentet følger ikke nødvendigvis høyre-venstre aksene.</p> |  |
|  | <p>Partigrupperingene er her rangert etter oppslutning ved forrige valg til Europaparlamentet. EPP-ED er størst i dagens parlament med sine 277 medlemmer</p> <p>De politiske skillelinjene i Europaparlamentet følger ikke nødvendigvis den tradisjonelle høyre-venstre aksene, noe som blant annet behandlingen av tjenstedirektivet viste tydelig. Et viktig skille går særlig mellom integrasjonstilhengere og integrasjonsskeptikere. En annen skillelinje går mellom markedsliberalere og tilhengere av offentlig styring av økonomien. Disse skillene følger vel så gjerne geografiske som partipolitiske skillelinjer, og reflekteres i sammensetningen av partigruppene i Parlamentet.</p>  |

Tabellen viser:  
Medlemmer av EP etter medlemsstat  
og politisk gruppe – 2004-2009

Kilde:  
<http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=EN>

|   |    |    |    |    |    |    |    |    | <b>Total</b>        |
|---|---|---|---|--|---|---|---|---|---------------------|
|    | <a href="#">6</a>   | <a href="#">7</a>   | <a href="#">6</a>   |  | <a href="#">2</a>   |   |   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">24</a>  |
|    | <a href="#">5</a>   | <a href="#">5</a>   | <a href="#">5</a>   |  |   |   |   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">18</a>  |
|    | <a href="#">14</a>  | <a href="#">2</a>   |   |  |   | <a href="#">6</a>   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">24</a>  |
|    | <a href="#">1</a>   | <a href="#">5</a>   | <a href="#">4</a>   | <a href="#">1</a>  | <a href="#">1</a>   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">1</a>   |   | <a href="#">14</a>  |
|    | <a href="#">49</a>  | <a href="#">23</a>  | <a href="#">7</a>   |  | <a href="#">13</a>  | <a href="#">7</a>   |   |   | <a href="#">99</a>  |
|    | <a href="#">1</a>   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">2</a>   |  |   |   |   |   | <a href="#">6</a>   |
|    | <a href="#">5</a>   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">4</a>  |   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">1</a>   |   | <a href="#">13</a>  |
|    | <a href="#">11</a>  | <a href="#">8</a>   |   |  |   | <a href="#">4</a>   | <a href="#">1</a>   |   | <a href="#">24</a>  |
|    | <a href="#">24</a>  | <a href="#">24</a>  | <a href="#">2</a>   |  | <a href="#">3</a>   | <a href="#">1</a>   |   |   | <a href="#">54</a>  |
|    | <a href="#">18</a>  | <a href="#">31</a>  | <a href="#">10</a>  |  | <a href="#">6</a>   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">7</a>   | <a href="#">78</a>  |
|    | <a href="#">24</a>  | <a href="#">15</a>  | <a href="#">14</a>  | <a href="#">13</a>   | <a href="#">2</a>   | <a href="#">7</a>   |   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">78</a>  |
|   | <a href="#">3</a>   |   | <a href="#">1</a>   |  |   | <a href="#">2</a>   |   |   | <a href="#">6</a>   |
|  | <a href="#">3</a>   |   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">4</a>  | <a href="#">1</a>   |   |   |   | <a href="#">9</a>   |
|  | <a href="#">2</a>   | <a href="#">2</a>   | <a href="#">7</a>   | <a href="#">2</a>  |   |   |   |   | <a href="#">13</a>  |
|  | <a href="#">3</a>   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">1</a>   |  | <a href="#">1</a>   |   |   |   | <a href="#">6</a>   |
|  | <a href="#">13</a>  | <a href="#">9</a>   | <a href="#">2</a>   |  |   |   |   |   | <a href="#">24</a>  |
|  | <a href="#">2</a>   | <a href="#">3</a>   |   |  |   |   |   |   | <a href="#">5</a>   |
|  | <a href="#">7</a>   | <a href="#">7</a>   | <a href="#">5</a>   |  | <a href="#">4</a>   | <a href="#">2</a>   | <a href="#">2</a>   |   | <a href="#">27</a>  |
|  | <a href="#">6</a>   | <a href="#">7</a>   | <a href="#">1</a>   |  | <a href="#">2</a>   |   |   | <a href="#">2</a>   | <a href="#">18</a>  |
|  | <a href="#">15</a>  | <a href="#">9</a>   | <a href="#">5</a>   | <a href="#">20</a>   |   |   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">2</a>   | <a href="#">54</a>  |
|  | <a href="#">9</a>   | <a href="#">12</a>  |   |  |   | <a href="#">3</a>   |   |   | <a href="#">24</a>  |
|  | <a href="#">18</a>  | <a href="#">10</a>  | <a href="#">6</a>   |  |   |   |   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">35</a>  |
|  | <a href="#">4</a>   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">2</a>   |  |   |   |   |   | <a href="#">7</a>   |
|  | <a href="#">8</a>   | <a href="#">3</a>   |   |  |   |   |   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">14</a>  |
|  | <a href="#">4</a>   | <a href="#">3</a>   | <a href="#">5</a>   |  | <a href="#">1</a>   | <a href="#">1</a>   |   |   | <a href="#">14</a>  |
|  | <a href="#">6</a>   | <a href="#">5</a>   | <a href="#">3</a>   |  | <a href="#">1</a>   | <a href="#">2</a>   | <a href="#">2</a>   |   | <a href="#">19</a>  |
|  | <a href="#">27</a>  | <a href="#">19</a>  | <a href="#">11</a>  |  | <a href="#">5</a>   | <a href="#">1</a>   | <a href="#">10</a>  | <a href="#">5</a>   | <a href="#">78</a>  |
|   |  |  |  |  |  |  |  |  | <b>Total</b>        |
| <b>Total</b>  | <a href="#">288</a>   | <a href="#">215</a>   | <a href="#">101</a>   | <a href="#">44</a>   | <a href="#">42</a>  | <a href="#">41</a>  | <a href="#">24</a>  | <a href="#">30</a>  | <a href="#">785</a> |

|   |  |
|---|--|
| <p>Gradvise revisjoner av EF-traktaten har medført at Parlamentet i dag er sidestilt med Rådet som lovgivende organ på et flertall områder.</p>   | <p><b>Europaparlamentets rolle</b></p> <p><b>Lovgivning</b></p> <p>Parlamentet har fått en viktig lovgivende funksjon. Opprinnelig tilla Romatraktaten Parlamentet bare en konsultativ rolle, og Rådet vedtok alene rettsakter på forslag fra Kommisjonen. Gradvise revisjoner av EF-traktaten har medført at Parlamentet, gjennom medbestemmelsesprosedyren, i dag er sidestilt med Rådet som lovgivende organ på et flertall områder – inkl. de fleste områder som berøres av det indre marked og EØS-avtalen.</p>   |
| <p>Parlamentet utgjør sammen med Rådet også EUs bevilgende myndighet.</p>   | <p><b>EU-budsjettet</b></p> <p>Parlamentet utgjør sammen med Rådet også EUs bevilgende myndighet. Budsjettets viktigste post på inntektsiden, de såkalte obligatoriske bidrag fra medlemsstatene vedtas imidlertid av Rådet alene, men Parlamentet kan foreslå endringer i medlemsstatenes obligatoriske bidrag. Budsjettet kan ikke vedtas før det er godkjent av Parlamentet. Europaparlamentet skal i tillegg godkjenne EUs regnskap, noe som gir anledning til en grundig gjennomgang av EUs virksomhet.</p>   |
| <p>For mer informasjon om Europaparlamentet, se: <a href="http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm">http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm</a></p> <p>Om ombudet, se: <a href="http://www.europarl.eu.int/ombudsman/home/en/default.htm">http://www.europarl.eu.int/ombudsman/home/en/default.htm</a></p> | <p><b>Kontroll</b></p> <p>Europaparlamentet ivaretar en kontrollfunksjon overfor alle aktiviteter som EU har ansvar for. I tillegg fører Parlamentet kontroll med Kommisjonen og Rådet, Det europeiske råd samt alle politiske samarbeidsorganer som rapporterer til Parlamentet. Kontrollfunksjonen er særlig viktig i forhold til Kommisjonen. Europaparlamentet skal godkjenne utvelgelsen av Kommisjonens medlemmer og dens president.</p> <p>Parlamentet kan ikke stoppe utnevnelsen av én enkel kommissær, men kan blokkere hele Kommisjonen. Europaparlamentet kan nedsette midlertidige undersøkelsesutvalg, og det oppnevner også et eget ombud som skal motta og undersøke klager fra personer eller foretak i medlemslandene over feil og forsømmelser fra Fellesskapets organer.</p> |
| <p>Europakommisjonen (Kommisjonen) har som oppgave å representere de overordnede interessene til Den europeiske union.</p>  | <p><b>8.2.4 Europakommisjonen</b></p> <p>Europakommisjonen (Kommisjonen) har som oppgave å representere de overordnede interessene til Den europeiske union. Den gjør det ved å delta i beslutningsprosessen, særlig ved å presentere forslag til EU-lovgivning, ved å påse at EU-lovgivning gjennomføres korrekt og at traktatbestemmelsene overholdes i medlemsstatene. Kommisjonen har også et viktig ansvar for gjennomføring av EUs felles politikk på mange områder og for forvaltning av EUs budsjett. Kommisjonens myndighet er nedfelt i EF-traktaten, art. 211-219.</p>  |
| <p>Kommisjonen har mange regjeringsliknende funksjoner og oppgaver.</p>   | <p>Kommisjonen har hatt en helt sentral rolle i utviklingen av EU og var både arkitekten og drivkraften bak det indre marked og den økonomiske og monetære union. Kommisjonen er en nokså unik institusjonell nyvinning, og dens rolle er langt mer vidtgående enn den sekretariater i tradisjonelle internasjonale organisasjoner har. Kommisjonen har mange regjeringsliknende funksjoner og oppgaver, og representerer en slags hybrid mellom et regjeringsapparat og tradisjonelt internasjonalt sekretariat.</p>  |
|   | <p><b>Kommisjonens oppbygging</b></p> <p><b>Politisk nivå</b></p> <p><i>Kommisjonskollegiet (College of Commissioners)</i></p> <p>Kollegiet av kommissærer har det politiske ansvaret og utgjør den egentlige Kommisjonen. Her utformes politiske retningslinjer for arbeidet, og her vedtas forslag før de behandles av EUs lovgivende</p>  |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Kommisjonskollegiet</b> har det politiske ansvaret og utgjør den egentlige Kommisjonen.</p>  | <p>organer, Parlamentet og Rådet.</p>  |
| <p>I perioden 2004-2009 består Kommisjonen av 27 medlemmer ledet av president Jose Manuel Barroso. For oversikt se <a href="http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_en.htm">http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_en.htm</a></p>   | <p>I perioden 2004-2009 består Kommisjonen av 27 medlemmer ledet av president Jose Manuel Barroso. Kommisjonen arbeider under presidentens politiske ledelse, som også bestemmer Kommisjonens interne organisering. Nice-traktaten ga Kommisjonens president kompetanse til å omfordele porteføljer og avsette enkeltkommisærer. Beslutninger tas ved alminnelig flertall, men hele Kollegiet som sådan er ansvarlig for Kommisjonens vedtak. Etter Amsterdam velger presidenten selv ut de øvrige kommissærene mens han/hun selv utpekes av medlemsstatene etter forhandlinger. Både presidenten og Kommisjonen som helhet må godkjennes av Europaparlamentet før den formelt innsettes. Kommisjonen sitter i en periode på fem år. Parlamentet kan i løpet av mandatsperioden kreve Kommisjonens avgang, men da må hele kollegiet gå av samlet.</p>  |
| <p>Kabinetten ligner på systemet med statsrådets politiske rådgivere i våre hjemlige departementer.</p>  | <p>Selv om medlemmene i Kommisjonen ikke representerer medlemslandene, har alle medlemsland én kommissær, mens det tidligere var slik at de store landene hadde to hver. Nice-traktaten innebar at prinsippet om "hvert land en kommissær" videreføres inntil 27 medlemsland. Etter Romanias og Bulgarias inntreden vil en rotasjonsordning gjelde. Nye land har rett til en kommissær i første medlemskapsperiode.</p> <p><b>Kabinetten</b></p> <p>Hver kommissær velger sitt eget politiske sekretariat, <i>kabinett</i>. Kabinetten ligner på systemet med statsrådets politiske rådgivere i våre hjemlige departementer. Men kabinetten har gjennom EUs historie gjerne hatt en friere stilling i forhold til embetsverket enn politiske rådgivere i norske departementer. Som regel har hvert kabinett fra 6 til 8 medlemmer inkl en leder og nestleder. Det er kommissæren selv som velger disse. For å sikre at nasjonale interesser ikke blir dominerende i kabinetten, skal det være minst tre nasjonaliteter representert. Videre skal nestlederen av kabinettet være fra et annet medlemsland enn kommissæren. De fleste kommissærene har i dag relativt god spredning også når det gjelder nasjonal bakgrunn på de andre kabinettsmedlemmene, inkludert kabinetsjef (Chef de Cabinet).</p> |
| <p>Generaldirektoratene utgjør Kommisjonens administrative nivå. For nærmere informasjon, se <a href="http://www.europa.eu.int/comm/dgs_en.htm">http://www.europa.eu.int/comm/dgs_en.htm</a></p>   | <p><b>Kommisjonens tjenester (Commission Services)</b></p> <p><b>Generaldirektoratene</b></p> <p>Mens Kollegiet setter de overordnede politiske retningslinjene, har generaldirektoratene (Directorates-general, eller "DG-er") ansvaret for gjennomføringen på sine ansvarsområder. Hver kommissær har ansvar for ett eller flere generaldirektoraters saksområde. Generaldirektoratene utgjør Kommisjonens administrative nivå, men omtales ofte bare som Kommisjonen.</p>   |
| <p>Generaldirektoratenes arbeid koordineres av <i>generalsekretariatet</i> Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal Service) har også en sentral rolle i den horisontale koordineringen.</p>   | <p>Hvert generaldirektorat ledes av en generaldirektør som kan sammenlignes med en norsk departementsråd. Kommisæren og generaldirektøren kan for øvrig ikke ha samme nasjonalitet. Generaldirektoratene er videre delt inn i avdelinger (directorates), som ledes av en direktør og seksjoner (unit), som ledes av en seksjonssjef (Head of Unit).</p>  |
| <p>Generaldirektoratenes arbeid koordineres av <i>generalsekretariatet</i> som rapporterer direkte til Kommisjonens president. Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal Service) har også en sentral rolle i den horisontale koordineringen. Generalsekretariatet har ansvaret for å koordinere "fag-DG-enes" arbeid slik at hensynet til helhet blir ivare tatt og Kommisjonens virksomhet er i samsvar med presidentens og Kollegiets politiske prioriteringer. For å bidra til bedre koordinering, møtes alle generaldirektørene hver torsdag og diskuterer spørsmål av</p> | <p>Generaldirektoratenes arbeid koordineres av <i>generalsekretariatet</i> som rapporterer direkte til Kommisjonens president. Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal Service) har også en sentral rolle i den horisontale koordineringen. Generalsekretariatet har ansvaret for å koordinere "fag-DG-enes" arbeid slik at hensynet til helhet blir ivare tatt og Kommisjonens virksomhet er i samsvar med presidentens og Kollegiets politiske prioriteringer. For å bidra til bedre koordinering, møtes alle generaldirektørene hver torsdag og diskuterer spørsmål av</p>   |

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

felles interesse.

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

Kommisjonens medlemmer med respektive kabinetter holder til i Brussel. Det gjør også alle DG-er unntatt Eurostat. Eurostat, som utgjør et DG, holder til i Luxembourg. Mange DG-er har dessuten noen avdelinger lokalisert i Luxembourg. DG helse- og forbrukerbeskyttelse har direktorater både i Luxembourg og Dublin. Amsterdam-traktaten formaliserte lokaliseringen av EUs institusjoner, Kommisjonen, Rådet og Parlamentet, til de tre stedene Brussel, Luxembourg og Strasbourg.

### **Kommisjonens ulike roller**

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

#### **Forberedende organ (initiativretten, art. 211 TEF)**

Kommisjonen har enerett til å fremme forslag hjemlet i EF-traktaten. Kommisjonens forslag utformes i lys av politiske impulser fra Det europeiske råd, Parlamentet og Rådet, enkeltmedlemsland og i et samspill med ulike interessegrupper. Innspillene samordnes av Kommisjonen i en prosess der arbeidet med å søke kompromisser og ivareta ulike interesser er viktig. Den formelle eneretten til å foreslå ny lovgivning gir Kommisjonen mulighet til i stor grad å kontrollere EUs dagsorden. Kommisjonen spiller dermed en svært sentral rolle i beslutningsprosessen i EU.

#### **Kontrollerende organ ("vokter av EUs traktater", art. 211 TEF)**

En annen hovedoppgave er ansvaret for å påse at EUs regelverk og traktatbestemmelser etterlevs i medlemslandene. Dersom Kommisjonen oppdager at myndighetene eller virksomheter i medlemslandene ikke overholder EUs regelverk, kan Kommisjonen treffe sanksjoner, og i siste instans reise sak for EF-domstolen. Sammen med Revisjonsretten har Kommisjonen også et viktig ansvar for å bekjempe misbruk av EUs midler.

#### **Utøvende myndighet**

- **Delegert myndighet, art. 202 TEF** – Kommisjonen er delegert myndighet av Rådet til å vedta gjennomføringsbestemmelser, dvs. utfyllende regelverk for rettsakter vedtatt av Parlamentet og Rådet el Rådet alene.
- **Direkte myndighet** – I mer begrenset omfang kan Kommisjonen også treffe beslutninger med direkte hjemmel i EF-traktaten. Det er særlig på konkurranseområdet som også omfatter reglene om offentlig støtte, at EF-traktaten gir Kommisjonen direkte myndighet, (art. 85, 86 og 88). Kommisjonens avgjørelser her kan bringes inn for EF-domstolen.
- **Representerer EU utad** – På områder der EU har myndighet på vegne av medlemsstatene, representerer Kommisjonen EU utad. Det er også i flere tilfeller Kommisjonen som fører forhandlinger med tredjeland om inngåelse av avtaler (f.eks. EØS-avtalen) på grunnlag av mandat fra Rådet. Kommisjonen har også en viktig rolle som leder av de uformelle forberedelsene til forhandlingene med kandidatland, såkalt "screening".
- **Forvaltningsoppgaver** – Kommisjonen har i tillegg en rekke forvaltningsoppgaver, herunder ansvar for forvaltning av EUs budsjett. Det gjelder på områder der ulike tilskuddsordninger er

sentrale elementer, for eksempel forskning, landbrukspolitikk, regionalpolitikk og bistandssamarbeid. Svært mye av Kommisjonens personellressurser har gått med til forvaltningsoppgaver, bl.a. administrasjon av EUs ulike programmer. I forbindelse med arbeidet med styringsreformer i EU er Kommisjonen i ferd med å delegerer mange forvaltningsoppgaver til et ytre forvaltningsnivå (EU-byråer), fordi Kommisjonen ønsker å fokusere på sine kjerneoppgaver.

### Bemanning

Ved inngangen til 2008 hadde Kommisjonen 19004 faste administrative medarbeidere. I tillegg var det 3828 faste forskerstillinger og 1171 nasjonale eksperter utlånt fra nasjonale forvaltninger, hvorav ca. 60 norske.

### Beslutningstaking i Kommisjonen

Det er fire måter å ta beslutninger på i Kommisjonen:

1. **På møter.** Disse holdes vanligvis ukentlig. Alle medlemmer av Kommisjonen kan be om en avstemning over et gitt tema.
2. **Ved skriftlig prosedyre** – et skriftlig forslag gis til hver av kommissærene, som deretter gir en tilbakemelding (ved uenighet eller forslag til tillegg) innen en gitt tidsfrist. Et medlem av Kommisjonen kan kreve en diskusjon rundt forslaget dersom han eller hun finner dette viktig. Kommisjonen vedtar forslaget dersom ingen motsetninger eller forslag om endringer kommer innen den gitte tidsfristen.
3. **Fullmakt** – Under forutsetning av at prinsippet om "det kollektive ansvar" blir respektert, kan Kommisjonen gi en av kommissærene fullmakt til å ta en avgjørelse i en sak. I visse tilfeller kan denne fullmakten gis videre til et DG eller en såkalt "Head of Service".
4. **Delegering av myndighet** – Kommisjonen kan delegerer myndighet til et DG eller en "Head of Service", som er ledere for tjenester innad i EU-systemet (f eks oversettelse). Disse handler i så tilfelle på Kommisjonens vegne.

### Europakommisjonen (Kommisjonen)

- Består for tiden av 27 medlemmer (26 kommissærer og en president)
- Hver kommissær har sitt kabinett av politiske rådgivere
- Har en administrasjon som er inndelt i 28 generaldirektorater
- Initierer ny politikk og lovgivning
- Overvåker gjennomføringen av EUs lovgivning/kontrollerer at traktatene blir håndhevet på en korrekt måte
- Representerer EU på den internasjonale arenaen på områder der den har myndighet.

### 8.2.5 EF-domstolen

EF-domstolen ble opprettet ved traktaten om det europeiske kull- og stål-felleskapet i 1954. Domstolens myndighet er nedfelt i EF-traktaten, art. 220-245.

EF-domstolen skal sikre at traktatenes bestemmelser og sekundærlovgivningen blir fortolket, gjennomført og anvendt på en enhetlig måte. EF-domstolen har myndighet til å treffe avgjørelser i

Kommisjonen har delegert mange forvaltningsoppgaver til EU-byråer.

For mer informasjon om Kommisjonen, se [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

Ved inngangen til 2008 hadde Kommisjonen 19004 faste administrative medarbeidere. I tillegg var det 3828 faste forskerstillinger og 1171 nasjonale eksperter hvorav ca 60 norske. Kilde: <http://europa.eu/generalreport/en/2007/rq115.htm>

EF-domstolen skal sikre at traktatenes bestemmelser og sekundærlovgivningen blir fortolket, gjennomført og anvendt på en enhetlig måte.

|   |   |
|---|---|
| Dersom Lisboa-traktaten trer i kraft vil EF-domstolen formelt endre navn til EU-domstolen.  | saker mellom medlemsstater, EUs organer, foretak og enkeltpersoner.   |
| EF-domstolen består av én dommer fra hvert medlemsland (det vil si 27) og åtte generaladvokater.  | Navnet EF-domstolen har sammenheng med at domstolens kompetanse hovedsakelig har vært begrenset til EF-traktaten og regelverket som er avledet fra denne traktaten. Domstolen har imidlertid en (begrenset) kompetanse også innen EU-traktaten, og da mer spesifikt innen EUs politi- og strafferettslige samarbeid (se kapittel 9.3.1). De siste årene har også Domstolen behandlet en rekke saker knyttet til tolkningen av EU-traktaten, og da særlig forholdet mellom denne og EF-traktaten. Det er derfor i ferd med utvikle seg en rettspraksis som styrker domstolens rolle på områder som berøres av EU-traktaten. Dersom Lisboa-traktaten trer i kraft vil domstolen formelt endre navn til EU-domstolen (Court of Justice of the European Union).   |
| For mer informasjon om EF-domstolen, se <a href="http://curia.europa.eu/en/index.htm">http://curia.europa.eu/en/index.htm</a>   | EF-domstolen består av én dommer fra hvert medlemsland (det vil si 27) og åtte generaladvokater. Blant de 27 dommerne velges det så en president av dommerne selv. Denne presidenten velges for tre år av gangen, med mulighet for gjenvalg. Dommerne utpekes for en seksårsperiode etter felles overenskomst mellom medlemslandenes regjeringer. Generaladvokatene utpekes på samme måte som dommerne, men deres rolle er rådgivende. Deres oppgave er å framlegge begrunnede forslag til avgjørelse i saker som forelegges EF-domstolen.  |
| I 1989 ble den såkalte Førsteinstansdomstolen opprettet for å avlaste EF-domstolen og da særlig i konkurransesaker.   | EF-domstolen arbeider vanligvis i grupper på tre til fem dommere. I prinsipielle saker kan imidlertid retten settes med 13 dommere eller plenum.  |
| Ved domstolene i Luxembourg arbeidet det ca. 1900 personer ved inngangen til 2008. Kilde: <a href="http://europa.eu/generalreport/en/2007/rq116.htm">http://europa.eu/generalreport/en/2007/rq116.htm</a> | <p><b>Førsteinstansdomstolen</b></p> <p>I 1989 ble den såkalte Førsteinstansdomstolen opprettet for å avlaste EF-domstolen og da særlig i konkurransesaker. Også Førsteinstansdomstolen består av 27 dommere som utnevnes av medlemsstatenes regjeringer etter felles overenskomst. I motsetning til EF-domstolen råder ikke Førsteinstansdomstolen over faste generaladvokater. Denne funksjonen kan imidlertid unntaksvis betros en dommer. Førsteinstansdomstolen har myndighet til å dømme i alle saker som anlegges mot fellesskapsorganene av en fysisk eller juridisk person (direkte søksmål). Dette gjelder typisk saker anlagt av et foretak som ønsker å prøve en beslutning fra Kommisjonen som pålegger foretaket en bot (brudd på konkurransereglene). Førsteinstansdomstolen behandler også ofte søksmål fra medlemsstatene mot Kommisjonen eller Rådet, for eksempel vedrørende praktiseringen av EUs regler på statsstøtteområdet. Førsteinstansdomstolens avgjørelser kan ankes inn for EF-domstolen innenfor en frist på to måneder.</p> |
|   | <p>Domstolens dommere og generaladvokater skal ha sin fulle lojalitet til Det europeiske fellesskapet.</p> <p>Begge domstolene har sitt sete i Luxembourg. Ved domstolene arbeidet det ca. 1900 personer ved inngangen til 2008. En stor del av de som arbeider her har administrative oppgaver, blant annet knyttet til oversettelse. Domstolens arbeidsspråk er fransk, men alle dommer oversettes til samtlige av EUs offisielle språk og publiseres i en egen domssamling.</p> <div data-bbox="584 1816 1469 2002" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><b>EF-domstolens viktigste oppgaver:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prejudisielle saker</li> <li>▪ Traktatbrudssøksmål</li> <li>▪ Ugyldighetssøksmål</li> <li>▪ Passivitetssøksmål</li> </ul> </div>  |

- **Traktatbruddssøksmål**  
Kommisjonen har som en av sine viktigste oppgaver å påse at medlemsstatene overholder sine forpliktelser i henhold til EUs traktater. Hvis Kommisjonen mener at en medlemsstat ikke overholder sine forpliktelser, kan den på nærmere vilkår reise sak for EF-domstolen for å få fastslått såkalt traktatbrudd. Også medlemsstatene kan reise sak mot hverandre i slike situasjoner, men dette forekommer svært sjelden.
- **Ugyldighetssøksmål**  
Hvis en medlemsstat, Rådet, Kommisjonen eller Parlamentet mener at en rettsakt er ugyldig fordi den for eksempel er i strid med de grunnleggende traktatene, kan det reises ugyldighetssøksmål for EF-domstolen. Ugyldighetssøksmål kan på visse vilkår også reises av private rettssubjekter som har blitt berørt direkte av en rettsakt vedtatt av EUs institusjoner. Ugyldighetssøksmål fremsatt av enkeltindivider behandles i Førsteinstansdomstolen, og ender bare i EF-domstolen ved en eventuell anke dersom saken reiser prinsipielle spørsmål. Saker fremmet av EUs medlemsstater eller institusjoner behandles derimot i EF-domstolen.
- **Passivitetssøksmål**  
I henhold til traktaten skal Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen treffe visse beslutninger under bestemte betingelser. Hvis de ikke gjør det, kan medlemsstatene, de øvrige EU-institusjonene og private rettssubjekter reise klage for EF-domstolen. Et praktisk eksempel er der virksomheter innklager Kommisjonen dersom den ikke griper inn mot ulovlig offentlig støtte eller konkurransestriddig atferd.
- **Prejudisielle avgjørelser**  
For å sikre ensartet tolkning av EU-regelverket, har nasjonale domstoler i medlemslandene adgang til å forelegge EU-rettslige tolkingsspørsmål for EF-domstolen for såkalt prejudisiell avgjørelse. De nasjonale domstolene er forpliktet til å følge EF-domstolens prejudisielle avgjørelser. På den måten sikres felles forståelse og anvendelse av EUs rettsgrunnlag i alle medlemsstatene. Prejudisielle foreleggelse utgjør størstedelen av sakene som behandles i EF-domstolen.

EF-domstolen har vært viktig for rettsutviklingen i EU.

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

### 8.2.6 Revisjonsretten

Revisjonsretten ble opprettet i 1975, og har sete i Luxembourg. Revisjonsrettens myndighet er nedfelt i EF-traktaten art. 246-248.

Revisjonsretten har ett medlem fra hvert EU-land, som utnevnes av Rådet for en periode på 6 år med mulighet for gjenvalg. Revisjonsretten kontrollerer at EUs midler brukes lovlig, fornuftig og i samsvar med fastsatte formål. Revisjonsretten har rett til å revidere enhver person eller organisasjon som er tildelt EU-midler. En av Revisjonsrettens sentrale funksjoner er å bistå Europaparlamentet og Rådet ved å fremlegge en beretning hvert år om det foregående

For mer informasjon om Revisjonsretten, se <http://www.eca.europa.eu/>

regnskapsår. Parlamentet gjennomgår Revisjonsrettens beretning i detalj, før det beslutter om det kan godkjenne Kommisjonens gjennomføring av budsjettet. Hvis Revisjonsretten er tilfreds, sender den også Rådet og Parlamentet en revisjonserklæring om at de europeiske skatteytteres penger er blitt brukt forsvarlig.

Revisjonsretten har ikke selv noen juridiske beføyelser. Hvis revisorene avslører svik eller uregelmessigheter, underrettes OLAF – Det europeiske kontor for bekjempelse av svindel.

### 8.2.7 Den europeiske sentralbank

Det europeiske systemet av sentralbanker, ESSB, og Den europeiske sentralbank, ESB, er opprettet for å utforme og iverksette den felles pengepolitikken for de 15 EU-landene som deltar i Den økonomiske og monetære union. ESSB består av ESB og de nasjonale sentralbankene i medlemsstatene (Eurosonen). ESSB og ESB ble vedtatt innført ved Maastricht-avtalen, og deres kompetanse er hjemlet i EF-traktaten artikkel 8. Storbritannia, Danmark og Sverige deltar ikke, og av de nye medlemslandene er det kun Slovenia, Malta og Kypros som pr januar 2008 har oppfylt kravene til deltakelse i EMU. Slovenia ble med i EMU og eurosamarbeidet fra 1. januar 2007, Malta og Kypros fra 1. januar 2008 og Slovakia fra 1. januar 2009.

ESSBs hovedoppgave er å utforme og gjennomføre EUs monetære politikk, der det viktigste hensynet er å opprettholde prisstabilitet. Med forbehold for målet om prisstabilitet, skal ESSB støtte den alminnelige økonomiske politikk i Fellesskapet for å bidra til de mål for Fellesskapet som er i samsvar med prinsippene i EF-traktatens artikkel 2 og 4. Den europeiske sentralbanken holder til i Frankfurt.

### 8.2.8 Den europeiske investeringsbank

Den europeiske investeringsbank, EIB, (European Investment Bank) ble opprettet ved Romatraktaten for å kunne tilby langsiktige lån til prosjekter i medlemstatene, art. 266-267 TEF. EIBs formål er å bidra til integrasjon, balansert utvikling og økonomisk og sosial utjevning mellom EUs medlemstater. EIB holder til i Luxembourg.

### 8.2.9 Rådgivende EU-organer

#### Den økonomiske og sosiale komité (art. 257-262 TEF)

Den økonomiske og sosiale komité ble grunnlagt i 1957, og skal uttale seg i en rekke tilfeller før Rådet og Parlamentet kan treffe et vedtak. I spørsmål vedrørende fri bevegelse av arbeidskraft (art. 40 i EF-traktaten), etableringsrett (art. 44), sosial- og arbeidslivspolitik (art. 137–144), utdanning (art. 149–150), folkehelse og forbrukervern (art. 152 og 153), industripolitikk og regional utvikling (art. 157) og miljø (art. 175), skal Rådet og Kommisjonen alltid konsultere komiteen.

Rådet og Kommisjonen kan dessuten alltid spørre komiteen når de ønsker en uttalelse. I tillegg kan komiteen avgi uttalelser på eget initiativ. De er ikke bindende. Medlemmene av komiteen oppnevnes for en fireårsperiode av Rådet, etter innstilling fra medlemslandenes regjeringer. Komiteen har nå 344 medlemmer fra ulike interessegrupper. Disse representerer arbeidstakere, arbeidsgivere, forbrukerorganisasjoner, offentlig ansatte m.m. Møtene i Den økonomiske og sosiale komité finner sted i Brussel.

I årenes løp er det etablert en rekke organer med funksjoner som langt på vei tilsvare oppgavene til Den økonomiske og sosiale komité. Ett eksempel er trepartssamarbeidet mellom UNICE (industri- og arbeidsgiverorganisasjonenes sammenslutning) og ETUC

For mer informasjon om den europeiske sentralbanken, se <http://www.ecb.eu/home/html/index.en.html>

For mer informasjon om EIB og det europeiske investeringsfond, se <http://www.eib.org/about/index.htm> og <http://www.eif.org/>

Den økonomiske og sosiale komité skal uttale seg i en rekke tilfeller før Rådet og Parlamentet kan treffe et vedtak.

Regionkomiteen ble opprettet med Maastricht-avtalen, for å styrke regionale og lokale myndigheters innflytelse.

(arbeidstakersammenslutningen).

### **Regionkomiteen (art. 263- 267 TEF)**

Regionkomiteen ble opprettet med Maastricht-avtalen, og hensikten var å styrke regionale og lokale myndigheters innflytelse i beslutningsprosessen. Kommisjonen og Rådet skal innhente uttalelse fra Regionkomiteen i tilfeller der det kreves i traktaten, eller når et av organene finner det hensiktsmessig. Regionkomiteen skal høres på følgende saksområder: økonomisk og sosial utjevning, utdanning, kultur, helse og det transeuropeiske nettverket.

Som Den økonomiske og sosiale komité har Regionkomiteen 344 medlemmer som oppnevnes for en fireårsperiode. Komiteen består av folkevalgte til lokale og regionale organer. Den møtes i Brussel til fire-fem plenumsesjoner i året.

Både Den økonomiske og sosiale komité og Regionkomiteen blir rådspurt samtidig med at Rådet og Parlamentet får overlevert forslaget fra Kommisjonen.

### **8.2.10 Desentraliserte EU-byråer**

EU har etablert en rekke spesialiserte byråer (agencies) for å assistere Kommisjonen og medlemsstatene.

EU har etablert en rekke spesialiserte byråer (agencies) for å assistere Kommisjonen og medlemsstatene. Byråene har vokst frem som et resultat av økende behov for spesialisert faglig kompetanse som grunnlag for å treffe og gjennomføre beslutninger. En viktig faktor har også vært et ønske om å få et klarere skille mellom faglige vurderinger og politiske vurderinger/ ansvar, eksempelvis ansvaret for risikovurdering (faglig) vs. risikohåndtering (politisk ansvar).

Videre har Kommisjonen av kapasitetshensyn ønsket å delegerer mer tekniske forvaltningsoppgaver, og det har vært et ønske om å større geografisk spredning og synliggjøring av EUs virksomhet i medlemslandene.

De fleste byråer er opprettet fra 1992 på politikkområder som er hjemlet i EF-traktaten, men de senere årene er det også opprettet en rekke byråer under søyle 2 og 3. EØS/EFTA-landene deltar pr 2007 i 9 byråer innen rammen av EØS-avtalen. I tillegg er det inngått avtaler med EU om norsk deltakelse i alle byråene innen søyle 2 og 3.

Av byråer som er hjemlet i EF-traktaten finnes det to hovedtyper, Felleskapsbyråer (Community agencies) og forvaltningsbyråer (executive agencies). Vi tar her utgangspunkt i den offisielle danske oversettelsen.

#### **Felleskapsbyråer (Community agencies)**

Felleskapsbyråene er ulike på mange måter, men en rekke av dem faller inn i kategorien "regulatory agencies", som har som oppgave å bistå med implementering og håndheving av EU-regelverk på ulike områder.

Felleskapsbyråer opprettes av en parlaments- og rådsforordning og har status som egne rettssubjekter. Felleskapsbyråer gir råd til Kommisjonen, hvis myndighet er avgrenset til administrative spørsmål vedrørende virksomheten. Det er for øvrig viktig å understreke at EF-traktaten, av hensyn til maktbalansen mellom EU-institusjonene, setter klare grenser for delegering av myndighet til byråer. Byråenes aktiviteter innebærer dermed ikke vedtak av rettsregler men implementering og anvendelse av regelverk vedtatt i EUs ordinære beslutningsprosess.

#### **Forvaltningsbyråer (executive agencies)**

I 2003 ble en ny type byråer opprettet. Forvaltningsbyråer har

Ved inngangen til 2008 var det totalt 3773 faste og midlertidige stillinger i felleskapsbyråer og 164 midlertidige stillinger i forvaltningsbyråer. Kilde: <http://europa.eu/generalreport/en/2007/rq115.htm>

EØS/EFTA-landene deltar pr 2007 i 9 byråer innen rammen av EØS-avtalen.

Det er det inngått avtaler med EU om norsk deltakelse i alle byråene innen søyle 2 og 3.

Felleskapsbyråer opprettes av en parlaments- og rådsforordning og har status som egne rettssubjekter.

Forvaltningsbyråer har oppgaver avgrenset til gjennomføring av EU-programmer.

oppgaver avgrenset til gjennomføring av EU-programmer – et ansvar som hittil har ligget direkte under Kommisjonen. Forvaltningsbyråer er primært et redskap for å bistå Kommisjonen, og arbeider under Kommisjonens ledelse og kontroll. Kommisjonen er delegert myndighet fra Rådet til selv å treffe beslutning om opprettelse av forvaltningsbyråer. Kommisjonen administrerer fortsatt selv mange programmer, og flere forvaltningsbyråer som kan avlaste Kommisjonen er derfor under planlegging.

#### Felleskapsbyråer (Søyle 1)

- [Community Fisheries Control Agency \(CFCA\)](#)
- [Community Plant Variety Office \(CPVO\)](#)
- [European Agency for Reconstruction \(EAR\)](#)
- [European Agency for Safety and Health at Work \(EU-OSHA\)](#)
- [European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders \(FRONTEX\)](#)
- [European Aviation Safety Agency \(EASA\)](#)
- [European Centre for Disease Prevention and Control \(ECDC\)](#)
- [European Centre for the Development of Vocational Training \(Cedefop\)](#)
- [European Chemicals Agency \(ECHA\)](#)
- [European Environment Agency \(EEA\)](#)
- [European Food Safety Authority \(EFSA\)](#)
- [European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions \(EUROFOUND\)](#)
- [European Fundamental Rights Agency \(FRA\) – previously EUMC](#)
- [European GNSS Supervisory Authority \(under preparation\)](#)
- [European Maritime Safety Agency \(EMSA\)](#)
- [European Medicines Agency \(EMA\)](#)
- [European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction \(EMCDDA\)](#)
- [European Network and Information Security Agency \(ENISA\)](#)
- [European Railway Agency \(ERA\)](#)
- [European Training Foundation \(ETF\)](#)
- [Office for Harmonisation in the Internal Market \(Trade Marks and Designs\) \(OHIM\)](#)

#### Forvaltningsbyråer (executive agencies)

- [European Agency for Safety and Health at Work \(EU-OSHA\)](#)
- [Education, Audiovisual and Culture Executive Agency \(EACEA\)](#)
- [European Research Council Executive Agency \(ERC\)](#)
- [Executive Agency for Competitiveness and Innovation \(EACI\) Executive Agency for Health and Consumers \(EAHC\)](#)
- [Research Executive Agency \(REA\)](#)
- [Trans-European Transport Network Executive Agency \(TEN-T EA\)](#)

#### Byråer under Den felles- utenriks- og sikkerhetspolitikken (Søyle 2)

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

### Byråer i tilknytning til EUs politi- og strafferettslige samarbeid (Søyle 3)

- [European Judicial Cooperation Unit \( EUROJUST \)](#)
- [European Police College \(CEPOL\)](#)
- [European Police Office \(EUROPOL\)](#)

## 8.3 EUs budsjett

På mange politikkområder i EU står regulering på EU-nivå sentralt mens ansvaret for økonomiske og fordelingspolitiske virkemidler i stor grad ligger på nasjonalt nivå. Det er en viktig årsak til at EUs budsjett i prosent av totale offentlige utgifter i EU er relativt beskjedent. I absolutte termer utgjør EUs budsjett likevel betydelige midler og illustrerer betydningen av fordelingspolitikk og andre økonomiske virkemidler også på EU-nivå. Nedenfor gis det en beskrivelse av de mest sentrale elementene knyttet til finansiering, beslutningsprosess og viktige satsingsområder.

