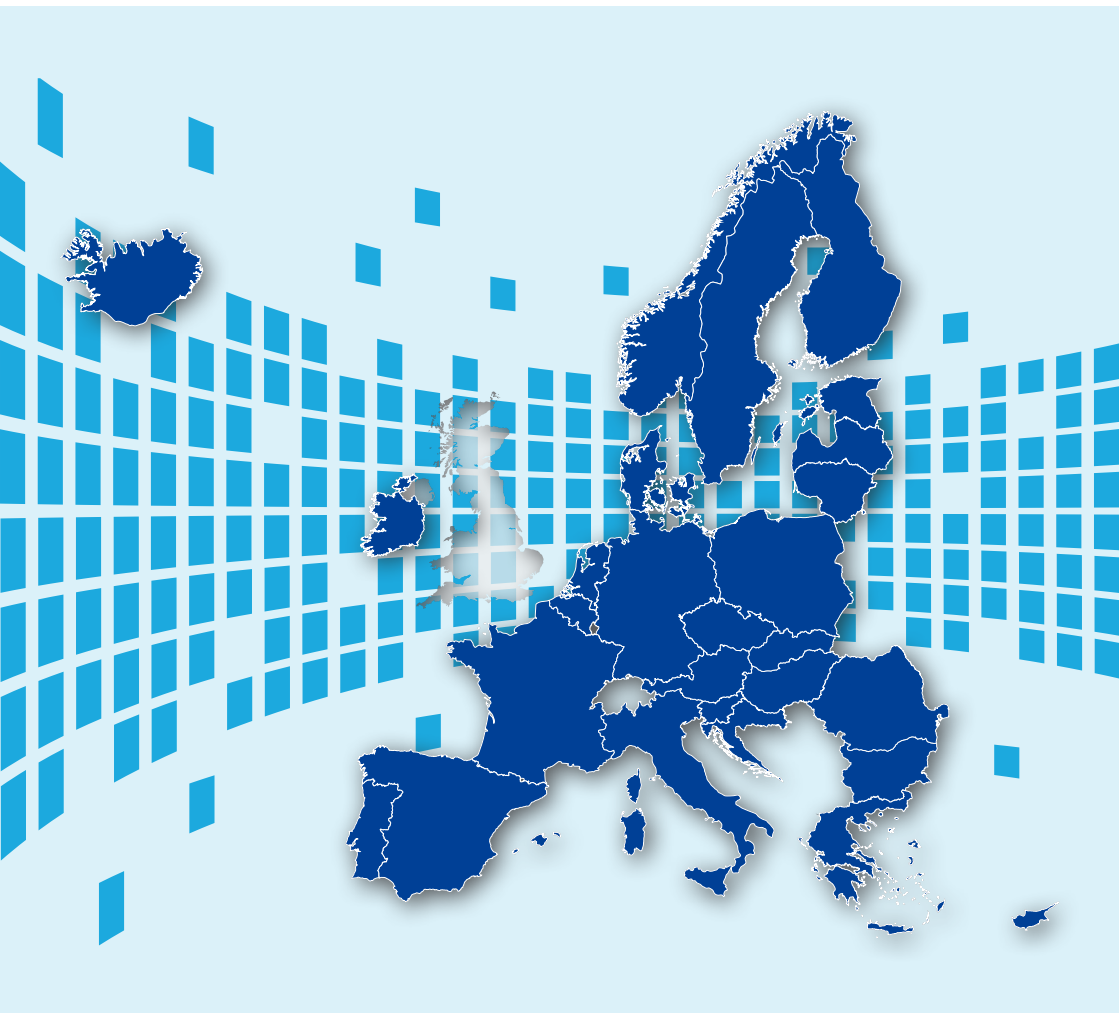