### Finansiering av budsjettet

Den europeiske union finansieres hovedsakelig av obligatoriske bidrag fra medlemsstatene (own resources) med hjemmel i EF-traktatens art. 272. Maksimalnivået settes i en forordning som må vedtas av Rådet ved enstemmighet. Parlamentet kan foreslå endringer i medlemsstatenes obligatoriske bidrag som følger av art. 272 eller rettsakter vedtatt med hjemmel i den. Det nåværende taket på de obligatoriske bidragene er fastsatt til 1,24 % av Unionens totale Bruttonasjonalinntekt (BNI). I tillegg kommer enkelte inntekter fra beskatning av de ansatte i EU-institusjonene og bøter for brudd på EUs konkurranseregler.

### Hvordan vedtas budsjettet

*EUs Langtidsbudsjett (Multi-annual Financial Framework)*

De overordnede økonomiske rammer for EUs budsjett settes for en periode på 7 år gjennom en avtale mellom Parlamentet, Rådet og Kommissjonen. Det vedtatte langtidsbudsjettet angir maksimalbeløpene som Kommissjonen kan inngå forpliktelser for (commitments appropriations) og utbetale (payments appropriations) innen den enkelte budsjettkategori (se nedenfor) i det enkelte år. I EUs langtidsbudsjett for 2007-2013 har Kommissjonen anledning til å inngå forpliktelser for om lag EUR 864 milliarder og å utbetale om lag EUR 821 milliarder (begge i 2004-priser). Dette tilsvarer hhv. 1,048 % og 1,00 % av EU-27 BNI). De årlige utbetalingene må aldri overskride taket på egne ressurser.

Langtidsbudsjettet har fokus på følgende tre hovedprioriteringer:

- Integrasjon av det indre marked i en bredere målsetning om bærekraftig vekst der økonomiske, sosiale og miljøpolitiske virkemidler skal bidra til dette.
- Gi begrepet europeisk medborgerskap økt innhold ved å etablere et område av frihet, sikkerhet og rettferdighet.
- Etablere EU som en samlet og tydelig global partner – ved å ta ansvar for utviklingen i sine nærområder, fremme bærekraftig utvikling og bidra til sikkerhet og stabilitet.

Den europeiske union finansieres hovedsakelig av obligatoriske bidrag fra medlemsstatene.

De overordnede økonomiske rammer for EUs budsjett settes for en periode på 7 år.

For mer informasjon om EUs langtidsbudsjett for 2007-13. se [http://ec.europa.eu/budget/prior\\_future/fin\\_framework\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm)

Langtidsbudsjettet er inndelt i 6 kategorier:

1. Bærekraftig vekst med underkategorier:
  - 1a) Konkurranssevne for vekst og sysselsetting (16 %)
  - 1b) Utjevning for vekst og sysselsetting (35,6 %)
2. Bevaring og forvaltning av naturressurser, inkl landbruk (43 %)
3. 3a) Frihet, sikkerhet og rettferdighet (0,8 %)
  - 3b) Medborgerskap: (0,5 %).
4. EU som global partner (eksl det europeiske utviklingsfond) (5,7 %)
5. Administrasjon (5,8 %)
6. Kompensasjon for Bulgaria og Romania: (0,1 %)

### Det årlige budsjettet

På bakgrunn av de vedtatte rammene i langtidsbudsjettet legger Kommisjonen fram forslag til årlig budsjett. Dette vedtas av Europaparlamentet og Rådet under medbestemmelsesprosedyren. Kommisjonen legger fram sitt foreløpige forslag i april/mai hvert år og det endelige vedtaket i Parlamentet og Rådet fattes i november/ desember. Kommisjonen har ansvaret for å forvalte det endelige budsjettet innen rammen av bevilgningene og i samsvar med forsvarlig økonomisk forvaltning (EF-traktaten, art. 274). For 2008 utgjorde forpliktelsene EUR 129,1 milliarder (1,03% av EU-27 BNI) og betalingene EUR 120,3 milliarder (0,96 %).

### Budsjettet som virkemiddel for skiftende prioriteringer

Som figuren på neste side illustrerer har budsjettets innretting endret seg betraktelig over tid. Historisk har det meste av budsjettet vært konsentrert rundt et relativt avgrenset antall politikkområder.

- **En tradisjonelt stor andel til landbrukproduksjon blir gradvis mindre**  
Landbrukspolitikken i EU har tradisjonelt lagt beslag på store deler av budsjettet. I 1965 utgjorde landsbruksstøtten 37,5 % men økte til 70,8 % i 1985. I perioden 1988-1992 (EUs første langtidsbudsjett) utgjorde landsbruksstøtten omkring 61 %. Den direkte støtten til landbrukproduksjon vil være i underkant av 35 % i 2013 samtidig som støtten til bygdeutvikling vil øke.
- **Nye satsingsområder: konkurransevne, bygdeutvikling og EUs rolle globalt**  
Andelen som gikk til disse områdene var i 1988 7,3 % og vil øke til nærmere 24 % i 2013 med hhv 10,2 % til konkurransevne, 6,3 % til EUs rolle globalt og 7,3 % til bygdeutvikling.
- **Økende andel til økonomisk og sosial utjevning pga østutvidelsene i 2004 og 2007**  
I 1965 gikk bare 6,5 % gikk til økonomisk og sosial utjevning (Cohesion). Enhetsakten av 1987 satte økt fokus på dette og i 1987 hadde andelen økt til 17,2 %. I 2013 vil andelen som går til sosial og økonomisk utjevning være økt til 35,7 %, noe som reflekterer de utfordringene som EUs utvidelser har medført.

**Hoveddelen av landsbruksstøtten i EU går direkte over EUs budsjett,** noe som bidrar til å forklare landsbruksstøttens historisk høye andel. Når EU kritiseres for å bruke for mye på landbruk, og for lite på f. eks forskning og innovasjon, er det viktig å huske at ca 90 % av Unionens samlede innsats på de sistnevnte områdene går over nasjonale budsjetter.

I mai 2006 ble det satt i gang en grunnleggende gjennomgang av EUs budsjettssystem.

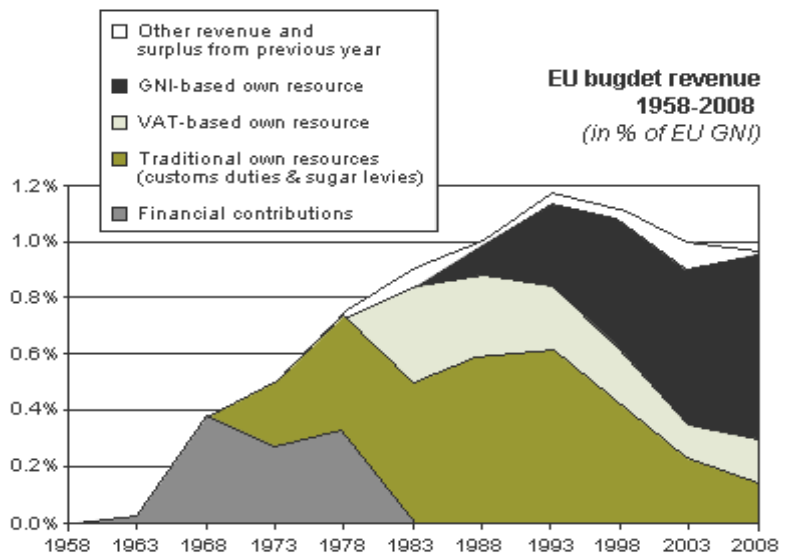
For mer informasjon om EUs budsjett, se: [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm)

**Budsjettgjennomgang 2008-2009**

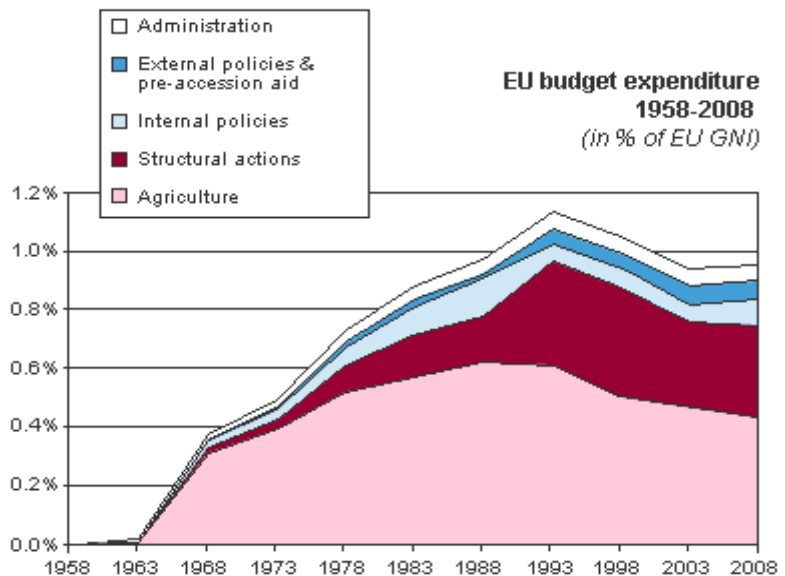
I mai 2006 ble Parlamentet, Rådet og Kommisjonen enig om at Kommisjonen skulle foreta en grunnleggende gjennomgang av EUs budsjettssystem inkludert landbruksstøtten og den britiske "rabatten". Kommisjonen inviterte i september 2007 til en offentlig høring med sikte på å få en bredest mulig debatt frikoblet fra de tradisjonelle forhandlingene om EUs langtidsbudsjett. Budsjettgjennomgang 2008-2009 vil ha et langsiktig perspektiv der formålet er å se på hvordan budsjettet best kan brukes for å møte de utfordringene som EU står overfor det neste tiåret og etter.

**EUs budsjett fra 1958-2008 i prosent av medlemsstatenes totale BNI**

Inntekter:



Utgifter:



Figur 7 og 8: EUs budsjett for 1958-2008

## Beslutningsprosessen i EU

- [EUs tre "søyer"](#)
- [Beslutningsprosessen innen søyle 1](#)
- [Beslutningsprosesser på justis- og innenriksområdet](#)
- [Aktører og virkemidler](#)

**Uttrykket søyle** brukes ikke formelt i traktatene, men brukes uformelt for å skille mellom de ulike kompetanseområdene og beslutningsprosedyrene innen disse.

Beslutningsprosessen på FUSP-området er forklart nærmere i kapittel 9.4.

# 9 Beslutningsprosessen i EU

I dette kapitlet gis en innføring i beslutningsprosessene i EU. God kjennskap til EUs institusjoner og beslutningsprosesser er viktig for EU/EØS arbeidet, og en forutsetning for å kunne medvirke aktivt fra norsk side overfor EU. En generell erfaring med EU-systemet er at beslutningsprosessene framstår som svært komplekse og uoversiktlige. Dette har sammenheng med de politiske kompromissløsningene som har preget, og fortsatt preger, den institusjonelle utviklingen i EU. For Norge, som står utenfor beslutningsprosessen i EU, er det derfor en ekstra stor utfordring, men ikke desto mindre viktig, å forsøke å holde seg løpende orientert om status for behandlingen av saker som er relevante for Norge.

## 9.1 EUs tre "søyer"

De ulike politikkområdene i EU er hjemlet i ulike traktater, karakteriseres av ulike samarbeidsformer og følger ulike beslutningsprosedyrer. Maastricht-avtalen innførte nye samarbeidsområder, men ikke alle medlemslandene var rede til å gjøre dem *felleskaplige* ved å avgi suverenitet og innføre et overnasjonalt samarbeid innenfor disse områdene, jf. avsnitt 8.2 ovenfor.

### Søyle 1 – EUs indre marked og deler av justis- og innenrikspolitikken

Innslagene av overnasjonalitet i EU finner vi hovedsakelig under søyle 1. Dette består av det samarbeidet som er hjemlet i de tre grunnleggende traktatene, EF-traktaten, EKSF og Euratom. Av disse er EF-traktaten den sentrale. Her er det bare Europakommisjonen som har rett til å fremme forslag, og beslutninger treffes i stor grad ved flertallsavgjørelser i Rådet og Europaparlamentet. Kommisjonen har dessuten muligheten til å ta et medlemsland til EF-domstolen for manglende oppfyllelse av sine forpliktelser (traktatbrudd). EØS-avtalen er begrenset til *deler* av søyle 1. Den bygger på EF-traktatens bestemmelser om fri bevegelse av varer, personer, kapital og tjenester, samt EF-traktatens konkurransebestemmelser.

### Overnasjonalitet er et bærende prinsipp under søyle 1

- Beslutninger som fattes av EUs egne organer vedtas med flertallsavgjørelser
- Vedtak som fattes har *direkte* virkning og er *automatisk bindende* for individer og foretak i medlemslandene
- EF-domstolens rettsavgjørelser er bindende for nasjonale domstoler

### Søyle 2 og 3

I motsetning til søyle 1 er samarbeidet i søyle 2 og 3 av mer tradisjonell mellomstatlig karakter og beslutninger skjer i all hovedsak ved enstemmighet.

Kommisjonen har også forslagsrett innen søyle 2 og 3. Den er imidlertid ikke eksklusiv som under søyle 1, men deles med Det europeiske råd og Rådet for den europeiske union.

### Søyle 2 – EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP

Traktaten om Den europeiske union rommer bestemmelser om EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). I henhold til Traktaten skal EU arbeide for å nå disse målene ved et systematisk samarbeid

Beslutningsprosessen på justis- og innenriksområdet innen søyle 1 og 3 er forklart nærmere i kapittel 9.3.

mellom medlemsstatene, og ved felles initiativer på områder der medlemsstatene har felles interesser. Medlemsstatene er fortsatt formelt suverene i sin utenrikspolitikk, men Rådet skal i henhold til Traktaten påse at medlemsstatene avstår fra handlinger som strider mot EUs interesser eller som kan skade EUs evne til være en handlekraftig aktør i internasjonal politikk.

### Søyle 3 (gjenværende) – politi og strafferettslig samarbeid

Maastricht-traktaten innebar at justis- og innenrikspolitikk fikk formell status som samarbeidsområde i EU, gjennom innføring av en egen *søyle 3* i den nye unionstraktaten. Amsterdam-traktaten (1999) endret rammene for samarbeidet innen justis- og innenrikspolitikk ved at bestemmelser om *asyl-, innvandrings- og visumpolitikk samt ytre grensekontroll* ble overført fra TEU til TEF, det vil si fra søyle 3 til søyle 1. Ved Amsterdam og Nice ble det også innført begrensede reformer av det *politi- og strafferettslig samarbeidet*. Det ble imidlertid værende under søyle 3 som et mellomstatlig samarbeid. Amsterdam-traktaten innebar videre at Schengen-samarbeidet ble formelt integrert i EU, dels som et felleskaplig og dels som et mellomstatlig samarbeid.

## 9.2 Beslutningsprosessen innen søyle 1

Under dette avsnittet og neste går vi grundigere inn i beslutningsprosessen under søyle 1. EUs beslutningsprosess innen søyle 1 kan deles inn i tre faser: forberedelsesfasen, beslutningsfasen og gjennomføringsfasen. Nedenfor gjennomgås forberedelsesfasen og beslutningsfasen, og deretter Kommisjonens arbeid med utfyllende regelverk som representerer det store flertall av rettsakter i EU. Selve arbeidet med gjennomføring på nasjonalt nivå er tema for kapittel 7.

Når en ny Kommisjon tiltrer fastsetter den **strategiske femårs-mål**.

### 9.2.1 Kommisjonens arbeid med strategier og forslag

Når en ny Kommisjon tiltrer fastsetter den *strategiske femårs-mål* som ligger til grunn for arbeidet i hele mandatperioden. De danner så grunnlaget for den årlige strategiske planleggingen og programmering av aktiviteter. Barroso-kommisjonen har definert ca 220 viktige politiske aktiviteter som er inndelt i politikkområder. Disse er ofte horisontale, og samsvarer ikke nødvendigvis med Kommisjonens administrative struktur. Diskusjonene i Kollegiet danner grunnlaget for avklaring av prioriteringer og utforming av strategiske målsetninger for det kommende året. De enkelte generaldirektoratene har så ansvar for å omsette Kollegiets strategiske retningslinjer til mer konkrete forslag på sine respektive ansvarsområder. Dette arbeidet koordineres av Generalsekretariatet, som rapporterer direkte til Kommisjonens president.

Kommisjonens president legger fram den **årlige politiske strategi** for Europaparlamentet og Rådet.

Neste stadium er utforming av *den årlige politiske strategi (annual policy strategy)* som inneholder prioriteringer for neste år og retningslinjer for tildeling av personell og budsjettressurser. Den danner igjen grunnlaget for det *foreløpige budsjettforslag* og Kommisjonens *årlige arbeidsprogram*.

**Arbeidsprogrammet** er en omsetting av Kommisjonens politiske strategi til en konkret handlingsplan med målsetninger og virkemidler.

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

Deretter utarbeider hvert generaldirektorat sin årlige forvaltningsplan,

Kommisjonen har en **strukturet dialog** med begge lovgivende organer i alle faser av beslutningsprosessen.

"**Fellesskapsmetoden**" er ment å balansere de overordnede europeiske hensyn med de nasjonale.

For mer informasjon om Kommisjonens planlegging, herunder det årlige arbeidsprogrammet, se: [http://ec.europa.eu/atwork/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm)

Kommisjonen inviterer i økende grad til offentlig høring, og da særlig innenfor politisk viktige saker. Høringer over internett er blitt vanlig.

som beskriver aktiviteter og hvordan disse er tenkt å bidra til realisering av de målsetninger som Kommisjonen har satt. Forvaltningsplanen skal videre inneholde en beskrivelse av behovet for menneskelige og økonomiske ressurser, verifiserbare mål for hver enkelt aktivitet samt indikatorer for overvåkning av og avrapportering om de fremskritt som gjøres, og aktivitetenes innvirkning på EU-borgerne.

### Arbeidet med lovgivningsforslag

#### Fellesskapsmetoden

I løpet av EUs historie har det utviklet seg en praksis for den politiske beslutningsprosessen og regelverksutviklingen, som kalles fellesskapsmetoden (*the Community method*). Denne gjelder innen søyle 1. Hensikten med fellesskapsmetoden er å balansere de overordnede europeiske hensyn med de nasjonale i politikktutforming. Fellesskapsmetoden gjelder på saksområder som omfattes av EØS-avtalen og deler av Schengen-samarbeidet.

Historisk sett har EUs beslutningsprosess, herunder også fellesskapsmetoden, vært preget av Kommisjonen og Rådet som de mest sentrale aktørene. Etter hvert har Europaparlamentet også fått en viktig rolle, og er i dag sidestilt med Rådet på et flertall områder.

#### De sentrale elementene i fellesskapsmetoden er:

- Kommisjonen har enerett (*initiativrett*) til å fremme lovforslag og andre forslag.
- Rettsakter og beslutninger med budsjettmessige konsekvenser vedtas av Rådet (representerer medlemsstatene) og Europaparlamentet (representerer EUs borgere).
- Ansvar for implementering av EUs politikk og lovgivning ligger hos Kommisjonen i samarbeid med nasjonale myndigheter.
- EF-domstolen er garantist for at EUs regelverk er i overensstemmelse med EF-retten.

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

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

#### Høring av ideer og forslag

Kommisjonen inviterer i økende grad til offentlig høring, og da særlig innenfor politisk viktige saker. Høringer over internett er blitt vanlig. Hensikten er å få fram ulike faglige og politiske synspunkter på et tidligst mulig stadium i prosessen. Det er åpen adgang til uformell innflytelse i forberedelsesfasen, og Kommisjonen søker aktivt synspunktene til berørte interesser. Dette fordi disse gruppene besitter viktig fagkunnskap og som regel har politisk innflytelse i medlemslandene. De som konsulteres kan være representanter for foretak, interesseorganisasjoner, forskningsinstitusjoner regioner, kommuner,

Arkiv for grønnbøker, hvitbøker og meddelelser finnes på:  
[http://europa.eu/documents/communication\\_en.htm](http://europa.eu/documents/communication_en.htm)

Kommisjonen har siden 2005 vært forpliktet til å gjennomføre **konsekvensutredninger**. For nærmere informasjon, se Kommisjonens Impact Assessment Guidelines: [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key\\_docs/sec\\_2005\\_0791\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_en.pdf)

Ekspertgrupper brukes av nasjonale myndigheter til å øve innflytelse på Kommisjonens arbeid.

byer mv. EFTA-landene kan også bidra til slike høringer.

### Grønnbøker, hvitbøker og meddelelser

Når Kommisjonen ønsker å gjennomføre større reformer, presenteres de sentrale problemstillingene i offisielle dokumenter. De mest vanlige er *grønnbøker*, *hvitbøker* og *meddelelser*.

**Grønnbok** (Green Paper). En grønnbok er en utredning som gjerne kan sammenliknes med en NOU. I forkant av utarbeidingen av grønnbøker har det som regel vært lengre konsultasjoner med berørte parter, vitenskapelige eksperter og nasjonale myndigheter som beskrevet ovenfor.

**Hvitbok** (White Paper). En hvitbok inneholder som oftest mer konkrete forslag til tiltak innen et politikkområde og kan ligne en stortingsmelding. Hvitbøker og grønnbøker har en åpen adressat, og retter seg like mye direkte til medlemsstatene og berørte interesser som til de andre EU-institusjonene.

**Meddelelse** (Communication). En meddelelse kan ha elementer av både grønnbok og hvitbok. Den henvender seg direkte til de andre EU-institusjonene, enten ved å foreslå tiltak eller ved å invitere til debatt. Den formelle adressaten er for øvrig ikke ment å avgrense deltakelsen til institusjonene.

### Krav om konsekvensutredninger (Impact Assessment)

I forbindelse med arbeidet med styringsreformer i EU ble det i 2002 vedtatt en ny prosedyre for vurdering av de økonomiske, miljø- og samfunnsmessige virkninger av nye EU-initiativer. Hensikten med konsekvensanalyser er å bidra til at forslag utformes og politiske beslutninger treffes på et best mulig grunnlag. Kommisjonen har siden 2005 vært forpliktet til å gjennomføre konsekvensutredninger for alle forslag som er varslet i Kommisjonens årlige arbeidsprogram. Dette gjelder planlagte forslag til regelverk, hvitbøker, programmer med budsjettmessige konsekvenser og retningslinjer for internasjonale forhandlinger (med økonomiske, sosiale eller miljømessige konsekvenser). I tillegg kan Kommisjonen etter nærmere vurdering også foreta en konsekvensvurdering av forslag som ikke er varslet i arbeidsprogrammet.

### Trinn 2: Konkretisering av forslag

Under forutsetning av at konsekvensutredninger har vist at handling på EU nivå anses som det beste alternativet, starter det relevante generaldirektoratet prosessen med å utarbeide et første utkast. Mens ansvaret for utkastet vil ligge hos en saksbehandler i Kommisjonen, er det vanlig å trekke inn eksterne krefter der dette er ønskelig av hensyn til faglig kompetanse og/eller kapasitet. Derfor bruker Kommisjonen i utstrakt grad eksterne eksperter og konsulenter til å bistå faglig ved utforming av forslag.

### Ekspertgrupper

Når Kommisjonen har behov for både faglige og politiske innspill, oppretter de gjerne fora der de kan møtes og diskutere aktuelle problemstillinger. Slike fora kan ha ulike navn, som arbeidsgrupper, ekspertgrupper, rådgivende komiteer osv. Kommisjonen opererer med samlebetegnelsen *ekspertgrupper*. De består som oftest av personer som representerer berørte økonomiske og sosiale interesser, nasjonale fagmyndigheter og vitenskapelig ekspertise. Det er viktig å huske at Kommisjonens saksbehandlere ofte er generalister som ikke kan ha full oversikt over et fagområde eller lokale forhold i medlemslandene. I tillegg har Kommisjonen knappe personellressurser på en rekke områder.

### Bruk av ekspertgrupper i forberedelsesfasen

Kommisjonen har i mange tilfeller behov for å opprette et bredere forum for å få den nødvendige faglige og politiske input for å kunne drive en prosess videre. Forane kan ha ulike navn, som arbeidsgrupper, ekspertgrupper, rådgivende komiteer osv. Kommisjonen opererer med samlebetegnelsen ekspertgrupper. De består som oftest av personer som representerer tre hovedkategorier:

- **Berørte økonomiske og sosiale interesser.** Kommisjonen vil ofte ha behov for saksinformasjon og synspunkter fra berørte parter, industri- og næringsliv, arbeidstakere, miljøorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner.
- **Vitenskapelig ekspertise.** Kommisjonen har ofte behov for å innhente synspunkter fra eksperter innen et fagområde der den selv ikke har ekspertise eller kapasitet.
- **Nasjonale fagmyndigheter.** Når Kommisjonen har behov for informasjon om medlemsstatenes eksisterende lovgivning og politikk innenfor et gitt område, setter man gjerne ned en arbeidsgruppe med fagpersoner fra forvaltningen i medlemsstatene. Deltakerne møter i prinsippet på fritt grunnlag, uavhengig av sin nasjonale tilhørighet. Selv om disse ekspertene formelt utfører et oppdrag på vegne av Kommisjonen, er dette en hyppig brukt måte av nasjonale myndigheter til å øve innflytelse på Kommisjonens arbeid.

Beslutningen om å opprette en ekspertgruppe blir tatt i det aktuelle generaldirektoratet eller i Kollegiet, avhengig av hvor politisk følsomt og betydelig forslaget antas å være i medlemslandene. Ekspertgrupper av typen som er beskrevet ovenfor, har en rent rådgivende funksjon. Derfor kreves det heller ikke at de kommer fram til et felles standpunkt. Siktemålet er å styrke Kommisjonens faglige og politiske grunnlag for et forslag.

### Slutføring av forslag i Kommisjonen

Når et generaldirektorat har utarbeidet et forslag, skal det gjennom en intern konsultasjonsprosedyre (*interservice consultation procedure*). Dette sikrer at berørte DGER får anledning til å uttale seg. De mest berørte DGene konsulteres tidligere i prosessen. I denne fasen spiller Generalsekretariatet og Den juridiske tjenesten (*Legal Service*) sentrale roller. Generalsekretariatet skal sørge for at hensynet til helhet blir ivaretatt og at forslaget er i samsvar med presidentens og Kollegiets politiske prioriteringer. Legal Service går gjennom forslaget for å sikre at det er i tråd med traktatene og EUs øvrige lovgivning. Alle forslag må derfor sendes Generalsekretariatet og Legal Service.

Når den interne konsultasjonsfasen er avklart, oversendes forslaget til Kommisjonskollegiet for endelig vedtak. Kommisjonskollegiet har ukentlige møter. Her vil den ansvarlige Kommissæren legge frem forslaget for sine kolleger. Hvis det er uenighet om forslaget, vil presidenten be om en votering. Når det er enighet i kollegiet, sendes forslaget til Rådet og Parlamentet.

### 9.2.2 Kommisjonens arbeid med REACH (1997-2003)

EUs kjemikalieforordning REACH ble vedtatt i desember 2006 av Rådet og Europaparlamentet. Forordningen består av en regelverkspakke for et felles system for registrering, evaluering, autorisering og restriksjoner av kjemikalier (REACH-systemet), etablering av et europeisk kjemikaliebyrå og endring av direktiv 1999/45/EF.

Nedenfor gis det en oversikt over forberedelsene av forslaget i EU. Merk at det i denne fasen er høy aktivitet blant norske myndigheter og

Kommisjonens forslag legges ut på:  
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en>

Reach står for **R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation and **R**estriction of **C**hemical substances.

EFTA (se for øvrig kapittel 6.5.5 ).

### **REACH (Forberedelsesfasen)**

**Konsultasjonene starter i 1997** ved at Kommisjonen nedsetter en arbeidsgruppe (The Commission Working Group on REACH). Gruppen arbeider med løsninger som kan gjøre den praktiske gjennomføringen av REACH lettere. EFTA-eksperter deltar. Kommisjonen nedsetter også REACH Implementation Projects (RIPs). Norske eksperter deltar. Gruppen skal sikre en effektiv iverksetting av det fremtidige kjemikalier regelverket gjennom utvikling av rådgivning og IT-verktøy for kjemikaliebyrået, industrien og myndighetene.

**1998:** Kommisjonen legger fram en rapport om det eksisterende kjemikalier regelverket i EU. Rapporten avdekker blant annet stor mangel på kunnskap om kjemikaliers helse- og miljøvirkninger, hvor de brukes og i hvilke volum.

**1999:** Rådet inviterer Kommisjonen til å utarbeide en strategi for den fremtidige kjemikaliepolitikken i EU.

**27.02.01** legger Kommisjonen frem en hvitbok om strategien for den fremtidige kjemikaliepolitikken i COM (2001)88. DG Enterprise og DG Environment leder i fellesskap arbeidet med å utvikle de konkrete forslagene til regelverk.

**I mars 2001** arrangerer Miljøverndepartementet et møte med miljøvernorganisasjonene om EUs hvitbok. Miljøvernorganisasjonene kommer med flere forbedringspunkter.

**I mai 2001** overleverer EFTA kommentarer til Kommisjonens hvitbok om kjemikaliestrategien.

**I juni 2001** diskuterer miljøvernministrene i EU kjemikaliestrategien i et rådsmøte. Rådskonklusjonene styrket miljøprofilen i REACH vesentlig. I november vedtar Parlamentet en resolusjon som innspill til det videre arbeidet.

**I mai 2003** legger Kommisjonen fram utkast til konkrete lovforslag for en 6-ukers Internettkonsultasjon. Norge avgir høringsuttalelse, se rammenotat av nov. 2003.

**I juni 2003** sender Norges miljøvernminister et brev til EUs miljøkommissær Wallström om full norsk deltakelse i det europeiske kjemikaliebyråets tekniske arbeid og styre, etter å ha tatt opp saken med Wallström på en forutgående tur til Svalbard i april.

**I oktober 2003** avholdes EU-toppmøte som ber om en konsekvensutredning av REACH.

Hovedansvaret for REACH i Rådet legges til konkurranseevnerådet, og ikke miljørådet, men for det praktiske arbeidet ble det opprettet en felles ad-hoc arbeidsgruppe mellom de to rådsformasjonene.

### **9.2.3 Europaparlamentet og Rådet behandler forslag**

Medbestemmelsesprosedyren er blitt den viktigste beslutningsprosedyren i EU, og brukes på 43 områder i dag. Den gjelder for de fleste politikkområdene som dekkes av EØS-avtalen og etter hvert også for deler av samarbeidet som berøres av Schengen-avtalen.

**Medbestemmelsesprosedyren** (Co-decision procedure), art. 251, TEF

Under medbestemmelsesprosedyren deles den lovgivende myndighet mellom Rådet og Parlamentet, som under denne prosedyren er formelt likestilt som lovgivende organer. Rettsakter vedtatt under medbestemmelsesprosedyren har benevnelsen *Parlaments- og rådsrettsakter*. Prosedyren ble innført med Maastricht-avtalen (1993), men viktige revisjoner av prosedyren ble gjennomført ved Amsterdam-traktaten i 1999.

Medbestemmelsesprosedyren er blitt den viktigste beslutningsprosedyren i EUs lovgivningsprosess. For veileder til medbestemmelsesprosedyren og hvilke saksområder som dekkes se [http://ec.europa.eu/codecision/procedure/legalbasis\\_en.htm](http://ec.europa.eu/codecision/procedure/legalbasis_en.htm)

For full oversikt over hvilke områder som dekkes av de ulike beslutningsprosedyrene, se [http://eur-lex.europa.eu/en/droit\\_communaire/droit\\_communaire.htm](http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communaire/droit_communaire.htm)

### Øvrige beslutningsprosedyrer

Det finnes til sammen fire ulike beslutningsprosedyrer som har utviklet seg innenfor rammen av felleskapsmetoden. Hvilken prosedyre som legges til grunn, følger av den enkelte hjemmelsbestemmelse i EF-traktaten. Også under de andre beslutningsprosedyrene har Parlamentet en viss innflytelse, men det er i siste instans Rådet alene som vedtar en rettsakt. Prosedyrene er:

- **Samarbeidsprosedyren (co-operation procedure)**, art. 252 TEF  
Også samarbeidsprosedyren gir Parlamentet mulighet til å forkaste Rådets felles holdning. Rettsakten kan likevel vedtas i Rådet, men bare ved enstemmighet. Medbestemmelsesprosedyren har utviklet seg med utgangspunkt i samarbeidsprosedyren. Etter at Amsterdam-traktaten trådte i kraft, er samarbeidsprosedyren blitt erstattet av medbestemmelsesprosedyren de fleste områder. Samarbeidsprosedyren brukes i dag kun på enkelte bestemmelser om fri bevegelse av kapital og Den økonomiske og monetære union (ØMU).
- **Høringsprosedyren (consultation procedure)**  
Høringsprosedyren krever at Parlamentets syn innhentes før et lovforslag kan vedtas av Rådet. Etter høringsprosedyren er ikke Rådet forpliktet til å følge Parlamentets syn, men det kan heller ikke fatte noe vedtak før Parlamentets uttalelse foreligger. Høringsprosedyren var den første prosedyren som involverte Parlamentet i EUs lovgivningsprosess. Bruken av prosedyren har blitt gradvis mindre etter at samarbeidsprosedyren og medbestemmelsesprosedyren ble introdusert. Høringsprosedyren brukes bl.a. på landbruksområdet, som utgjør en omfattende del av EUs samlede regelverk. EUs forskningsprogrammer vedtas også etter høringsprosedyren, mens fordelingen av forskningsmidler over EUs budsjett vedtas etter medbestemmelsesprosedyren. Konkurransereglene for foretak og offentlig støtte vedtas også etter høringsprosedyren.
- **Samtykkeprosedyren (assent)**  
Parlamentets samtykke er påkrevd for viktige internasjonale avtaler, innlemming av nye medlemsstater, assosieringsavtaler med tredjeland, EUs strukturfond og oppgaver og myndighet for Den europeiske sentralbank. Etter Amsterdam kreves Parlamentets samtykke for inngåelse av sanksjoner mot en medlemsstat for alvorlige brudd på grunnleggende rettigheter under artikkel 7 i Traktaten om Den europeiske union.

### Beslutningsprosessen under medbestemmelsesprosedyren

Medbestemmelsesprosedyren har tre faser: *første behandling*, *andre behandling* og *forliksfasen*.

#### Første behandling (first reading)

Kommisjons forslag sendes samtidig til Parlamentet og Rådet for behandling og til Den økonomiske og sosiale komité og Regionskomitéen for uttalelse.

#### Parlamentet

Når forslaget kommer til Parlamentet blir det tatt hånd av en hovedansvarlig fagkomité som oppnevner en rapportør (saksordfører). Denne er ansvarlig for å føre saken gjennom behandlingen i Parlamentet. Forslaget diskuteres i Parlamentets relevante komité(er), som foreslår eventuelle endringer før avstemning i plenum. Parlamentet treffer sitt vedtak i plenum med enkelt flertall.

A-saker i Rådet er ukontroversielle saker som kan vedtas uten videre diskusjon, mens B-saker må diskuteres nærmere.

## Rådet

Rådets formannskap sender forslaget til relevant arbeidsgruppe i Rådet. Resultatet av arbeidsgruppens drøftelser sendes så videre til COREPER, som skal ta stilling til det og legge det fram for ministermøtet. Her skilles det mellom såkalte "A"- og "B"- saker. A-saker er ukontroversielle saker som kan vedtas uten videre diskusjon, mens B-saker må diskuteres nærmere. Rådet kan ikke avgi sitt syn på saken før Europaparlamentet har behandlet den. Det er imidlertid vanlig at Rådet kommer frem til en politisk enighet i forkant av Parlamentets behandling.

Rådet kan:

- dersom det godkjenner alle endringsforslag fra Europaparlamentet, med kvalifisert flertall gi sin tilslutning til lovforslaget med endringer
- dersom Europaparlamentet ikke foreslår noen endringer, med kvalifisert flertall gi sin tilslutning til lovforslaget uendret

I begge tilfelle er i så fall lovforslaget endelig vedtatt.

Motsatt kan Rådet med kvalifisert flertall forkaste forslaget (uavhengig av om Parlamentet har foreslått endringer eller ikke). I så fall er lovforslaget ikke vedtatt.

De siste årene har det vært et markant skifte mot at saker avsluttes allerede ved første behandling. Saker som ble avsluttet etter første behandling utgjorde 63 % av alle lovgivningssaker i 2004-2006.

Stadig flere saker avsluttes allerede ved første behandling. Kilde: Europaparlamentets aktivitetsrapport om den felles beslutningsprosedyren av 31. januar 2007.

## Andre behandling (second reading)

Dersom det ikke foreligger en avklaring etter første behandling, går saken videre til andre behandling. Nå må Rådet vedta en felles *holdning* (common position), hvor det går klart frem hvilke endringer Rådet ønsker å gjøre og hvilke av Parlamentets endringsforslag det kan akseptere. Forslag til felles holdning forberedes av arbeidsgruppene og COREPER, og vedtas med kvalifisert flertall. Når den felles holdningen er klar, orienteres Parlamentet. Deretter sender Kommisjonen en såkalt kommuniké til Parlamentet med den felles holdningen og begrunnelsen for at Kommisjonen støtter denne.

Europaparlamentet kan enten:

- godkjenne Rådets felles holdning, eller velge å ikke uttale seg. Da anses rettsakten for vedtatt.
- med absolutt flertall, forkaste Rådets felles holdning. Da anses rettsakten som ikke vedtatt.
- med absolutt flertall foreslå endringer til Rådets felles holdning. Da går teksten med endringer til Rådet og Kommisjonen (sistnevnte avgir uttalelse). Dersom Rådet med kvalifisert flertall godtar alle endringsforslagene fra Parlamentet, anses rettsakten som vedtatt.

Dersom Parlamentet foreslår endringer til den felles holdningen, sendes disse til Kommisjonen og Rådet. Kommisjonens synspunkter til den felles holdningen er avgjørende for hvilken type votering som legges til grunn i Rådet. Hvis Kommisjonen ikke støtter minst ett av endringsforslagene, må Rådets beslutning være enstemmig.

Dersom det ikke oppnås enighet under andre behandling går saken videre til forlikfasen.

## Forlikfasen (conciliation)

Dersom det ikke oppnås enig under andre behandling går saken videre til forlikfasen og det innkalles det til møte i *Forlikskomiteen* (Conciliation Committee). Forlikskomiteen består av et likt antall representanter fra Rådet og Parlamentet, og har som oppgave å

Tidligere var **trilogen** knyttet opp til forlikfasen men har etter hvert fått stor betydning i alle faser under medbestemmelsesprosedyren.

utarbeide et kompromiss som kan aksepteres av et kvalifisert flertall av Rådet og et flertall av Parlamentets medlemmer i Forlikskomiteen. Kommisjonen er også representert i komiteen, og har en viktig meglerrolle. På dette stadiet i prosessen har den nemlig ikke lenger muligheten til å trekke tilbake sitt forslag.

- Dersom det oppnås enighet i Forlikskomiteen, har Rådet og Parlamentet hver en frist på seks uker på å godkjenne Forlikskomiteens felles utkast (krever absolutt flertall av avgitte stemmer i Parlamentet og kvalifisert flertall i Rådet).
- Dersom enten Rådet, eller Parlamentet, i sine respektive voteringer ikke godkjenner Forlikskomiteens felles utkast, anses forslaget til rettsakt som forkastet.

### Trilogen (trilogue)

Trilog-møtene (tre-partsdrøftelser) er et viktig ledd i medbestemmelsesprosedyren. Disse møtene består av den berørte fagkomiteen i Parlamentet og tilsvarende komité i Rådet samt en representant fra Kommisjonen. Rådet er vanligvis representert ved den relevante COREPER som assisteres av den tilhørende rådsgruppen og representanter fra Rådssekretariatet. Parlamentet møter gjerne med en representant fra den arbeidsgruppen saken hører under, og Kommisjonen møter med en representant fra det relevante DG, assistert av Legal Service og Generalsekretariatet. Mange saker avklares på trilognivå og besluttes bare formelt i Forlikskomiteen. Tidligere var trilog knyttet opp til forlikfasen, men har etter hvert fått stor betydning i alle faser under medbestemmelsesprosedyren. Eksempelvis kan Rådet, Europaparlamentet og Kommisjonen her komme fram til en politisk avklaring i forkant av Rådets felles posisjon, slik at Europaparlamentets andregangsbehandling bare blir en formalitetsbehandling og derfor kan akselereres. Trilogen tillegges stor betydning for at stadig flere saker avgjøres allerede i førstegangsbehandlingen, og har fra 2007 av blitt en formalisert del av medbestemmelsesprosedyren.

### 9.2.4 Behandlingen av REACH i Rådet og Parlamentet (2003-06).

**29.10.03 Kommisjonen legger fram forslag til Parlaments- og Rådsforordning.** Behandlingen av forslaget i Parlamentet ledes av Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (Rapportør Sacconi) som i første rekke samarbeidet med Committee for Internal Market and Consumer Protection og Committee for industry, Research and Energy.

Konkurranssevnerådet gis hovedansvaret for behandlingen i Rådet, men saken diskuteres også i Miljørådet. Det opprettes en ad-hoc rådsarbeidsgruppe der både industri- og miljøsidene er representert.

**01.01.04** Irland overtar formannskapet og får ansvaret for Rådets behandling av forslaget.

**01.07.04** Nederland overtar formannskapet i EU høsten 2004.

**16-18. 07.04** Uformelt ministerrådsmøte for miljøvernministrene i Maastricht.

**01.01.05** Luxembourg overtar formannskapet i Rådet våren 2005.

**19.01.05** Åpen høring om REACH i Europaparlamentet.

**24.06.05** EUs miljørådsmøte diskuterer saken.

**01.07.05** UK overtar formannskapet i Rådet høsten 2005.

**14.10.05** Kommisjonen foretar en konsekvensvurdering av å innføre nytt kjemikalier regelverk REACH.

**Første behandling (first reading)**

**17.11.05 Første behandling i Parlamentet.** Enighet om et endringsforslag som innebar svakere krav til registrering av lavvolumstoffer. Disse stoffene utgjør flertallet av stoffene i REACH. Samtidig vedtok Parlamentet flere av de ambisiøse elementene fra miljøkomiteens endringsforslag, slik som å styrke autorisasjonsordningen gjennom bla krav om å gå over til mer miljøvennlig alternativer. Parlamentet foreslår også å inkludere en generell aktsomhetsplikt.

**13.12.05 Første behandling i Rådet.** Politisk enighet om felles holdning (common position) Tyskland ba på rådsmøte 29.-29. november om utsettelse pga. tysk valg, det ble derfor holdt et ekstraordinært møte 13. desember hvor flere land stilte med sine miljøministre. EUs konkurranseevne råd behandlet forslaget under ledelse av det britiske formannskapet. Et kompromissforslag fikk enstemmig tilslutning: Rådet sluttet seg til Parlamentets endringsforslag vedrørende testkrav for lavvolumstoffer. Rådet ønsket også å styrke autorisasjonsordningen, men gikk ikke like langt som Parlamentets endringsforslag. Rådet ga heller ikke tilslutning til Parlamentets ønske om en eksplisitt aktsomhetsplikt.

**Høsten 2005 Første behandling gjennomført uten at det oppnås enighet mellom Rådet og Parlamentet.** Generelle reaksjoner på første behandling: Miljøvernorganisasjonene uttrykte sterk bekymring for at informasjonskravene til kjemikalier er svekket. Industrien uttrykte skepsis til forslaget om skjerpelse av autorisasjonsordningen. Norge v/miljøvernministeren gjennomførte flere samtaler/møter med formannskapet/UK og industrikommissæren samt flere andre kollegaer i EU for å fremlegge norske synspunkter. Miljøvernministeren ga innspill til sentrale aktører i Parlamentet.

**01.01.06** Østerrike overtar formannskapet i EU våren 2006.

**Andre behandling (second reading)**

**27.06.06** Felles holdning (Common position) vedtas formelt i Rådet under det Østerrikske formannskapet. Det finske formannskapet oversender dette til EP i juli.

**01.07.06** Finland overtar formannskapet i Rådet høsten 2006.

**10.10.06** EPs miljø- og helsekomité (ENVI) stemmer for et strengere regelverk. I stedet for å nærme seg Rådet går et klart flertall i Miljøkomiteen med rapportør Sacconi i spissen inn for å skjerpe regelverket i sin andre behandling. Det innledes uformelle drøftelser mellom Parlamentet, Rådet og Kommisjonen (trilog).

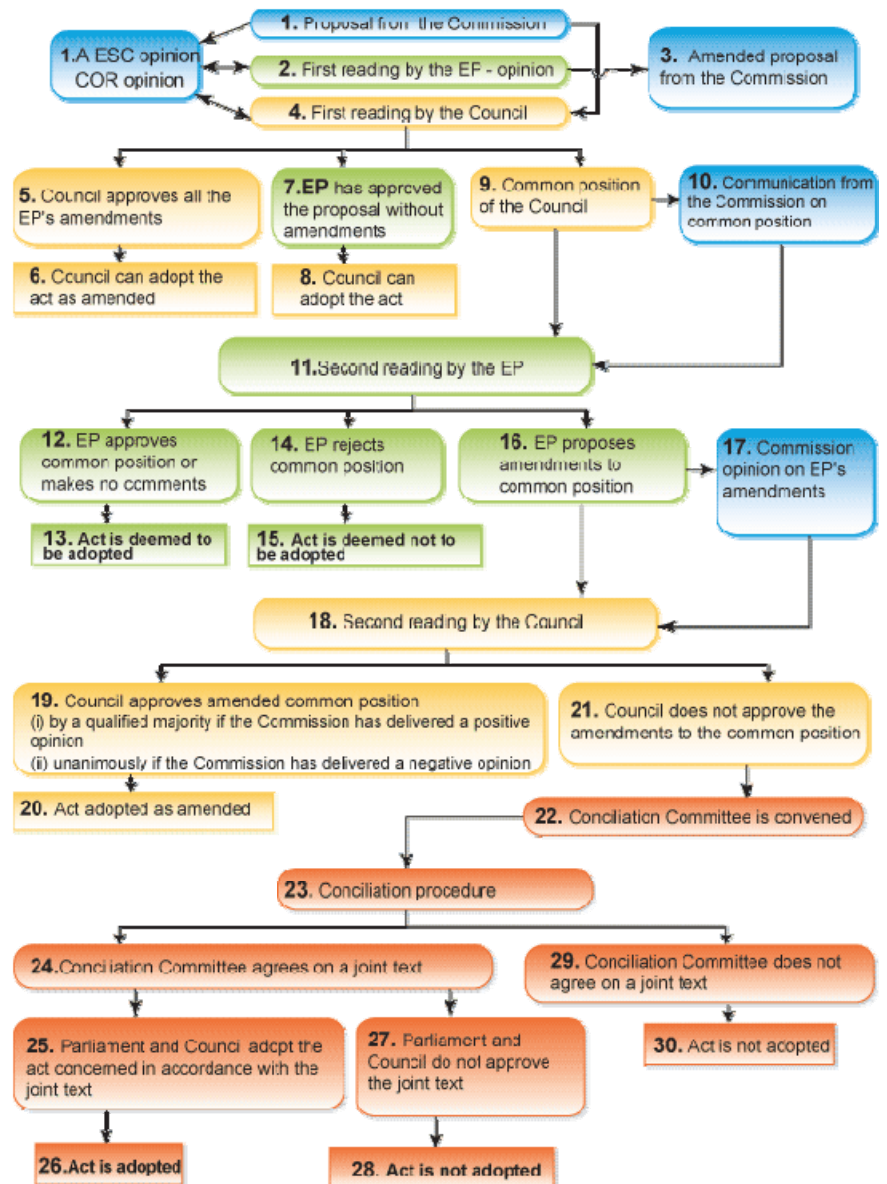
**30.11.06 Det lykkes å oppnå uformell enighet mellom Rådet og EP gjennom triloggen.** Forhandlere fra EUs formannskap (Finland) og Parlamentet ble enige om hovedpunktene i EUs nye kjemikalierregelverk. Det viktigste kompromisset er gjort i den nye godkjenningsordningen for de farligste stoffene. Det oppnås enighet om at man for bare noen av de farligste stoffene innfører et krav om at de ikke kan brukes når mindre farlige alternativer er tilgjengelige.

**13.12.06 EP i plenum** slutter seg formelt til REACH-kompromisset som er utarbeidet etter tøffe trilogforhandlinger. I EP stemte 529 representanter for kompromisset, 98 stemte mot mens 24 avsto fra å stemme.

**18.12.06 Rådet (A-pkt. i Miljørådet)** slutter seg formelt til kompromissforslaget utarbeidet under triloggen og godtar dermed REACH.

Begge EUs lovgivende organer har godtatt REACH som derved er endelig vedtatt i EU. Forordningen trådte i kraft **1. juni 2007**.

Figur 9:  
Co-decision procedure – step by  
Step  
Kilde:  
[http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram\\_en.htm](http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm)



**Gjennomføringsbestemmelser** (kommisjonsrettsakter) tar alltid utgangspunkt i **basisrettsakter** vedtatt av Rådet og Parlamentet.

### 9.2.5 Utforming av utfyllende regelverk og komitologi

Det store flertall av rettsakter i EU er utfyllende regelverk eller såkalte gjennomføringsbestemmelser (implementing acts). Disse vedtas ikke av Parlamentet og Rådet, men av Kommisjonen. Dette skjer via delegering av gjennomføringsmyndighet til Kommisjonen fra Rådet. Hensikten har vært å effektivisere beslutningsprosessen i EU, samtidig som det skilles mellom rettsakter av teknisk rutinemessig karakter og rettsakter av mer prinsipiell politisk karakter. De sistnevnte kalles basisrettsakter (basic legal acts), og vedtas av Rådet og Parlamentet. Gjennomføringsbestemmelser tar alltid utgangspunkt i basisrettsakter. Utøvelsen av delegert myndighet er hjemlet i EF-traktaten, art. 202.

#### Utfyllende regelverk og EØS-avtalen

De fleste rettsakter (ca. 70-80 prosent) som innlemmes i EØS-avtalen er utfyllende regelverk. Når en kommisjonsrettsakt skal vurderes innlemmet i EØS-avtalen, vil det alltid forutsette at basisrettsakten som den er ment å gjennomføre, allerede er innlemmet.

Fra Rådets side har det vært en forutsetning for å delegere gjennomføringsmyndighet til Kommisjonen at den assisteres av komiteer av sakkyndige fra medlemsstatene. Dette komitésystemet går under betegnelsen **komitologi**.

Deltakelse i komitologikomiteer er svært viktig for Norge.

## Komitologi

Fra Rådets side har det vært en forutsetning for å delegere myndighet til Kommisjonen at den assisteres av komiteer av sakkyndige fra medlemsstatene. Dette komitésystemet går under betegnelsen *komitologi*. Det er nødvendig å ha kjennskap til de ulike komitologi-prosedyrene for å forstå hvordan Kommisjonen utøver myndighet delegert fra Rådet. Ikke minst er dette viktig for tjenestemenn som selv deltar, eller skal delta i slike komiteer. EØS-avtalen, art. 100 gir Norge mulighet til å delta i en rekke komitologi-komiteer. Riktignok er adgangen begrenset til arbeidsgrupper under selve komiteene, men ofte deltar Norge også i selve komiteene, dog med observatørstatus.

## Komitologikomiteer vs. ekspertgrupper

I praksis er det ofte glidende overganger mellom ekspertgrupper og komitologikomiteer. Komitologikomiteer brukes nemlig av Kommisjonen også til konsultasjon i forbindelse med drøfting av ideer til, og utforming av nye forslag. Det er for eksempel vanlig at en møteagenda er delt i to, der komitologipunktene utgjør en egen bolk på dagsordenen (se vedlegg 11 om praktiske tips i forbindelse med møtedeltakelse).

Deltakelse i komitologikomiteer er svært viktig for Norge. Det skyldes at det er her det konkrete regelverket for gjennomføring av mer overordnede direktiver og forordninger (basisrettsakter) som allerede er innlemmet i EØS-avtalen, utarbeides. For at norske deltakere skal kunne delta i arbeidet på en optimal måte, er det svært viktig å kjenne prosedyrene til disse komiteene og deres rolle.

**Rådsbeslutning 1999/468EF endret ved rådsbeslutning 2006/512/EF** gir fem ulike prosedyrer for utøvelse av delegert myndighet:

- Rådgivningsprosedyre (advisory procedure)
- Forvaltningsprosedyre (management procedure)
- Forskriftsprosedyre (regulatory procedure)
- Forskriftsprosedyre med kontroll (regulatory procedure with scrutiny) innført med rådsbeslutning 2006/512/EF – for å styrke Europaparlamentets rolle.
- Beskyttelsesprosedyren (safeguard procedure)

For alle prosedyrene gjelder det at Kommisjonen bistås av en komité sammensatt av representanter for medlemsstatene og ledet av Kommisjonen. Kommisjonen deltar ikke i voteringer i komiteene. Komiteens mandat og bruk av prosedyre fremgår som regel av lovteksten i den basisrettsakt som den skal bistå Kommisjonen til å gjennomføre.

Europaparlamentet har inntil 2006 hatt en begrenset rolle i forhold til komitologien. Parlamentet har kunnet uttale seg om hvorvidt gjennomføringsbestemmelser vedtatt av Kommisjonen holder seg innenfor kategorien tekniske bestemmelser, og ikke beveger seg over i kategorien spørsmål som burde være regulert i form av basisrettsakter. Parlamentet har imidlertid inntil 2006 ikke kunnet uttale seg om sakens innhold. Den nye forskriftprosedyren med kontroll gjør at både Rådet og Parlamentet (lovgivningsmyndighetens to parter) skal kunne foreta en kontroll i forkant av Kommisjonens vedtak.

Graden av komitéinnflytelse er avhengig av type prosedyre, men for

|  |  |
|--|--|
| <p>Den nye <b>forskriftprosedyren "med kontroll"</b> gir Parlamentet en økt rolle i komitologisammenheng.</p>  | <p>alle prosedyrene gjelder det at Kommisjonen eller Rådet/eventuelt sammen med Parlamentet i siste instans treffer vedtak i saken. Av hensyn til maktbalansen mellom EU-institusjonene setter EF-traktaten klare grenser for delegering av myndighet til komiteer og andre eksterne organer. I siste instans er det EF-domstolen som avgjør hvorvidt Kommisjonen har overskredet sin delegerede myndighet.</p>  |
| <p>Graden av innflytelse på Kommisjonens vedtak avhenger av hvilken prosedyre som benyttes. I praksis er det imidlertid sjelden at Kommisjonen velger å avvike fra uttalelsen fra komitémedlemmene.</p>  | <p><b>Prosedyrer for Kommisjonens utøvelse av delebert myndighet</b></p> <p><b>Rådgivningsprosedyren (advisory procedure)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Under rådgivningsprosedyren er ikke Kommisjonen bundet av komiteen, men skal "ta størst mulig hensyn til komiteens synspunkter".</li> <li>▪ Rådgivningsprosedyren anvendes særlig på områder hvor det ikke dreier seg om lovharmonisering.</li> </ul> <p><b>Forvaltningsprosedyren (management procedure)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Under forvaltningsprosedyren er Kommisjonen mer bundet av komiteens synspunkter enn under rådgivningsprosedyren.</li> <li>▪ Dersom det er et kvalifisert flertall blant komiteens medlemmer mot forslaget, må det oversendes Rådet for vurdering.</li> <li>▪ Kommisjonen kan likevel gjennomføre forslaget i påvente av Rådets vurdering. Rådet kan velge å følge Kommisjonen, endre eller oppheve forslaget med kvalifisert flertall.</li> <li>▪ Forvaltningsprosedyren blir særlig brukt for gjennomføringen av EUs felles landbrukspolitikk, den felles fiskeripolitikken samt for gjennomføring av EU-programmer.</li> </ul> |
| <p><b>Forskriftprosedyren</b> er den mest brukte komitologiprosedyren. For mer informasjon, se <a href="http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en">http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en</a></p> | <p><b>(Opprinnelig) forskriftsprosedyre (regulatory procedure)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brukes på områder som har lovharmonisering som formål men hvor Rådet alene vedtar rettsaktene.</li> <li>▪ Under forskriftsprosedyren kan Kommisjonen kun gjennomføre et forslag på basis av eksplisitt tilslutning fra komiteen.</li> <li>▪ Dersom komiteen ikke gir sin tilslutning ved kvalifisert flertall, må Kommisjonen sende forslaget til Rådet tilnærmet som i den ordinære lovgivningsprosessen.</li> <li>▪ Forskriftsprosedyren er dermed den prosedyren som gir komiteens mest innflytelse ved at et blokkerende mindretall er nok til å stoppe Kommisjonen.</li> <li>▪ Kommisjonen kan imidlertid likevel gjennomføre sitt vedtak dersom Rådet ikke treffer annen beslutning innen en gitt tidsfrist.</li> </ul>  |
|  | <p><b>(Ny) forskriftsprosedyre med kontroll (regulatory procedure with scrutiny)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Innført ved rådsbeslutning 2006/512/EF – for å styrke Europaparlamentets rolle.</li> <li>▪ Gjelder for rettsakter vedtatt under medbestemmelsesprosedyren.</li> <li>▪ Prosedyrene er som i opprinnelig forskriftsprosedyre. Komiteen består av medlemmer fra medlemsstatene også under den nye prosedyren, og det er disse som har mandat til å gi innholdsmessige faglige vurderinger.</li> <li>▪ Europaparlamentet kan, med simpelt flertall, motsette seg vedtak av forslaget.</li> <li>▪ Europaparlamentets ev. motstand må begrunnes i at forslaget enten: 1) overskrider Kommisjonens gjennomføringsmyndighet, 2) ikke er forenlig med basisrettsaktens formål el. innhold eller 3) ikke overholder subsidiaritets- eller proporsjonalitetsprinsippet.</li> </ul>  |

### Beskyttelsesprosedyren (safeguard procedure)

- Beskyttelsesprosedyren brukes når Rådet gir Kommisjonen myndighet til å treffe beskyttelsestiltak.
- Prosedyren blir brukt sjelden, og bare ved alvorlige hendelser, som for eksempel munn- og klovsykeepidemien i 2001 og senest ved munn- og klovsykeutbruddene i Storbritannia i 2007.

### Komitologi i praksis

I praksis er det sjelden at Kommisjonen velger å avvike fra uttalelsen fra komitémedlemmene. I 2005 ble det avgitt 2582 komitéuttalelser, og kun i 11 tilfelle var avstemningsresultatene slik at kommisjonen måtte sende forslaget tilbake til rådsbehandling. 6 av disse tilfellene knyttet seg til genetisk modifiserte organismer. Også de øvrige 5 knyttet seg til gjennomføringsbestemmelser innen miljø og helse- og forbrukerbeskyttelse.

Forskriftsprosedyren er den mest brukte prosedyren med 85 av totalt 202 komiteer som gjorde eksklusiv bruk denne prosedyren i 2005. Forvaltningsprosedyren brukes av 56 komiteer, mens rådgivningsprosedyren bare er brukt av 13 komiteer. De resterende 48 komiteene bruker flere av prosedyrene avhengig av saksområde.

Alle komitologikomiteer vedtar sin forretningsorden på grunnlag av en standardforretningsorden som offentliggjøres i Official Journal. De prinsippene og betingelsene for innsyn som ble gjort gjeldende for EUs institusjoner fra 1. desember 2001, gjelder også for komitologikomiteene. Det gis dessuten økt innsyn for offentligheten ved at det er etablert systemer for offentliggjøring av dagsorden for møter, møtereferater med deltakerlister, stemmegivning m.v. Fra og med 2000 har Kommisjonen regelmessig publisert en redegjørelse for komiteenes virksomhet.

### Eksempel på arbeid med utfyllende EU/EØS regelverk i norsk forvaltning

Nedenfor er arbeidet med utfyllende EØS-regelverk illustrert med et eksempel fra mattrygghetsområdet.

**Kommisjonsforordning (EF) nr. 785/2007** av 4. juli 2007 om godkjenning av 6-fytase EC 3.1.3.26 (Phyzyme XP 5000G/Phyzyme XP 5000L) som førtilsetningsstoff.

Kommisjonen mottok i 2005 en søknad fra et firma om godkjenning av produktet Phyzyme<sup>TM</sup> XP 5000L and Phyzyme<sup>TM</sup> XP 5000G for bruk som tilsetningsstoff i fôr til slaktekylling, slaktekalkun, verpehøns, slakteand, smågris (avvent), slaktegris og sau og saken ble oversendt EFSA i henhold til prosedyrene under forordning (EF) nr. 1831/2003.

Forordningen ble innlemmet i norsk regelverk i april 2008.

### 2005

**28. september:** Søknadsdokumentene ble godkjent som tilstrekkelige av European Food Safety Authority, EFSA og ble vurdert i diverse vitenskapelige komiteer under EFSA.

**2006**

**17. oktober:** EFSA avga sin uttalelse til Kommissjonen. På bakgrunn av denne, utarbeidet Generaldirektorat for helse- og forbrukerbeskyttelse, DG SANCO utkast til forordning og oversendte denne til behandling i Standing Committee on the Food Chain and Animal Health, Animal Nutrition Section (SCFAH).

**1. desember:** Første gangs diskusjon i SCFAH. Kommissjonen fremmet utkast som følger EFSA's anbefaling. Diskusjon knyttet til doseringen. Norge deltok på møtet, men hadde ingen spesielle merknader til dette.

**18.-19. desember:** Annen gangs diskusjon i SCFAH. Noe justering foretatt i utkastet etter ønske fra flere land. Revidert tekst må utarbeides. Norge deltok på møtet.

**2007**

**22.-23. februar:** Tredje gangs diskusjon i SCFAH. Det var fremmet forslag om intervaller for dosering. En av medlemsstatene vil sende inn merknader. Saken synes deretter å være klar for avstemming. Norge deltok på møtet.

**26. mars:** På fjerde møte i SCFAH ble utkastet til forordning omsider enstemmig godkjent. Norge deltok på møtet og hadde ingen innvendinger.

**5. juli:** Rettsakten ble publisert i EU-retts Tidende L. nr 175 av 5.7.2007, s. 5.

**6. juli:** EFTA-sekretariatet sendte ut standard skjema, med frist 17. august 2008.

**13. september:** Utkast til EØS-notat fra Mattilsynet ble behandlet og godkjent i Spesialutvalget for matproduksjon, se vedlegg. Standard skjema, hvor Norge sier at rettsakten er relevant og akseptabel, ble returnert til EFTA-sekretariatet samme dag.

**8. oktober:** Mattilsynet sendte rettsakten, sammen med flere lignende rettsakter, på nasjonal høring med frist 20. november 2007.

**5. desember:** Utkast til EØS-komitebeslutning ble utarbeidet av EFTA-sekretariatet og sendt ut til EØS/EFTA-landene, og ble godkjent av LMD.

**2008**

**14. mars:** Rettsakten ble innlemmet i EØS-avtalen 14. mars 2008 ved beslutning nr. 21/2008.

**4. april:** Rettsakten ble gjennomført i norsk rett ved Mattilsynets forskrift av 4. april 2008 endringer i forskrift 12. april 2005 nr. 319 om tilsetningsstoff til bruk i fôrvarer, tilsetningsstoff-forskriften.

**Gjennomføring via samregulering (Co-regulation)**

Gjennomføringen av basisrettsakter skjer i noen tilfelle i form av samregulering istedenfor formelt regelverk i form av kommisjonsrettsakter. Samregulering er en kombinasjon av EU-lovgivning og frivillig samarbeid i gjennomføringen med de aktørene som er direkte berørt.

Samregulering brukes i dag særlig for det indre marked på vareområdet og i noen grad på tjenestemarkedet. Innenfor de såkalt "ny-metode-direktivene" har henvisning til frivillige standarder erstattet detaljerte tekniske forskrifter (kommisjonsrettsakter) for produkter som skal selges i det indre marked. Det er i prinsippet frivillig å følge standardene, men produsenten må i så fall kunne dokumentere at et produkt oppfyller de generelle krav til helse, miljø og sikkerhet som ny-metode direktivene foreskriver. Tilslutning til europeiske standarder utarbeidet av standardiseringsorganisasjoner

**Samregulering** er en kombinasjon av EU-lovgivning og frivillig samarbeid i gjennomføringen med de aktørene som er direkte berørt.

på mandat fra Kommisjonen gjør det enklere for en produsent å få godkjent sitt produkt.

### 9.2.6 Bruk av "myk" lovgivning i EU (Soft law)

I tillegg til rettslig bindende sekundærlovgivning (direktiver, forordninger og beslutninger), finnes det også en rekke *ikke-bindende instrumenter*. Av de ikke-bindende rettsaktene er det bare anbefalinger (recommendations) og uttalelser (opinions) som er definert i EF-traktaten (art.249). Andre viktige ikke-bindende instrumenter er:

*Grønnbøker, hvitbøker og meddelelser* – regnes med i kategorien ikke-bindende instrumenter fordi de legger føringer for det som kan bli politikk og lovgivning senere.

*Retningslinjer og forklarende redegjørelser* (Guidelines and interpretative communications) – gir veiledning til interesserte parter om hvordan primærretten og el sekundærretten skal forstås. Slike redegjørelser og retningslinjer er i (prinsippet) basert på EF-domstolens rettspraksis og Kommisjonens praksis.

*Selvregulering* (self-regulation) – teknisk standardisering basert på konsensus blant produsentene av varer og tjenester – viktig element i samregulering (se ovenfor).

**Den åpne koordineringsmetoden** (Open Method of Coordination) har de senere årene blitt en viktig styringsmetode i EU. Metoden brukes som et instrument for samordning på områder hvor hovedansvaret for politikken ligger på nasjonalt nivå, men som samtidig berører hele EU. Metoden baserer seg på gjensidig læring og frivillig samordning istedenfor lovgivning, se nedenfor.

Metoden ble formelt introdusert av Det europeiske råd på toppmøtet i Lisboa i mars 2000. Den inngår som et sentralt element i Lisboa-strategien (2000), som er EUs strategi for vekst, sysselsetting og styrket konkurranseevne. Elementer av den åpne koordineringsmetoden hadde allerede blitt tatt i bruk i forbindelse med EUs *Generelle økonomiske retningslinjer* (Broad Economic Policy Guidelines) introdusert ved Maastricht (1993) og *Den europeiske sysselsettingsstrategien* (European Employment Strategy), som ble introdusert ved Amsterdamtraktaten (1999). Lisboa-strategien innebar at bruken av metoden ble utvidet til en rekke andre politikkområder, som sosialpolitikk, utdanning og opplæring, næringspolitikk, forskning og innovasjon. Dette er alle områder hvor medlemsstatene har lovgivningsmyndigheten og det politiske hovedansvaret.

#### Viktige elementer i den åpne koordineringsmetoden

- Det Europeiske råd blir enige om strategiske mål (eks Lisboa-strategien).
- Rådet vedtar mer spesifikke, og ofte svært konkrete retningslinjer.
- Deretter utarbeider hvert medlemsland sin egen nasjonale handlingsplan for å nå målene som settes i disse retningslinjene.
- Kommisjonen er tett involvert, og fungerer som koordinator

#### Valg av virkemidler foretas på nasjonalt nivå.

Metoden gjør det mulig for de enkelte medlemsland å avgjøre hvilke virkemidler de velger for å nå målene.

Den åpne koordineringsmetoden (Open Method of Coordination) har de senere årene blitt en viktig styringsmetode i EU.

Den åpne koordineringsmetoden ble formelt introdusert av Det europeiske råd på toppmøtet i Lisboa i mars 2000.

Metoden innebærer at medlemsstatene arbeider sammen mot felles mål, men innebærer ikke harmonisering av lovgivning.

### Sammenlikning av måloppnåelse underveis og utveksling av informasjon om beste praksis.

Slik sammenlikning mellom landene gjøres ofte ved bruk av statistiske indikatorer, som viser forskjeller i måloppnåelse mellom land og danner grunnlag for nærmere analyser av forskjellene. Formålet er at medlemslandene i større grad skal lære av hverandre og sammen bidra til å oppnå vedtatte målsetninger

### Koordinering istedenfor harmonisering

Metoden forplikter medlemsstatene til å arbeide sammen mot felles mål, men innebærer ikke harmonisering av lovgivning. Metoden skiller seg slik fra fellesskapsmetoden, som baserer seg på harmonisering av nasjonal lovgivning/ bindende EU-lovgivning.

Det er viktig å understreke at den åpne koordineringsmetoden ikke erstatter bruk av fellesskapsmetoden, men er et supplement på områder hvor lovgivningsmyndigheten i stor grad er nasjonal og EF-traktaten kun har delegert supplerende kompetanse til EU-institusjonene.

### Den åpne koorderingsmetoden og fellesskapsmetoden – hovedforskjeller

|                   | Den åpne koordineringsmetoden   | Fellesskapsmetoden  |
|-------------------|---|---|
| Anvendelsesområde | Brukes der EU har felles målsetninger definert i traktaten – men på områder der medlemsstatene i hovedsak har lovgivningsmyndigheten og TEF kun gir EU supplerende myndighet                          | Brukes der medlemsstatene under TEF har delegert lovgivningsmyndighet til EU-institusjonene |
| Instrumenter      | "soft law": retningslinjer, indikatorer, benchmarking, og deling av beste praksis, gjensidig overvåking   | Bindende EU-lovgivning i form av direktiver, forordninger mv                                |
| Gjennomføring     | Frivillig uten formelle sanksjoner. Gjensidig overvåking, gruppepress, naming and shaming er ment skulle bidra til at medlemsstatene følger opp. Kommisjonen overvåker men har få sanksjonsmuligheter | Kommisjonen overvåker gjennomføring<br>Brudd på EUs regelverk avgjøres av EF-domstolen      |
| Viktige Aktører   | Medlemsstatene (Rådet og Det europeiske råd) Kommisjonen redusert rolle<br><br>Ingen formell rolle for EP og Domstolen  | Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet samt EF-domstolen                                   |

### 9.2.7 Styringsreformer i EU og arbeidet med bedre lovgivning

Spørsmålet om reform av styrings- og forvaltningsformer i EU går tilbake til begynnelsen av 1990-tallet. Den økte oppmerksomheten rundt styringsformer må ses på bakgrunn av tre viktige utviklingstrekk i EU. Det første var utviklingen av EUs indre marked fra slutten av 1980-tallet av, som førte til en markant økning i EUs regelverk og et stadig mer komplisert regelverk. Det neste var Maastricht-traktaten, som innførte både nye samarbeidsområder, og samarbeidsmetoder i EU. Det tredje er EUs utvidelser i 1995, 2004 og 2007, som ytterligere har forsterket oppmerksomheten rundt måten beslutninger tas i EU.

Arbeidet med styringsreformer skjød fart med Prodi-kommisjonen som hadde dette som en av sine strategiske prioriteringer. Prodi-

Den åpne koordineringsmetoden benyttes i økende grad ved gjennomføring av EU-programmer. For mer informasjon se: EEA EFTA participation in the Open Method of Coordination through EU-programmes 2007-2013. Note by the EFTA Secretariat 16 April 2007.

Den åpne koordineringsmetoden brukes på områder der lovgivningsmyndigheten i stor grad er på nasjonalt nivå.

Prodi-kommisjonens hvitbok om styringsformer (White Paper on European Governance) kom i 2001.

kommisjonen la i 2001 fram *hvitboken om styringsformer* (White Paper on European Governance). Forslagene i hvitboken var delt inn i fire hovedkategorier:

- økt deltakelse
- bedre politikk, lovgivning og gjennomføring
- EUs bidrag til global styring
- mer helhetlig politikktutforming og klarere ansvarsfordeling mellom EU-institusjonene

Arbeidet med bedre lovgivning har fått høy prioritet.

Arbeidet med bedre lovgivning har fått høy prioritet, og Kommisjonens strategi for bedre lovgivning fokuserer på følgende hovedområder:

- fremme utvikling og bruk av bedre reguleringsverktøy på EU-nivå, med vekt på forenkling, reduksjon av administrative byrder og bruk av konsekvensanalyser
- arbeide tettere sammen med medlemsstatene for å sikre en ensartet anvendelse av prinsippene for bedre lovgivning
- styrking av dialogen med berørte parter og nasjonale reguleringsmyndigheter

Kommisjonens "bedre lovgivningsside" på Internett finner du her:  
[http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/br\\_what\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/br_what_en.htm)

|  | Viktige elementer i EUs arbeid med bedre lovgivning   |
|--|---|
| Konsekvensutredninger (impact assessment) og analyse av administrative kostnader | Konsekvensutredninger av nye lovforslag<br>Kommisjonens har samlet sine dokumenter om konsekvensutredninger her:<br><a href="http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm">http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm</a>   |
| Konsultasjon   | Kommisjonen har utviklet generelle prinsipper og minstestandarder for konsultasjonsordninger, se COM(2002)704   |
| Ekspertdeltakelse  | Prinsipper og retningslinjer for Kommisjonens bruk av ekspertise, se COM (2007)713  |
| Valg av lovgivningsinstrument  | Felles forpliktelser og målsettinger for valg av lovgivningsinstrument, se Inter-institusjonell overenskomst om bedre lovgivning 2003: <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf</a>  |
| Gjennomføring og anvendelse  | Årsrapport om overvåking av anvendelse av Fellesskapsretten: COM(2007)398 + vedlegg SEC(2007)976<br>Se Kommisjonens lovgivnings- og arbeidsprogram for 2007: COM(2006)629<br>Progressreport on the strategy for the simplification of the regulatory environment COM(2006)690<br>Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment COM(2005)535<br>Interinstitusjonell avtale om bedre lovgivning 2003: <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf</a><br>Juni 2007: Europarlamentet, Kommisjonen og Rådets felles erklæring om den praktiske gjennomføringen av den felles beslutningsprosedyren<br>First progress report on the strategy for the simplification of the regulatory environment COM(2006)690<br>Codification of the Acquis communautaire COM(2001)645 |

## 9.3 Beslutningsprosesser på justis- og innenriksområdet

Samarbeidet på justis- og innenriksområdet har vært – og er fortsatt preget av diskusjonen om myndighetsfordelingen mellom EUs institusjoner og medlemsstatene.

Både deltakelses- og beslutningssystemet på justis- og innenriksfeltet er noe av det mest komplekse innenfor EU-samarbeidet. EUs samarbeid om justis- og innenrikspolitikk foregår i dag både som et overstatlig samarbeid (søyle 1) og som et mellomstatlig samarbeid (søyle 3). Samarbeidet på justis- og innenriksområdet har vært – og er fortsatt preget av diskusjonen om myndighetsfordelingen mellom EUs institusjoner og medlemsstatene. Dagens system er resultatet av et kompromiss mellom de som ønsker overnasjonale løsninger og de som ønsker at medlemsstatene skal beholde lovgivningsmyndigheten.

### Maastrichttraktaten og formalisering av samarbeidet innen justis- og innenrikssaker

EU-samarbeidet om justis- og innenrikspolitikk fikk første gang en traktatmessig hjemmel med Maastricht-traktaten. Den gangen skulle alle vedtak om justis- og innenrikspolitiske spørsmål fattes av Rådet alene og med enstemmighet. Gradvis har imidlertid de andre EU-institusjonene fått mer innflytelse. Denne maktoverføringen har skjedd ved at deler av justis- og innenriksområdet ved traktatendringer er blitt flyttet fra den mellomstatlige del av samarbeidet (søyle 3) til den fellesskapelige delen (søyle 1). Dermed har både Kommisjonen og Europaparlamentet blitt sentrale aktører. EF-domstolen har dessuten fått jurisdiksjon.

### Amsterdamtraktaten og overføring av deler av samarbeidet til søyle 1

Da Amsterdam-traktaten ble vedtatt på slutten av 1990-tallet ble spørsmål som omfatter "visum, asyl, innvandring og andre forhold knyttet til den frie bevegelsen av personer" overført til søyle 1. Etter en overgangsperiode på 5 år, dvs. inntil 2004, ble dette området gjenstand for bindende lovgivning innenfor rammen av EF-traktaten og følger nå i stor grad prosedyrene for beslutningstaking som gjelder innenfor søyle 1. Det betyr at Kommisjonen har initiativrett, Europaparlamentets rolle er blitt styrket og EF-domstolens myndighet innenfor rammen av EF-retten gjelder også på dette området.

I dag er det bare det politi- og strafferettslige området som fortsatt ligger i søyle 3. Lisboa-traktaten legger opp til at fellesskapsmetoden også skal gjelde på disse områdene.

I dag er det bare det politi- og strafferettslige området som fortsatt ligger i søyle 3. Lisboa-traktaten legger opp til at fellesskapsmetoden også skal gjelde på disse områdene. Lisboa-traktaten inneholder likevel noen særbestemmelser, som modifierer fellesskapsmetoden noe når det gjelder politi- og strafferettsfeltet.

Innenfor EU er det to politikkområder som et nytt EU-land ikke umiddelbart blir fullt medlem av. Det gjelder Eurosamarbeidet og det gjelder Schengen. For å bli fulle medlemmer av begge disse to samarbeidsområdene må landene gjennomgå særegne evalueringer. Først når Rådet har sagt seg tilfreds med et EU-lands evne til bl.a. å vokte yttergrensene, ivareta den felles visumpolitikken og at Schengen Informasjonssystem (SIS) og politisamarbeidet fungerer, vil Rådet kunne fatte et vedtak som tillater nye land å bli fulle operative medlemmer av Schengen, det vil si at grensekontrollen mot disse landene kan heves.

Schengen er en del av EU-samarbeidet på justis- og innenriksfeltet. På dette feltet finnes det spesielt mange særordninger. Danmark har en såkalt "opt-out", mens Storbritannia og Irland har en såkalt "opt-in".

Schengen er en *del* av EU-samarbeidet på justis- og innenriksfeltet. På dette feltet finnes det spesielt mange særordninger. To EU-land har valgt å stå utenfor mesteparten av Schengen-samarbeidet (Storbritannia og Irland) og tre ikke EU-land er assosiert med EUs virksomhet på Schengen-området (Norge, Island, Sveits og etter hvert også Liechtenstein).

Danmark deltar bare i den mellomstatlige delen av justis- og innenrikssamarbeidet (søyle 3) og ikke i den fellesskaplige delen (søyle 1). Det betyr at Danmark i utgangspunktet ikke deltar i EU-samarbeidet som omhandler asyl og migrasjon. Dog deltar Danmark i Schengen. Danmark har også anledning til å inngå parallellavtaler med EU slik at visse EU-regler på asylfeltet – som for eksempel Dublin-regelverket som fastsetter regler om hvilket land som skal behandle en asylsøknad – også får anvendelse i Danmark.

Storbritannia og Irland har også en særlig stilling i EUs justis- og innenrikssamarbeid. De deltar i utgangspunktet ikke samarbeidet på asyl- og migrasjonsfeltet. De har imidlertid muligheten til å delta på visse områder etter eget ønske.