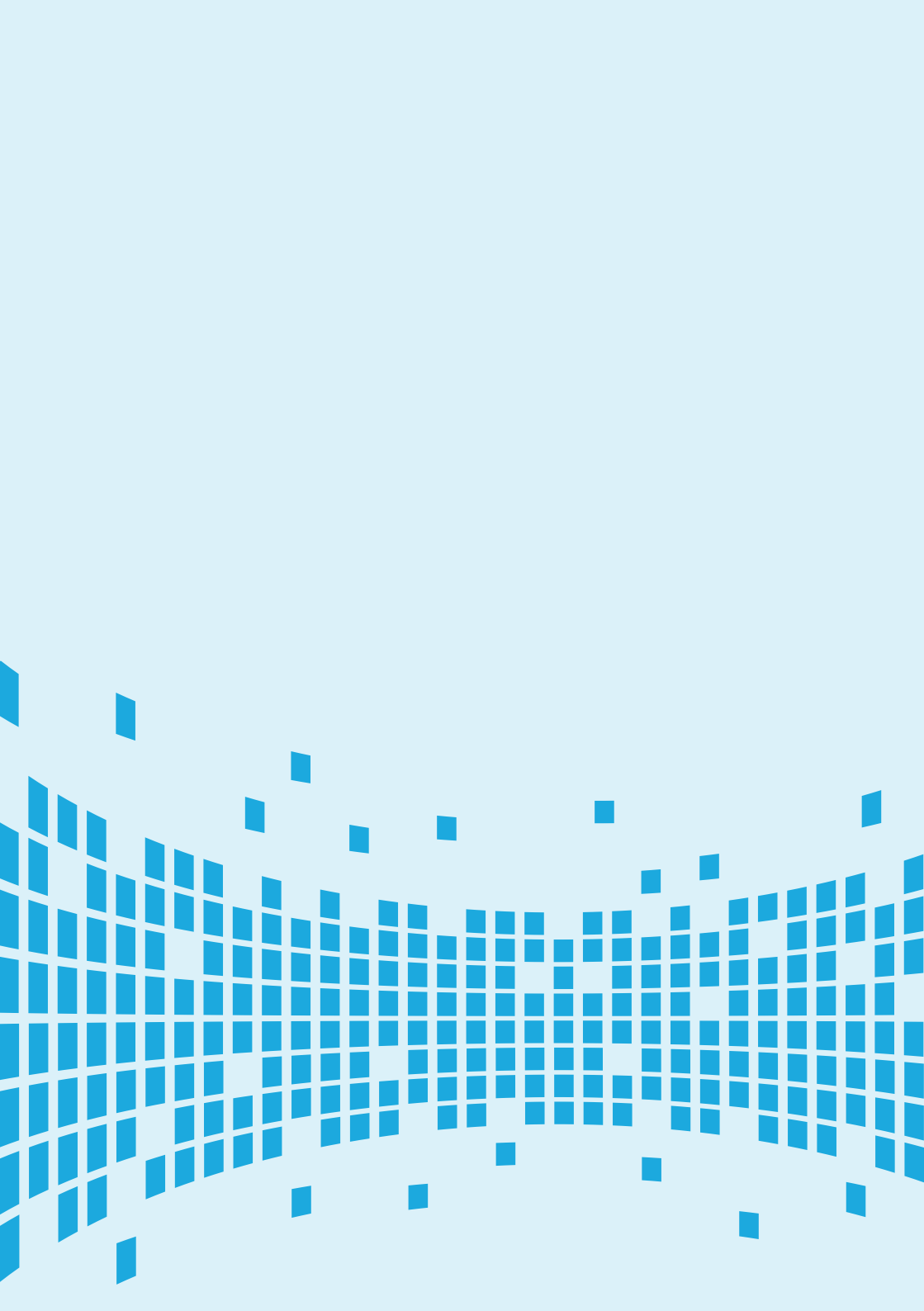