### 9.3.1 Oversikt over beslutningsprosedyrer på Justis- og innenriksområdet

|  | Overført til Søyle 1 fra Søyle 3  | Gjenværende søyle 3  |
|--|---|--|
| <b>Rettsgrunnlag</b>                                       | Traktaten om det europeiske fellesskap som endret ved Amsterdam-traktaten regulerer spørsmål om <b>visa, asyl, innvandring og andre forhold knyttet til fri bevegelse av personer.</b> (TEF, Avsn IV, art. 61-69) | Traktaten om den europeiske union, som endret ved Amsterdam-traktaten (TEU, avsn VI, art. 29-42) regulerer områder knyttet til <b>politi og strafferettslig samarbeid</b>  |
| <b>Politikk-områder</b>                                    | Kryssing av EUs yttergrenser<br>Asyl<br>Lovlig og ulovlig innvandring   | Politisamarbeid<br>Rettslig samarbeid i kriminalsaker<br>Kamp mot organisert kriminalitet og terrorisme  |
| <b>Metode</b>  | Bindende lovgivning etter EF-retten<br><i>Felleskapsmetoden</i> – dog skal forslag om lovlig innvandring behandles av Rådet alene (enstemmighet), Europaparlamentet har ikke medbestemmelse                       | Mellomstatlig samarbeid. Rettsakter vedtas med enstemmighet i Rådet etter konsultasjon av Europaparlamentet  |
| <b>Instru-<br/>menter</b>                                  | Art. 249, TEF – forordninger, direktiver, beslutninger, anbefalinger, og uttalelser   | Art 34, TEU – ramme beslutninger, beslutninger, felles holdninger, internasjonale konvensjoner mv.   |
| <b>Institu-<br/>sjoner og<br/>beslutnings-<br/>prosess</b> | Europakommisjonen, Europaparlamentet og Rådet har en hovedrolle   | Nasjonale justis og innenriksmyndigheter. EUs institusjoner kun sekundær rolle, men Kommisjonen har initivrett sammen med Rådet (art. 34, TEU)<br>Art. 40, 43 gir mulighet for forsterket samarbeid (Enhanced Cooperation) |
| <b>Domstol-<br/>skontroll</b>                              | Under art. 234, TEF har EF-domstolen generell kompetanse til å treffe forhåndsavgjørelser knyttet til fortolkning av EF-traktaten. Art. 68 (3) begrenser denne myndigheten vedr                                   | Nasjonale domstoler hovedrolle<br>Medlemsstatene kan erklære at de aksepterer at EF-domstolen har jurisdiksjon til å gi prejudisielle uttalelser   |

Oversikten bygger på gjennomgang av bestemmelsene i EU-traktaten og EF-traktaten samt en studie utført av Centre for European Policy Studies: *No Constitutional Treaty, Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*. Elspeth Guild and Sergio Carrera, CEPS working document no. 231 Oct 2005.

|  |   |               |
|--|---|---------------|
|  | Traktatavsnitt IV-TEF. Rådet, Parlamentet el. Kommisjonen kan her anmode EF-domstolen om å avgjøre spørsmål om fortolkning. Domstolens avgjørelse har imidlertid ikke anvendelse på dommer avsagt av medlemstatenes domstoler som har fått rettskraft | (art. 35 TEU) |
|--|---|---------------|

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er hjemlet i EU-traktaten, avsnitt V, art. 11 – 28.

## 9.4 Beslutningsprosessen på FUSP-området

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er hjemlet i EU-traktaten, avsnitt V, art. 11 – 28. Her defineres de overordnede målsetningene for FUSP som:

- beskyttelse av EUs felles verdier og grunnleggende interesser
- styrking av EUs sikkerhet
- bevaring av freden og styrking av den internasjonale sikkerhet
- fremme internasjonalt samarbeid
- utvikling og befesting av demokratiet og rettstatsprinsippet samt respekt for menneskerettighetene

I henhold til EU-traktaten skal EU arbeide for å nå disse målene ved et systematisk samarbeid mellom medlemsstatene, og ved felles initiativer på områder der medlemsstatene har felles interesser. Medlemsstatene er fortsatt formelt suverene i sin utenrikspolitikk, men Rådet skal i henhold til Traktaten påse at medlemsstatene avstår fra handlinger som strider mot EUs interesser eller som kan skade EUs evne til være en handlekraftig aktør i internasjonal politikk.

### 9.4.1 Aktører og virkemidler

Medlemsstatene har ikke delegert lovgivningsmyndighet til EU-institusjonene slik som under EF-traktaten, og beslutningsprosessen er basert på enstemmighet. Medlemsstatene, representert ved Rådet for den Europeiske union og Det europeiske råd, er derfor de mest sentrale aktørene i FUSP.

De viktigste beslutningsinstrumentene EU har for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken er:

1. felles strategier (*Common Strategies*)
2. felles holdninger (*Common Positions*)
3. felles handlinger (*Joint Actions*)
4. forsterket samarbeid (*Enhanced cooperation*)
5. vedtak (*decisions*)
6. internasjonale avtaler (*International Agreements*).

### Det europeiske råd og Rådet

Det europeiske råd definerer overordnede målsetninger og vedtar *felles strategier*. Rådet, representert ved utenriksministrene, (General Affairs and External Relations Council, GAERC), vedtar *felles handlinger og felles holdninger*. Det treffer normalt avgjørelse med enstemmighet. Nice-traktaten gjorde det mulig for noen medlemstater

Medlemsstatene har ikke delegert lovgivningsmyndighet til EU-institusjonene og beslutningsprosessen er basert på enstemmighet.

å inngå såkalt *forsterket samarbeid*. Rådet kan treffe vedtak om felles aksjoner/ eller felles holdninger med kvalifisert flertall for noen medlemsstater (inntil åtte). Dette forutsatt at ingen medlemsstater motsetter seg det eller ber om enstemmig vedtak i Rådet.

Rådet vedtar dessuten konklusjoner om de mest sentrale spørsmål som er blitt drøftet. I ESDP-sammenheng deltar forsvarsministrene to ganger årlig i GAERC. I tillegg har forsvarsministrene uformelle møter to ganger om året.

Rådet foretar nødvendige forespørsler til Kommisjonen om bistand til iverksetting av FUSP-operasjoner. FUSP-operasjoner innebærer bruk av EUs mange virkemidler basert på ulike rettsgrunnlag/beslutningsprosesser. Kommisjonen og Rådet har et felles ansvar for å koordinere bruken av disse virkemidlene slik at de anvendes på en mest mulig systematisk måte.

Gjennom Amsterdam-traktaten ble en stilling som *Høyrepresentant* for FUSP opprettet. Høyrepresentanten – som også er generalsekretær for Rådet – spiller en sentral rolle som EUs utenrikspolitiske koordinator og ansikt utad i FUSP sammenheng.

I 2000 vedtok Det europeiske råd i Nice opprettelsen av nye organer under Rådet for håndtering av sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Disse er *Den utenriks – og sikkerhetspolitiske komité* (Political and Security Committee), *EUS militærkomité* (Military Committee of the European Union) og *EUs militære stab* (European Union Military Staff Organisation).

Den utenriks – og sikkerhetspolitiske komité (PSC) håndterer hele bredden av utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål og forbereder saker for vedtak i Rådet. EUs militære komité, EUMC fungerer som rådgiver for PSC i militære spørsmål. Den er et forum for konsultasjon mellom medlemslandene innen områdene konfliktforebygging og krisehåndtering. EUs militære stab, EUMS, består av fagmilitære utlånt fra medlemsstatene. Det er også opprettet en sivil/ militær celle som skal understøtte sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM). Den er bemannet både av sivile og militære tjenestemenn.

### Kommisjonen og FUSP

Kommisjonen har en mer begrenset rolle i søyle 2 (FUSP) enn under søyle 1. Art. 22, TEU gir Kommisjonen initiativrett og kan legge frem forslag for Rådet i alle spørsmål med relevans for FUSP. I motsetning til søyle 1 deles denne retten imidlertid med medlemsstatene/Rådet.

Kommisjonens viktigste rolle er knyttet til sivile aspekter ved utformingen av FUSP og bistand til gjennomføring av FUSP-operasjoner. Kommisjonens rolle i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken må ses på bakgrunn av dens ansvar for tilstøtende politikkområder, ekspertise/administrativ kapasitet og ikke minst kontroll over økonomiske virkemidler (EUs budsjett).

Kommisjonen har det utøvende ansvar for viktige eksterne politikkområder med berøringspunkter til FUSP (handelspolitikk og andre områder under EF-traktaten som nødhjelp, bistand og en rekke spørsmål knyttet til sivil krisehåndtering). Kommisjonens ansvar for forberedelsene til medlemskapsforhandlingene med kandidatland (screening) og tilsvarende for EUs naboskapspolitikk, er også viktig for dens rolle i FUSP-sammenheng. Kommisjonen disponerer videre EUs budsjett for FUSP (art. 28 TEU). Dette gir Kommisjonen en sentral rolle i forbindelse med gjennomføring av FUSP-operasjoner. Budsjettet for FUSP utgjorde i 2006 102 mill Euro.

I 2000 vedtok Det europeiske råd i Nice opprettelsen av nye organer under Rådet for håndtering av sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål.

Disse organene ble formalisert i 2001 ved vedtak i Rådet: Council decision 2001/78/CPSP (Political and Security Committee), Council decision 2001/79/CPSP (Military Committee of the European Union), (Council decision 2001/80/CFSP (European Union Military Staff Organisation). For mer informasjon om disse organene, se 30.1.2001 OJ L 27/1.

Kommisjonens viktigste rolle er knyttet til sivile aspekter ved utformingen av FUSP og bistand til gjennomføring av FUSP-operasjoner.

### Organisering av arbeidet med FUSP i Kommisjonen

Ansvar for FUSP ligger hos Kommissæren for eksterne relasjoner og på administrativt nivå, i DG Relex der Direktorat A har som oppgave å koordinere krisehåndtering og politikktutforming innen FUSP. Dette ved å:

1. samordne kommisjonens policy input til FUSP
2. bistå i gjennomføringen av FUSP-operasjoner
3. bidra til best mulig samordning av EUs FUSP-relaterte aktiviteter innen ulike søyler/politikkområder

### Kommisjonen og FUSP

| DGrelex, directorate A: Crisis Platform – Policy Co-ordination in Common Foreign Security Policy |   |
|--|---|
| Enhet  | Ansvar  |
| A/1 European correspondent   | Koordinere Kommisjonens policy input til FUSP. Assisterer Kommisjonens medlem i Det europeiske råd og deltar på møter med Rådet (GAERC, Coreper og PSC) |
| A/2 Crisis management and conflict prevention  | Koordinerer Kommisjonens arbeid innen konfliktforebygging, krisestyring   |
| A/3 CFSP and RRM: Programme management   | Programstyring, operative spørsmål knyttet til gjennomføring og finansiering av operasjoner og programmer   |
| A/4 Security Policy  | Informere og gi innspill til Rådet om FUSP-relaterte saker innenfor Kommisjonens ansvarsområder, Representerer kommisjonen i Rådet (CIV/COM og EUMC)    |

Europaparlamentet har formelt sett en begrenset rolle i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål.

Parlamentets viktigste mulighet for påvirke er gjennom myndigheten knyttet til godkjenning av utgifter for ESDP – operasjoner.

### Europaparlamentet og FUSP

Europaparlamentet har formelt sett en begrenset rolle i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Iflg. art. 21. TEU skal formannskapet i Rådet konsultere Parlamentet om hovedlinjer og prioriteringer innen FUSP og sikre at Parlamentets syn tas i betraktning. Parlamentet skal videre holdes informert av Formannskapet og Kommisjonen om den videre utviklingen av FUSP. Parlamentet kan stille spørsmål til Rådet knyttet til FUSP og skal holde en årlig debatt om fremdriften i gjennomføringen av FUSP.

Spørsmål knyttet til FUSP behandles av Europaparlamentets komité for utenrikspolitiske spørsmål, AFET (Foreign Affairs Committee). Den assisteres av underkomiteen for forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål (Subcommittee on Security and Defence).

Parlamentet bruker mye tid og ressurser på utenrikspolitiske spørsmål selv om dets formelle myndighet på dette området er begrenset. Særlig når det gjelder spørsmål knyttet til fremtidige utvidelser av EU har Parlamentet etter hvert fått betydelig mer innflytelse enn den formelle myndigheten skulle tilsi.

Parlamentets viktigste mulighet for påvirke er gjennom myndigheten knyttet til godkjenning av operasjonelle utgifter for ESDP – operasjoner. Denne muligheten er imidlertid begrenset siden militære styrker i hovedsak finansieres over nasjonale forsvarsbudsjetter.

### EU-traktaten og instrumenter for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken

| Instrument                                     | Formål og omfang  | Beslutningsprosedyre   | Anvendelsesområder   |
|--|---|--|--|
| Felles Strategier<br>(Common Strategies)       | Hver strategi spesifiserer formål, varighet og ressurser                        | Innført med Amsterdam-traktaten. Vedtas av Rådet med enstemmighet – el av Det europeiske råd i særlige tilfelle.<br><br>Gjennomføres ved Felles aksjoner/Felles holdninger   | Felles strategier er vedtatt for hhv: Russland, Ukraina og Middelhavs-regionen |
| Felles holdninger<br>(Common Positions)        | Definere samlet EU-tilnærming i spørsmål etter behov                            | Enstemmighet i Rådet<br><br>Medlemsstatene må påse at nasjonal politikk er i samsvar med Unionens holdning   | Spesifikke geografiske områder/tema  |
| Felles handlinger<br>(Joint Actions)           | Hver handling spesifiserer formål, omfang, ressurser og (om nødvendig) varighet | Enstemmighet i Rådet   | Brukes når situasjonen krever operativ handling fra EUs medlemsstater          |
| Forsterket samarbeid<br>(Enhanced cooperation) |   | Innført med Nice-traktaten. Rådet kan treffe vedtak om felles aksjoner/ el. felles holdninger med kval. fl. for noen medlemsstater (inntil åtte). Forutsatt at ingen medlemsstater motsetter seg det eller ber om enstemmig vedtak i Rådet | I situasjoner der noen, men ikke alle medlemsstater, ønsker bestemte tiltak    |

## Referanser

## Referanser

Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner. Vurderinger og anbefalinger fra prosjektgruppe ledet av Utenriksdepartementet, mai 2008

Draft Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community – Presidency of the IGC 5 October 2007. CIC 1/107 REV 1

21st Century Comitology: The Role of Implementing Committees in the EU 27, Manuela Alfé, Thomas Christiansen and Sonia Piedrafita, 2007

Working Paper on European Community Agencies, Ref.1053716. Note by the Secretariat, 11 June 2007

EEA EFTA Participation in the Open Method of Coordination through EU programmes 2007-20013, Ref.1074047. Note by the Secretariat, 16 April 2007.

Consolidated Version of the Treaty On European Union. 29.12.2006. Official Journal of the European Union C321 E/5

The European Commission, third edition, by David Spence, 2006

The Council of the European Union, third edition, Martin Westlake and David Galloway, 2006. Chapter 4.

Justice and Home Affairs Issues at European Union Level: written evidence submitted by the Centre for European Policy Studies, CEPS to the Select Committee on Home Affairs, House of Commons by Elspeth Guild and Florian Geyer, november 2006.

Decision-making under pressure: The Negotiation of the Biometric Passports Regulation in the Council. Jonathan P. Aus., CEPS working paper 11/2006

When Sleeping Dogs Wake Up – Norway and Justice and Home Affairs in the European Union. Frauke Muth, Master Thesis, College of Europe, Bruges, 2006.

Innst. S. nr. (2006-2007) Innstilling fra utenrikskomiteen om gjennomføring av europapolitikken. St. meld 23 (2005-2006)

St. meld. nr. 23 (2005-2006) Om gjennomføring av europapolitikken. Utenriksdepartementet.

EUs Lisboa-strategi i et norsk perspektiv. Nærings- og handelsdepartementet 2006

Retningslinjer for den danske EU-beslutningsprocedure, Udenrigsministeriet, 2006

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Implementing the Hague Programme: The way Forward (COM(2006) 331 Final

COM (2007)286 Report from the Commission. Better lawmaking 2006.

COM(2006)690 Communication from the Commission. A strategic review of Better Regulation in the European Union

The European Parliament, sixth Edition, 2005, Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton,

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2005

No Constitutional Treaty, Implications for the Area of Freedom, Security and Justice. Elspeth Guild and Sergio Carrera, CEPS working document no. 231 Oct 2005.

EØS-utvidelsen og endringer i samarbeidet på det justis- og innenriks-politiske området – utfordringer for norsk arbeidslivs og innvandrings-politikk. Statskonsult rapport nr 2005:5

The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player? Udo Diedrich, University of Cologne. 2004

EØS-rett. Sejersted, Arnesen, Rognstad, Foyn & Kolstad (2004) Universitetsforlaget.

The Parliamentary Challenge in the EU and the EEA: an increasing gap" (2004), Ulf Sverdrup (With J.K. Melsæther) Arena Working Paper 17/2004

Oppfølgingen av Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform: Vurdering av departementenes arbeid med EU-EØS. Statskonsult oktober 2004.

Bedre organisering av EU/EØS-arbeidet, herunder utnyttelse av kompetansen til tjenestemenn med internasjonal erfaring. Prosjektrapport i forbindelse med oppfølgingen av Regjeringens europapolitiske plattform, mars 2003

Institute for Security Studies, ISS.

- Discussing Solana"s Strategy Document: The EU"s Strategic Objectives: Effective Multilateralism and Extended Security. Martin Ortega, with contributions from Judy Batt and Dev Lynch, EU ISS seminar Paris 6-7 October 2003
- Berlin Plus, Jean Yves Haine. 2002
- European Capabilities Action Plan, Burkhart Schmitt, 2004.
- ESDP Operations, Dov Lynch and Antonio Missiroli

The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities, Jan Joel Anderson, The Swedish Institute of International Affairs. 2003

Security and Defence: Helene Sjørnsen, ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo. Working Paper 10/2003

Understanding the Common Foreign and Security Policy- Analytical Building Blocs, Arena WP 9/03

A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, Brussels, 12 December, 2003.

The National Coordination of EU-policy (Case studier av 11 medlemsstater). Kassim et. al. Oxford University Press, 2003.

Michael Emerson, Marius Vahl, Stephen Woolcock, *Navigating by the Stars, Norway, the European Economic Area and the European Union*, Centre for European Policy Studies, 2002.

"ESA mer katolsk enn paven" Ulf Sverdrup (with Hans Petter Graver) in *Nordisk Administrativt tidsskrift*, Vol 83, No 2, (2002) pp. 154-170.

I komiteer og korridorer, håndbok i EØS-arbeid, 3. utgave,

Statskonsult 2002.

Handbook for EU work, Regeringskansliet, Government offices of Sweden, 2002

Bengt Jacobsen, Per Lægveid og Ove K. Pedersen: *Europaveie. EU i de nordiske Centralforvaltninger*. Jurist – og Økonomforbundets forlag 2001

Integration into the EEA Agreement of so-called non-binding acts. Report by subcommittee V on legal and institutional acts (2001), Note by the Secretariat.

Europakommisjonen: *European governance: A White Paper*, Luxembourg, 2001

The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs; Jörg Monar, Journal of Common Market Studies, November 2001

Andenæs, Mats, og Alexander Türk (red.): *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, Kluwer Law International, 2000.

Claes, Dag Harald, og Bent Sofus Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, ARENA 99, Fagbokforlaget, Bergen, 1999

Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis (1999/435/EC)

Council Decision of 20 May 1999 determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis. (1999/436/EC)

Council Decision of 17 May 1999 on certain arrangements for the application of the Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning association of those two states with the implementation application and development of the Schengenacquis. (1999/437/EC)

Hayes-Renshaw, Fiona, og Helen Wallace: *The Council of Ministers*, Macmillan, 1997

## Vedlegg

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1  | Retningslinjer for departementenes arbeid med EØS- og Schengen-saker.....    | 115 |
| 2  | Eksempel på EØS-notat.....   | 139 |
| 3  | Eksempel på Schengen-notat.....  | 146 |
| 4  | Norsk informasjons- og påvirkningsarbeid overfor Europaparlamentet .....     | 148 |
| 5  | Retningslinjer for å fremme EFTA-kommentarer og posisjoner.....              | 154 |
| 6  | EØS-avtalens saklige virkeområde: Kriterier for å fastslå EØS-relevans ..... | 158 |
| 7  | Oversikt over komitologiprosedyrer .....                                     | 163 |
| 8  | Oversikt over spesialutvalgene.....  | 166 |
| 9  | Arbeidsfordeling ved EU-delegasjonen .....                                   | 167 |
| 10 | Praktiske tips for komitédeltakelse .....                                    | 169 |
| 11 | Historikk.....   | 171 |
| 12 | Adresser .....   | 175 |

---

# 1 Retningslinjer for departementenes arbeid med EØS- og Schengen-saker

## FORORD

Norges avtaler med EU om EØS og Schengen er omfattende i sitt innhold og krever korrekt gjennomføring og grundig oppfølging i Regjering så vel som i departementene og underliggende etater. Retningslinjene for EØS-arbeidet i dette heftet erstatter de som ble gitt i rundskriv fra Statsministerens kontor til departementene 31. oktober 2001. Retningslinjene er oppdatert bl.a. som oppfølging av St.meld. nr. 23 (2005-2006) om gjennomføring av europapolitikken.

Retningslinjene for arbeidet med Schengen-saker inneholder tidligere omforente rutiner for underretning om godtakelse av nye Schengen-relevante rettsaker. Retningslinjene ble nedfelt i brev fra Utenriksdepartementet av 2. mai 2003. Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker utarbeidet dessuten i mars 2007 et mandat for spesialutvalgene samt en mal for Schengen-notatene. Både retningslinjene, mandatene og malene må sees som en oppfølging av Stortingsmelding nr. 23 (2005-2006).

Bjørn T. Grydeland  
Utenriksråd

Desember 2008

---

## INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning
2. Ansvars- og oppgavedeling på politisk og administrativt nivå
  - 2.1 Regjeringen
  - 2.2 Koordineringsutvalgene for EØS-saker og justis- og innenrikssaker
  - 2.3 Spesialutvalg for EØS-saker
  - 2.4 Spesialutvalg for justis- og innenrikssaker
3. Beslutningsprosessen for EØS-saker
  - 3.1 EØS-notater
    - 3.1.1 Generelt
    - 3.1.2 Nærmere om notatene
    - 3.1.3 Skriftlig informasjon til Stortinget
    - 3.1.4 Offentlighet
  - 3.2 Forfatningsrettslige krav knyttet til EØS-komiteébeslutninger - EØS-avtalens artikkel 103
    - 3.2.1 Frister for gjennomføring
    - 3.2.2 Grunnloven § 26 annet ledd - Stortingets medvirkning
    - 3.2.3 Grunnloven § 28 - Statsrådsbehandling
    - 3.3 Høring
4. Beslutningsprosessen for Schengen-saker
  - 4.1 Schengen-notater
    - 4.1.1 Generelt
    - 4.1.2 Skriftlig informasjon til Stortinget
    - 4.1.3 Offentlighet
  - 4.2 Forfatningsrettslige krav knyttet til godtakelse av nye Schengen-relevante rettsakter og tiltak
    - 4.2.1 Frister for underretning
    - 4.2.2 Departementsvedtak
    - 4.2.3 Statsrådsbehandling
    - 4.2.4 Stortingsbehandling
    - 4.2.5 Frister for gjennomføring av forfatningsrettslige krav
5. Konsultasjoner med Stortinget om EU/EØS-saker
  - 5.1 Europautvalget
  - 5.2 Skriftlig informasjon til Europautvalget
  - 5.3 Møtene i Europautvalget og øvrig kontakt med Stortinget
  - 5.4 Offentlig informasjon om EØS-arbeidet
6. Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett
  - 6.1 Frister
  - 6.2 Forberedelser
  - 6.3 Melding om gjennomføring
7. Behandling av saker i forhold til EFTAs overvåkingsorgan, EFTA-domstolen og EF-domstolen
  - 7.1 Oppfølging av saker mellom Norge og ESA
    - 7.1.1 Åpningsbrev
    - 7.1.2 Grunnlagt uttalelse
    - 7.1.3 Kontakt mellom Norge og ESA i saker om offentlig støtte
  - 7.2 Norske saker for EFTA-domstolen
  - 7.3 Oppfølging av andre saker for EFTA-domstolen og EØS-relevante saker for EF-domstolen
    - 7.3.1 Prejudisielle saker
    - 7.3.2 Andre saker
- Vedlegg I Mal for saksinformasjon i EØS-notater
- Vedlegg II Mal for saksinformasjon i Schengen-notater

---

|             |   |
|-------------|---|
| Vedlegg III | Veiledning for saksbehandling i forbindelse med skriftlige innlegg i saker for EF- og EFTA-domstolene |
| Vedlegg IV  | Råd for uformell dialog med EFTAs overvåkningsorgan ESA   |
| Vedlegg V   | Oversikt over nyttige publikasjoner og internettadresser  |

---

## OM DEPARTEMENTENES ARBEID MED EØS- OG SCHENGEN-SAKER

### 1. Innledning

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

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

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

Det utarbeides arbeidsprogram innen EØS, justis- og innenrikssaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Disse skal være et verktøy i arbeidet med å fremme norske interesser overfor EUs organer og medlemsland. De skal oppdateres årlig og oversendes Stortinget til informasjon.

Departementenes strategiplaner for EU/EØS-arbeidet skal utfylle arbeidsprogrammene. De skal rette fokus mot den betydning europaarbeidet har og sikre høy prioritet og oppmerksomhet til dette arbeidet. Kompetansebygging må stå sentralt og gis prioritet. Kunnskap er nøkkelen til å utnytte de mulighetene som finnes.

Utfyllende informasjon om EU/EØS-arbeidet i Norge, EFTA og beslutningsprosessen i EU finnes i "Håndbok i EU/EØS-arbeid" utgitt av Utenriksdepartementet. Oversikt over nyttige publikasjoner og internettadresser er gitt i vedlegg V.

### 2. Ansvars- og oppgavedeling på politisk og administrativt nivå

Ansvarsdelingen mellom departementene og den enkelte statsråds politiske og konstitusjonelle ansvar innenfor sitt fagområde gjelder også i EØS- og Schengen-saker. Statsrådene er ansvarlige for arbeidet med saksforberedelse, utforming av norske posisjoner og gjennomføring av beslutninger fattet i EØS- og Schengen-organene.

Utenriksdepartementet har et særlig ansvar for samordning av norske synspunkter som fremmes i internasjonale fora, og et overordnet ansvar for Norges folkerettslige forpliktelser. Finansdepartementets ansvar som budsjett- og økonomikoordinerende departement gjelder også i EØS- og Schengen-saker. Justisdepartementet har et overordnet ansvar for generelle lovtekniske spørsmål ved gjennomføring av rettsakter.

Koordineringen av Regjeringens politikk vil finne sted på tre plan: På politisk nivå i Regjeringen, på høyt administrativt nivå i koordineringsutvalgene for henholdsvis EØS-saker og for justis- og innenrikssaker, og på faglig nivå i spesialutvalgene.

#### 2.1 Regjeringen

Alle viktige saker om norske holdninger til EØS-avtalen og Schengen avtalen skal drøftes i Regjeringen. Sakene fremmes for Regjeringen i form av regjeringsnotater. Utforming og behandling av disse er beskrevet i retningslinjene "Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanse", Statsministerens kontor, desember 2002.

Regjeringsnotater om saker til behandling i EØS-beslutningssystemet eller gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett, eller saker som berører sentrale EU/EØS-relaterte spørsmål, skal på ordinær måte forelegges

---

utenriksministeren og berørte statsråder. Det samme er tilfellet for Schengen-relevante saker til behandling i Schengen-Fellesorganet.

I samsvar med rutiner ved fremleggelse av regjeringsnotater, skal det fremgå av EU/EØS-relaterte notater at de er forelagt utenriksministeren, samt evt. merknader som er gitt. I saker av prinsipiell betydning skal utenriksministeren normalt stå som medutsteder.

I henhold til retningslinjene for forberedelse av saker til regjeringskonferanse og utredningsinstruksen skal alle saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, forelegges finansministeren. Dette gjelder dersom saken kan medføre utvidelse av budsjetttrammene, reduksjon av inntekter, vesentlige omfordelinger innen budsjetttrammene, vesentlige organisatoriske endringer i statsforvaltningen eller større samfunnsøkonomiske konsekvenser. Merknader fra finansministeren skal som vanlig inngå i regjeringsnotatet.

## 2.2 Koordineringsutvalgene for EØS-saker og justis- og innenrikssaker

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

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

## 2.3 Spesialutvalg for EØS-saker

Ledelses- og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departement som har det forvaltningsmessige hovedansvaret for utvalgets arbeidsområde. Antall utvalg og sammensetning vurderes i lys av saksområdene som er dekket av EØS-samarbeidet. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i samtlige spesialutvalg. De kan ved behov anmode spesialutvalgets leder om å innkalle til møte. Spesialutvalgene møtes etter den rytme som er nødvendig for å kunne vurdere og fremme norske posisjoner til EØS-relevante forslag som er under arbeid i, eller er fremsatt av, Kommisjonen, og til vedtatte EØS-relevante rettsakter. Når EU legger frem overordnede pakker/strategier som berører flere departementers saksområder, skal behovet for forsterket koordinering fra norsk side vurderes. Det fagansvarlige departement skal ved hjelp av spesialutvalgene sikre at alle sider ved en sak blir belyst. Det enkelte departement kan ved behov benytte seg av EØS-referansegrupper for å innhente synspunkter fra kommunalt/ regionalt nivå, arbeidslivets parter, ulike interesseorganisasjoner og NGO-er m.v.

## 2.4 Spesialutvalg for justis- og innenrikssaker

Utvalgene består fast av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet som deltar i behandlingen av Schengen-saker. Representanter fra andre departementer kan inviteres ved behov. I tillegg kan EU-delegasjonen delta i utvalgene med justisråd og/eller migrasjonsråd. Det enkelte departement kan ved behov invitere representanter for underliggende etater for å redegjøre for særskilte saker som skal behandles.

For å sikre klare ansvarsforhold for sakene som skal behandles, er det opprettet to spesialutvalg. I praksis kan utvalgene møtes samtidig. Ledelses- og sekretariatsansvaret ligger i henholdsvis AID og JD, avhengig av hvilket departement som har det forvaltningsmessige hovedansvaret for sakene som behandles. Statsministerens kontor og Finansdepartementet har møterett i spesialutvalgene. De kan ved behov anmode spesialutvalgets leder om å innkalle til møte.

---

Spesialutvalgene møtes etter den rytme som er nødvendig for å kunne vurdere å fremme norske posisjoner til Schengen-relevante forslag som forberedes eller er under arbeid i EU-systemet.

Det fagansvarlige departement skal ved hjelp av spesialutvalgene sikre at alle sider ved en sak blir belyst. På møtene skal det utveksles informasjon om saker som forberedes, er fremlagt eller er under behandling i EU-systemet, og som kan berøre Norges forhold til EU. Dette gjelder særlig utkast til rettsakter som nylig er eller snarlig ventes å bli lagt frem til diskusjon i Fellesorganet, samt spørsmål som knytter seg til notifisering og gjennomføring i Norge av vedtatte rettsakter.

Opprettelsen av spesialutvalg medfører ingen endring i statsrådenes konstitusjonelle ansvar. På bakgrunn av behandling i fagansvarlig departement skal utvalgene søke å tilrettelegge norske posisjoner. Forslag til norsk posisjon skal utarbeides i hver enkelt sak og ligge til grunn for spesialutvalgenes diskusjoner. Posisjonene skal nedfelles i Schengen-notater. Leder av det enkelte spesialutvalg er ansvarlig for utarbeidelse, oppdatering og fordeling av Schengen-notatene.

Dersom det er uenighet om norske posisjoner på forslag til nye Schengen-relevante rettsakter i spesialutvalgene, skal saken normalt fremlegges for Koordineringsutvalget for justis- og innenriksaker. Det samme gjelder for saker av politisk betydning.

Møtene i spesialutvalgene vil ikke erstatte nødvendige formøter til møter i Rådets arbeidsgrupper. Schengen-notatene vil imidlertid være et viktig grunnlag for den løpende utarbeidelsen av mer detaljerte norske posisjoner.

Spesialutvalgene kan ved behov innhente synspunkter fra berørte eksterne aktører, for eksempel gjennom møter med referansegrupper.

### **3. Beslutningsprosessen for EØS-saker**

#### **3.1 EØS-notater**

##### **3.1.1 Generelt**

Ansvarlig departement utarbeider EØS-notater i samråd med det relevante spesialutvalg. Siktemålet med EØS-notatene er å sikre løpende oppdatering av sakenes innhold og status i beslutningsprosessen, norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge.

Arbeidet med et EØS-notat er inndelt i fire faser, hvor notatets navn og innhold endres på sentrale stadier i beslutningsprosessen:

- Trinn 1 – EØS-faktanotat
- Trinn 2 – EØS-foreløpig posisjonsnotat
- Trinn 3 – EØS-posisjonsnotat
- Trinn 4 – EØS-gjennomføringsnotat

For visse rettsakter på enkelte områder (eks. veterinær, legemiddel, samferdsel) benyttes en forenklet prosedyre.

EØS-notatene skal opprettes i EØS-notatbasen ([https://:www.notatbasen.no](https://www.notatbasen.no)).

Avhengig av hvilket trinn man befinner seg på i beslutningsprosessen, skal EØS-notatet beskrive sakens innhold, beslutningsprosessen i EU og i Norge, gjeldende norsk regelverk og politikk samt rettslige, økonomiske og administrative konsekvenser. Notatet må tilpasses sakens viktighet og kompleksitet.

Når det foretas høringer, jf. pkt 3.3, skal notatet inneholde informasjon om dette. Eventuelle nødvendige lov- og forskriftsendringer og de viktigste samfunnsmessige konsekvensene må omtales. Det er viktig at høringsuttalelser, norske kommentarer til EU-systemet og informasjon om deltakelse i komiteer/arbeidsgrupper i EU

---

synliggjøres og dokumenteres ved at de nedfelles i EØS-notatene. Notatet bør også, der det er relevant, omtale sakens stilling i forhold til annet internasjonalt regelverk, særlig WTO-regelverket. Det bør så langt mulig omtale relevante EU-lands syn i saken. Notatet skal konkludere med departementets vurdering og tilråding til norsk posisjon. Dersom det er uenighet mellom departementene om tilrådingen i en sak, skal dette fremgå av notatet (jf. vedlegg – mal for saksinformasjon i EØS-notater).

Under arbeidet med å fastlegge norsk posisjon benyttes ved behov uformelle kontakter med fagansvarlige myndigheter i andre land, med sikte på å avdekke felles interesser eller uenighet på et tidlig tidspunkt.

### 3.1.2 Nærmere om notatene

Et EØS-faktanotat utarbeides så tidlig som mulig etter at man har fått kjennskap til at Kommisjonen forbereder forslag til EØS-relevante rettsakter. Slike forslag drøftes gjerne i Kommisjonens arbeidsgrupper, hvor Norge ofte er representert. Forslag fremkommer også i handlingsplaner, strategier og programmer. Større reformer drøftes ofte i Kommisjonens "grønnbøker" og "hvitbøker", jf. pkt. 3.3. For store program som faller under EØS-avtalens protokoll 31, kan det utarbeides meddelelser eller arrangeres høringer, uten at dette gjelder generelt.

Det kan utarbeides et felles EØS-notat for flere forslag til rettsakter på samme emneområde dersom de har nær sammenheng med hverandre, og dette ikke medfører vesentlige forsinkelser i utarbeidelsen av notatet for ett eller flere av forslagene.

EØS-foreløpig posisjonsnotat utarbeides straks formelt forslag er utarbeidet av Kommisjonen. Fagmyndighetene følger opp viktige forslag når de er til behandling i Rådet og Europaparlamentet, bl.a. gjennom bruk av kontakter i EU-lands fagmyndigheter og kontakt med landenes representasjoner, samt Rådssekretariatet og Europaparlamentet via fagrådene ved EU-delegasjonen i Brussel.

Straks rettsakten er vedtatt, skal det utarbeides et EØS-posisjonsnotat, hvor endelig vurdering av norsk posisjon og tilråding skal fremgå. Eventuelt behov for tilpasningstekster og forfatningsrettslige krav etter EØS-avtalens artikkel 103, jf. pkt. 3.2, skal også fremgå.

EØS-notatene oppdateres på sentrale stadier i beslutningsprosessen med tilleggsinformasjon av betydning. Kommentarer til EØS-notatene fra medlemmene av spesialutvalgene kan, hvor det er relevant, legges inn i EØS-notatet.

EØS-notatene skal være tilgjengelige i EØS-notatbasen fem arbeidsdager før de skal behandles/godkjennes av spesialutvalgene, hvis ikke kortere frist er avtalt med de berørte departementene. Dette gjelder både ved skriftlig prosedyre og ved behandling i spesialutvalgsmøter.

EØS-posisjonsnotater skal alltid godkjennes av spesialutvalget. Øvrige notater utarbeides til orientering, med mindre ansvarlig departement bestemmer noe annet.

Når rettsakten er innlemmet i EØS-avtalen og skal gjennomføres i norsk rett, skal det utarbeides et EØS-gjennomføringsnotat som bl.a. angir i hvilken lov eller forskrift rettsakten gjennomføres og eventuelle rapporteringsforpliktelser som følge av rettsakten.

Deltakelse i program under protokoll 31, vil normalt kreve eget stortingsvedtak pga. budsjettmessige konsekvenser. For slike rettsakter vil stortingsproposisjonen erstatte EØS-gjennomføringsnotatet.

Mal for saksinformasjon i EØS-notater finnes i vedlegg I.

### 3.1.3 Skriftlig informasjon til Stortinget

---

Foreløpige posisjonsnotater og posisjonsnotater skal danne grunnlag for skriftlig informasjon til Stortinget, jf. pkt. 5.2 .

#### 3.1.4 Offentlighet

EØS-notater er i utgangspunktet offentlige, men enkelte felt i notatet kan unntas offentlighet i henhold til offentlighetslovens bestemmelser. Notatene skal publiseres gjennom Europaportalen for informasjon om Norges samarbeid med Europa. Notatene offentliggjøres så tidlig som mulig i beslutningsprosessen, etter en konkret vurdering av ansvarlig departement.

#### 3.2 Forfatningsrettslige krav knyttet til EØS-komiteebeslutninger – EØS-avtalens artikkel 103

##### 3.2.1 Frister for gjennomføring

En beslutning i EØS-komiteen trer i kraft den dag komiteen selv fastsetter. En EØS/EFTA-stat kan ta forbehold om at beslutningen først blir bindende når forfatningsrettslige krav er oppfylt. Dette er for Norges vedkommende tilfellet når Stortingets samtykke er nødvendig og dette ikke er innhentet på forhånd.

I henhold til EØS-avtalens artikkel 103 skal meddelelse om at forfatningsrettslige krav er oppfylt i utgangspunktet gis EØS-komiteen innen seks måneder etter at beslutningen er tatt. Norske meddelelser fremsendes av UD. I slike tilfeller trer beslutningen i kraft første dag i annen måned etter siste meddelelse.

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

##### 3.2.2 Grunnloven § 26 annet ledd – Stortingets medvirkning

Enhver endring av EØS-avtalens vedlegg eller protokoller gjennom beslutning i EØS-komiteen behandles som en traktatsak i forhold til Grunnlovens § 26 annet ledd. Dette medfører at Stortingets samtykke må innhentes når EØS-komiteens beslutning gjelder en rettsakt som må gjennomføres ved lovendring i Norge, hvis beslutningen vil medføre økonomiske forpliktelser for Norge i fremtidige år, eller hvis beslutningen anses som en sak av særlig viktighet. Beslutninger i EØS-komiteen som krever Stortingets samtykke, forelegges Stortinget som egen sak i form av en stortingsproposisjon.

Dersom gjennomføringen av beslutningen i Norge krever lov- eller annet stortingsvedtak (vanligvis budsjettvedtak), må det i tillegg legges frem hhv. odelstingsproposisjon eller stortingsproposisjon med tilråding om slikt vedtak. Både stortingsproposisjon - om innhenting av samtykke - og proposisjon med forslag til nødvendig gjennomføringsvedtak må fremmes tidnok til at de kan behandles i Stortinget innen seks månedersfristen.

De to proposisjonene – om hhv. samtykke og lov- eller annet stortingsvedtak – kan fremlegges på forskjellig tidspunkt. Som hovedregel skal begge fremlegges etter at EØS-komiteens beslutning er tatt.

Dersom beslutningen gjelder EØS/EFTA-statenes deltakelse i EU-programmer, kan stortingsproposisjonen unntaksvis fremmes før beslutning i EØS-komiteen i tilfeller hvor det er nødvendig ut fra hensynet til raskest mulig deltakelse i programsamarbeidet. Deltakelse vil ikke være mulig før beslutningen er trådt i kraft. Det er derfor nødvendig å sørge for ikrafttredelse av slike beslutninger snarest mulig.

Følgende ansvars- og oppgavefordeling må følges i forbindelse med beslutninger som krever Stortingets samtykke:

- a. UD fremmer kongelig resolusjon om deltakelse i EØS-komiteens beslutning med forbehold om Stortingets samtykke senest uken før møtet i EØS-komiteen. Bare i rene unntakstilfeller kan kgl. res. gå samme dag som EØS-

---

komiteen møter. Det er viktig å unngå absolutt siste frist. Kgl. res. utarbeides av UD i samråd med fagansvarlig departement straks utkast til beslutning er godkjent av både EFTA- og EU-siden i vedkommende underkomité.