EU/EØS-håndboken



Utenriksdepartementet



Forord

Dette er en revidert utgave av EU/EØS-håndboken som sist ble utgitt i 2016.

Håndboken gir en oversikt over institusjoner og beslutningsprosesser i EU, EØS-samarbeidet og Schengen-samarbeidet. Det gis også en oversikt over Norges tilknytning til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og EUs beslutningsprosedyrer på dette området.

Formålet med håndboken er å gjøre det enklere å manøvrere i beslutningsprosessen i EU og EØS. Håndboken går i liten grad inn på enkeltområder. Hovedtema er det som er felles for ulike politikkområder som berøres av EU/EØS. Gitt at Norges avtaler med EU innen justisområdet og det utenriks- og sikkerhetspolitiske området følger egne prosedyrer, gis disse områdene en egen omtale.

En viktig målgruppe for håndboken er medarbeidere i departementer og underliggende etater som arbeider med EU/EØS-saker. Håndboken vil også være nyttig for lokal- og regional forvaltning, næringslivet, organisasjoner og andre som er involvert i EU/EØS-samarbeid.

EU/EØS-håndboken er utarbeidet av Utenriksdepartementet. Redaktører har vært Anders Erdal og Jan Ole Gudmundsen.

Innhold

Forord	3
1 EØS-AVTALEN	8
1.1 Rettigheter og plikter som følger av EØS-avtalen	9
1.2 Rettsgrunnlaget i EØS	10
1.3 EØS-midlene	11
2 Norsk tilknytning til EU utenom EØS	13
2.1 EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid	13
2.1.1 Norsk tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk ..	14
2.2 EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP	15
2.2.1 Norges samarbeid med EU på det utenrikspolitiske området	17
3 EØS-samarbeidet	18
3.1 De felles EØS-organene	19
3.2 EFTAs organer	21
3.3 EØS-arbeidet på EFTA-siden	30
4 Schengen-samarbeidet	33
4.1 Deltakelse i Fellesorganet (Comix)	33
4.2 Deltakelse i komiteer og ekspertgrupper	33
4.2.1 «Schengen-relevans»	34
5 Norske myndigheters arbeid overfor EU	35
5.1 Ansvarfordeling	35
5.1.1 Koordineringsutvalg og spesialutvalg	35
5.2 Norske interesser og posisjoner	36
5.2.1 Kanaler overfor EU	36
5.2.2 Deltakelse i EUs programmer	43
5.2.3 Kontakten med Stortinget	44
6 Arbeidet med gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk i norsk forvaltning	46
6.1 Innlemmelse og gjennomføring av regelverk	46

6.2	EØS- og Schengen-notater	48
6.3	Saker mellom Norge og ESA (traktatbruddssaker)	49
6.4	Gjennomføring av Schengen-regelverk	54
6.4.1	Godtakelse av nye Schengen-rettsakter	54
6.4.2	Konsekvenser av manglende godtakelse	56
7	Den europeiske union, EU	57
7.1	EUs rettsgrunnlag	57
7.2	EUs traktater	58
7.2.1	Gjeldende traktatgrunnlag i EU	60
7.2.2	EUs kompetansekategorier og områder	62
7.3	Det avledede regelverk (EUs rettsakter)	65
8	EUs institusjoner og øvrige organer	68
8.1	Institusjonene	68
8.1.1	Europakommisjonen	68
8.1.2	Det europeiske råd (European Council)	73
8.1.3	Rådet for den europeiske union (Council of the European Union)	74
8.1.4	Europaparlamentet.....	78
8.1.5	EU-domstolen	81
8.1.6	Revisjonsretten	84
8.1.7	Den europeiske sentralbank	84
8.2	Øvrige organer og tjenester	85
8.2.1	EUs utenrikstjeneste (EEAS)	85
8.2.2	Desentraliserte EU-byråer og andre organer	85
8.2.3	Rådgivende organer	86
9	Beslutningsprosessen i EU	88
9.1	Det lovgivningsbaserte samarbeidet	88
9.1.1	Kommisjonens arbeid med forslag	89
9.1.2	Europaparlamentets og Rådets behandling	94
9.1.3	Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter ..	98
9.2	Beslutningsprosessen på øvrige områder	103
9.2.1	Styrket samarbeid på nærmere definerte områder ..	103
9.3	Beslutningsprosessen innen EUs eksterne relasjoner	103

9.3.1	Den felles handelspolitikken	103
9.3.2	Samarbeid med tredjeland og humanitær bistand ..	104
9.3.3	Restriktive tiltak	104
9.3.4	Internasjonale avtaler	105
9.3.5	Forbindelser med internasjonale organisasjoner og tredjeland	106
9.3.6	Solidaritetsbestemmelse	106
9.3.7	Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken	106

10 Vedlegg	108
-------------------------	------------

Oppbygging og bruk av håndboken

Kapittel 1 gir en introduksjon til EØS-avtalen.

Kapittel 2 omhandler Norges samarbeid med EU på områder utenfor EØS.

Kapittel 3 og 4 omhandler saksgangen i EØS- og Schengen-samarbeidet. Kapittel 5 ser på organiseringen av norske myndigheters arbeid overfor EU. Prosedyrene for innlemmelse av EU-regelverk i henholdsvis EØS-avtalen og Schengen-avtalen er tema for kapittel 6.

Kapittel 7–9 gir en oversikt over EUs rettsgrunnlag, institusjoner og beslutningsprosedyrer. God kunnskap om EU-systemet og beslutningsprosessen i EU er viktig for å kunne vurdere hvordan Norge berøres gjennom EØS-avtalen og på andre måter. Det anbefales derfor å lese disse kapitlene i sammenheng med kapitlene foran.

1 EØS-AVTALEN

Bakgrunn

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

Gjennom den såkalte *Enhetsakten* i 1987 la de daværende tolv EF-statene grunnlaget for gjennomføringen av det felles marked (senere kalt det indre marked) som var nedfelt i Romatraktaten. Målet var å avvikle handelshindringer mellom statene og gjennomføre felles regler for fritt varebytte og fri bevegelighet av kapital, tjenester og personer.

Gjennomføringen av det indre marked innebar at EFTA-statene risikerte å møte handelshindringer som var avviklet internt mellom medlemsstatene i EF. Norge og de øvrige EFTA-statene 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 2. mai 1992. Da besto EFTA av syv medlemsstater og EF av tolv. I 1994 hadde Østerrike, Sverige, Finland og Norge folkeavstemning om medlemskap i EU. Norge sa nei, mens det ble flertall for medlemskap i de tre andre statene.

Da EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994 var dermed EU-siden utvidet til 15 stater og EFTA-siden i EØS redusert til tre stater. Sveits er ikke medlem av EØS, men har egne bilaterale avtaler med EU innenfor en rekke sektorer.

I mai 2004 ble ytterligere ti nye land medlemmer i EU, og 1. januar 2007 ble Bulgaria og Romania medlemmer. Kroatia ble medlem 1. juli 2013. Etter forhandlinger om inntreden i EØS for nye EU-medlemsstater består EØS-avtalen i dag av de 27 EU-statene og de tre EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge.

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

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

1.1 Rettigheter og plikter som følger av EØS-avtalen

EØS-avtalen skal sikre at norske bedrifter og borgere har like vilkår som bedrifter og borgere i medlemsstatene i 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-statenes 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-statene anledning til å delta i EUs beslutningsprosess, men den gir anledning til konsultasjoner og faglige innspill når Kommisjonen utarbeider forslag til nye rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen, ref. EØS-avtalens artikkel 99.

Videre har Norge anledning til å delta som observatør i såkalte «komitologi-komiteer», ref. EØS-avtalens artikkel 100. Dette er komiteer bestående av sakkyndige fra nasjonale myndigheter i medlemsstatene. De skal gi sin vurdering før Kommisjonen kan vedta utfyllende bestemmelser for lovgivning vedtatt av Europaparlamentet og Rådet.

EØS-avtalen gir også mulighet til å delta i EUs programmer på en rekke områder. EØS/EFTA-statene deltar også i en rekke av EUs byråer.

1.2 Rettsgrunnlaget i EØS

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

EØS-avtalens 22 vedlegg viser til de EU-rettsaktene som omfattes av avtalen, med enkelte tilpasninger for EØS-formål.

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-statene. 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 avtalen Norge har inngått. EØS-avtalen innebærer en aktiv harmonisering og en kontinuerlig oppdatering av nasjonal lovgivning i lys av nytt EU-regelverk som berører EØS-avtalens virkeområde.

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

Konsensusprinsippet: Det innebærer at rettsakter bare kan innlemmes i EØS-avtalen dersom det er enighet om dette mellom EU på den ene siden og EØS/EFTA-statene på den andre. Manglende enighet vil resultere i ulik rettstilstand mellom EU og EØS. Dette vil bryte med EØS-avtalens krav om homogenitet. Avtalen har derfor regler for hvordan manglende konsensus skal håndteres (se kapittel 5).