Dersom saken har budsjettmessige konsekvenser eller konsekvenser for andre departementers saksfelt, må utkastet til kgl. res. forelegges Finansdepartementet og andre berørte departementer på vanlig måte. I praksis gjøres dette ved at berørte departementer og FIN orienteres under prosessen.

- b. UD fremmer stortingsproposisjon om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning snarest mulig etter at beslutningen er tatt (om ikke annet blir avtalt med UD). Fagansvarlig departement starter arbeidet med utkast til proposisjon på samme tidspunkt som nevnt i pkt. a.

Det er normalt ikke nødvendig å klarere fremleggelse av proposisjonen i regjeringskonferanse gjennom eget regjeringsnotat, da dette implisitt er klarert gjennom kgl. res. som nevnt under forrige punkt, eller ved forutgående regjeringsbehandling.

- c. Når Stortinget har gitt sitt samtykke til at beslutningen kan bli bindende for Norge og nødvendig lov- eller budsjettvedtak er fattet (forutsatt at gjennomføringsfristen for beslutningen, jf. nedenfor, ikke utløper senere), må det ved kgl. res. besluttes at Norge skal meddele EØS-komiteen at de forfatningsrettslige kravene er oppfylt i Norge. Kgl. res. fremmes av UD. Grunnloven § 26 annet ledd krever etter ordlyden ikke at både samtykke og nødvendig lovvedtak skal foreligge før ratifikasjon (i EØS-sammenheng omtalt som meddelelse) foretas. Det bør likevel som hovedregel være tilfellet. Slik unngår man folkerettsbrudd ved evt. forsinket gjennomføring. I enkelte tilfeller foreligger det særlige hensyn som gjør det nødvendig å fravike hovedregelen. Når gjennomføringsfristen for en EØS-komiteebeslutning som krever samtykke utløper en tid etter seks månedersfristen for meddelelse, kan det i praksis være vanskelig å fremme forslag til gjennomføringsregler samtidig med innhenting av samtykke. Da må det kunne meddeles at de forfatningsrettslige krav er oppfylt når samtykke er gitt, selv om nødvendig lovvedtak ikke foreligger. I disse tilfellene må det sikres at loven kan vedtas i tide til at den kan tre i kraft når gjennomføringsfristen utløper.
- d. Fagansvarlig departement fremlegger odelstingsproposisjon om lovvedtak til gjennomføring av beslutningen. Dersom de nødvendige budsjettvedtak av tidsmessige grunner ikke kan innarbeides i den årlige budsjettproposisjonen, fremmes egen stortingsproposisjon om budsjettvedtak.

Dette kan skje etter UD's fremleggelse av proposisjon om samtykke. Men det må skje på et tidspunkt som gjør det mulig å gjennomføre de aktuelle forpliktelsene innen den fristen som følger av beslutningen, jf. pkt. 5.1. Odelstingsproposisjon og proposisjon om budsjettvedtak forberedes samtidig med proposisjonen om samtykke. Innholdet er i stor grad identisk med innholdet i denne.

Når det er nødvendig med budsjettvedtak, forelegges utkast til stortingsproposisjon Finansdepartementet på vanlig måte.

Det enkelte departement skal for øvrig, så langt mulig, påse at forslag om endringer i statsbudsjettets utgifts- eller inntektsside fremmes i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

### 3.2.3 Grunnloven § 28 – Statsrådsbehandling

Selv om beslutningen i EØS-komiteen ikke krever Stortingets samtykke, må beslutningen likevel forelegges Kongen i statsråd i form av en kgl.res. dersom den må anses å være en sak av viktighet. Dette gjelder i hovedsak gjennomføring som krever forskrift (eller endringsforskrift) som må gis ved kgl. res.

---

UD fremmer kgl. res. om at Norge kan delta i beslutningen senest uken før møtet i EØS-komiteen. Bare i rene unntakstilfeller kan kgl. res. gå samme dag som EØS-komiteen møter. Det er viktig å unngå siste frist. Kgl. res. utarbeides av UD i samråd med fagansvarlig departement straks utkast til beslutning er godkjent av både EFTA- og EU-siden i underkomiteen. Etter en slik beslutning i statsråd finnes det ingen ytterligere forfatningsrettslige krav som må oppfylles, og Norge kan da delta i EØS-komiteens beslutning uten forbehold.

### 3.3 Høring

I henhold til utredningsinstruksen revidert ved kgl. res. 24. juni 2005, pkt. 5.3, bør forslag fra Kommisjonen til EØS-relevant regelverk sendes på høring når det er hensiktsmessig. "Grønnbøker" og "hvitbøker", som Kommisjonen benytter for å redegjøre for og innhente synspunkter på mulige lovgivningstiltak på viktige områder, skal som hovedregel sendes på høring. Dersom man har tilstrekkelig kunnskap om utkast til forslag som berører sentrale norske interesser, og myndighetene er i dialog med Kommisjonen om utkastet, bør berørte i Norge gis anledning til å komme med synspunkter. Dette kan skje ved høring eller gjennom referansegrupper.

Spesialutvalgene kan oppnevne referansegrupper med representanter for berørte interessegrupper. Disse kan innkalles ved behov for uformell innhenting av synspunkter på EØS-relevante forslag fra Kommisjonen tidlig i beslutningsprosessen. Dette endrer ikke fagdepartementets alminnelige ansvar for kontakt med interessenter som berøres av departementenes arbeid, men utfyller denne kontakten i EØS-saker. Innhenting av synspunkter i referansegruppen kan komme i tillegg til eller i stedet for høring som nevnt ovenfor, men kan som hovedregel ikke erstatte alminnelig høring.

Når EØS-komiteens beslutning krever lov- eller forskriftsendringer, sendes disse på høring på vanlig måte.

## 4. Beslutningsprosessen for Schengen-saker

### 4.1. Schengen-notater

#### 4.1.1 Generelt

Ansvarlig departement utarbeider Schengen-notater i samråd med det relevante spesialutvalg. Siktemålet med Schengen-notatene er å sikre løpende oppdatering av sakenes innhold og status i beslutningsprosessen, norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge.

Schengen-notatene er bygget opp på samme måte som EØS-notatene. Når det gjelder innholdet i notatene vises det derfor til punktene 3.1.1 og 3.1.2 ovenfor, som får anvendelse så langt de passer.

Mal for saksinformasjon i Schengen-notater finnes i vedlegg II.

#### 4.1.2 Skriftlig informasjon til Stortinget

Foreløpige posisjonsnotater og løpende posisjonsnotater skal danne grunnlag for skriftlig informasjon til Stortinget.

#### 4.1.3 Offentlighet

Schengen-notater er i utgangspunktet offentlige, men enkelte felt i notatet kan unntas offentlighet i henhold til offentlighetslovens bestemmelser.

### 4.2 Forfatningsrettslige krav knyttet til godtakelse av nye Schengen-relevante rettsakter og tiltak

#### 4.2.1 Frister for underretning

---

Når nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak vedtas i EU, skal Norge i henhold til tilknytningsavtalen innen 30 dager fra vedtaksdato underrette EU om de aktuelle rettsakter eller tiltak kan godtas. Samtidig skal det eventuelt meddeles at forfatningsrettslige krav må oppfylles, dvs. at stortingsbehandling må finne sted, før rettsaktene eller tiltakene kan bli bindende.

Tilknytningsavtalen oppstiller klare frister for norsk godtakelse av nytt regelverk. Det forutsettes derfor i St. prp. nr 50 (1998-99) om samtykke til inngåelse av Schengen-tilknytningsavtalen at arbeidet med å gjennomgå nye forslag, herunder vurderingen av behandlingsmåte på norsk side, er i gang satt av fagansvarlig departement i god tid før formelt vedtak fattes i EU.

Det er viktig at tidspunktet for EUs formelle vedtak identifiseres så tidlig som mulig. Dette må gjøres av fagansvarlig departement. EU-delegasjonen yter nødvendig bistand, og innberetter for øvrig om slike vedtak så snart de har funnet sted.

Når underretning om vedtak i EU mottas fra EUs Rådssekretariat, sender EU-delegasjonen umiddelbart denne videre til UD på raskeste måte, med kopi til JD og AID. EU-delegasjonen må purre Rådssekretariatet dersom underretning ikke mottas innen kort tid etter vedtak. UD oversender formelt EUs underretning til fagansvarlig departement med angivelse av tidsplan for tilbakemelding til EU.

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

UD forestår at de nødvendige vedtak for underretning til EU fattes, og underretter EU-delegasjonen om dette. Delegasjonen videreformidler uten opphold underretningen til EUs Rådssekretariat.

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

#### 4.2.2 Departementsvedtak

Når avgjørelsen om godtakelsen av rettsakten eller tiltaket ikke er av en slik viktighet at saken krever behandling i statsråd etter Grl. § 28, kan den formelle beslutningen om slik godtakelse fattes ved departementsvedtak i UD. Dette vedtaket er basert på en tilrådning fra fagansvarlig departement. Beslutningsgrunnlaget fra fagansvarlig departement må i disse tilfellene foreligge i UD senest en uke før fristen for underretning til EU.

#### 4.2.3 Statsrådsbehandling

Dersom avgjørelsen om godtakelse av rettsakten eller tiltaket er en sak av viktighet, må beslutning fattes ved kongelig resolusjon. Utkastet til kgl. res. må som hovedregel foreligge i UD senest to uker før fristen for underretning til EU. Dette vil kreve at utarbeidelse av utkast til kgl. res. påbegynnes før formelt vedtak er fattet i EU. Siden statsråd avholdes fredag, kan det i enkelte tilfeller være nødvendig å justere toukers-risten for at både fagansvarlig departement og UD skal få rimelig tid til å behandle saken.

#### 4.2.4 Stortingsbehandling

---

I saker der forfatningsrettslige krav til stortingsbehandling må oppfylles før rettsakten eller tiltaket kan bli bindende for Norge, jf tilknytningsavtalens artikkel 8 (2) (c) og GrL § 26 annet ledd, må dette opplyses i underretning til EU. Når rettsakten nødvendiggjør Stortingets samtykke til godtakelse, er beslutningen om underretning i alle tilfeller av en slik viktighet at den må fattes ved kongelig resolusjon (se ovenfor når det gjelder frister for kgl. res.).

I slike tilfeller må det etter underretning utarbeides en stortingsproposisjon om godtakelse av rettsakten, og i tillegg eventuelt en odelstingsproposisjon om nye lovvedtak. Etter at Stortingets samtykke er innhentet, må det alltid fremmes en kongelig resolusjon der Regjeringen beslutter å meddele EU at Norge forplikter seg i samsvar med Stortingets samtykke. Ovennevnte prosedyrer må som hovedregel være gjennomført innen seks måneder fra EUs underretning til Norge om vedtak av nye rettsakter eller tiltak.

#### 4.2.5 Frister for gjennomføring av forfatningsrettslige krav.

Fristene for norsk gjennomføring av Schengen-relevante rettsakter og tiltak fremgår av tilknytningsavtalens artikkel 8 (2) (c) sammenholdt med artikkel 8 (1).

I utgangspunktet skal vedtatte Schengen-relevante rettsakter eller tiltak tre i kraft samtidig for EU og Norge, jf. artikkel 8 (1). Dersom forfatningsrettslige krav må oppfylles før en rettsakt eller et tiltak kan bli bindende for Norge, skal norske myndigheter så snart som mulig og senest innen seks måneder etter EUs underretning om vedtak meddele EU at disse kravene er oppfylt, jf. artikkel 8 (2) (c).

Når innholdet i en rettsakt eller et tiltak innebærer at Stortinget må gi sitt samtykke før det kan fattes beslutning om norsk godtakelse, jf GrL § 26 annet ledd (sak av særlig viktighet, behov for lovvedtak eller annen stortingsbeslutning), må de nødvendige vedtak, inkludert eventuelle lovvedtak, være fattet slik at meddelelse til EU kan skje innen seks måneder. Etter tilknytningsavtalens artikkel 8 (1) kan nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak inneholde bestemmelser om særskilt ikrafttredelsestidspunkt for Norge. I denne sammenheng skal det tas behørig hensyn til den tiden som Norge i Fellesorganet angir som nødvendig for å oppfylle forfatningsrettslige krav.

Dersom det før vedtak i EU er klart at en ny rettsakt eller tiltak vil kreve lovendring på norsk side, og at det vil ta mer enn seks måneder å gjennomføre disse, bør det søkes å avtale særskilt ikrafttredelsestidspunkt for Norge. For å få gjennomslag for et slikt synspunkt bør spørsmålet tas opp så tidlig som mulig i behandlingen av saken i Fellesorganet. Dette forutsetter en aktiv deltakelse i prosessen fra fagansvarlig departement.

I enkelte tilfeller vil fristen for gjennomføringen av en Schengen-relevant rettsakt eller tiltak være satt til et senere tidspunkt enn seks måneder fra EUs underretning om vedtaket. Tilknytningsavtalen er i seg selv ikke til hinder for at man i disse tilfellene fremlegger en stortingsproposisjon om inngåelse av den folkerettslige forpliktelsen uten samtidig å fremme forslag om nødvendige lovendringer. En slik behandling er imidlertid ikke i samsvar med vanlig praksis i forhold til Stortinget ved foreleggelse av traktatforpliktelser som nødvendiggjør lovtiltak. Fremgangsmåten bør derfor kun benyttes i rene unntakstilfeller.

En særlig situasjon oppstår der godtakelse av en rettsakt eller tiltak krever forskriftsendringer i Norge, og hvor rettsakten eller tiltaket trer i kraft straks eller i løpet av kort tid. I et slikt tilfelle vil man ikke fra norsk side kunne få ytterligere tid til å utarbeide ny forskrift ved å vise til art 8 (2) (c), som kun referer til forfatningsrettslige krav. Det er i slike tilfeller av stor betydning at arbeidet med forskriftsendringene starter i så god tid som mulig forut for den formelle vedtakelsen av rettsakten eller tiltaket i EU.

---

## 5. Konsultasjoner med Stortinget om EU/EØS-saker

### 5.1 Europautvalget

Etter endring av Stortingets forretningsorden § 13 a, som Stortinget vedtok 30. november 2007, er det lagt opp til at Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder EØS-avtalen, herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen, og saker som gjelder tilgrensende avtaler med EU, skal foregå med Europautvalget. Det samme gjelder konsultasjoner om saker som gjelder Schengen-avtalen.

Europautvalget består av utenrikskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. Det kan også besluttes at en eller flere andre komiteer skal delta ved bestemte konsultasjoner.

Utenriksministeren holder halvårlige redegjørelser for Stortinget om viktige EU- og EØS-saker. Redegjørelsen etterfølges av debatt.

### 5.2 Skriftlig informasjon til Europautvalget

Stortinget holdes fortløpende informert om EØS-saker gjennom jevnlig oppdaterte oversikter over EØS-relevante forslag til og vedtatte EF-rettsakter. Disse oversendes Europautvalget to ganger pr. år (mot slutten av Stortingets vår- og høstsesjon). Grunnlaget for den skriftlige informasjonen er EØS-foreløpige posisjonsnotater og EØS-posisjonsnotater (avsnittet **Beskrivelse** – Sammendrag av innhold – Merknader – Sakkyndige instansers merknader), jf. pkt. 3.1.

Oversikten omfatter forslag til rettsakter, vedtatte rettsakter under klarering i EFTA-arbeidsgrupper og EØS-underkomiteer, og rettsakter klarert i underkomiteene. I samsvar med malen for utarbeiding av EØS-notater skal omtalen av den enkelte rettsakt angi hovedinnholdet, konsekvenser for Norge (herunder evt. behov for lov-, budsjett- eller forskriftsvedtak og angivelse av hvilke lover/forskrifter som berøres) og status i beslutningsprosessen i hhv. EU og EØS. Oversikten sendes medlemmene av koordineringsutvalget for EØS-saker for klarering minst ti dager før oversendelse til Stortinget.

I tillegg til denne oversikten oversendes Europautvalget, en uke før møtene, en kommentert liste med omtale av vedtatte rettsakter som er klare for beslutning på førstkomende møte i EØS-komiteen. Omtalen er basert på EØS-notater som forutsettes kontinuerlig oppdatert. Rettsaktene grupperes etter ansvarlig departement og etter en foreløpig vurdering av rettsaktene konsekvenser for Norge. Listen sendes for endelig kontroll medlemmene av koordineringsutvalget for klarering minst tre dager før oversendelse til Stortinget. Sammen med listen oversendes uoffisiell norsk oversettelse av rettsaktene som omtales. UD oversender også dagsorden for møtene i EØS-komiteen og EØS/EFTA-kommentarene til EUs forslag til EØS-relevante rettsaktet.

Dokumentene som Stortinget får tilsendt fra Regjeringen, sendes også til vedkommende fagkomiteer. Komiteene kan be Regjeringen om å få oversendt andre dokumenter som gjelder EU/EØS-saker. En komité kan vedta å avgi skriftlig uttalelse til Europautvalget om en sak som utvalget skal behandle.

### 5.3 Møtene i Europautvalget og øvrig kontakt med Stortinget

Regjeringen følger vanlige arbeidsrutiner i forhold til Stortinget i EØS- og Schengen-saker. Utenriksministeren har et særlig ansvar for den løpende kontakten med Europautvalget, og samordner Regjeringens oversendelser til utvalget. I tillegg til utenriksministeren deltar berørte statsråder for å orientere Europautvalget om status og utvikling av EØS- og Schengen-regelverket på sine respektive saksområder. De redegjør nærmere for særskilte saker når det er aktuelt.

Når det gis vurderinger av Regjeringens holdninger til EØS- og Schengen-relatert regelverk, skal dette først legges fram for det berørte koordineringsutvalg eller for Regjeringen. Statsrådene er ansvarlige for vurderinger eller omtale av saker under

---

sine ansvarsområder som inngår i oversiktene over EØS- og Schengen-relevante forslag til og vedtatte rettsakter og forslag til norske posisjoner til disse. Det gjelder også svar på spørsmål fra Europautvalget eller fagkomiteene

Statsrådene holder som vanlig kontakt med sine fraksjoner og fagkomiteer om EØS- og Schengen-relaterte saker. I samråd med Regjeringen og utenriksministeren vurderes det når det er naturlig med kontakt med Europautvalget.

Saker som vedrører endringer i EØS-avtalens hoveddel og andre sentrale spørsmål knyttet til EØS-samarbeidet, bør tas opp i Den utvidede utenrikskomité eller Stortinget.

#### 5.4 Offentlig informasjon om EU/EØS-arbeidet

Det enkelte regjeringsmedlems arbeid med å informere allmennheten om EU/EØS-saker under sitt ansvarsområde, omtales ikke spesielt i disse retningslinjene. Imidlertid er åpent tilgjengelig informasjon til offentligheten og en gjennomtenkt strategi for å øke kunnskapen om nytt regelverk sentrale elementer i Regjeringens og departementenes samlede arbeid med EU/EØS-saker.

### 6. Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett

#### 6.1 Frister

Fristen for gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett må overholdes. Gjennomføringsfristen i EØS er i utgangspunktet den samme som gjennomføringsfristen i EU for den rettsakt som innlemmes, dersom fristen i EU utløper etter at EØS-komiteens beslutning trer i kraft. Er gjennomføringsfristen i EU utløpt når EØS-komiteens beslutning trer i kraft, er fristen i EØS den samme som ikrafttredelsesdatoen for beslutningen om innlemmelse. Det kan imidlertid fastsettes en særskilt gjennomføringsfrist i EØS-komiteens beslutning. Dette må tas opp når innlemmelse blir behandlet i underkomiteen i EØS.

Dersom beslutningen medfører forfatningsrettslige krav, jf. pkt. 3.2.1 ovenfor, er datoen første dag i annen måned etter at den siste meddelelsen i henhold til EØS-avtalens artikkel 103 er innkommet til EØS-komiteen (maks. seks måneder). I andre tilfeller er datoen, i henhold til dagens praksis, dagen etter at beslutningen er fattet, eller datoen for utløpet av en evt. overgangsordning.

#### 6.2 Forberedelser

Forberedelsene til gjennomføring av EØS-komiteens beslutning i norsk rett starter så raskt som mulig og senest når en EØS-relevant rettsakt er klarert av norske myndigheter. Forberedelsene omfatter utarbeidelse av forslag til gjennomføringsbestemmelser og evt. høring av disse. Forberedelsene omfatter også, der det er naturlig, en kartlegging av de andre nordiske landenes arbeid med gjennomføringen med sikte på å opprettholde nordisk rettslikhet.

Forberedelse, og senere gjennomføring, av EØS-relevante rettsakter bør, der det er hensiktsmessig, drøftes i nordiske embetskomiteer.

Det er norske myndigheters ansvar å sørge for at gjennomføringsfristene tar hensyn til behovet for intern høring i Norge.

I de tilfellene der flere departementer må involveres i gjennomføringen av et regelverk, skal departementet med hovedansvar for gjennomføringen påse at berørte departementer trekkes inn i en tidlig fase.

Utkast til gjennomføringsbestemmelser sendes på høring på et tidspunkt som gjør det mulig å overholde gjennomføringsfristen. Det fremmes odelstingsproposisjon, stortingsproposisjon om budsjettvedtak (evt. annet stortingsvedtak), kgl. res. om forskriftsvedtak, jf. pkt. 3.2 ovenfor, eller det fagansvarlige departement eller underordnet organ vedtar forskrift eller forskriftsendring. Tidspunktet for høring,

---

fremleggelse og vedtak avhenger av gjennomføringsfristen for beslutningen.

I heftet "Lovteknikk og lovforberedelse", utgitt av Justisdepartementets lovavdeling, februar 2000, kapittel 12, gis det råd om hvordan EØS-regelverk kan gjennomføres i norsk rett.

### 6.3 Melding om gjennomføring

Når EØS-komiteens beslutning er gjennomført i norsk rett, meddeles dette EFTAs overvåkingsorgan (ESA) på fastlagt skjema<sup>1</sup> gjennom det elektroniske kommunikasjonssystemet mellom ESA og EØS/EFTA-landene. Meldingen med vedlegg sendes elektronisk, som pdf-fil, direkte til ESAs portal av de departementene som har direkte tilgang, eller til EU-delegasjonen særskilte postkasse [esa.portal@mfa.no](mailto:esa.portal@mfa.no). EU-delegasjonen vil sørge for å laste dokumentene opp i ESAs portal. Kopi av gjennomføringsbestemmelsene vedlegges på norsk (i tillegg også på engelsk hvis oversatt). Bestemmelsene skal kunngjøres i Norsk Lovtidend og inneholde en fotnote med henvisning til EØS-regelverket<sup>2</sup>.

## 7. Behandling av saker i forhold til EFTAs overvåkingsorgan, EFTA-domstolen og EF-domstolen

### 7.1 Oppfølging av saker mellom Norge og ESA<sup>3</sup>

#### 7.1.1 Åpningsbrev

Dersom forsinket eller antatt feilaktig gjennomføring skulle resultere i åpningsbrev fra ESA, oversendes dette fagansvarlig departement i ESA-portalen. Svar på åpningsbrev utarbeides av fagansvarlig departement. Svar utarbeides i samråd med UD dersom saken reiser spørsmål knyttet til Norges EØS-forpliktelser, eventuelt med andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg. Svarbrevet til ESA sendes til ESA gjennom det elektroniske kommunikasjonssystemet mellom ESA og EØS/EFTA-landene.

Dersom åpningsbrevet skyldes forskjellig tolkning mellom norske myndigheter og ESA av EØS-avtalens forpliktelser i en viktig sak, må hovedtrekkene i svaret forelegges Regjeringen i regjeringsnotat. Svaret må sendes til ESA innen to måneder (normalt) etter at åpningsbrevet er mottatt.

#### 7.1.2 Grunnlagt uttalelse

Dersom ESA følger opp med en grunnlagt uttalelse, må spørsmålet om man skal følge ESAs tolkning, forelegges Regjeringen i regjeringsnotat i god tid før svarfristen utløper. Svar på grunnlagt uttalelse utarbeides av fagansvarlig departement i samråd med UD og evt. andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg. Oversendelsen skjer etter retningslinjene i pkt.

##### 7.1.1.

#### 7.1.3 Kontakt mellom Norge og ESA i saker om offentlig støtte

Tiltak som rammes av forbudet mot offentlig støtte, skal som hovedregel meldes til og godkjennes av ESA før de kan iverksettes. Ansvarlig myndighet har selv ansvaret for å melde inn nye støttetiltak og avvente ESAs godkjenning før iverksettelse. Utformingen av meldingen til ESA skjer i samråd med Fornying- og

---

<sup>1</sup> "Form 1" utarbeidet av ESA. Dersom ESA krever det, utfylles også lovspeil ("Table of correspondence").

<sup>2</sup> Se Justisdepartementets hefte "Lovteknikk og lovforberedelse".

<sup>3</sup> Jf. avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol (ODA).

---

administrasjonsdepartementet (FAD). Alle meldinger om nye støttetiltak til ESA i saker om offentlig støtte skal sendes via FAD på ESA-portalen.

Også i saker der ESA iverksetter undersøkelser for å avdekke om norske myndigheter har forbrutt seg mot reglene om offentlig støtte, vil den formelle kommunikasjonen overfor ESA gå via FAD på ESA portalen.

## 7.2 Norske saker for EFTA-domstolen

Dersom man fra norsk side velger ikke å følge ESAs tolkning, og ESA reiser sak for EFTA-domstolen, vil tilsvar i saken måtte oversendes EFTA-domstolen innen to måneder etter at stevningen er forkynt for staten. Dette vil normalt være den dagen EU-delegasjonen mottar saksdokumentene.

Dersom man fra norsk side mener at et vedtak fattet av ESA er ugyldig, kan sak reises for EFTA-domstolen mot ESAs vedtak. Norge må da etter at ESA har fattet endelig vedtak i saken, innen to måneder etter at vedtaket er publisert eller meddelt saksøker, eller den dagen da saksøker fikk kunnskap om vedtaket, bringe vedtaket inn for EFTA-domstolen.

Saksdokumentene oversendes berørte departementer via UD. Innlegg utarbeides av fagansvarlig(e) departement(er) i samråd med UD og Regjeringsadvokaten etter at hovedlinjene er fastlagt i EØS-rettslig utvalg og forelagt Regjeringen i r-notat. I samråd mellom UD og berørte departementer oppnevnes en eller flere representanter fra UD og Regjeringsadvokaten (minimum en fra hver) som norske agenter i saken.

## 7.3 Oppfølging av andre saker for EFTA-domstolen og EØS-relevante saker for EF-domstolen

### 7.3.1 Prejudisielle saker

I henhold til EØS-avtalen og EFTA- og EF-domstolenes vedtekter kan EØS/EFTA-stater som ikke er part i en sak, inngi skriftlige saksfremstillinger eller erklæringer i saker der en nasjonal domstol beslutter å innhente uttalelse fra EFTA- eller EF-domstolen om tolkningen av EØS-avtalen eller EØS-relevante deler av EF-traktaten. Fremgangsmåten ved informasjon om slike saker og evt. inngivelse av saksfremstillinger eller erklæringer, fremgår av egen veiledning utarbeidet av UD (vedlegg III).

### 7.3.2 Andre saker

I henhold til EØS-avtalen og EFTA- og EF-domstolenes vedtekter kan EØS/EFTA-stater som ikke er part i en sak, på bestemte vilkår intervensere til støtte for en av partene. Etter EF- og EFTA-domstolens prosessreglement må en søknad om intervensjon i slike tilfelle fremsettes innen seks uker etter at saken er offentliggjort i EF-tidende. Fremgangsmåten ved informasjon om og evt. inntreden i slike saker fremgår av vedlagte veiledning (vedlegg III).

---

## Vedlegg I

### Mal for saksinformasjon i EØS-notater

Følgende mal skal legges til grunn for utfylling av saksinformasjon i EØS-notater. Kravet til saksinformasjon endres i de forskjellige fasene i beslutningsprosessen og notatene må justeres deretter. Notatene må også tilpasses sakens viktighet og kompleksitet. Sammendrag, merknader, sakkyndiges merknader og status skal være offentlige. Øvrige deler kan unntas offentlighet iht offentlighetsloven.

#### Beskrivelse

##### Sammendrag av innhold

- Forslagets/rettsaktens innhold og formål.
- Rapporteringsforpliktelser som følge av rettsakten?
- Er rettsakten oppfølging av internasjonale avtaler?

##### Merknader

- Hjemmel i EF-traktaten.
- Gjeldende norsk lovgivning og politikk på området.
- Rettslige konsekvenser for Norge.
- Vil gjennomføring medføre endring i norsk lovgivning eller annet regelverk?
- Får rettsakten administrative konsekvenser for Norge?
- Får rettsakten økonomiske konsekvenser i Norge for private og for offentlige myndigheter (kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå)

##### Sakkyndige instansers merknader

- Spesialutvalgets behandling av saken.
- Eventuelle høringssvar og andre innkomne synspunkter.

##### Status

- Prosessen i EU
- Prosessen i Norge og EØS. (Hvordan har man behandlet saken fra norsk side, herunder datoer for behandling? Deltakelse i ekspertgrupper el.? Hvilke andre departementer/spesialutvalget er involvert og hvilken rolle har de? Prosessen på EFTA-siden, herunder forholdet til Island, Liechtenstein og Kommisjonens behandling av saken i EØS-prosessen).

##### Vurdering

- Hvordan påvirker saken norske interesser (samsvar eller motstrid med norsk politikk)?
- Berøres forholdet til andre internasjonale forpliktelser?
- Forhandlingssituasjonen i EU (synspunkter fra andre stater, Kommisjonen, Europaparlamentet, interessegrupper og organisasjoner).
- Mulighetene for at norske synspunkter kan få gjennomslag, og hvilke land som kan forventes å ha sammenfallende syn.
- Vurdering av behovet for tilpasningstekst.
- Dersom det vurderes som aktuelt for Norge å avvise innlemmelse av en rettsakt eller deler av nytt regelverk i EØS-komiteen, skal mulige virkninger av dette grundig vurderes.
- Vurdering avsluttes med en konklusjon om EØS-relevans og akseptabilitet.
- Dersom det er motstridende interesser og/eller uenighet mellom departementene om hva som skal være norsk holdning, må det fremgå.

##### Andre relevante opplysninger

I dette feltet i EØS-notatet kan man skrive andre relevante opplysninger som ikke faller inn under pkt. A-C ovenfor.

---

## Vedlegg II

### Mal for saksinformasjon i Schengen-notater

Følgende mal skal legges til grunn for utfylling av saksinformasjon i Schengen-notater. Kravet til saksinformasjon endres i de forskjellige fasene i beslutningsprosessen og notatene må justeres deretter. Notatene må også tilpasses sakens viktighet og kompleksitet. Sammendrag, merknader, sakkyndiges merknader og status skal være offentlige. Øvrige deler kan unntas offentlighet iht offentlighetsloven.

#### Sammendrag av innhold:

- Rettsaktens **innhold** og **formål**
- Herunder eventuelle **rapporteringsforpliktelser** som følge av rettsakten
- Er rettsakten en oppfølging av internasjonale avtaler?

#### Merknader:

- **Hjemmel** i EF/EU-traktaten
- **Gjeldende norsk regelverk og politikk på området**
- **Rettslige konsekvenser** for Norge?
- **Norsk gjennomføring** (i hvilken lov eller forskrift gjennomføres rettsakten)?
- Får rettsakten **administrative konsekvenser** i Norge?
- Får rettsakten **økonomiske konsekvenser** i Norge (både for private aktører og offentlige myndigheter)?

#### Sakkyndige instansers merknader:

- Behandling av saken
- Eventuelle høringssvar og andre innkomne kommentarer

#### Status:

- **Prosesen i EU**
- **Prosesen i Norge** (dato for klarering av notatet.) Hvis prosedyren er skriftlig må dette fremgå klart. Hvordan har man behandlet saken fra norsk side, herunder datoer for behandling? Deltar norske myndigheter i ekspertgruppe eller på annen måte? Hvilke andre departement og spesialutvalg er involvert og hvilken rolle har de?)
- **Når og hvordan** skal rettsakten gjennomføres i norsk rett.
- **Gjennomføringsfristen for rettsakten i EU**, hvis den er forskjellig fra gjennomføringsfristen i Norge.

#### Vurdering:

- Hvordan påvirker saken **norske interesser** (samsvar eller motstrid med norsk politikk?)
- Vurdering i forhold til andre internasjonale forpliktelser?
- **Forhandlingssituasjonen** (synspunkter fra andre stater, Kommisjonen, Europaparlamentet, interessegrupper og organisasjoner)
- Synspunkter fra de andre
- Vurdering av behovet for tilpasningstekst
- Vurderingen skal avsluttes med en konklusjon om relevans og akseptabilitet.
- Hvis det er **motstridende interesser** og/eller **uenighet** mellom departementene om hva som skal være norsk holdning må dette fremgå.
- (For programmer beskrives også finansiering og utnyttelsen av muligheten for en nasjonal ekspert.)

**Andre relevante opplysninger:** Her er det mulig å skrive andre relevante opplysninger som ikke faller inn under punktene over.

---

### Vedlegg III

#### Veiledning for saksbehandlingen i forbindelse med skriftlige innlegg i saker for EF- og EFTA-domstolene

##### 1. Oversikt

Arbeidet med skriftlige innlegg kan i grove trekk deles inn i tre faser:

Mottaksfasen: Saksdokumentene mottas av UD (Rettsavdelingen/Seksjon for EØS-og handelsrett) som etter en rask vurdering av EØS-relevans evt. viderefordeler til berørte departementer.

Beslutningsfasen: Dersom fagansvarlig departement ønsker å inngi innlegg eller er i tvil om hvorvidt innlegg bør inngis, avholdes møte i EØS-rettslig utvalg. Utvalget, som ledes av UD (jf. om spesialutvalgene pkt. 2.3), vurderer ulike spørsmål i forbindelse med innlegget. På bakgrunn av møtet klareres nødvendige spørsmål med politisk ledelse i de berørte departementer. I norske saker for EFTA-domstolen eller dersom det dreier seg om intervensjon til støtte for en av partene i en traktatbruddsak for EF-domstolen, skrives r-notat om hovedtrekkene i, og i sistnevnte tilfelle også hensiktsmessigheten ved, norsk innlegg. Ved uenighet mellom departementer, eller dersom prinsipielle forhold vedrørende norsk lovgivning eller forvaltningspraksis berøres, fremmes alltid r-notat.

Utarbeidelsesfasen: Fagansvarlig departement utarbeider utkast til innlegg i samarbeid med UD, Regjeringsadvokaten og andre berørte departementer. Språklig gjennomgang foretas som hovedregel av UD (oversettelsestjenesten). UD sørger for oversendelse til domstolene.

Dersom en bestemmer seg for å delta ved evt. muntlige forhandlinger for domstolen, vil det bli behov for forberedelser for vedkommende som oppnevnes som agenter. Det vises til avsnitt 8.2 om oppnevning av norske agenter.

##### 2. Nærmere om de enkelte faser

I det følgende redegjøres for den ansvarsfordeling, de arbeidsoppgaver, tidsrammer mv. som gjelder for saksbehandlingen i forbindelse med innleggssakene. Oppstillingen er i hovedsak fremstilt kronologisk.

###### 2.1 Mottaksfasen

UD mottar saksdokumentene. Postfordelingsenheten i UD noterer mottaksdato på dokumentet og returnerer svarslippen til EF-domstolen. Mottaksdatoen danner utgangspunktet for fristen for innlevering av originaldokumentene i Luxembourg, som er to måneder. Det er tilstrekkelig å sende forhåndskopi via e-post eller faks innen tomånedersfristen. Originaldokumentet må være domstolen i hende innen 10 dager ("avstandstillegg") etter tomånedersfristen. For EFTA-domstolen er også fristen to måneder fra mottaksdato, jf. pkt. 8.2. Også her er det tilstrekkelig å sende forhåndskopi via e-post eller faks innen tomånedersfristen. Originaldokumentene må følge senest innen ti dager deretter. Tiden man har til disposisjon, er erfaringsmessig svært knapp.

UD gjennomgår saken raskt for å vurdere EØS-relevans og videre distribusjon. Er saken åpenbart ikke EØS-relevant, går den normalt til arkiv. (Saker som ikke er EØS-relevante, men for eksempel av prinsipiell interesse, distribueres vanligvis til EØS-rettslig utvalg og evt. andre interesserte). Er saken EØS-relevant, oversendes saksdokumentene med følgebrev til det eller de departementer som kan tenkes å ha interesse i saken. Av hensyn til den korte tidsfristen oversendes saken heller til for mange enn til for få adressater.

---

Saksbehandler på mottakersiden bør umiddelbart etter å ha mottatt saksdokumentene vurdere distribusjon utover den UD har foretatt. De berørte departementer vil selv være ansvarlig for at eventuelle underliggende etater mv. får anledning til å uttale seg. Kommer man til at andre departementer bør vurdere saken i stedet for eller i tillegg til eget departement, oversendes kopi av saksdokumentene direkte mellom de berørte departementer, med gjenpart av følgebrev til UD. Dette er særlig viktig i tilfeller der det ikke kan utelukkes ulike syn på hvorvidt innlegg bør inngis eller hvordan et innlegg bør utformes. Kommer slik uenighet opp sent i prosessen, kan de knappe tidsfristene være til hinder for en hensiktsmessig avklaring.

Særlig om intervensjon: I saker hvor Norge ønsker å intervensjonere, jf. retningslinjenes pkt. 8.3.2, må det fremsettes en søknad om intervensjon overfor domstolene innen seks uker etter at saken er offentliggjort i EF-tidende. Det er først når søknaden måtte bli tatt til følge, at Norge mottar saksdokumentene i saken. Domstolen fastsetter fristen for når innlegget må innleveres. Normalt er fristen en måned.

## 2.2 Beslutningsfasen

De faglig ansvarlige departementenes vurdering av hvorvidt innlegg bør inngis, vil måtte være konkret ut fra de hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. De momentene for og mot innlegg som er nevnt nedenfor, er generelle og vil bare kunne tjene som veiledning. Hovedspørsmålet blir: Hvor viktig er saken for norske interesser?

- Et rettslig argument for å inngi innlegg vil typisk være at norske myndigheter har lagt en særskilt forståelse til grunn for gjennomføringen av EØS-regelverk og at en prejudisiell/rådgivende uttalelse fra en av domstolene vil kunne få betydning for fortolkningen av norsk regelverk. Ligger det i tillegg politiske målsettinger bak måten EØS-regelverket er gjennomført på i norsk lovgivning, vil dette kunne tale for at innlegg inngis. Motsatt vil det normalt være liten grunn til å inngi innlegg i saker som kun dreier seg om juridiske fortolkninger av mindre prinsipiell betydning.
- I bestemte saker kan Norge ha markert en klar politisk holdning til deler av EØS-samarbeidet som tilsier oppfølging i et innlegg. Dette vil gjelde selv om den foreliggende sak har mer prinsipiell enn rettslig betydning for Norge (for eksempel dersom stridsspørsmålet ikke berører den norske gjennomføringen av EØS-regelverket).

De berørte departementers innstilling meldes tilbake til UD så tidlig som mulig, og senest ti dager etter datoen på UD's følgebrev. Ved tidspress kan tilbakemeldingen skje muntlig, men den bør i så fall følges opp skriftlig. Avvik fra denne fristen må avtales med UD i det enkelte tilfelle.

Dersom faglig ansvarlig departement innstiller på at innlegg skal inngis, utarbeides det innen utløpet av tidagersfristen et notat der det kort redegjøres for hva saken dreier seg om og hvilke hensyn som taler for og imot innlegg. Som hovedregel utarbeider også fagansvarlig departement utkast til disposisjon for et innlegg. Av notatet bør det fremgå hvilke andre departementer som eventuelt har vurdert eller vil vurdere innleggsspørsmålet. Notatet og utkast til disposisjon oversendes UD sammen med departementets innstilling og anvendes som vedlegg til innkallelsen til møtet i EØS-rettslig utvalg. På dette stadium bør de berørte departementer foreta nødvendige interne klareringer, samtidig som det bør fremgå at saken fortsatt er under utredning.