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

To-pilarsystem: EØS-avtalen er en avtale mellom EFTA-statene og EU. Den institusjonelle oppbyggingen gjenspeiler dette ved at EØS/EFTA-statene opprettet et sett tilsvarende institusjoner som i EU. Som en overbygging er det opprettet et sett felles institusjoner (se kapittel 3 for en nærmere gjennomgang).

Politikkområder i EU som ikke omfattes av EØS-avtalen

EUs traktatbestemmelser om en økonomisk og monetær union faller utenfor EØS-samarbeidet. EØS-avtalen omfatter heller ikke bestemmelsene om EUs felles handelspolitikk, EUs tollunion, den felles landbrukspolitikken, den felles fiskeripolitikk, EUs bistandspolitik, EUs justis- og innenrikspolitik eller EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Norges samarbeid med EU på justisområdet reguleres gjennom Schengen-tilknytningsavtalen og andre avtaler. Norge har også inngått en strategisk partnerskapsavtale med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området.

Handel med fisk og landbruksvarer er regulert i egne bestemmelser i EØS-avtalen. Disse bestemmelsene bygger ikke på EUs felles fiskeripolitikk og landbrukspolitik.

1.3 EØS-midlene

Helt siden etableringen av EØS-avtalen har Norge gjennom ulike ordninger bidratt med økonomiske overføringer til EUs mindre velstående stater. Dette er nedfelt i EØS-avtalens artikler 115–117.

Formålet har vært å sikre et velfungerende indre marked og skape et solidarisk og trygt Europa. Dette skjer gjennom bidrag til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området og styrke relasjonene og samarbeidet mellom Norge og mottakerstatene.

EØS-midlene kanaliseres gjennom ulike programmer i hver enkel mottakerstat på bakgrunn av inngåtte avtaler (MoU-er) mellom mottakerstater og giverstater.

Det er i hovedsak mottakerstatene som er ansvarlige for forvaltningen og utlysningen av midlene og for å nå de fastsatte mål- og resultatkravene til hvert enkelt program.

Programmene er avtalt på bakgrunn av behov i mottakerstatene, norske interesser og muligheter for samarbeid. Satsingene legger grunnlaget for forsterket politisk dialog med Europakommisjonen. Samtidig bidrar EØS-midlene til å styrke samarbeidet og dialogen mellom Norge og den enkelte mottakerstat.

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

2 Norsk tilknytning til EU utenom EØS

I dette kapittelet foretas det en gjennomgang av Norges tilknytning til henholdsvis EUs justis- og innenrikspolitikk og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Som bakgrunn gis det en oversikt over sentrale utviklingstrekk i EU på de respektive områdene

2.1 EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid

Inntil begynnelsen av 1990-tallet var justis- og innenriks-samarbeidet i EU begrenset til noen medlemsstater og var utenfor det formelle EU-samarbeidet. Det ble formelt en del av EU-samarbeidet ved Maastrichttraktaten i 1993, og da som et mellomstatlig samarbeid. Kommisjonen, Europaparlamentet og EU-domstolen fikk dermed i begynnelsen en beskjeden rolle.

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

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

Flere land har særordninger. Danmark tok i forbindelse med forhandlingene om Maastrichttraktaten en rekke forbehold. Danmark deltar i Schengen-samarbeidet, og det såkalte Dublin-regelverket – som fastsetter regler om hvilket land som skal behandle en asylsøknad – gjelder også i Danmark.

Irland har også en særlig stilling, og deltar i utgangspunktet ikke i samarbeidet på asyl- og migrasjonsfeltet, heller ikke i Schengen-samarbeidet. Irland har imidlertid muligheten til å delta på visse områder etter eget ønske.

2.1.1 Norsk tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk

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

Schengen-samarbeidet og norsk tilknytning

Mellom de nordiske landene hadde det siden midten av 1950-tallet vært en såkalt «passunion». De nordiske landene ønsket derfor å tre samlet inn i Schengen-samarbeidet. Ettersom bare EU-medlemmer kunne bli part i Schengen-konvensjonen, var det nødvendig for Island og Norge å inngå en egen avtale med Schengen-statene. En slik samarbeidsavtale ble undertegnet 19. desember 1996.

Etter at EU innlemmet Schengen-samarbeidet i traktatene, ble det inngått en avtale mellom EU, Island og Norge, som sikret at de to landene fortsatt kunne delta i samarbeidet. Avtalen innebærer at de to landene er «assosiert med EUs virksomhet på Schengen-området». Denne avtalen ble undertegnet 18. mai 1999. Norge ble operativt integrert i Schengen-samarbeidet i 2001.

Schengen-samarbeidet innebærer at deltakerstatene følger felles regelverk om visum og yttergrensekontroll. For å sikre ensartet tolkning og praksis er det åpnet for at Norge og de øvrige Schengen-assosierte statene deltar i behandlingen av nytt regelverk i det såkalte Fellesorganet. Fellesorganet og arbeidet med Schengen-saker er beskrevet i kapittel 4 og 5.

Da Norge underskrev Schengen-avtalen med EU, var det klart at Norge på et senere tidspunkt også skulle inngå en avtale med EU om deltakelse i Dublin-samarbeidet. Dublin-samarbeidet fastsetter regler for hvilket land som skal behandle en asylsøknad. Norge deltar også i det

europaiske migrasjonsnettverket (EMN). Andre avtaler med EU på justis- og innenriksfeltet er:

- Avtale med Den europeiske politienhet, Europol, om praktisk politisamarbeid.
- Avtale om tilslutning til Prüm som gir politimyndighetene i de stater som deltar, rett til å søke i referansedata fra hverandres DNA- og fingeravtrykkregistre på treff/ikke-treffbasis.
- ATLAS-nettverket, en sammenslutning av medlemsstatenes spesielle innsatsenheter i politiet. Politiets beredskapstropp har en observatørrolle i ATLAS, og deltar i nettverkets aktiviteter, herunder felles øvelser.
- Avtale om overleveringsprosedyre (parallellavtale til Den europeiske arrestordre).
- Avtale med EUs samarbeidsorgan for påtalemyndigheter, Eurojust, om påtalesamarbeid. En norsk statsadvokat er utstasjonert i Eurojust.

2.2 EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP

Nedenfor følger en kort oversikt over utviklingen av det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU og norsk tilknytning. Beslutningsprosedyrene innen EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er nærmere beskrevet i kapittel 9.

Koordinering i utenrikspolitiske spørsmål har foregått i EF og EU siden 1960-tallet. Berlinmurens fall i 1989 markerte et tidsskille for samarbeidet på det utenrikspolitiske området i EU. Krigene på Balkan på 1990-tallet og ikke minst Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i 2022 har siden vært viktige drivkrefter for det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU.

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP (Common Foreign and Security Policy, CFSP), ble innført med Maastrichttraktaten i 1993. Dette innebar en vesentlig styrking av det formelle grunnlaget for EU som utenrikspolitisk aktør.

Med Amsterdamtraktaten i 1999 fikk FUSP også en forsvarspolitisk dimensjon gjennom etableringen av ESDP (European Security and Defence Policy). ESDP definerte EUs forsvarspolitiske rolle som humanitære operasjoner, redningsoperasjoner, fredsbevaring og annen militær krisehåndtering.

Amsterdamtraktaten ga også EU kompetanse til å inngå utenrikspolitiske avtaler med andre stater og med internasjonale organisasjoner. Tidligere kunne EU kun inngå handelsavtaler. Amsterdamtraktaten etablerte også stillingen som høyrepresentant for utenrikssaker.

Gjennom Lisboastraktaten i 2009 ble høyrepresentanten også tillagt funksjonen som visepresident i Kommisjonen med ansvar for koordinering av utenrikssaker. EU opprettet også en egen utenriktjeneste – European External Action Service (EEAS) under høyrepresentantens ledelse.

ESDP ble videre omdøpt til CSDP (Common Security and Defence Policy) for å understreke politikkenes felles karakter.