På grunnlag av innstillingen fra faglig ansvarlig departement innkaller UD umiddelbart til møte i EØS-rettslig utvalg. Dette skal forberede den videre håndtering av saken. Faste representanter i utvalget er UD, Justisdepartementets lovavdeling, Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten. I tillegg møter faglig ansvarlig departement og andre berørte departementer. Statsministerens kontor har møterett, jf pkt. 2.3.

---

Faglig ansvarlig departement forutsettes å redegjøre for innleggsakene. Ledelse og sekretariatsfunksjon for EØS-rettslig utvalg ligger i seksjon for EØS- og handelsrett i UD. Utvalget gir råd i EØS-rettslige spørsmål og har bl.a. som mandat å drøfte hvorvidt innlegg bør inngis, herunder diskutere mulige rettslige og politiske konsekvenser, søke å forene ulike syn, ta stilling til hovedlinjene i innleggets utforming, avklare fremdriftsplan, samt i nødvendig utstrekning drøfte behovet for r-notat.

Konklusjonene fra møtet i EØS-rettslig utvalg forutsettes å danne grunnlaget for den interne klarering (på politisk nivå) av beslutningen om hvorvidt innlegg bør inngis. Er det substansiell uenighet om innlegget, bør dette avklares på nødvendig nivå i samsvar med vanlig praksis i saker som berører flere departementer. Evt. r-notat utstedes av utenriksministeren og de(n) berørte statsråden(e) i fellesskap.

Ved behov holdes supplerende møter i EØS-rettslig utvalg.

### 2.3 Utarbeidelsesfasen

Innlegget utarbeides av faglig ansvarlig departement i samarbeid med UD. Arbeidet bør påbegynnes så tidlig som mulig, dvs. så snart saksbehandler i vedkommende departement ser at innlegg vil kunne være aktuelt.

Vedkommende departement forutsettes å konsultere UD, Justisdepartementet, Regjeringsadvokaten og andre berørte departementer i nødvendig utstrekning. Ved behov innkalles det til supplerende møte i EØS-rettslig utvalg.

Selv om to eller flere departementer har ulikt syn på et rettslig spørsmål, må man likevel komme frem til et omforent innlegg. Det vil i svært begrenset grad være mulig å inngi et innlegg uten en entydig konklusjon.

### 3. Formaliteter

Når innlegget er ferdig utarbeidet, iverksettes språklig gjennomgang i samarbeid med UD, som oversender innlegget til domstolen.

Agentspørsmålet godkjennes av utenriksråden. Oppnevningensbrev utarbeides av Rettsavdelingen v/Seksjon for EØS- og handelsrett i samarbeid med Avdeling for kultur, norgesfremme og protokoll og utstedes av utenriksministeren.

### 4. Rettsmøter

Hvis ikke særlige hensyn taler imot, vil vedkommende som er oppnevnt som agent, møte i de muntlige forhandlingene i saker der Norge har inngitt skriftlig innlegg.

### 5. Budsjettmessig dekning

Det forutsettes at UD dekker utgiftene til egne tjenestemenns deltakelse, mens de faglig ansvarlige departementer dekker egen/ekstern deltakelse. Dette er i tråd med retningslinjene i Finansdepartementets brev 28. juni 1995 om "Statsbudsjettet 1996 – reisekostnader forbundet med oppfølging av EØS-avtalen".

---

## Vedlegg IV

### Råd for uformell dialog med EFTAs overvåkningsorgan ESA

Erfaring tilsier at god dialog med ESA har betydning for å ivareta norske interesser på god måte. ESA har også selv invitert til styrking av den uformelle dialogen på ulike nivåer, og det foreligger således en felles forståelse for betydningen av denne arbeidsformen som et supplement til den institusjonaliserte kontakten mellom Norge og ESA. Nedenfor følger råd for slik uformell dialog. Disse kommer i tillegg til, og griper ikke inn i, retningslinjene "Om departementenes arbeid med EØS-saker".

#### Generelt om rammen for uformell dialog

Det foreligger ingen obligatorisk plikt til uformell dialog med ESA. Det ansvarlige departement må selv vurdere når det er hensiktsmessig og på hvilken måte slik dialog bør gjennomføres, evt. i samråd med andre berørte departementer.

Uformell dialog kan i utgangspunktet føres i alle typer saker. Før kontakt tas, bør man alltid tenke nøye gjennom formålet for dialogen, som kan være redegjørelse for faktiske forhold, avklaring av hvordan ESA vurderer saken rettslig og utveksling av rettslige synspunkter. I mindre kontroversielle saker med lav politisk fokus, kan særlig en bedre og mer uformell kommunikasjonsform være hensiktsmessig for å ivareta norske hensyn og for at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen. I politisk mer følsomme saker vil nytten og hensiktsmessigheten av uformell dialog i stor grad avhenge av at begge parter reelt sett har handlingsrom til å føre dialog som bringer saken fremover. Dersom en norsk posisjon av rettslige eller politiske årsaker er låst, og vi mer eller mindre "vet" at ESA ikke er enig, vil uformelle samtaler med ESA normalt ikke være nyttige.

Det må også vurderes hva som vil være hensiktsmessig nivå for uformell kontakt. I saker som er spesielt vanskelige eller prinsipielle, bør som regel dialogen føres høyt nivå. I politisk følsomme saker bør den alltid føres på høyt nivå.

Det er viktig at kontakten er godt forankret i departementene, og at den er ettersporbar som del av den interne saksbehandlingen.

#### Nærmere om formålet for uformell dialog

Dialogen med ESA skal fremme norske synspunkter på best mulig måte, både for så vidt gjelder faktiske og rettslige forhold. Dialogen bør være effektiv og konstruktiv, med sikte på å løse ulike problemstillinger på tidligst mulig stadium. Dersom det synes klart at skisserte fremgangsmåter kan støte på problemer, bør man vurdere hvorvidt man har mulighet for å drøfte eventuelle andre fremgangsmåter for å nå målene. En ryddig avklaring av EØS-rettslige spørsmål og alternative fremgangsmåter tidlig i beslutningsprosessen kan ofte bidra til større politisk handlingsrom senere.

ESA vil sjelden eller aldri forplikte seg til bestemte oppfatninger i en uformell dialog. Det er derfor en forutsetning at man ikke påberoper seg ESAs synspunkter fra en slik dialog som bindende, og man bør være meget tilbakeholden med å referere til dem i formell korrespondanse. Imidlertid er det ikke noe til hinder for at man i nasjonal oppfølging refererer til slike synspunkter når det gjøres klart i hvilken sammenheng de er fremkommet. Det vil også være mulig å referere til uformelle synspunkter fra ESA i høringsprosesser, så lenge det gjøres klart at man bygger på uformelle samtaler og det dessuten må antas at synspunktene er uttrykk for en alminnelig oppfatning i ESA.

#### Dialog før ESA åpner formell sak

Uformell dialog med ESA er særlig aktuell før ESA innleder eventuell formell sak, dvs. før ESA sender åpningsbrev. Fra norsk side er det viktig å få tidlig kunnskap til hva saken gjelder og hvordan ESA vurderer eller kan komme til å vurdere Norges EØS-forpliktelser. For ESA vil det ha stor nytte å kunne få de relevante opplysningene så tidlig som mulig. ESA har for eksempel klaget over at Norge ofte kommer sent i prosessen med de gode rettslige argumentene. En av årsakene til dette kan være at man svarer på ESAs skriftlige spørsmål, uten å ta en samtale som kan sette problemstillingen inn i en større sammenheng.

---

### **Dialog etter åpning av formell sak**

Erfaringene viser at uformell dialog også kan være nyttig etter at ESA har åpnet formell sak og helt fram til fasen hvor Norge vurderer konsekvensene av en eventuell grunnlagt uttalelse eller dom i EFTA-domstolen. Det eneste mulige unntak hvor dialog neppe er særlig relevant er fasen fra ESA har tatt ut saksanlegg og til dom foreligger.

Dialog om gjennomføring av rettsaker og utforming av ny lovgiving  
Behov for uformell dialog med ESA er ikke begrenset til situasjoner hvor ESA vurderer hvorvidt Norge kan ha brutt forpliktelsene etter EØS-avtalen. ESA har ingen formell rolle i forberedelsen av nasjonal gjennomføring av rettsaker eller utforming av ny lovgiving. Ved gjennomføring av rettsaker i norsk rett (lov eller forskrift), eller når man skal utforme ny politikk som reiser EØS-rettslige problemstillinger, bør det likevel vurderes å innlede dialog med ESA på egnet tidspunkt i prosessen. Målsettingen bør være å innhente ESAs synspunkter på et tidspunkt som gjør det praktisk og politisk mulig å ta dem i betraktning i saksforberedelsen på norsk side, før endelig stillingtagen. For ordens skyld understrekes det at ESA ikke er noen formell høringsinstans, med mindre dette følger av særskilte bestemmelser i EØS-avtalen. Det kan likevel være naturlig i en del saker å sende kopi av høringsnotater til ESA og be om en uformell samtale på passende nivå for å få eventuelle reaksjoner.

### **Dialog ved utarbeidelse av EØS-komiteebeslutninger**

ESA har ingen formell rolle ved utforming av ny EU-lovgivning og -politikk eller ved utarbeidelse av EØS-komiteebeslutninger. Når EØS/EFTA-landene utarbeider tilpasningstekster som særlig berører ESAs kompetanse, bør likevel uformell dialog med ESA søkes innledet på passende tidspunkt i prosessen.

### **Pakkemøter**

De såkalte pakkemøtene er en institusjonalisert form for uformell dialog.

### **Informasjon og dokumentasjon**

ESA må alltid gis nødvendig og tilstrekkelig informasjon og dokumentasjon til å kunne vurdere saken. Det er viktig å huske at det kan variere hvor mye saks- eller faktakunnskap den ansvarlige i ESA har om et gitt område. Det samme kan gjelde kunnskap om samfunn og politiske forhold i Norge. Dette må det tas høyde for når det skal vurderes hva som er nødvendig informasjon. Av hensyn til den gjensidige tilliten mellom Norge og ESA, må man også i uformell dialog være nøye med holdbarheten i argumentasjon og dokumentasjon.

ESA vil normalt trenge tid til å vurdere de ulike aspekter ved en sak. Hasteprosedyrer kan bare unntaksvis iverksettes. Oversendelse av dokumentasjon og konkretisering av problemstillinger i rimelig før et møte, vil kunne lette ESAs mulighet for rask respons.

### **Særlig om statsstøttesaker**

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) v/ Konkurransopolitisk avdeling, er formelt kontaktpunkt mellom ESA og norske myndigheter i statsstøttesaker. All kontakt, så vel skriftlig som muntlig, skal som hovedregel gå gjennom FAD. Det bør derfor ikke tas uformell kontakt med ESA uten først å ha informert FAD om dette.

---

## Vedlegg V

### Oversikt over nyttige publikasjoner og internettadresser

Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanse. Retningslinjer. Statsministerens kontor, desember 2002.

<http://regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2003/Om-r-konferanser.html>

Om statsråd. Forberedelse av saker til statsråd. Retningslinjer. Statsministerens kontor, september 2003.

[http://regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2003/om\\_statsrad.html](http://regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2003/om_statsrad.html)

Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Revidert ved kgl. res.24. juni 2005.

<http://regjeringen.no/nb/fad/dok/Lover-og-regler/reglement/2005/Utredningsinstruksen.html>

Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Hefte. Justisdepartementets lovavdeling, februar 2000. Publikasjonsnr. G-0027 B.

[http://regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger\\_brosjyrer/2000/Veiledning-om-lov-og-forskriftsarbeid.html](http://regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger_brosjyrer/2000/Veiledning-om-lov-og-forskriftsarbeid.html)

Håndbok i EU/EØS-arbeid. Utforming og gjennomføring av regelverket i EU og EØS. Utenriksdepartementet

EU/EØS-informasjon på Regjeringen.no

<http://regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen.html>

Lovdata

<http://www.lovdato.no/info/gratis.html>

EFTA

<http://www.efta.int>

Europa-serveren (Europakommisjonens hjemmeside)

<http://europa.eu>

Rapid (Europakommisjonens pressetjeneste)

<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh>

"Legal text"/Eur-Lex (EF-regelverk)

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

---

## 2 Eksempel på EØS-notat

### REACH

Parlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1907/2006 av 18. desember 2006 om registrering, evaluering, autorisering og restriksjoner av kjemikalier (REACH), etablering av et europeisk kjemikaliebyrå (Agency) og direktiv 2006/121/EF Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency and Directive 2006/121/EC

EØS-posisjonsnotat, Publisert

Status publisering: EØS-posisjonsnotat  
- 11.06.2007

#### Nøkkelinformasjon

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| Kortnavn:                        | REACH  |
| Institusjon:                     | Parlament og Råd                                   |
| Type rettsakt:                   | Forordning   |
| KOM-nr.:                         | KOM(2003)644                                       |
| Rettsaktnr.:                     | 2006/1907  |
| Basis rettsaktnr.:               | 0045/1999  |
| Celexnr.:                        | 32006R1907   |
| Vedlegg/protokoll i EØS-avtalen: | Vedlegg II. Tekniske forskrifter, standarder, prøv |
| Kapittel i EØS-avtalen:          | XV. Farlige stoffer                                |

#### EFTA-prosessen

|                     |            |
|---------------------|------------|
| Dato mottatt        | 02.01.2007 |
| standard skjema:    |            |
| Frist returnering   | 13.02.2007 |
| standard skjema:    |            |
| Dato returnert      | 11.06.2007 |
| standard skjema:    |            |
| EØS-relevant:       | Ja         |
| Akseptabelt:        | Ja         |
| Tekniske            | Ja         |
| tilpasningstekster: |            |
| Materielle          | Ja         |
| tilpasningstekster: |            |
| Art. 103-forbehold: | Ja         |

#### Spesialutvalgsinformasjon

|                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| Spesialutvalg:        | Handelsforenklinger   |
| Hovedansvarlig(e)     | MD                    |
| departement(er):      |                       |
| Saksbehandler:        | Brith Elisabeth Sørli |
| Sak opprettet:        | 10.04.2006            |
| Dato sist endret:     | 11.06.2007            |
| Dato sist behandlet i | 06.06.2007            |
| spesialutvalg:        |                       |

#### Norsk regelverk

|                         |    |
|-------------------------|----|
| Endring av norsk        | Ja |
| regelverk:              |    |
| Høringsstart:           |    |
| Høringsfrist:           |    |
| Dato for gjennomføring: |    |

#### Beskrivelse

##### Sammendrag av innhold:

EU-parlamentet og Rådet vedtok i desember 2006 et nytt kjemikalierregelverk - omtalt som

---

REACH (Registration, Evaluation, Authorisation of CHemicals). Et av hovedformålene er å oppnå bedre beskyttelse av helse og miljø ved å få bedre kontroll med produksjon, import, bruk og utslipp av kjemikalier. Dette skal oppnås ved en systematisk registrering av kjemikalier som er på markedet, der det stilles krav til opplysninger om kjemikaliers helse- og miljøeffekter. Bruken av de farligste kjemikaliene skal underlegges strenge krav om godkjenning. Industrien får hovedansvar for å vurdere sine kjemikalier, foreslå og sette i verk sikkerhetstiltak ved bruk og sørge for informasjon gjennom alle leddene i forsyningskjeden (produsenter, importører, distributører og nedstrømsbrukere.) Det er også målsetting med REACH å opprettholde og forbedre konkurransevnen til den europeiske industrien og sikre fri bevegelse av stoffer i det indre marked. Hensyn til dyreskyttelse er også sentralt i REACH ved at dyreforsøk skal begrenses og unngås hvis mulig.

REACH erstatter mye av det nåværende EU/EØS-regelverket på kjemikalieområdet. REACH opphever skillet mellom såkalt eksisterende stoffer og nye stoffer, hhv forordning (EØF) nr. 793/93 og direktiv 93/76/EØF som oppheves 1. juni og 1. august 2008. Direktiv 91/155/EØF om HMS-databld oppheves ved ikrafttredelse av REACH (inkluderes i REACH del IV). Begrensningsdirektivet 76/769/EØF oppheves 1. juni 2009, dette går inn som vedlegg XVII i REACH. REACH berører ikke arbeidsmiljødirektivet 89/391/EØF, heller ikke IPPC-direktivet (96/61/EF) eller rammedirektivet for vann (2006/60/EF). Det følger av artikkel 15 i REACH at stoffer som er tillatt etter plantevernmideldirektivet (91/414/EØF) eller biociddirektivet (98/8/EF) anses å være registrert i henhold til REACH, såfremt stoffene ikke også benyttes til andre formål enn i plantevernmidler eller biocider.

Regelverket består av følgende fem hovedelementer:

#### *Registrering*

REACH medfører krav om registrering av alle stoffer som produseres eller importeres i mengder over 1 tonn pr år pr produsent eller importør. Kravene til dokumentasjon er avhengig av hvor farlige stoffene er, og i hvor stor mengde de produseres og importeres. Registreringskravene gjelder ikke for stoffer under grensen på 1 tonn, men alle stoffene omfattes av autorisasjonskravene.

#### *Evaluering*

Det er to former for evaluering:

Dossier-evaluering: Ved registreringen skal det fremlegges forslag til ytterligere testing. For å unngå unødvendige dyretester skal industriens forslag til testing evalueres av kjemikaliebyrået når det gjelder stoffer som har, eller hvor det mistenkes PBT/vPvB-egenskaper (persistente, bioakkumulerbare, giftige), CMR-egenskaper (kreft, mutagene, reproduksjonsskadelige) eller allergifremkallende egenskaper.

Stoff-evaluering: Kjemikaliebyrået skal i samarbeid med nasjonale myndigheter utvikle kriterier for å prioritere stoffer som skal gjennomgå videre evaluering. Disse stoffene skal publiseres på en liste og med en fordeling av hvilke nasjonale myndigheter som får ansvaret for å evaluere de prioriterte stoffene.

#### *Autorisasjon*

De farligste kjemikaliene (PBT/vPvB-stoffer, CMR-stoffer eller med tilsvarende alvorlige egenskaper) underlegges en autorisasjonsordning (godkjenning). For disse typer farlige kjemikalier gjelder krav om autorisasjon uansett mengdegrense. Autorisasjon foregår i to trinn. For det første avgjøres det hvilke stoffer som skal inkluderes i autorisasjonsprosedyren. Når stoffet er inkludert i systemet, og er ført opp på vedlegg XIV i REACH, starter andre trinn. De som ønsker å bruke eller markedsføre et slikt stoff, må søke om autorisasjon for hvert bruksområde innen en gitt tidsfrist. En slik søknad skal bl.a. inneholde en analyse av mulige alternativer. Foreligger det alternativer skal det også leveres en substitusjonsplan. Hvis det ikke er alternativer må det leveres informasjon om relevante forsknings- og utviklingsalternativer som finnes. En autorisasjon gis med gitte betingelser hvis det kan dokumenteres at risikoen ved bruk av stoffet er tilstrekkelig under kontroll. For miljøgifter og CMR-stoffer uten sikre terskelverdier skal det normalt ikke gis autorisasjon om det finnes tekniske og økonomisk mulige alternativer.

#### *Restriksjoner*

Denne delen av regelverket består av forbud og bruksbegrensninger knyttet til enkeltstoffer. Hensikten er å ha et sikkerhetsnett for å fange opp uønskede konsekvenser som følge av autorisasjonsordningen. Det kan ikke gis autorisasjoner som er i strid med restriksjonene. Alle reguleringer gjennom begrensningsdirektivet (direktiv 76/769/EØF med senere

---

endringer) tas inn i restriksjonsdelen (vedlegg XVII) fra 1. juni 2009.

*Nytt kjemikaliebyrå - European Chemical Agency (ECHA)*

Det er opprettet et nytt kjemikaliebyrå i tilknytning til REACH som er lagt til Helsinki.

Direktiv 2006/121/EF innfører endringer i direktiv 67/548/EØF (om klassifisering og merking av farlige kjemiske stoffer) for å tilpasse, og å sørge for at bestemmelser i regelverket om klassifisering og merking av farlige stoffer oppdateres i forhold til de aktuelle bestemmelsene i REACH-forordningen.

Merknader:

Kjemikalieområdet er en del av EØS-avtalen, og en overveiende andel av dagens kjemikalierregelverk i Norge er gjennomføring av EØS-regelverk. REACH erstatter store deler av dette regelverket som er gjennomført i norske forskrifter. Nærmere bestemt innebærer REACH at forskriftene om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer og vurdering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer etter hvert vil oppheves. Det samme gjelder enkelte bestemmelser i produktforskriften som gjennomfører dagens begrensingsdirektiv, mens regelverket om klassifisering og merking av farlige kjemiske stoffer skal fortsatt bestå som eget regelverk. Bestemmelsene om utarbeidelse og distribusjon av HMS-data tas inn i REACH.

På oppdrag av Miljøverndepartementet har Statens forurensningstilsyn (SFT) foretatt en vurdering av konsekvensene av å innføre REACH i Norge. Denne konsekvensvurderingen ble oppdatert i mars i 2007. Hovedkonklusjonene fra denne vurderingen er at REACH er samfunnsøkonomisk lønnsomt, først og fremst fordi det vil øke tilgangen til informasjon om helse- og miljøeffektene av stoffene på markedet, og derigjennom gi grunnlag for bedre regulering av helse- og miljøfarlige stoffer.

Økt informasjon om stoffenes helse- og miljøeffekter vil gi bedre grunnlag for klassifisering og advarselsmerking av kjemikalierne og vil bidra til reduserte helse- og miljøskader. Autorisasjon (godkjenning) av de farligste kjemikalierne vil føre til begrensning i bruk og utslipp av disse stoffene, og dermed redusert skade på natur og økosystemer. Den økte informasjonen vil videre komme til nytte ved nasjonale oppgaver som for eksempel tillatelser til utslipp etter forurensningsloven, prioritering av stoffer til overvåkningsprogrammer, det nasjonale arbeidet med prioriterte miljøgifter og tiltak i forhold til grunnforurensning og avfallshåndtering. Dette vil redusere omfanget av skader på natur og økosystem, og redusere behovet for til dels meget kostbare opprydningsaksjoner i fremtiden. Arbeidet med å identifisere nye miljøgifter vil dessuten være et viktig grunnlag i arbeidet med globale konvensjoner, og bidra til å begrense og hindre at nye miljøgifter vil gjenfinnes i miljøet og bl.a. Arktis i fremtiden.

Pliktsubjektene i REACH er først og fremst produsent, importør og nedstrømsbruker ("downstream user"). De fleste virksomhetene i Norge som vil få plikter etter REACH vil være å anse som nedstrømsbrukere, enten fordi de fremstiller et nytt kjemisk produkt som selges videre eller fordi de selv tar stoffet (eller produktet i bruk). I det første tilfellet vil nedstrømsbrukerne både være produsent og arbeidsgiver i henhold til arbeidsmiljøloven (forutsatt at vedkommende har arbeidstakere), i det andre tilfellet kun arbeidsgiver.

Nedstrømsbrukerne har en rekke plikter etter REACH-forordningen. Slik nedstrømsbrukerbegrepet forstås kan det synes som om arbeidsgiver får plikter som ikke omfattes av arbeidsmiljøloven. I praksis, blant annet fordi det finnes en del unntak fra pliktene til nedstrømsbrukere, kan det imidlertid vise seg at dette bare vil gjelde svært få arbeidsgivere.

REACH skal ikke berøre arbeidsmiljølovgivningen. På noen områder oppretter imidlertid REACH systemer som grenser til arbeidsmiljølovgivningen. Blant annet gjelder dette for grenseverdier for farlige stoffer. På arbeidsmiljøområdet blir det utarbeidet såkalte yrkeshygiene grenseverdier for farlige stoffer på arbeidsplassen. For stoffer som blir produsert/importert i 10 tonn/år eller mer skal ansvarlig firma blant annet utarbeide en kjemisk sikkerhetsrapport, som skal inneholde såkalte "Derived No Effect Level (DNEL-verdi; dvs. et beregnet nivå av det kjemiske stoffet som antas å ikke ha effekt) for forskjellige eksponeringsscenarioer. Disse DNEL-verdiene bør ikke overskrides. De skal inngå i HMS-databladet punkt 8, dvs i samme punkt som de nasjonale yrkeshygiene grenseverdiene.

---

Forholdet mellom DNEL-verdiene og grenseverdiene som fastsettes av Arbeidstilsynet er ikke avklart, f.eks hvilke av disse verdiene arbeidsgiver skal forholde seg til ved risikovurdering og tilrettelegging i arbeidet. I følge opplysninger er spørsmålet fortsatt under diskusjon i EU også.

Direktivene på arbeidsmiljøområdet når det gjelder kjemisk helsefare er minimumsdirektiver (direktiv 98/24/EF om kjemisk agens og direktiv 2004/37/EF om kreftfremkallende og arvestoffskadelige kjemikalier). Norge har på enkelte områder, bl a når det gjelder grenseverdier og visse typer kreftfremkallende kjemikalier stilt strengere krav enn EU. Fordi det i REACH blir fastslått at arbeidsmiljølovgivningen ikke skal bli berørt av forordningen, legges det til grunn at disse strengere kravene fortsatt kan bli stilt.

Industrien vil pålegges gebyr knyttet til registrering, søknader om unntak for forskning og utvikling og søknader om autorisasjon. Størrelsen på gebyrer er foreløpig ikke besluttet, men skal fastsettes gjennom en Kommissjonsforordning som skal vedtas innen 1. juni 2008. For nærmere detaljer om vurdering av kostnader og nytte vises det til dokumentet "Vurdering av konsekvensene av å innføre EUs nye kjemikalierregelverk REACH i Norge" datert 30. mars 2007 som er utarbeidet av Statens forurensningstilsyn. Konsekvensvurderingen er oversendt Finansdepartementet.

Bestemmelser i REACH gir overgangsordninger som norske bedrifter kan benytte forutsatt at forordningen innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk regelverk. Det helt sentrale i denne sammenheng er at i perioden 1. juni 2008 til 1. desember 2008 må alle eksisterende stoffer preregistreres til kjemikaliebyrået for å få innvilget overgangsordninger for registrering på 3,5 år til 11 år som er gitt for disse stoffene. Hvis Norge ikke gjennomfører eller er vesentlig forsinket i gjennomføringen av REACH vil europeiske kunder av norske bedrifter risikere å få plikter som importører, og dette vil medføre direkte konkurransevridning for norsk industri som vil miste handelspartnere og markedsandeler. I henhold til EØS-avtalen (art 99 og 100) har Norge og de andre EFTA-landene rett til å delta i Kommissjonens ekspertsamarbeid på linje med medlemslandene, og har også rett til å følge arbeidet i regulatoriske komiteer (komitologi-komiteer).

Det er derfor helt sentral for Norge å kunne delta i det nyopprettede kjemikaliebyrået i Helsinki. Det opprettes flere rådgivende komiteer hvor det vil bli oppnevnt eksperter fra medlemslandene (bl.a. for risikovurdering, samfunnsøkonomiske analyser og for medlemslandenes stoffvurderinger mv.). Kjemikaliebyrået vil ha et styre og et sekretariat som skal bistå komiteene, og dessuten ha det administrative ansvaret for bl.a. registrering, evaluering og opprettelse av kjemikaliedatabasen.

Kjemikaliebyrået skal finansieres delvis ved støtte fra Kommissjonen - og ev EØS/EFTA-landene - og delvis ved innkreving av gebyrer for bedrifter som ønsker å registrere stoffer. I de første årene vil inntektene komme hovedsakelig fra Kommissjonen, deretter vil gebyrene utgjøre hovedinntektene. For 2007 vil budsjettet være om lag 15,4 millioner euro. For 2008 har det blitt foreslått 66 millioner euro i støtte fra Kommissjonen. Dette skal imidlertid behandles av både Parlamentet og Rådet slik at det kan bli noen justeringer av denne summen.

Det er anslått at Norges andel for 2008 vil være om lag 1,4 millioner euro. Det skal derfor utarbeides proposisjon om Stortingets samtykke til om REACH kan innlemmes i EØS-avtalen, herunder deltakelse i kjemikaliebyrået og kostnader knyttet til oppfølging av regelverket.

REACH-regelverket ble sendt på nasjonal høring i slutten av mai 2007.

#### Sakkyndige instansers merknader:

Rettsakten er behandlet i spesialutvalget for handelsforenkling, og funnet relevant og akseptabel. Det er imidlertid behov for tilpasningstekster i EØS-avtalen for blant annet å sikre EFTA-landenes innflytelse og deltakelse.

Rammenotat for forslag til REACH har tidligere vært oppe i spesialutvalget for handelsforenkling (og tidligere Spesialutvalget for tekniske handelshindringer) 2. februar 2005, 31. januar 2002 og 5. april 2001. I tillegg har det vært orientert om status på andre møter i spesialutvalget. REACH er også nærmere beskrevet i St.meld. nr. 14 (2006-2007) *Sammen for et giftfritt miljø - forutsetninger for en tryggere fremtid* som ble lagt frem i desember 2006.

---

Norge har gjennom hele prosessen og de ulike fasene i fht utviklingen av REACH vært aktiv og levert inn mange innspill og kommentarer. Norges synspunkter har blitt fremlagt i både brev og på møter med aktuelle personer i EU-systemet både på politisk nivå og embedsnivå.

Miljøvernmyndighetene deltar også i Competent Authority- og Commission Working Group møter i tillegg til deltakelse i RIP-grupper (REACH in Practice). Dette er møter der REACH har vært diskutert, særlig var Competent Authority-gruppen et viktig diskusjonsforum tidlig i prosessen.

Det har også vært jevnlig kontakt mellom myndigheter og berørte parter i forbindelse med REACH og behandlingen av forslaget. Norge har gjennom EFTA flere ganger levert kommentarer til EU-kommisjonen. Norge sendte inn mer detaljerte kommentarer til internetthøringen som Kommisjonen gjennomførte (juli 2003). I forkant av internetthøringen ble det bl.a. avholdt møte med sentrale organisasjoner innenfor industri, miljøvern, arbeidsgiver og arbeidstaker. MD sendte ut brev til alle departementer pluss en rekke organisasjoner hvor forslaget ble vedlagt for merknader.

Videre ble det blant annet i forbindelse med Kommisjonens forslag som ble fremlagt i oktober 2003 avholdt flere møter med berørte departementer og organisasjoner fra industri-/næringsliv, LO, forbrukersiden og miljøvernorganisasjoner. MD utarbeidet deretter i samarbeid med NHD og AID (ASD) posisjonsnotat som ble distribuert til aktuelle mottakere.

#### Status

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1907/2006 ble vedtatt 18. desember 2006. Direktiv 2006/121/EF ble også vedtatt 18. desember 2006.

Vurdering - Unntatt offentligheten ihht. offentlighetsloven § 5.2.c

Andre opplysninger



---

EFSA konkluderte i uttalelse av 17. oktober 2006 at preparatet verken har skadelig virkning på dyrs eller menneskers helse eller på miljøet. Det anbefales at det treffes passende forholdsregler vedrørende brukers sikkerhet og at det settes krav til analysemetode og EU-referanselaboratorium. Vurdering av preparatet viser at betingelser for godkjenning er oppfylt, slik at bruken av preparatet kan godkjennes, jf. artikkel 5 i forordning (EF) nr. 1831/2003 av 22. september 2003 om førtilsetningsstoffer.

Godkjenningen er gitt fram til 25. juli 2017.

Produktet av 6-fytase EC 3.1.3.26 produsert av *Schizosaccharomyces pombe* (ATCC 5233) (Phyzyme XP 5000G, Phyzyme XP 5000L) har identifikasjonsnummer 4a1640, og er satt i kategorien " Zootekniske tilsetningsstoffer" i den funksjonell gruppen " Fordøyelsesfremmende stoffer".

#### *Merknader*

Rettsakten krever endring av forskrift 12. april 2005 nr. 319 om tilsetningsstoffer i forvarer. Rettsakten vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### *Sakkyndige instansers merknader*

Rettsakten har vært vurdert av Spesialutvalget for matproduksjon, der Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet og Mattilsynet er representert. Spesialutvalget fant rettsakten relevant og akseptabel.

Saken vil bli forelagt bransjen i forbindelse med høring.

#### Status

Rettsakten er vedtatt og er under vurdering i EFTA-/EØS-landene.

#### Vurdering

Mattilsynet finner rettsakten relevant og akseptabel.

#### Andre opplysninger

---

### 3 Eksempel på Schengen-notat

Rammeprogram for solidaritet og håndtering av migrasjonsstrømmer –  
Yttergrensefondet

Solidarity and Management of Migration Flows Framework Program – the External  
Borders Fund

#### A) Beskrivelse

##### *Sammendrag av innhold*

Kommisjonen foreslo våren 2005 å opprette et rammeprogram for solidaritet og håndtering av migrasjonsstrømmer for perioden 2007 – 2013. Rammeprogrammet består av i alt fire fond, og rammevilkårene for disse er nedsatt i fire beslutninger. Norge vil bli omfattet og delta i ett av disse fondene gjennom Schengen-avtalen; *Yttergrensefondet*. De tre andre er Flyktingfondet, Integreringsfondet og Returfondet. Beslutningen om Yttergrensefondet er Schengen-relevant, dvs. vurdert som en videreutvikling av Schengen-avtalens virksomhetsområde. Likevel må noen spørsmål reguleres i en særavtale, da Norge som ikke-EU land ikke omfattes av EUs bestemmelser om delegert myndighet, revisjon, budsjett. Solidaritetsprogrammet er utviklet etter mønster av EUs struktur- og utjevningfond.

Formålet med Yttergrensefondet er å fremme solidaritet og byrdefordeling mellom deltakerlandene, for å sikre en enhetlig og tilstrekkelig kontroll med de ytre grenser og effektiv håndtering av migrasjonsstrømmer. På bakgrunn av at den ulike fordelingen mellom medlemslandene når det gjelder utfordringer knyttet til kontroll med yttergrensen og tilstrømming av innvandrere, gir rammeprogrammet den *økonomiske støtte* som kreves for å oppnå en enhetlig forvaltning og overvåking av de ytre grenser, og en effektiv håndtering av personbevegelser. Støtte til en felles visumpolitikk bidrar også til forenklede reisebetingelser for *bona fide*-personer.

Omfattende rapporteringsforpliktelser følger av implementeringen av fondet i Norge. Rettsakten er underlagt delegert myndighet (jf. EC, Euratom No 1605/2002), noe som innebærer at medlemslandene på vegne av Europakommisjonen foretar styring og kontroll med midlene de blir tildelt. Detaljerte regler til dette formål er nedfelt i selve beslutningen, samt i implementerende bestemmelser, som skal beslutes i komitologi.

##### *Merknader*

Rettsgrunnlaget for denne beslutningen er EF-traktatens artikkel 62 (2) og artikkel 251.

Beslutningen om Yttergrensefondet og tilhørende implementeringsforskrifter har ikke noe motstykke i norsk regelverk og politikk, og medfører ikke behov for lov- eller forskriftsendringer. Det er også et nytt samarbeidsområde i EU. Det berører grensekontroll og visumsamarbeid (utenriksstasjonene). Andre departementer (JD, UD) og direktorater (UDI, POD) har løpende medvirket i prosessen med utarbeidelsen av bestemmelser i rettsakten.

Beslutningen gir detaljerte regler for hvordan gjennomføringen skal skje i alle deltakerlandene. Politidirektoratet har ansvaret for gjennomføringen i Norge. Det vil bli opprettet nye strukturer for samarbeid mellom POD, JD, AID, UD og UDI om anvendelsen av Fondet på norsk side.

Norge vil måtte betale en årlig kontingent til EU for deltakelse i Fondet (avklares i forhandlinger om tilslutningsavtale). Norge vil motta et årlig beløp fra EU forutsatt at prosjekter er planlagt og gjennomføres. EU-fondet samfinansierer prosjektene (50 %) – totalt vil de økonomiske konsekvensene utgjøre det dobbelte av fondsbeløpet og finansieres over nasjonale budsjetter. Det årlige beløpet som deltakerlandene skal motta, fastsettes av Kommisjonen første gang 1. juli 2007. Det beregnes ut fra geografiske og statistiske faktorer.

---

## **B) Status**

Beslutningen om Yttergrensefondet ble vedtatt i EU 7. mai 2007. Forhandlingene om rettsakten fant sted i Rådsstrukturen i løpet av 2005 og 2006. Forhandlinger om norsk tilslutning vil starte i etterkant av formelt vedtak. Stortingsproposisjon vil utarbeides for innhenting av Stortingets samtykke. St tings prp vil måtte forelegges Stortinget samtidig med et utkast til en tilslutningsavtale.

POD har, som ansvarlig myndighet, ansvar for å delta i Europakommisjonens styringskomité for Solidaritetsprogrammet. Styringskomiteen vedtar gjennomføringsbestemmelser og strategiske retningslinjer. UD vil lede forhandlingsdelegasjonen om separat avtale, støttet av JD og AID.

Etter formelt vedtak har Norge 6 måneder til å innhente Stortingets samtykke til å godkjenne rettsakten. I praksis vil rettsakten iverksettes i løpet av 2007. Utbetalinger fra fondet kan pga forsinkelser ikke ventes før i 2008.

## **C) Vurdering**

---

#### **4 Norsk informasjons- og påvirkningsarbeid overfor Europaparlamentet**

Arbeidet overfor Europaparlamentet bør ha to hovedmålsettinger; for det første å bruke Europaparlamentet som arena for å fremme norske synspunkter og interesser i enkeltsaker og på aktuelle politikkområder, og for det andre å opparbeide generell kompetanse om Parlamentet og dets rolle i EUs beslutningssystem. For å nå disse målsettingene er det også viktig å kunne opparbeide et kontaktnettverk i Europaparlamentet.

Europaparlamentet (EP) spiller en meget viktig rolle i EUs regelverksproduksjon, særlig når det gjelder det indre marked, og er stort sett likestilt med Rådet. EP har medbestemmelse (og veto) i rundt 80 prosent av indre marked-regelverket, som senere skal inkorporeres i EØS og norsk regelverk. Etter ikrafttredelsen av Lisboatraktaten vil prosentandelen være nærmere 100. I tillegg vil EP også få medbestemmelse på justis- og innenriksområdet. Det er derfor svært viktig for Norge å arbeide aktivt overfor EP i forbindelse med EUs utforming av regelverk på disse områdene.

Gjennom Lisboatraktaten vil EP således bli styrket vesentlig, både som lovgiver, i behandlingen av EUs felles budsjett, og ved at EP kan foreslå traktatendringer. Det at EP gjennom den nye traktaten får større myndighet, innebærer at man fra norsk side må vie arbeidet overfor EP enda større oppmerksomhet.

Medlemmene i EP (MEPs) er gjennomgående åpne for ekstern informasjon, også fra ikke-medlemsland. Det er således i utgangspunktet ingen grunn til å vise tilbakeholdenhet dersom norske interesser er berørt.

De fleste EU-land har klart oppprioritert sitt informasjons- og påvirkningsarbeid overfor EP de siste årene, etter at EP er gitt økt myndighet. I tillegg har alle nasjonale parlamenter i medlemsstatene (bortsett fra Spania) en egen representant i EP. Med stadig flere medlemsland er det også en voksende erkjennelse av at man må utnytte maksimalt alle de kanalene som eksisterer for å ivareta sine interesser. Flere ikke-medlemsland (spesielt USA) jobber også svært aktivt overfor EP. Dessuten søker et meget stort antall lobbyorganisasjoner å påvirke EPs virksomhet.

I enkelte tilfeller kan det være naturlig å ta felles EFTA-kontakt med EP (f.eks. gjennom EFTA Comments). Men dette vil bare være et supplement til norsk kontakt. Før EUs regelverk er vedtatt, opptrer EFTA-landene uavhengig av hverandre. Først når regelverket er vedtatt av EP/Rådet og kanalisert inn i den formelle EØS-prosessen, er det krav om at EFTA-landene utad skal opptre med én stemme.

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 i forbindelse med. 1. behandling, spesielt i tiden mellom en saksordfører utpekes i saken til avstemning i fagkomitéen. Det er langt vanskeligere å påvirke senere i prosessen (spesielt i 2. behandling og senere).

En utfordring er å få definert norsk holdning i en sak tidlig nok til at man har et klart budskap allerede under 1. behandling. En nødvendig forutsetning for dette er å følge arbeidet i Kommisjonens forberedelsesfase tett (pre-pipeline), slik at man raskt kan definere en holdning når Kommisjonen har finalisert sitt forslag. Dette er en utfordring også EU-landene står overfor, men da disse landene også deltar i Rådsprosessen parallelt med EPs behandling, så gir tempokravet seg selv.