Lisboastraktaten innførte videre en forpliktelse for medlemsstatene til å yte bistand dersom en medlemsstat utsettes for væpnet angrep (art. 42(7), TEU). Dette skal være i samsvar med forpliktelsene innenfor NATO, som for de stater som er medlemmer av NATO, forblir grunnlaget for deres kollektive forsvar (art. 42(7), TEU, andre ledd).

Artikkel 42(7) ble benyttet for første gang etter terrorangrepene i Paris i 2015, da Frankrike ba om bilateral hjelp og bistand fra de andre EU-statene. EUs forsvarsministre ga enstemmig støtte til Frankrike, og understreket viljen til å gi all nødvendig hjelp og assistanse.

Lisboastraktaten etablerte også en solidaritetsbestemmelse (art. 222 TEUV), som forplikter EUs medlemsstater til å handle i fellesskap og å bistå hverandre dersom en medlemsstat utsettes for terrorangrep, en naturkatastrofe eller menneskeskapte katastrofer. Dersom bestemmelsen utløses, kan EU mobilisere sivile og militære tiltak.

2.2.1 Norges samarbeid med EU på det utenrikspolitiske området

Norges samarbeid med EU på det utenrikspolitiske området er generelt mindre formalisert enn EØS-samarbeidet og Schengen-samarbeidet. EØS-avtalen inneholder en erklæring om politisk dialog mellom EØS/ EFTA-statene og EU. Dette er videre konkretisert i en felleserklæring fra EØS-rådet i 1995. Det er imidlertid ingen koordinering mellom EØS/EFTA-statene i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål.

Etter hvert som EU har styrket sin rolle i utenriks- og sikkerhetspolitikken, har også Norges samarbeid med EU blitt tettere. Dette samarbeidet er særlig nært på det forsvarsindustrielle området som har sterke koblinger til det indre marked og dermed EØS-samarbeidet.

Samarbeidsavtalen med EUs forsvarsbyrå, European Defence Agency (EDA) som ble inngått i 2006, gir mulighet til deltakelse i EDAs prosjekter og programmer innenfor forsvarsindustrielt samarbeid. Vi deltar også i EUs forsvarsfond som assosiert land.

Norge deltar også i PESCO (Permanent Structured Cooperation) som er EUs frivillige forsvarssamarbeid for medlemsstater. PESCO er også tenkt å bidra til samarbeidet med NATO, og EU har åpnet for å invitere tredjeland inn i konkrete prosjekter. Norge deltar i prosjektet for militær mobilitet, sammen med USA og Canada.

Norge slutter seg ofte til EUs «felles holdninger» og EUs innlegg i internasjonale organisasjoner. Det samme gjelder når Norge blir invitert til å slutte seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer og sanksjoner, som overfor Russland.

Strategisk partnerskapsavtale mellom Norge og EU.

I mai 2024 inngikk Norge en strategisk partnerskapsavtale med EU om sikkerhets- og forsvarssamarbeid. Den gir både en ramme for det eksisterende samarbeidet og legger grunnlaget for ytterligere styrking. Partnerskapsavtalen skal blant annet styrke samarbeidet om krisehåndtering, forsvarsindustri, romsamarbeid, kritisk infrastruktur og hybride trusler.

Partnerskapsavtalen formaliserer også en årlig dialog om sikkerhet og forsvar på politisk nivå mellom EU og Norge.

3 EØS-samarbeidet

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

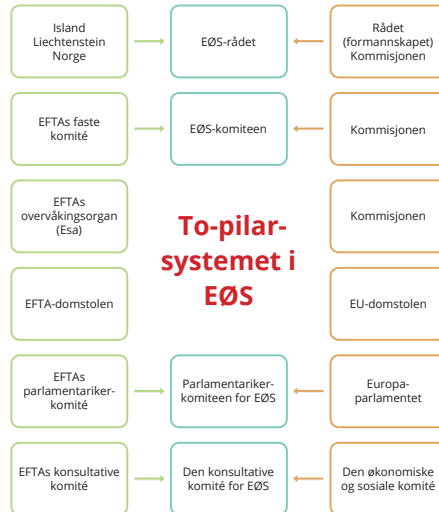
To-pilarsystemet har sin bakgrunn i at EFTA og EU fungerer etter ulike prinsipper. EU har overført lovgivningsmyndighet til overnasjonale institusjoner. Vedtakene i Europaparlamentet og Rådet, Kommisjonens egne vedtak samt avgjørelser i EU-domstolen får også direkte virkning i EU-statene.