FUSP-området forblir etter ikrafttredelsen av Lisboatraktaten et mellomstatlig samarbeid der Rådet har det avgjørende ord. EP får imidlertid noe økt innflytelse; når EU inngår nye internasjonale avtaler på områder som er gjenstand for den ordinære lovgivningsprosedyren skal EP gi sitt samtykke. Det vil også her være nyttig å holde kontakt med EP, ikke minst for å innhente informasjon og

---

vurderinger. EP har også innflytelse på FUSP-budsjettet som indirekte kan innvirke på Norge, jfr. vår deltakelse i ESDP-operasjoner.

Det vil være det enkelte departement som har ansvar for oppfølging av EP i aktuelle saker, dels gjennom sin fagråd ved EU-delegasjonen. I tillegg vil UD utøve sitt koordineringsansvar, samt besitte nettverk og kompetanse på EPs funksjon, rolle og virkemåte i EUs beslutningssystem. Norges informasjons- og påvirkningsarbeid overfor EU-systemet, deriblant EP, bør diskuteres i spesialutvalgene i viktige saker.

Hvilket ambisjonsnivå man bør ha i norsk informasjons- og påvirkningsarbeid overfor EP må defineres fra sak til sak, avhengig av hvor viktig saken er for Norge, forventet holdning i EP/Rådet, personellressurser, osv.

Nedenfor følger vedlegg som gir en skjematisk oversikt over beslutningsprosessen i EP, konkrete råd og vink ift. norsk arbeid overfor EP i EØS-relaterte saker, nyttige lenker, samt litt kort basisinformasjon om EP. Vedleggene, spesielt vedlegg 1, er levende dokumenter som vil bli endret etter behov.

- Vedlegg 1: EPs beslutningsprosess steg for steg. Konkrete råd og vink om norsk informasjons- og påvirkningsarbeid i EØS-relevante saker.
- Vedlegg II: Konkrete råd om hva man kan gjøre fra norsk side når norske interesser er berørt
- Vedlegg III: Litt faktainformasjon om EP
- Vedlegg IV: Nyttige lenker ift. EP

---

## Vedlegg I

EPs beslutningsprosess steg for steg.  
Konkrete råd og vink om norsk informasjons- og påvirkningsarbeid i EØS-relevante saker.

Behandlingen av regelverk i Europaparlamentet kan deles inn i 12 steg (faser):

**Steg (2) EP avgjør hvilken fagkomité forslaget skal behandles i (enkelte ganger behandles saken i to komitéer). Andre komitéer kan bli spurt om å utarbeide en uttalelse (*opinion*).**

**Steg (3) I komitéens koordinatormøte (hvert parti har en fast koordinator i hver komité) avgjøres hvilken partigruppe som skal stille rapportør (saksordfører).**

**Steg (4) Normalt vil komitéen ha en foreløpig diskusjon av saken før rapportøren utarbeider første utkast til rapport (komitéinnstilling).**

**Spm:**

Hvordan finner jeg ut når slike diskusjoner finner sted?

- Agendaen til møtene i fagkomitéene finner du på følgende lenke:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/draftAgendas.do?language=EN>

**Steg (5) Rapportøren lager utkast til rapport i saken. Rapportøren bistås i dette arbeidet av sin(e) politiske assistent(er) samt en saksansvarlig i komitésekretariatet. Utkast til rapport inneholder normalt en kort forklarende del (*explanatory statement*) samt en rekke endringer ift. Kommisjonens forslag.**

**Spm:**

Hvor finner jeg rapportørens utkast til rapport?

- Rapporten er ofte ikke tilgjengelig før ganske tett opp til møtet, men prøv fagkomitéens hjemmeside:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/committeesList.do?language=EN>

under kategorien "Meeting documents". Ellers må man forsøke å få den fra en

**Steg (6) Rapporten diskuteres foreløpig i komitéen. Det fastsettes en tidsfrist for fremming av endringsforslag.**

**Spm:**

Hvordan finner jeg ut når rapporten diskuteres i komitéen?

- Se lenken under pkt. 4) ovenfor, hvor agenda for komitémøtene legges ut.

**Spm:**

Hvor finner jeg endringsforslagene og referat fra møtene i fagkomitéene?

- Endringsforslagene legges ikke ut elektronisk. Man må være tilstede på møtet for å få tak i disse, eller få det gjennom en kontakt (merk: komitémøtene er åpne). Referatene fra møtene er svært summariske og gir lite interessant informasjon. Når endringsforslagene foreligger, går prosessen videre raskt. Dersom man har ambisjon om å følge prosessen tett i denne fasen, kreves fysisk nærvær og rask handling. Det kan være komplisert å orientere seg når det foreligger et utall og ofte sprikende endringsforslag. Her kan man lett miste oversikten.

---

**Steg (7) Når rapportøren har mottatt endringsforslagene vil han/hun forsøke å oppnå kompromisser (utenfor møtet). Noen ganger holdes det deretter diskusjon i komitéene om endringsforslagene, mens i mindre vanskelige saker går man rett til avstemning.**

**Spm:**

Hvordan finner jeg ut om det avholdes møter om endringsforslagene?

- Sjekk agendaen til komitémøtene i lenken under pkt. 4 ovenfor, eller ring komitésekretariatet.

**Steg (8) Komitéen stemmer over hvert endringsforslag til rapportørens utkast til rapport. Deretter vedtas en komitéinnstilling.**

**Spm:**

Hvordan finner jeg ut når komitéen stemmer over rapporten?

- Sjekk agendaen til møtene i fagkomitéene på lenken under pkt. 4 ovenfor, eller ring komitésekretariatet.

**Spm:**

Hvordan får jeg tak i den endelige rapporten som går til plenumsbehandling?

-Sjekk

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/amendments.do?language=E>  
[N](#) eller ring komitésekretariatet.

**Steg (9) Komitéinnstillingen behandles deretter i plenum. Endringsforslag kan også fremmes ifm. plenumsbehandlingen, enten av den ansvarlige fagkomitéen, en politisk gruppering eller minst 32 MEPs. Disse endringsforslagene er normalt tilgjengelig en dag eller to før plenumsbehandlingen - men ikke på nettet. Man må få det fra en kontakt.**

**Steg (10) Etter at 1. lesning i EP er gjennomført går saken til Rådet, sammen med en "uttalelse" fra Kommisjonen om EPs endringsforslag. Rådet vil normalt ha diskutert saken parallelt med EPs 1. lesning, men kan ikke slutføre sin behandling før EPs forslag foreligger. Rådet kan enten vedta EPs forslag ved kvalifisert flertall (omlag 30 prosent av sakene avsluttes etter 1. lesning) eller ved enstemmighet endre forslaget (*common position*).**

**Steg (11) Ved *common position* går saken til 2. lesning i EP. Saken blir igjen sendt til komitéen, og en rapportør utpekes (dette er normalt samme rapportøren som for 1. lesning, men ikke alltid). Deretter er prosedyren den samme som under 1. lesning.**

Det er ingen tidsfrist for EPs eller Rådets 1. lesning. Men det er en 3 (+ 1) måneders tidsfrist for EPs og Rådets 2. lesning. Dersom EP ikke gjennomfører 2. lesning innen denne tidsfristen, er Rådets forslag i 1. lesning å betrakte som vedtatt.

**Steg (12) Dersom EP og Rådet fremdeles ikke er enig etter 2. lesning, går saken til forliksprosedyre. Partene har da seks uker på seg til å bli enige. Hvis partene blir enige, foretas det en 3. lesning i både EP og Rådet. I 3. lesning er det ingen komitébehandling. Hvis utkast til løsning forkastes i 3. lesning, faller forslaget helt bort.**

---

\* \* \*

## Vedlegg II

Konkrete råd om hva man kan gjøre fra norsk side når norske interesser er berørt:

- a. Utgangspunkt: Som et minimum bør man gjøre seg kjent med "sin" fagkomité, og opprette et generelt kontaktpunkt i komitésekretariatet (f.eks. med leder for sekretariatet). Hvilket ambisjonsnivå man bør ha i norsk informasjons- og påvirkningsarbeid overfor EP må defineres fra sak til sak, avhengig av hvor viktig saken er for Norge, forventet holdning i EP/Rådet, personellressurser, osv.
- b. Etablere kontakt: I saker av betydning for Norge bør det etableres kontakt med rapportøren eller rapportørens politiske assistent (ring komitésekretariatet for å få navn på rapportør, sjekk komiteens nettside: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/reports.do?language=EN> under kategorien "Contact"). Det er lurt å sjekke med assistenten tidsplanen for arbeidet med saken så raskt som mulig etter at rapportør i saken er utpekt.
- c. **PM:** I viktige saker for Norge bør det overleveres et *kortfattet PM* til rapportøren, som gjør rede for norsk vurdering og holdning. PM'et bør være skreddersydd til bruk overfor EP (og evt. Rådet), oppdatert (hvor saken står) og mest mulig konkret (dvs. kort omtale saken generelt og deretter kort omtale de viktigste artiklene i forslagutkastet og antyde mulige endringsbehov). De fleste MEPs setter pris på korte og konsise innspill som kan gjøre jobben deres mer håndterlig, og er ofte mindre opptatt av hvor innspillene kommer fra.
- d. Tidsvindu: Størst mulighet for påvirkning i både EP (og Rådet) er ved 1. lesning, spesielt i tiden mellom en saksordfører utpekes i saken til avstemning i fagkomitéen. Det er viktig at PM'et overleveres i god tid før rapportøren har utarbeidet utkast til rapport. Men sender man innspill for tidlig så er risikoen stor for at det forsvinner i haugen, og sender man inn for sent sier det seg selv at toget er gått.
- e. EFTA: I enkelte saker utarbeider EFTA-landene "EFTA Comments" til nytt EU-regelverk. Det kan imidlertid ikke tas for gitt at EFTA Comments ivaretar norsk behov for skriftlig materiale, fordi EFTA-landene ikke nødvendigvis har identiske interesser og fordi utarbeidelsen av EFTA Comments tar tid og kan foreligge for sent i prosessen.
- f. Kontaktpunkter: Ofte er det bare en håndfull personer som reelt sett definerer EPs posisjon i en sak. I tillegg til rapportøren og rapportørens politiske assistenter, bør kontakt vurderes med:
- partigrupperingenes faste koordinator i komitéen
  - skyggerapportører (MEP som er ansvarlig for saken i andre partigrupperinger)
  - komitéleder og evt. 1. og 2. nestleder
  - leder og saksansvarlig i komitésekretariatet
- g. Det er også viktig å være oppmerksom på Kommisjonens sterke stilling gjennom hele behandlingsprosessen. Kommisjonen kan (når som helst) under 1. og 2. lesning i EP/Rådet endre sitt forslag. Således er det Kommisjonens til enhver tid siste forslag som EP og Rådet formelt arbeider på grunnlag av. Rådet kan bare endre Kommisjonens forslag ved enstemmighet. Men i praksis foretar Kommisjonen ofte en løpende justering av sitt forslag gjennom Rådsbehandlingen, for å bidra til en løsning.
- h. Det er viktig å være oppmerksom på det nære og løpende samspillet mellom EP og Rådet, både under 1. og 2. lesning. Parallelle kontakter til EP og Rådet kan derfor være hensiktsmessig. Dette samspillet foregår i grove trekk som følger:

---

h1: Parallelt med behandling av et regelverksforslag i fagkomitéen i EP (1. lesning), finner det sted en foreløpig gjennomgang i Rådet. Denne gjennomgangen foretas i Rådets arbeidsgruppe, og Coreper kobles inn etter behov. Som ledd i denne gjennomgangen følger Rådet nøye fremdriften i behandlingen i EP.

h2: Når den foreløpige gjennomgangen i Rådet har nådd et visst stadium, dvs. hvor medlemslandenes holdning i hovedspørsmålene har avtegnet seg, vil formannskapet ta *foreløpige kontakter* med den relevante fagkomitéen i EP (saksordfører/leder i komitéen). Kommisjonen vil også delta på disse møtene (*treparts møter*). Formålet med disse møtene er å nærmere kartlegge hverandres posisjoner og vurdere om det er grunnlag for enighet allerede under 1. lesning.

h3: I mer kompliserte/vanskelige saker vil disse foreløpige kontaktene videreføres i form av *uformelle forhandlingsmøter (treparts møter)*, hvor EU-formannskapet i prinsippet vil operere på grunnlag av et mandat fra Coreper. Formålet med disse forhandlingene er å forsøke å komme fram til enighet for å avslutte saken allerede etter 1. lesning, evt. begrense uenigheten mest mulig for å lette 2. lesning.

h4: Også under 2. lesning i EP er det uformelle kontakter og forhandlingsmøter etter behov mellom EU-formannskapslandet og saksordfører i EP (*treparts møter*).

---

## 5 Retningslinjer for å fremme EFTA-kommentarer og posisjoner

### HOW TO INFLUENCE DECISION-SHAPING WITHIN THE EU DISTRIBUTION AND FOLLOW-UP OF EEA EFTA COMMENTS

This information document gives an overview of the production and distribution of EEA EFTA Comments. The Standing Committee took note of the document at its meeting of 15 May 2003, after endorsement by the relevant Subcommittees.

#### I. The Making of an EEA EFTA Comment

##### 1.1 An EEA EFTA Comment

1. Whenever the need or opportunity arises, the EEA EFTA States attempt to promote EEA EFTA interests so as to influence EU preparatory work for new initiatives, by presenting written comments reflecting the coordinated views of the EEA EFTA governments.<sup>4</sup> The Comments are elaborated by Working Groups, approved by the relevant Subcommittees, endorsed by the Standing Committee and officially noted by the Joint Committee after they have been sent to the relevant services in the Commission and in the European Parliament.<sup>5</sup>

2. The aim of an EEA EFTA Comment is to promote the perspective the EEA EFTA States uphold regarding specified issues. The more influence the EEA EFTA States can have on the pre-pipeline stage of the decision-making process, the less the need for further adaptations when it comes to incorporating EU legislation into the EEA Agreement.

#### The Timing of an EEA EFTA Comment

3. The timing of an EEA EFTA Comment is essential for it to be effective. EEA EFTA Comments are prepared in relation to documents that foreshadow EU regulation in the pre-pipeline stage through to when an act is adopted (Green Papers, White Papers and proposed legislation). It is imperative to provide the drafting parties (the Working Groups) with a set timeframe, within which they must work. The institutional set-up of the EEA Agreement as well as national procedures can create delays in the process. The aim should be to minimise this delays.

#### The Format of an EEA EFTA Comment

4. An EEA EFTA Comment should be as short and concise as possible and address the relevant issues only in a clear and precise manner. It should not contain a lengthy description of who the EEA EFTA States are and what their connection is to the European Union. In the case of policy papers, general comments may be appropriate. However, for draft legislation, specific proposals, including proposed draft texts should be presented where possible.<sup>6</sup> Each EEA EFTA Comment should have an executive summary at the beginning, highlighting EFTA's main points.

#### Distribution of an EEA EFTA Comment – Roles and Responsibility

5. As the EEA Agreement illustrates, the European Commission is the main contact point on the EU side for the EEA EFTA States. However, in order for the EEA EFTA States to achieve the objective of the EEA EFTA Comments, i.e., to influence the EU side – it is necessary to send copies as well to other EU institutions. To date, EEA EFTA Comments are sent to DG External Relations with a copy to the relevant substance DG in the Commission. EFTA Secretariat Officers have used their informal

---

<sup>4</sup> EEA EFTA Comments are distinct from comments made unilaterally by EEA EFTA States

<sup>5</sup> Consolidated Guidelines For Formal EFTA Comments And Position Papers (S/00/M/058), 1999

<sup>6</sup> Consolidated Guidelines For Formal EFTA Comments And Position Papers (S/00/M/058) 1:1999

---

contacts within the Council and the European Parliament (EP) for the distribution of these EEA EFTA Comments. In order to make full use of the Council and the EP, an informal distribution list should be designed and established by each Officer in order to determine where within the relevant EU institutions these EEA EFTA Comments should be sent<sup>7</sup>.

#### 6. Distribution Procedures

##### Within the Goods and the SCPP Units

The Head of Unit and the Chairperson of the responsible Subcommittee will send the EEA EFTA Comment to DG External Relations with a copy to the relevant substance DG.

The Officer, who serves as Secretary to the responsible Working Group, will need to utilise the Secretariat's contact list, which can be found in document M/00/W/004, and his/her informal contacts within the EP and the Council to disseminate the content of the EEA EFTA Comment.

##### Within the EEA Coordination Unit

Once the EEA EFTA Comment has been sent to the Commission, the EEA Coordination Unit will be notified via e-mail by the respective Unit. The Coordination Unit will be responsible for informing the Social Partners and the media when required.

The Information Officer within the EEA Coordination Unit will be responsible for uploading the EEA EFTA Comments on the EFTA Homepage<sup>8</sup> immediately after they have been sent to the Commission, in order for the public to access them. The executive summary of EEA EFTA Comments could be forwarded as a matter of interest to the specialist press in Brussels, Geneva and in the EEA EFTA States where they can be published on their Internet sites. Furthermore, the EEA EFTA Comments may be referred to in the EFTA Newsletter.

#### 1.5 Distribution of an EEA EFTA Comment – Target Groups

7. The target group of each EEA EFTA Comment should be individually examined with the aim of reaching the most appropriate audience; therefore the following distribution list is merely a suggestion.

8. The EEA EFTA Comment should be sent with a formal letter signed by the Chairperson of the respective Subcommittee to:

The European Commission

DG External Relations;

9. While a copy of the letter and the EEA EFTA Comment should be sent to:

The relevant substance DG, which processes the legislation.

10. The Officers can informally send a copy of the EEA EFTA Comment to:

The Council

The Presidency

The relevant Working Group in the Council

The relevant attaché(e) for the legislation the Comment is based on.

---

<sup>7</sup> Please note M/00/W/004 for the complete list devised by the Secretariat on relevant contacts in the European Parliament

<sup>8</sup> <http://secretariat.efta.int>

---

## The European Parliament

The Rapporteur of the legislation the Comment refers to  
The Chairman of the Committee dealing with the legislation the Comment is concerned with.

The EFTA Parliamentary Committee: The Committee of Members of Parliament of the EFTA States (MPS), which deals with EEA-related matters and forms the EFTA side of the EEA Joint Parliamentary Committee (JPC), could be utilised for the exchange of views on the Comment.

11. It should be noted when sending an 'official' letter to the EP that the letter should at all times be addressed to the President with copies to other parties within the EP. However, as the EEA EFTA Comments are 'informally' forwarded to the EP, this procedure can be repealed.

## Consultative Committee & Social Partners

12. If the EEA EFTA Comment is of interest to the EEA EFTA Consultative Committee, it could be beneficial to transmit the EEA EFTA Comment to the Committee, whose members could in turn present it to their contacts. The Social Partners could be invited to take note of and suggest additional points of interests to the Comment. The Coordination Unit is responsible for informing the Social Partners when required.

## II. The Follow-Up to an EEA EFTA Comment

13. EEA EFTA Comments can influence EU policy-shaping as they have the distinct advantage of mounting harmonised national positions, as well as fuelling policy debates on significant EU initiatives. Issues currently debated on the EU side, and commented on by the EEA EFTA side, could be raised and discussed at Joint Committee, Subcommittee and Working Group levels, allowing the EFTA side to become better aware of internal EU discussions.

### 2.1 Suggested Follow-up Methods

#### The European Commission

14. Better use could be made of the constant information and consultation process provided for in Article 99. This would enable the EFTA side to convey its views to the Commission for transmission to the EU Council.

#### Systematic Feedback at Working Group Level

15. It could be suggested that a systematic feedback to each Working Group be established. That is to say that after a Working Group has forwarded an EEA EFTA Comment formally to the Commission, they could invite the Commission to give a feedback at the next Working Group meeting. Subsequently, the Working Group could be given an update of the current situation and on how the Commission views the EEA EFTA Comment.

16. The Chair of the Subcommittee could invite the Chairpersons of the Working Groups belonging to the relevant Subcommittee to make this point a permanent fixture in their Working Group meetings. The relevant Officers could subsequently report back at the next Subcommittee meeting on the state of affairs. If the feedback is not considered sufficient, the matter can be raised at the joint meeting with the Commission, following the internal Subcommittee meeting.

#### The European Parliament

#### The EEA Joint Parliamentary Committee

17. The EFTA Parliamentary Committees could be invited to communicate the position of the EEA EFTA Comment: The Committee of Members of Parliament of the EFTA States (MPS), which deals with EEA-related matters and forms the EFTA side of the EEA Joint Parliamentary Committee (JPC) could be utilised for the exchange of views on the EEA EFTA Comments. The Secretariat and the Secretaries to these Parliamentary Committees along with the Chairman of the JPC could suggest

---

inserting the 'noting' or 'observation' of these EEA EFTA Comments in the meeting Agendas<sup>9</sup>.

The Council

18. In agreement with the Chairperson of the relevant Working Group, the Officer responsible can utilise his/her informal contacts within the Council. An additional option, which should be used in exceptional cases only, is a more extensive use of Article 89 of the Agreement, which allows any of the contracting parties to raise in the EEA Council any issue giving rise to difficulty.

19. Negotiations in the Council Working Groups give the EU Members' representatives an opportunity to question the Commission and in so doing obtain important information that is useful in the transposition of Community legislation into national legislation. As the EFTA experts do not have this opportunity, they need to seek advice from their EU colleagues, or hold separate meetings with the Commission staff in order to clarify certain aspects of a legislative act. This can be achieved with the aid of the informal contacts the Secretariat possesses.

Measurement of Feedback

20. It is practically impossible to quantitatively measure the impact of an EEA EFTA Comment on EU legislation. However it is possible to see where an EEA EFTA Comment has had some bearing:

A Comment's influence can be noted in either amended proposals or communications following the initial proposals or Green/White Papers.

By submitting specific proposals to draft legislation, and by comparing the draft legislation with the adopted act – one could determine where the EEA EFTA Comment may have had an effect.

The EEA EFTA Comments are read and possibly noted if read on the Internet sites of the EU institutions, where they are routinely published.

From verbal comments obtained from the Commission, EP or the Council that the EEA EFTA Comment has been read and noted.

---

<sup>9</sup> These meetings include the gathering of the MPS, JPC, the Bureau meetings of the JPC and the CMP (Committee of Members of Parliament of the EFTA Countries)

---

## 6 EØS-avtalens saklige virkeområde: Kriterier for å fastslå EØS-relevans

Notatet er utarbeidet av Seksjon for EØS- og handelsrett til møte i Koordineringsutvalget for EØS-saker 18. april 2008.

### Problemstilling

Under EØS-avtalens virketid har det jevnlig kommet spørsmål om hvorvidt det kan gis generelle retningslinjer for hva som skal anses som EØS-relevant EU-regelverk. Problemstillingen oppstår særlig når EUs institusjoner har vedtatt nytt regelverk, og EØS-komiteen i hht EØS-avtalens artikkel 102 skal ta stilling til om dette skal innlemmes i EØS-avtalen. Nedenfor gis en oversikt over bakgrunn for problemstillingen, noen utgangspunkter for vurderingen av EØS-relevans og forholdet til reservasjonsretten, samt en oversikt over hvilke kriterier som særlig er relevante å ta i betraktning når EØS-relevans skal vurderes. Til slutt gis enkelte eksempler på rettsakter der spørsmålet om EØS-relevans har vært diskutert.

En innledende begrepsavklaring: Spørsmålet om en rettsakt skal innlemmes i EØS-avtalen er i siste instans en politisk avgjørelse av om rettsakten, med eventuelle tilpasninger, etter sitt innhold er akseptabel. Forut for avgjørelsen vil det være foretatt en avklaring av hvorvidt rettsakten er EØS-relevant. Det er de objektive kriteriene for den forutgående vurderingen av EØS-relevans som er tema for notatet.

### Bakgrunn

EØS-avtalen er en dynamisk avtale i den forstand at artikkel 102 forutsetter en løpende videreutvikling av regelverket innenfor avtalens saklige virkeområde. Formålet er ensartede regler i hhv EU- og EFTA-pilaren på de områder som omfattes av EØS-avtalen. Siden ikrafttredelsen har det skjedd en massiv videreutvikling: anslagsvis 6000 rettsakter er innlemmet i EØS-avtalen hittil. Regelutviklingen har tatt form av utarbeidelse av nytt regelverk, vedlikehold og fordykning av eksisterende, og på enkelte områder en begrenset saklig utvidelse. Rammene for EØS-samarbeidet har likevel ligget fast. EØS-komiteen har med andre ord, når den har truffet beslutning om innlemmelse av nye rettsakter, forholdt seg lojalt til EØS-avtalens saklige virkeområde slik dette er definert i avtalens hoveddel, protokoller og vedlegg.

Selv om EØS-avtalen er dynamisk i én forstand, er den grunnleggende knyttet til rammene for samarbeidet i EU da avtalen ble fremforhandlet i 1991-1992. Det sentrale i EØS-samarbeidet er EFTA-landenes deltakelse i det indre marked. Den dynamiske rettsutviklingen som har funnet sted i EU gjennom Maastricht-traktaten (1992), Amsterdam-traktaten (1997), Nice-traktaten (2001) og Lisboa-traktaten (2007) er ikke reflektert i EØS-avtalens hoveddel. Med unntak for de rent tekniske endringene som ble gjort i EØS-avtalen i forbindelse med EØS-utvidelsene i 2004 og 2007, er avtalen uendret siden undertegningen i 1992. Imidlertid har dette i praksis ikke utgjort noe stort problem, verken rettslig eller politisk. Erfaringen har vist at EØS-avtalen er fleksibel og dynamisk nok til å overleve både EUs traktatendringer, reduksjoner i EFTA-pilaren, EU/EØS-utvidelser og skiftende politisk oppslutning. Imidlertid er den ulike dynamikken i EU og EØS antakelig hovedgrunnen til at spørsmålet om EØS-relevans har fått økt betydning.

Også andre utviklingstrekk i EUs lovgivningspraksis har medført utfordringer når det gjelder fastleggelse av EØS-relevans. Mer bruk av sektorovergripende regelverk, og styrket koordinering på tvers av de tre søylene i EU-samarbeidet, er eksempler på at effektiviseringen av EU har konsekvenser også for EØS-avtalens virkemåte. Bortfallet av søylestrukturen som vil følge med Lisboa-traktatens ikrafttredelse vil kunne by på nye utfordringer i denne sammenheng, både mht fastleggelse av EØS-relevans og deltakelse i regelverks-komiteer på EU-siden.

Også rettspraksis fra EF- og EFTA-domstolen kan medføre at EØS-avtalens saklige virkeområde må vurderes i nytt lys. Et eksempel er EF-domstolens dom av 13.

---

september 2005 i striden mellom Kommisjonen og Rådet om kompetansen til å vedta straffelovgivning på miljøområdet<sup>10</sup>. Etter Kommisjonens oppfatning er dommen relevant også for forståelsen av EØS-avtalens saklige virkeområde, i den forstand at straffebestemmelser i fremtidig EØS-relevant EU-regelverk etter deres syn må innlemmes i EØS-avtalen. EØS/EFTA-landene bestrider at EØS-avtalen kan utvides til å omfatte samarbeid på strafferettens område. EØS-avtalens folkerettslige karakter tilsier at en utvidelse av EØS-avtalens saklige virkeområde til å omfatte denne type samarbeid, kun kan skje gjennom traktatendring og at verken EØS-avtalen artikkel 6 (om plikten til å ta hensyn til EF-domstolens rettspraksis) eller artikkel 105 (om EØS-komiteens adgang til å drøfte og ta hensyn til rettspraksis) i prinsippet gir holdepunkter for noe annet.

Spørsmålet er imidlertid hvorvidt rettsutviklingen i EU representerer samarbeid på strafferettens område, eller om det dreier seg om krav til effektiv håndhevelse av miljøforpliktelser. Etter den betydelige avgrensning av dommen fra 2005 som EF-domstolen kom med 23. oktober 2007<sup>11</sup>, kan det argumenteres for det siste. EØS/EFTA-landene har ikke konkludert med at EØS-avtalens grenser er utfordret, men en eventuell innlemmelse av de aktuelle straffebestemmelsene (plikt til å straffesanksjonere, men ikke regulering av straffeart og straffenivå) vil sannsynligvis bare kunne skje dersom man får en prinsipiell felleserklæring om at strafferettslig samarbeid ligger utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Også EFTA-domstolens avgjørelser på skatteområdet er et eksempel på at praksis har medført en mer nyansert tilnærming til EØS-avtalens saklige virkeområde. Selv om EØS-avtalen ikke dekker harmonisering av skatter og avgifter, har domstolens fastslått at EØS-avtalen bestemmelsene om de fire friheter legger begrensninger på utformingen av skattebestemmelser. Tilsvarende problemstillinger kan også oppstå når EU ut fra sikkerhets- og kontrollhensyn nå ønsker å innføre varslingsrutiner for anløps- og grensekontroll.

Det følger av artikkel 118 at EØS-avtalen i prinsippet kan utvides til å omfatte nye samarbeidsområder dersom partene skulle finne det hensiktsmessig. Slik utvidelse har flere ganger vært diskutert uformelt mellom EØS-avtalens parter, men aldri blitt fulgt opp. Det rettslige behovet for en reforhandling av EØS-avtalen anses i dag som begrenset, og den politiske ønskeligheten av en slik reforhandling er liten, både på EU- og EFTA-siden.

### **Hvordan avklares EØS-relevans? Forholdet til reservasjonsretten**

Begrepet "EØS-relevans" brukes i flere betydninger. Den snevreste betydning angir rettsakter hvor ikke-innlemmelse kan utløse prosedyren i EØS-avtalens artikkel 102, som i siste instans kan ende med suspensjon av berørt regelverk. Det er naturlig nok i denne kategorien hvor handlingsrommet er mest begrenset. Den videste betydning av begrepet omfatter alt som kan innlemmes i EØS-avtalen, dvs. også samarbeid utenfor de fire friheter, hvor innlemmelsen bygger på at partene identifiserer en felles interesse av at EØS/EFTA-landene slutter seg til EUs samarbeid på et bestemt område, men hvor det ikke medfører noen sanksjoner dersom partene ikke blir enige om innlemmelse. I en mellomstilling kommer rettsakter som ikke direkte regulerer samarbeidet i det indre marked, men hvor de likevel kan være relevante. I sistnevnte tilfeller har man utvilsomt et større handlingsrom til å vurdere innlemmelsen. Disse tre kategoriene sammenfaller i stor grad med EØS-avtalens skille mellom bestemmelsene i del I-IV (de fire friheter og konkurransereglene), del V (regler som gjelder alle de fire friheter, på engelsk; "horizontal provisions relevant to the four freedoms") og del VI (samarbeid utenfor de fire friheter).

Avklaringen av EØS-relevans skjer i samråd mellom Norge, Island og Liechtenstein på den ene siden, og Kommisjonen på den andre. Rettsakter som er EØS-relevante og akseptable for innlemmelse, inkluderes etter hvert i den listen over rettsakter

---

<sup>10</sup> Sak C-176/03; *Commission v Council*

<sup>11</sup> Sak C-440/05

---

som etter klarering nasjonalt og i EØS-komiteens underkomiteer, innlemmes i EØS-avtalen ved beslutning i EØS-komiteen.

EØS-avtalen er ikke til hinder for at partene i fellesskap kan akseptere at rettsakter som i prinsippet anses EØS-relevante, likevel ikke innlemmes og at det heller ikke skjer noen suspensjon av berørt regelverk. Hvorvidt en rettsakt skal innlemmes i EØS-avtalen, vil derfor i siste instans bero på en politisk vurdering av om rettsakten etter sitt innhold er akseptabel, eventuelt også av en vurdering av den sammenhengende rettsakten inngår i. Her må presiseres at det man vurderer for innlemmelse, ikke nødvendigvis er rettsakten slik den gjelder i EU, men slik den foreligger etter forhandlinger om eventuelle tilpasninger og unntak.

Det forekommer at en rettsakt som i utgangspunktet er EØS-relevant, likevel inneholder bestemmelser som faller utenfor avtalens virkeområde. I prinsippet skulle det ikke være nødvendig med noen tilpasninger for å unngå at slike bestemmelser blir EØS-forpliktelser. Imidlertid er det et faktum at EØS-avtalens virkeområde ikke alltid er helt klart, og i grensetilfellene vil man spørre seg hva partene har ment ved innlemmelsen av de konkrete rettsaktene. Dertil kommer at de økonomiske operatørene så langt som mulig bør kunne forholde seg til rettsaktene med eventuelle EØS-tilpasninger, uten å måtte foreta en egen vurdering av EØS-relevansen. Dette tilsier at man søker å ta stilling til manglende EØS-relevans for enkeltbestemmelser gjennom tilpasningstekster.

Det kan være ulike grunner til at partene i fellesskap kommer til at en konkret rettsakt ikke bør innlemmes. Man kan tenke seg at den er så tilpasset spesifikke situasjoner i EU at den etter nødvendige EØS-tilpasninger vil fremstå som en "annen" rettsakt. Det kan også tenkes at den er perifer, og det er klart at den praktiske konsekvens av ikke-innlemmelse er liten, for eksempel fordi EU- og EØS/EFTA-landene har felles bindinger i annet internasjonalt avtaleverk. Videre kan det tenkes at man finner det praktisk å knytte særlig berørte EØS/EFTA-land opp til et samarbeid med EU gjennom bilaterale avtaler.

Dersom partene i fellesskap kommer til at en konkret EØS-relevant rettsakt ikke innlemmes, kan man ikke regne med at dette nedfelles i en konkret beslutning eller på annen måte blir profilert. Lykkes derimot partene ikke å komme til enighet om innlemmelse av en EØS-relevant rettsakt fordi et EØS/EFTA-land anser rettsakten som uakseptabel, står man i en potensiell "artikkel 102-situasjon". Vedkommende EØS/EFTA-land må da velge hvorvidt det vil gjøre bruk av den såkalte reservasjonsretten, og ta den eventuelle suspensjon av berørte deler av EØS-avtalen som kan følge av denne beslutningen. I denne sammenheng understrekes at EØS-komiteen skal benytte prosedyrene i EØS-avtalens artikkel 102 for å finne en tilfredsstillende løsning. Avhengig av EØS-avtalens funksjon og sakens betydning for partene, kan manglende innlemmelse likevel i ytterste konsekvens føre til suspensjon av deler eller hele EØS-avtalen.

Siden man alltid har lyktes med å bli enige om hvorvidt EØS-relevante rettsakter skal innlemmes, har suspensjon så langt vært unngått i EØS-avtalens virketid. Prosedyrene i hht artikkel 102 likevel blitt iverksatt i to tilfeller<sup>12</sup>. Det er også grunn til å nevne at med mindre noe annet besluttes, vil en suspensjon av berørte deler av avtalen gjelde alle partene i EØS-avtalen, men ikke berøre forholdet EU-landene imellom.

### **Kriterier som er relevante for fastleggelse av EØS-relevans**

Vurderingen av om en bestemt rettsakt er EØS-relevant tar utgangspunkt i om den innholdsmessig og tematisk faller innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde slik dette er definert i avtalens hoveddel, protokoller og vedlegg. Dette kan være lettere sagt enn gjort, siden rammene for EØS-samarbeidet ikke er presist definert i avtalen. Nye rettsakter må som regel vurderes ut fra det regelverket som allerede inngår i det aktuelle vedlegget, dvs innholdet i de rettsakter som tidligere er inntatt og i hvilken grad dette tematisk hører sammen med den aktuelle som er gjenstand

---

<sup>12</sup> Hvitvaskingsdirektiv 2001/97/EF og unionborgerskapsdirektivet

---

for vurdering. Rettsakter som videreutvikler eksisterende EØS-regelverk er i sin rene form eksempler på rettsakter hvor det er enkelt å konkludere med EØS-relevans. Dersom det aktuelle vedlegget ikke gir veiledning, må holdepunkter søkes utledet fra avtalens hoveddel og protokoller, eventuelt også fortale og erklæringer fra tidligere forhandlinger. På norsk side er det i tillegg svært relevant å vurdere rettsakten i fht beskrivelsene i st prp nr 100 (1991-1992) Om samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen og eventuelle senere omtaler som er forelagt Stortinget.

Selv om rettsaktens tema, formål og bakenforliggende hensyn er viktige kriterier i vurderingen av EØS-relevans, er det ofte minst like stor grunn til å legge vekt på rettsaktens virkning på det indre markedes funksjon. Generelt kan man si at desto klarere virkning en rettsakt vil ha på konkurranseforholdene for de økonomiske operatørene i EØS-området, desto mer taler det for at den bør anses som EØS-relevant. Desto mer sannsynlig er det også at rettsakten tilhører kategorien der ikke-innlemmelse vil kunne utløse prosedyren nedfelt i artikkel 102, jf avsnittet ovenfor, som i siste instans vil kunne ende med suspensjon av berørt regelverk. Sagt på en annen måte: Dersom det er grunn til å anta at manglende innlemmelse og gjennomføring av rettsakten i EØS/EFTA-landene vil sette foretak herfra i en gunstigere situasjon enn konkurrenter fra EU-landene (eller omvendt), trekker det i retning av at rettsakten er relevant for EØS-avtalens funksjon og dermed for innlemmelse. Forutsetningen er selvsagt at det aktuelle rettsområdet ikke faller utenfor EØS-avtalen.

Dersom en rettsakt faller utenfor EØS-avtalen, jf. at den for eksempel ikke dekker landbruks- og fiskeripolitikk, skatte- og avgiftspolitik, EUs felles handelspolitikk med tredjeland, samt EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (søyle II) eller justis- og innenrikspolitikk (søyle III), skal den ikke innlemmes. På de ulike rettsområdene som EØS-avtalen dekker finnes imidlertid også en rekke sektorspesifikke unntak og spesialregler som må vurderes konkret i det enkelte tilfelle, men som det vil føre for langt å gå inn på her. At miljøvern i prinsippet omfattes av EØS-avtalen, men at naturvern faller utenfor, er eksempel på en slik presisering som neppe er verken innlysende eller allment kjent. Dersom rettsakten bygger på et utvidet geografisk virkeområde enn det som følger av EØS-avtalen artikkel 126, tilsier dette en særlig grundig vurdering av hvorvidt rettsakten skal innlemmes, og behovet for eventuelle tilpasninger.

En utfordring er at EUs rettsakter i økende grad inneholder elementer fra flere rettsområder som gjør vurderingene av EØS-relevans vanskelig i praksis, og som reiser spørsmål om behovet for tilpasninger eller andre typer forbehold i forbindelse med innlemmelsen. Et særlig spørsmål i denne sammenhengen er hvorvidt man kan basere seg på at EØS-avtalens traktatfestede eller eventuelt ikke-uttalte begrensninger av det saklige virkeområdet automatisk står seg i forhold til nye rettsakter som implisitt eller eksplisitt bygger på et videre saklige virkeområde. Denne utfordringen har også ressursmessige sider, fordi det vil kunne avstedkomme et massivt behov for tilpasningstekster og forhandlinger dersom man skal gjennomgå hver eneste rettsakt grundig med sikte på å presisere og skjerme EØS-avtalens saklige virkeområde i enhver sammenheng. En trend i retning av utvidet bruk av tilpasninger kan dessuten gi grunnlag for antitetiske slutninger der behovet er oversett eller funnet unødvendig i utgangspunktet.

Hvorvidt nye, aktuelle EU-rettsakter er merket som EØS-relevant fra Kommissjonens side ("Text with EEA relevance"), eller om de er vedtatt med grunnlag i bestemte EF-rettslige hjemler, *kan* være indikasjoner på EU-sidens vurdering av EØS-relevans, men behøver ikke være det. Formelt sett er slike forhold kun uttrykk for EU-sidens interne retningslinjer og vurderinger, og det bør følgelig legges begrenset vekt på dem som kriterier for fastleggelse av EØS-relevans. Det er EØS-avtalen som angir det folkerettslige grunnlaget for EØS-komiteens plikt til å vurdere nye rettsakter for innlemmelse, ikke EU-sidens interne retningslinjer eller vurderinger. Kommissjonens merking av rettsakter tar så vidt kjent heller ikke systematisk hensyn til hvilken av de tre kategoriene ovenfor som rettsakten hører inn under, og som vil kunne være avgjørende for fastleggelse av EØS-relevans og konsekvenser ved uenighet. Imidlertid har merkingen en klar betydning for EFTA-sidens behandling av rettsakten, idet vurderingen av merkede rettsakter skal avsluttes med at partene blir enige om hvorvidt de er EØS-relevante. Dersom en rettsakt ikke

---

er merket som EØS-relevant, er dette ikke til hinder for at EFTA-siden bringer opp spørsmålet, men det er ingen formell plikt til dette.

### **Eksempler på saksområder/rettsakter der spørsmålet om EØS-relevans har vært diskutert**

*Unionsborgerskapsdirektivet (innlemmet i EØS-avtalen med tilpasningstekst):* Unionsborgerskapskonseptet, som kom til under forhandlingene om Maastricht-traktaten og som bl.a. gir visse politiske rettigheter, er ikke EØS-relevant. På tross av direktivets navn, gjelder det imidlertid kun fri bevegelighet for personer innenfor EØS-avtalens saklige rammer. For å unngå tvil om rekkevidden av direktivet ble det likevel tatt inn en EØS-tilpasning om at "unionsborger" skulle leses som borger av et EØS-land. I tillegg ble det presisert at migrasjonspolitikken ikke er en del av EØS-samarbeidet, og det ble vedtatt en felleserklæring som begrenser videreutvikling av tredjelandsborgeres selvstendige rettigheter under EØS-avtalen.

*Datalagringsdirektivet (EØS-relevans foreløpig ikke avklart):* Formål og bakenforliggende hensyn dreier seg om bekjempelse av alvorlig kriminalitet og terrorisme, med andre ord områder som faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. På den annen side vil direktivet påvirke rammevilkårene for de økonomiske operatørene innen telekommunikasjonssektoren, som faller innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde.

*Hvitvaskingsdirektivene (tre direktiver er innlemmet):* På samme måte som datalagringsdirektivet ligger de bakenforliggende formålene (bekjempelse av hvitvasking) i prinsippet utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Direktivene påvirker imidlertid rammevilkårene for leverandører av finansielle tjenester mv og ble funnet EØS-relevant.

*Open Skies-dommene:* EF-domstolen fastslo at det var fellesskapet, ikke medlemslandene, som hadde kompetanse til å inngå luftfartsavtaler med tredjeland, og at en rekke av de bilaterale avtalene som medlemslandene hadde inngått, var i strid med EF-rettens bestemmelser om lik etableringsrett mv. Island mente at EØS-avtalens regler om etableringsrett måtte føre til at EU hadde plikt til å sikre like rettigheter for EØS/EFTA-landene i sine nye luftfartsavtaler. Dette ble tilbakevist av Kommisjonen, som mente at en slik forpliktelse ikke kunne gjelde så lenge EUs felles handelspolitikk lå utenfor EØS-avtalen. Norge inntok et prinsipielt standpunkt knyttet til at tredjelandsavtaler i prinsippet ikke omfattes av EØS-samarbeidet, og sluttet seg til Kommisjonens vurderinger.

---

## 7 Oversikt over komitologiprosedyrer

Rådsbeslutning 1999/468EF endret ved rådsbeslutning 2006/512/EF gir fem ulike prosedyrer for utøvelse av delegert myndighet:

*rådgivningsprosedyre (advisory procedure)*

*forvaltningsprosedyre (management procedure)*

*forskriftsprosedyre (regulatory procedure)*

*forskriftsprosedyre med kontroll (regulatory procedure with scrutiny) innført med rådsbeslutning 2006/512/EF*

*beskyttelsesprosedyren (safeguard procedure)* brukes når Rådet gir Kommisjonen myndighet til å treffe beskyttelsestiltak. Prosedyren blir brukt sjelden, og bare ved alvorlige hendelser, som for eksempel munn- og klovsykeepidemien i 2001.

Nedenfor beskrives prosedyrene 1-4, som er de mest brukte. For alle prosedyrene gjelder det at Kommisjonen bistås av en komité sammensatt av representanter for medlemsstatene og ledet av Kommisjonen. Følgende kriterier skal være *veiledende* for valg av prosedyre:

*Rådgivningsprosedyren (type I)* anvendes når den anses for å være den mest hensiktsmessige. Prosedyren er:

Kommisjonen lager et forslag til gjennomføringsbestemmelser

Komiteen kommer med en uttalelse, om nødvendig ved votering

Kommisjonen treffer beslutning der det tas "størst mulig hensyn til komiteens synspunkter"

Kommisjonen skal informere komiteen om hvordan dens synspunkter har blitt tatt hensyn til

*Forvaltningsprosedyren (type II)* anvendes for forvaltningsmessige tiltak innen landbruks- og fiskeripolitikken og gjennomføring av EU-programmer. Prosedyren er:

Kommisjonen lager et forslag til gjennomføringsbestemmelser

Komiteen kommer med en uttalelse med kvalifisert flertall

Kommisjonen legger fram utkast til gjennomføringsbestemmelser

Dersom komiteen er positiv til forslaget, eller ikke har synspunkter, vedtas forslaget og gjennomføres straks

Dersom komiteen er negativ, skal Kommisjonen likevel vedta forslaget og

gjennomføre det straks, samtidig som det underretter Rådet

Kommisjonen *kan* velge å utsette gjennomføringen av tiltakene med inntil tre måneder, i påvente av Rådets synspunkter

Rådet kan velge å følge Kommisjonen eller treffe annen beslutning med kvalifisert flertall innen tre måneder

*Forskriftsprosedyrene (type III og IV)* gjelder generelle tiltak som har til hensikt å gjennomføre vesentlige bestemmelser i basisrettsakter, herunder bestemmelser vedrørende beskyttelse av menneskers, dyrs eller planters helse eller sikkerhet. Reguleringsprosedyren brukes vanligvis innen helse og sikkerhet, miljøområdet, for tekniske handelshindringer, toll og på andre områder som har lovharmonisering som formål. Den såkalte *forskriftsprosedyren med kontroll* gjelder for gjennomføringsbestemmelser på områder som dekkes av medbestemmelsesprosedyren.

Den opprinnelige forskriftsprosedyren er:

Kommisjonen lager et forslag til gjennomføringsbestemmelser

Komiteen kommer med en uttalelse med kvalifisert flertall Formannen (Kommisjonen) deltar ikke i avstemningen.

Dersom komiteen er positiv til forslaget, eller ikke har synspunkter, vedtas forslaget og gjennomføres straks

Dersom komiteen er negativ, skal Kommisjonen oversende forslaget til Rådet

Dersom Rådet ikke foretar seg noe innen tre måneder, vedtar Kommisjonen forslaget

Eller Rådet kan:

endre forslaget ved enstemmighet og så vedta det

vedta forslaget uendret med kvalifisert flertall

motsette seg forslaget med kvalifisert flertall. I så tilfelle skal Kommisjonen enten:

oversende et nytt forslag

eller fremme det opprinnelige forslaget på nytt

---

*Forskriftsprosedyren med kontroll - ny komitologiprosedyre som styrker Europaparlamentets rolle.*

Europaparlamentet har inntil 2006 hatt en begrenset rolle i forhold til komitologien. Parlamentet har kunnet uttale seg om hvorvidt gjennomføringsbestemmelser vedtatt av Kommisjonen holder seg innenfor kategorien tekniske bestemmelser og ikke beveger seg over i kategorien spørsmål som burde være regulert i form av basisrettsakter<sup>13</sup>. Parlamentet har imidlertid inntil 2006 ikke kunnet uttale seg om sakens innhold.

I 2006 ble en ny prosedyre innført som styrker Europaparlamentets rolle, den såkalte forskriftsprosedyren med kontroll<sup>14</sup>. Den gjelder for gjennomføringsbestemmelser på områder som dekkes av medbestemmelsesprosedyren. Prosedyren innebærer at lovgivningsmyndighetens to parter (Rådet og Parlamentet) skal kunne foreta en kontroll i forkant av Kommisjonens vedtak. Videre skal den nye forskriftsprosedyren med kontroll sikre bedre informasjon til Europaparlamentet slik at det kan treffe sine avgjørelser innen fastsatte frister.

Prosedyren er:

Kommisjonen lager et forslag til gjennomføringsbestemmelser. Komiteen kommer med en uttalelse innenfor en frist som Kommisjonen fastsetter. Komiteen uttaler seg med kvalifisert flertall. Formannen (Kommisjonen) deltar ikke i avstemningen.

Dersom de bestemmelser som Kommisjonen vedtar er i overensstemmelse med komiteens uttalelse skal følgende prosedyre anvendes:

Kommisjonen forelegger straks utkast til bestemmelser for Europaparlamentet og Rådet til kontroll.

Europaparlamentet, som treffer avgjørelse med flertall blant sine medlemmer, eller Rådet som treffer vedtak med kvalifisert flertall, kan motsette seg Kommisjonens forslag enten: fordi forslaget overskrider Kommisjonens gjennomføringsmyndighet el. at forslaget ikke er forenlig med basisrettsaktens formål el. innhold eller ikke overholder subsidiaritets- el proporsjonalitetsprinsippet.

Dersom Europaparlamentet eller Rådet innen en frist på tre måneder motsetter seg forslaget, vedtar ikke Kommisjonen bestemmelsene. I så fall skal Kommisjonen forelegge komiteen et endret utkast til bestemmelser eller fremsette forslag til en rettsakt i henhold til EF-traktaten.

Har verken Europaparlamentet eller Rådet ved fristens utløp motsatt seg forslaget vedtar Kommisjonen dette.

Dersom kommisjonens forslag ikke er i overensstemmelse med komiteens uttalelse, eller det ikke er avgitt noen uttalelse skal følgende prosedyre anvendes.

Kommisjonen forelegger straks Rådet et forslag til gjennomføringsbestemmelser, og sender samtidig forslaget til Parlamentet.

Rådet treffer med kvalifisert flertall avgjørelse om forslaget innen en frist på to måneder.

Dersom Rådet med kvalifisert flertall motsetter seg forslaget, vedtas det ikke. I så fall skal Kommisjonen legge frem et endret forslag for Rådet eller fremme et nytt forslag til rettsakt i henhold til EF-traktaten.

Dersom Rådet har til hensikt å vedta det endrede forslaget skal Rådet straks legge det frem for Europaparlamentet. Dersom Rådet ikke treffer vedtak innen fristen på to måneder, forelegger Kommisjonen straks forslaget for Europaparlamentet.

Europaparlamentet, med flertall av sine medlemmer innen en frist på fire måneder, kan motsette seg vedtak av forslaget. Motstanden må ev begrunnes i at forslaget overskrider Kommisjonens gjennomføringsmyndighet el. at forslaget ikke er forenlig

---

<sup>13</sup> I siste instans er det for øvrig EU-domstolen som avgjør hvorvidt Kommisjonen har overskredet sin delegerte myndighet

<sup>14</sup> Rådsbeslutning av 17 juli 2006/512/EF om endring av Rådsbeslutning av 28. juni 1999/468/EF. OJ 22.7.2006 L 200/11

---

med basisrettsaktens formål el. innhold eller ikke overholder subsidiaritets- el proporsjonalitetsprinsippet.

Dersom Europaparlamentet motsetter seg forslaget til bestemmelser vedtas det ikke. I så fall kan Kommisjonen forelegge komiteen et endret utkast eller fremme forslag til en rettsakt i henhold til Traktaten.

Dersom Europaparlamentet innen fristen ikke har motsatt seg forslaget vedtas dette alt etter som av Rådet eller Kommisjonen

Graden av komitéinnflytelse er avhengig av type prosedyre, men for alle prosedyrene gjelder det at Kommisjonen eller eventuelt Rådet i siste instans bestemmer<sup>15</sup>. Av hensyn til maktbalansen mellom EU-institusjonene setter EF-traktaten klare grenser for delegering av myndighet til komiteer og andre eksterne organer. I praksis er det imidlertid sjelden at Kommisjonen velger å avvike fra uttalelsen fra komitologikomiteer.

---

<sup>15</sup> At Rådet selv kan reservere seg retten til å vedta gjennomføringsbestemmelser, er begrenset til spesielle tilfeller definert i artikkel 202 (3), TEF.

## 8 Oversikt over spesialutvalgene

| Spesialutvalg for EØS-saker                 | Ledelse | Medlemmer (departementer o.a.)  |
|---|---------|---|
| Energi                                      | OED     | LMD, MD, FIN, UD  |
| EØS-rettslig utvalg                         | UD      | JD, Regjeringsadvokaten, FIN  |
| Forbrukerspørsmål                           | BLD     | FAD, JD, HOD, FIN, UD   |
| Forskning og utvikling                      | KD      | NHD, FAD, FKD, LD, MD, FIN, UD  |
| Immaterialrett                              | KKD     | JD, LMD, MD, HOD, NHD, Patentstyret, KD, FIN, UD                        |
| Kapitalbevegelser og finansielle tjenester  | FIN     | BLD, NHD, JD, SD, KD, UD  |
| Kommunikasjoner                             | SD      | NHD, KKD, BLD, JD, FAD, Post og teletilsynet, FIN, UD                   |
| Konkurransesaker                            | FAD     | BLD, NHD, SD, JD, OED, FIN, UD  |
| Kultur                                      | KKD     | KD, MD, FIN, DU, Norsk kulturråd, ABM-utvikling                         |
| Matproduksjon                               | LMD     | FKD, MD, NHD, HOD, FIN, UD  |
| Miljø                                       | MD      | FKD, OED, HOD, KR, SD, LD, NHD, FIN, UD                                 |
| Næringsmidler                               | HOD     | FKD, LD, MD, BLD, NHD, Mattilsynet, FIN, UD                             |
| Offentlige anskaffelser                     | FAD     | NHD, FD, JD, KD, KR, OED, SD, FIN, UD                                   |
| Personbevegelse, arbeidsliv og arbeidsmiljø | AID     | BFD, KKD, KR, JD, NHD, FAD, HOD, KD, FIN, UD                            |
| Reiseliv                                    | NHD     | KR, KKD, MD, LD, SD, FIN, UD  |
| Offentlig støtte                            | FAD     | FKD, JD, KKD, KR, KD, LMD, MD, NHD, OED, SD, FIN, UD                    |
| Handelsforenkling                           | NHD     | AID, BLD, FIN, FKD, FAD, FD, HOD, JD, KR, KKD, KD, LMD, MD, OED, SD, UD |
| Transport                                   | SD      | FKD, MD, NHD, JD, FIN, UD   |
| Trygd                                       | AID     | FAD, BLD, KR, HOD, NHD, Arbeids- og velferdsdirektoratet, FIN, UD       |
| Helse                                       | HOD     | FAD, BLD, AID, MD, KD, NHD, FIN, UD                                     |
| Utdanning                                   | KD      | FAD, BLD, JD, KR, HOD, LMD, FIN, UD                                     |
| Selskapsrett                                | JD      | NHD, KD, OED, AID, FIN, UD  |

| Schengen spesialutvalg            | Ledelse | Medlemmer (departementer o.a.) |
|-----------------------------------|---------|--------------------------------|
| Spesialutvalg for innvandrersaker | AID     | JD, UD, UDI, POD               |
| Spesialutvalg for justissaker     | JD      | AID, UD, UDI, POD              |

## 9 Arbeidsfordeling ved EU-delegasjonen

Delegasjonens ledelse  
Ambassadør

Minister og ministerråd

Arbeidsdeling mellom delegasjonens ansatte

|   |   |
|---|---|
| Utenrikspolitiske saker   |   |
| 3 ambassaderåder og 3 ambassadesekretærer fra Utenriksdepartementet ivaretar EUs eksterne relasjoner, EØS-koordinering og informasjon | EØS generelt, herunder ESA og EFTA-domstolen<br>Europaparlamentet<br>EUs utvidelse<br>EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), og europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP), herunder sivil og militær krisehåndtering<br>Arbeidet mot terrorisme<br>Politisk dialog Norge-EU<br>Nordisk samarbeid<br>Nordområdeproblematikken, herunder Nordlig dimensjon<br>Handelspolitiske spørsmål, WTO<br>EUs forhold til tredjeland og regioner:<br>- Russland/SUS<br>- USA/Canada<br>- Tyrkia<br>- Balkan<br>- Afghanistan/Sentral-Asia<br>- Midt-Østen<br>- Asia<br>- Latin-Amerika<br>- Afrika<br>Menneskerettigheter<br>Utviklings- og bistandspolitikk<br>OSSE<br>FN, nedrustning, ikke-spredning, våpeneksport<br>Nordmenn i EUs institusjoner<br>Besøksopplegg/besøksprogrammer<br>Informasjonsarbeid/pressekontakt |
| Øvrige departementers saksfelt<br>22 spesialutsendinger (fagråder) fra øvrige departementer ivaretar følgende arbeidsområder:         |   |
| Fiskeri og landbruk<br>(4 fagråder)   | Fiskeripolitikk: markeds- og handelspolitikk, ressursforvaltning, samt strukturtiltak<br>EUs felles landbrukspolitikk, handel bygdeutvikling og skogbruk<br>Matvaretrygghet og matkvalitet<br>Dyrehelse og dyrevelferd langs produksjonskjeden  |
| Forskning og utdanning<br>(2 fagråder)  | EUs rammeprogram for forskning og teknologi<br>Det europeiske forskningsområdet (ERA)<br>COST-samarbeidet<br>EUs program for livslang læring<br>Utdanning<br>Ungdomsrelaterte saker<br>Kultursamarbeid<br>Audiovisuelle forhold<br>EUs direktiver for gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner   |
| Forsvars- og sikkerhetspolitikk<br>(2 fagråder)   | EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESPD)<br>EDA (European Defence Agency),<br>Europeisk militært materiellsamarbeid<br>Det europeiske forsvarsmateriellmarkedet<br>Europeisk militært forsknings- og teknologisamarbeid<br>Utviklingsamarbeid knyttet til militære kapasiteter  |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>Europeisk forsvarsindustri<br/>         Militær krisehåndtering<br/>         Samarbeidet mellom EU og NATO,<br/>         sivilmilitært samarbeid</p>   |
| <p>Helse-, sosial- og arbeidslivsaker<br/>         (2 fagråder)</p>   | <p>Helsesamarbeid i EU/pasientmobilitet,<br/>         helsepersonell, e-helse<br/>         Legemidler og medisinsk utstyr<br/>         Folkehelse, herunder helseberedskap og<br/>         smittevern<br/>         Rusmidler<br/>         Mattrygghet<br/>         Arbeidsmarkedspolitik<br/>         Arbeidsrett<br/>         HMS<br/>         Sosialpolitikk<br/>         Ikke-diskriminering</p>   |
| <p>Industri, energi og regionale saker<br/>         (3 fagråder)</p>  | <p>Industrielle forhold, industri &amp; service<br/>         EUs indre marked<br/>         Informasjonssamfunnet<br/>         Skipsfart<br/>         Turisme<br/>         Lisboa-strategien<br/>         Energipolitikk, energimarkedet i EU/EØS-<br/>         området<br/>         Regionale og lokal forhold<br/>         EUs regionalpolitikk, herunder regional<br/>         statsstøtte, den Nordlige dimensjon og<br/>         Schengen-samarbeidet</p> |
| <p>Konkurranseregler, forbrukersaker og forvaltning<br/>         (2 fagråder)<br/>         Bør deles opp i to bokser, hhv.<br/>         konkurranse/støtte/anskaffelser og<br/>         forvaltning/IKT. Fagrådene er underlagt FAD,<br/>         men saksområdene er ikke relaterte.</p> | <p>Konkurranseregler<br/>         Statsstøtte<br/>         Offentlige anskaffelser<br/>         Forbrukerspørsmål<br/>         Offentlig forvaltning<br/>         IKT-politikk</p>  |
| <p>Miljøpolitiske spørsmål<br/>         (1 fagråd)</p>  | <p>EUs miljøpolitikk<br/>         Bærekraftig utvikling</p>   |
| <p>Justis og innenrikspolitikk, inkl. Schengen<br/>         (3 fagråder)</p>  | <p>Schengen-samarbeidet<br/>         Grensekontroll<br/>         Politisamarbeid<br/>         SIS (Schengen Information System)<br/>         Terrorisme<br/>         Strafferett<br/>         Sivilrett<br/>         Asyl-, innvandrings- og migrasjonspolitik</p>  |
| <p>Transport og kommunikasjon<br/>         (1 fagråd)</p>   | <p>Post- og telekommunikasjon<br/>         Vei, bane- og lufttransport</p>  |
| <p>Økonomi og finans<br/>         (2 fagråder)</p>  | <p>Økonomisk politikk<br/>         Finansielle tjenester<br/>         Statistikk<br/>         Skatte- og avgiftspolitik<br/>         Toll</p>   |

## 10 Praktiske tips for komitédeltakelse

### *Hvordan oppnevnes norske medlemmer til en ekspertgruppe eller komité?*

Når Kommisjonen oppretter en komité i henhold til prosedyrene i rådsbeslutning 1999/468/EF, retter den sin invitasjon til EU-delegasjonen i Brussel. (invitasjoner på området konkurranseregler for foretak sendes fra Kommisjonen via ESA.) Når EU-delegasjonen mottar en invitasjon til deltakelse i en komité, skal vedkommende fagdepartement og avdeling, seksjonen eller kontaktperson orienteres om innkallingen. Det er fagdepartementene som utpeker deltakere i ekspertgrupper/komiteer til møter i Kommisjonen under sine ansvarsområder.

### *Hvilke opplysninger trenger jeg om den komiteen jeg skal delta i, og hvordan finner jeg slik informasjon?*

Som nytt medlem av en komité bør du henvende deg til ditt departement, EU-delegasjonen EFTA-sekretariatet, ESA og Kommisjonen for å få mer detaljert informasjon om prosedyreregler, kopier av protokoller, tidligere distribuerte sakspapirer m.m.

Henvendelsen må gå til fagansvarlig ved EFTA-sekretariatet, ESA eller fagansvarlig generaldirektorat i Kommisjonen. Sistnevnte har sekretariatsfunksjonen for både ekspertgrupper og komitologikomiteer innen sitt fagområde

Det første du bør være klar over, er hvilken *type* komité det dreier seg om.

*Komitologikomiteer*, som assisterer Kommisjonen med utforming av gjennomføringsbestemmelser (forskrifter), har et mandat som du vanligvis finner i en eller flere rettsakter. DDU må skaffe deg den/de rettsakter som omtaler mandatet til komiteen. Rettsakten vil i de fleste tilfeller være et rådsvedtak.

Du må også vite hva slags prosedyre komiteen arbeider etter.

En komitologikomité blir vanligvis assistert av en eller flere arbeidsgrupper.

Vær oppmerksom på at komitologi-komiteer også brukes som ekspertgrupper, som Kommisjonen konsulterer på fritt grunnlag. I slike tilfeller vil det framgå av dagsorden for møtet hvilke punkter som er *komitologipunkter* og hvilke som ikke er det. Kommisjonen vil også innlede møtet ved å gjøre en slik presisering.

### *Hvordan forbereder jeg meg til selve møtet?*

Som norsk representant skal du kjenne til norsk politikk på saksområdet og hvilke parter som har interesser innen området.

Et norsk standpunkt bør være klarert i den etaten du arbeider i, og også overfor fagdepartementet hvis dette er påkrevd i de rutiner som gjelder på det aktuelle saksområdet. Det betyr ikke at du er forhindret fra å delta i debatten og komme med synspunkter. Særlig arbeidet i ekspertgrupper er ment å fungere som utveksling av informasjon og faglige synspunkter. For arbeid i tidlig fase bør derfor eventuelle mandater være tilstrekkelig 'fleksible' for å sikre at en kan delta i diskusjonene på møtet. Vær likevel oppmerksom på at standpunkter som kan virke uproblematisk ved en teknisk/ faglig vurdering av saken, eventuelt også i et forvaltningsmessig perspektiv, også kan få andre konsekvenser ved gjennomføringen i Norge. Ta derfor alltid så bred kontakt som mulig før møtene. Dersom du er nytt medlem av en arbeidsgruppe/komité, må du sette deg inn i historikken til saksfeltet og være godt inne i den norske strategien på området. Det påhviler fagdepartementene et ansvar for å gi nødvendige politiske føringer for de som skal delta i komitéarbeid.

Du bør søke å ta rede på standpunktene til de andre landene som er representert i arbeidsgruppen/komiteen. Uformelle kontakter med delegater fra andre land kan være svært viktig for å holde seg orientert om utviklingen i arbeidet. Dersom det er ditt første møte, eller du ikke har deltatt på de siste møtene, er det spesielt viktig å ta uformell kontakt med andre lands delegasjoner, for å bli informert om status i arbeidet. Kunnskap om andre lands synspunkter er også viktig med tanke på alliansebygging og mulighetene for å vinne forståelse for norske synspunkter.

Du bør ta rede på om det er arbeidsgrupper under Rådet (som Norge ikke har adgang til) som arbeider på samme saksområde. Dette kan du få informasjon om fra Kommisjonen på møter eller fra de andre deltakerne. Husk at de som deltar fra medlemslandene i Rådets arbeidsgrupper ofte er de samme som deltar i komiteer under Kommisjonen. Du kan også få hjelp til å skaffe slik informasjon ved å kontakte Norges faste delegasjon i Brussel.

Du bør også ta kontakt med relevant fagråd ved delegasjonen i Brussel for å innhente informasjon om saken, om andre medlemslands posisjoner, og for å orientere om at du skal delta på møtet. En del av forarbeidet vil først kunne ta til når dagsordenen for det forestående møtet er kjent. Men det er også nødvendig at du analyserer, tilpasser og diskuterer forhandlingsoppdraget fortløpende og uavhengig av dagsordenen, for at du skal være kjent med forholdet til andre saksområder og til det overordnede saksfeltet som ditt område er en del av.

Du bør med andre ord være forberedt på de fleste saker i god tid *før* saken settes opp på dagsorden. Skriftlig materiell som Norge sender inn til arbeidsgruppen/komiteen eller Kommisjonen må være skrevet på engelsk.

Vær forberedt på at du må benytte engelsk under møtet og ta gjerne med ordbøker med fagterminologi for å kunne forklare faguttrykk. På de fleste komitologi-møter er det tolking, men svært

ofte bare på 3-5 språk, og aldri på norsk. På møter i ekspertgrupper er det sjelden tolketjeneste og arbeidsspråket er som regel engelsk.

#### *Hvordan innhente synspunkter fra berørte parter*

Brukernes synspunkter er viktige i forbindelse med utforming av norske synspunkter og i forbindelse med implementering av EØS- og Schengen-regelverk på nasjonalt plan.

Jo tidligere brukersynspunkter innhentes, jo bedre. Vanlige høringsprosedyrer som følges for norske lover og regelverk, kan komme for sent til at det er mulig å påvirke utformingen av regelverket i EUs organer.

I den grad det er behov, bør det vurderes nøye om interessegrupper skal konsulteres uformelt, og for enkelte områder kan det være hensiktsmessig å opprette en uformell referansegruppe med berørte parter for å forberede møter i Kommisjonens regi. Gjennom nordiske og europeiske nettverk vil interessegruppene også kunne bidra med tilleggsinformasjon i den aktuelle saken.

Ulike kontaktformer eller informasjonskanaler kan benyttes for å innhente synspunkter fra berørte parter. Det er viktig å velge kontaktformer som gir mulighet til dialog med berørte parter, og kanaler som aktivt varsler dem om at nytt regelverk er på trappene.

Ansvaret for brukerkontakten må i utgangspunktet følge vanlig saksgang, dvs. ligge i den avdelingen som har saksansvaret. Men dette er ikke til hinder for at virksomheten kan ha samlede rutiner for slik kontakt. Du bør skaffe deg rede på hva slags rutiner som eksisterer i din virksomhet, og eventuelt ta initiativ til å forbedre eller samordne dem.

Ofte vil informasjonsenheten i virksomheten kunne bistå med råd om og bistand til rutiner for brukerkontakt.

#### *Hvordan melder jeg fra om min deltakelse på et møte?*

Foran hvert møte skal du informere fagråden ved EU-delegasjonen i Brussel om din deltakelse. Også fagdepartementet må informeres. Det kan dessuten være en fordel å melde fra til EFTA-sekretariatet. På konkurranseområdet skjer påmelding via ESA.

Husk alltid å ta med deg innkallingen når du ankommer den aktuelle bygningen hvor møtet skal være, slik at den kan framvises til vekten ved inngangen sammen med ditt pass.

Husk at kleskoden er mer formell enn i Norge.

#### *Hva skjer på møtene?*

I møterommet er representantene vanligvis plassert alfabetisk etter sitt lands navn. Norske representanter vil imidlertid ofte kunne oppleve at de plasseres på midtraden. Av plasshensyn skjer det også både med medlemslandene og kandidatlandene.

Ved avstemninger i komitologikomiteer kan det forekomme at norske representanter må gå på gangen. Dette skyldes at disse komiteene har en formell rolle i EUs interne beslutningsprosess. Imidlertid er det ofte slik at norske deltakere får være tilstede, men må avholde seg fra å stemme. Slike spørsmål blir som regel avklart på en diskret og høflig måte i forkant av møtet.

Ordstyreren kan be om en "tour de table", som vil si at samtlige land representert på møtet redegjør for sine synspunkter i en bestemt sak. Det vanligste er imidlertid at man tar ordet etter selv å ha bedt om det.

Hvis du er usikker på hva diskusjonen egentlig dreier seg om (noe du da trolig ikke er alene om), bør du be om at man klargjør hva som egentlig diskuteres.

Det er viktig å ta initiativ til uformelt samvær og samtaler med andre lands representanter. Husk at kaffepausene og særlig lunsjen fungerer som uoffisiell møtearena. Det er ofte da allianser bygges og strategier legges.

Husk at taushet ofte tolkes som samtykke. Du bør derfor ta ordet hvis du ønsker å markere at Norge har et avvikende standpunkt.

Når du fremmer forslag, må du huske på at ikke bare norske interesser skal ivaretas, men også de europeiske interessene som helhet. Du vinner lettere fram med et synspunkt hvis det går fram at det er noe flere land er tjent med. Følg debatten og knytt gjerne ditt innlegg opp til tidligere lands intervensjoner.

Vær særlig oppmerksom på hvordan ordstyreren fra Kommisjonen oppsummerer diskusjonen. Dersom du mener oppsummeringen er misvisende, gal, eller mangler vesentlige poeng, bør du be om en "presisering"..

#### *Hva bør jeg gjøre etter møtet?*

Du bør utarbeide et kort referat med hovedkonklusjoner fra møtet. Notatet bør distribueres til egen leder, relevant fagråd ved EU-delegasjonen i Brussel, lederen for det respektive spesialutvalget hvor saken ligger, og eventuelle andre involverte aktører i hjemmeapparatet.

---

## 11 Historikk

Kronologisk oversikt over utviklingen av EFTA, EF/EU og EØS 1950-2007

1950

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

1951

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

1952

23. juli trer Traktaten om opprettelsen av kull- og stålfellesskapet i kraft.

1957

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

1958

1. januar trer begge traktatene i kraft.

1960

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

1961

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

1962

1. juli etablerer EØF en felles landbrukspolitikk.

1965

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

1967

1. juli trer fusjonskontrakten i kraft.

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

---

1968

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

1970

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

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

1972

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

1973

1. januar blir Danmark, Irland og Storbritannia medlemmer.

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

1974

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

1975

12. juni søker Hellas om medlemskap i EF.

1977

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

1979

13. mars oppretter EF-landene Det europeiske monetære system (EMS) for å bidra til stabile valutakurser mellom EF-valutaene. Den europeiske valutaenhet, ECU (European Currency Unit), innføres som felles valutaenhet.

7.–10. juni gjennomføres det første direktevalget til Europaparlamentet.

1981

1. januar blir Hellas medlem av EF.

1985

EF vedtar målsetningene i hvitboken om "opprettelsen av det indre marked" fra 1. januar 1993.

1986

1. januar blir Portugal og Spania medlemmer i EF.

Schengen-avtalen inngås mellom de seks opprinnelige medlemmene i EF, Italia, Frankrike, Vest-Tyskland og Benelux-landene

1987

Enhetsakten trer i kraft.

1989

14.–15. mars blir EFTA- og EF-landene enige om å forhandle om opprettelsen av et felles økonomisk samarbeidsområde (EØS).

17. juli søker Østerrike om medlemskap i EF.

1990

29. juni innledes EØS-forhandlingene.

14. desember starter EF under Det europeiske råds møte i Roma to parallelle regjeringskonferanser om opprettelsen av den politiske og Den økonomiske og monetære union.

---

1991

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

1992

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

1993

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

1994

- 1. januar trer EØS-avtalen i kraft.
- I mars og april søker Ungarn og Polen om medlemskap i Den europeiske union.
- 12. april avsluttes medlemskapsforhandlingene med Norge.
- 12. juni sier Østerrike ja til EU-medlemskap etter en rådgivende folkeavstemning.
- 24. juni undertegner søkerlandene tiltredelsestraktaten i forbindelse med Det europeiske råds møte på Korfu.
- 16. oktober sier Finland ja til medlemskap etter en rådgivende folkeavstemning.
- 13. november sier Sverige ja til medlemskap etter en rådgivende folkeavstemning.
- 28. november sier Norge nei til medlemskap etter en rådgivende folkeavstemning.

---

1995

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

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

9. april blir Liechtenstein med i EØS.

10. april undertegner Østerrike Schengen-avtalen.

11. og 27. juni søker Romania og Slovenia om medlemskap i EU. 12. oktober søker Latvia om medlemskap i EU.

28. november søker Estland om medlemskap i EU.

1996

Mars: Regjeringskonferansen som leder til Amsterdam-traktaten starter

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

1999

Amsterdam-traktaten trer i kraft.

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

2000

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

2002

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

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

Juli 2002: Traktaten om Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF) utløper.

Konventet ble ledet av tidligere president i Frankrike, Valery Giscard d'Estaing.

Juni 2003: Konventet legger frem forslag til grunnlovstraktat for stats- og regjeringssjefene i EU

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

Våren 2005: Frankrike og Nederland forkaster grunnlovstraktaten gjennom folkeavstemninger.

1. januar 2007: Slovenia oppfyller kriteriene for deltakelse i EMU og innfører euro.

Juni 2007: 18 medlemsland har ratifisert forfatningstraktaten men Det europeiske råd velger å forkaste den og blir isteden enig om et mandat for en "reformtraktat" som ivaretar en rekke elementer fra Grunnlovstraktaten.

Oktober 2007. Reformtraktaten undertegnes av Det europeiske råd Lisboa. Reformtraktaten (Lisboa-traktaten) må ratifiseres av alle medlemsland før endelig ikrafttredelse.

1. januar 2008: Malta og Kypros oppfyller kriteriene for deltakelse i EMU og innfører euro.

---

## 12 Adresser

EFTA-sekretariatet i Brussel, Rue Joseph II, nr. 12 - 16.  
EFTAs overvåkingsorgan, ESA, Rue Belliard, nr 35.  
EFTA-domstolen, 1 rue du Fort Thüngen, Plateau de Kirchberg, Luxembourg

Lenker til EU og EØS relatert informasjon

EU har de siste årene lagt stor vekt på åpenhet og dokumentinnsyn. Det er også vedtatt nye retningslinjer for offentlig tilgang til EØS/EFTA-dokumenter, som i hovedsak er i samsvar med EUs retningslinjer for offentlighet.

Norsk europainformasjon finnes på [www.europaportalen.no](http://www.europaportalen.no).

<http://europa.eu> er EUs hovedportal på Internett. Her finnes videre tilgang til alle EUs institusjoner samt fyldig informasjon på alle EU-språk. De viktigste dokumentene, som Hvitbøker, Grønnbøker, kommunikeer og resolusjoner er tilgjengelige fra disse sidene.

Fra Europakommisjonens inngangsportale Kom til orde i Europa legges en lang rekke høringer, debatter og andre rettsakter ut, og som gir mulighet til deltakelse i EUs beslutningsprosess.

[http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_da.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_da.htm)

Flere EU-nettsteder og databaser tilbyr oversikt over EU-lovgivningen på alle stadier i beslutningsprosessen. Hovedinngangen til juridisk informasjon på EU-nivå er informasjonsportalen EUR-Lex, som ligger på Europaserveren. EUR-Lex gir en samlet tilgang til lovgivning, rettspraksis og beslutningsprosessen i EU.

[www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu)

Prelex er Europakommisjonens database hvor man kan følge beslutningsprosessen mellom Kommissjonen og de øvrige EU-institusjonene. Rettsakter, budsjettspørsmål og internasjonale avtaler kan følges fra arbeidet med disse er i startfasen og til de er endelig vedtatt. For å få fullt utbytte av denne databasen, er det viktig å kjenne til de ulike søkerparametrene og de dokumentbetegnelse som brukes. En brukermanual er lagt ut på nettstedet. [www.ec.europa.eu/prelex](http://www.ec.europa.eu/prelex)  
CURIA er EF-domstolens nettsider. Her gjøres fullstendige tekster fra EF-domstolens rettspraksis tilgjengelige. På disse sidene finnes også søkemotor og oversikter over alle saker som har vært oppe til behandling av domstolen.

[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

Europaparlamentets nettsider for informasjon om lovarbeidet heter The Legislative Observatory. Dette nettstedet gir informasjon om de daglige aktivitetene til institusjonene som er involvert i EUs lovgivningsprosess. Her finnes også informasjon om hvor en rettsakt står i de ulike institusjonene.

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/index.jsp>

Europakommisjonen har også et eget pressesenter hvor pressemeldinger legges ut på engelsk, fransk og tysk.

EUs Press Room [http://europa.eu/press\\_room/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/index_en.htm)

Andre informasjonskilder

EUs aktiviteter [http://europa.eu/pol/index\\_da.htm](http://europa.eu/pol/index_da.htm)

Den allmenne beretning om EUs virksomhet

<http://europa.eu/generalreport/da/welcome.htm>

Bulletin for Den europeiske union <http://europa.eu/bulletin/da/welcome.htm>

What's new on Europa <http://europa.eu/geninfo/whatsnew.htm>

EUobserver <http://euobserver.com/>

EurActiv <http://www.euractiv.com/en/HomePage>

CEPS <http://www.ceps.be/index3.php>

European Voice <http://www.europeanvoice.com/>

Whoiswho: Database over institusjoner, organisatoriske enheter og ansatte i EU  
<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?lang=da>

Agendaer

European Union – Agenda of the EU institutions:

[http://europa.eu/press\\_room/agenda/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/agenda/index_en.htm)

Kommisjonen – Kommissærenes ukentlige kollegiummøter:

[http://ec.europa.eu/atwork/collegemeetings/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/collegemeetings/index_en.htm)

Konsultasjoner [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm)

Europaparlamentets årskalender:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/public/staticDisplay.do?language=EN&id=102>

Agenda for Parlamentets plenumsesjon:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/agenda.do?language=EN>

Today in Parliament: <http://www.europarl.europa.eu/activities/public.do?language=EN>

Parlamentskomiteenes møtekalender og møteagenda:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/committees.do?language=EN>

Rådssekretariatet – agenda for Rådsmøtene:

[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=104&LANG=1&cmsid=364](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=104&LANG=1&cmsid=364)

Rådssekretariatet – Agenda for Coreper:

[http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&typ=Agendas&lang=EN&fc=REGAISEN&srm=50&md=400&ssf=DATE\\_DOCUMENT+DESC&ii\\_PUBLIC\\_DOC=%3E0&ff\\_COTE\\_MATIERE\\_PRIM=OJ/CRP1&cmsid=645](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&typ=Agendas&lang=EN&fc=REGAISEN&srm=50&md=400&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_COTE_MATIERE_PRIM=OJ/CRP1&cmsid=645)

Rådssekretariatet – Agenda for møtene i Rådets arbeidsgrupper

[http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&ssf=DATE\\_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISEN&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff\\_TITRE=working+party&ff\\_FT\\_TEXT=&ff\\_SOUS\\_COTE\\_MATIERE=&dd\\_DATE\\_REUNION](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISEN&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_TITRE=working+party&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_REUNION)

EF-domstolen – Agendaer <http://www.curia.europa.eu/en/actu/activites/index.htm>

Den økonomiske og sosiale komité – Agenda

<http://www.toad.eesc.europa.eu/EESCagenda.aspx>

Regionkomiteen – Agenda: <http://www.cor.europa.eu/en/activities/sessions.htm>

EFTA-sekretariatet – Agenda: <http://secretariat.efta.int/Web/Events>

EFTAs overvåkningsorgan – Agenda: <http://www.eftasurv.int/>

EFTA-domstolen – Agenda <http://www.eftacourt.lu/default.asp?layout=category&id=7>