EFTA-samarbeidet er derimot et mellomstatlig samarbeid uten noen overføring av lovgivningsmyndighet til overnasjonale organer. Alle vedtak i EFTA fattes ved enstemmighet.

EØS-avtalen bygger på de samme mellomstatlige prinsippene som EFTA-samarbeidet. Det innebærer at EUs vedtak først innlemmes i EØS-avtalen etter godkjenning i hver EØS/EFTA-stat og påfølgende vedtak i EØS-komiteen.

EU har et system for overvåking og domstolskontroll som skal bidra til at medlemsstatene følger regelverket. EØS-avtalen forutsatte at EØS/EFTA-statene opprettet et tilsvarende system. Dette består av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen.

I tillegg ble EFTAs faste komité opprettet for samordning på EØS/EFTA-siden.



3.1 De felles EØS-organene

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

EØS-rådet

EØS-rådet (EEA Council) er det øverste samarbeidsorganet mellom EU og EØS/EFTA-statene. Det omtales i EØS-avtalens artikler 89–91.

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

EØS-komiteen

EØS-komiteen (EEA Joint Committee) er ansvarlig for det løpende EØS-samarbeidet. Komiteen er hjemlet i EØS-avtalens artikler 92–94. EØS-komiteens hovedoppgave er å treffe beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. EØS-komiteen er også et viktig forum for løpende dialog mellom partene i EØS. I EØS-komiteen må EØS/EFTA-statene opptre med felles standpunkt overfor EU.

I henhold til EØS-avtalens artikkel 93 skal EØS-komiteen bestå av representanter for avtalepartene. Fra EØS/EFTA-statene møter EU-ambassadørene (de samme som møter i EFTAs faste komité), mens tjenestemenn, som regel på direktørnivå, fra Kommisjonen representerer EU.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) deltar som observatør og kan ta ordet dersom det kommer opp spørsmål som berører organets ansvarsområde. Beslutningene i EØS-komiteen treffes ved enighet mellom partene. Komiteen møtes normalt åtte ganger i året i Brussel.

EØS-komiteen har fem underkomiteer med arbeidsområder tilsvarende underkomiteene i EFTAs faste komité. De fire underkomiteene for varer, tjenester, kapital og personer, samt tilstøtende områder, er i praksis slått sammen til én komité for å kunne vurdere sakene i en bredere sammenheng. I tillegg er det en underkomité for rettslige og institusjonelle spørsmål.

På ekspertnivå er det etablert et trettitalls arbeidsgrupper på EØS/EFTA-siden innenfor de ulike saksfelt. Det kan også etableres ad-hoc-grupper i forbindelse med behandling av enkeltsaker som ikke hører naturlig inn under en av arbeidsgruppene.

Parlamentarikerkomiteen for EØS

Etter EØS-avtalens artikkel 95 skal Parlamentarikerkomiteen for EØS (EEA Joint Parliamentary Committee) «*ved dialog og debatt bidra til en bedre forståelse mellom Fellesskapet og EFTA-statene*» på avtalens områder. Komiteen er et rådgivende organ som gir uttrykk for sine synspunkter gjennom rapporter og resolusjoner. Gjennom sin deltakelse i komiteen

får representantene for EØS/EFTA-statene dessuten utvidet informasjon om EU/EØS-spørsmål og en formell kanal til Europaparlamentet.

I Parlamentarikerkomiteen møter representanter for EØS/EFTA-statenes nasjonalforsamlinger og representanter for Europaparlamentet. EFTAs delegasjon består av representantene i EFTAs parlamentarikerkomité. Komiteen møtes to ganger i året. Fra norsk side møter de norske medlemmene av EFTAs parlamentarikerkomité.

Den konsultative komité for EØS

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

Voldgiftsmekanismen

EØS-avtalen hjemler nedsettelse av en egen voldgiftsdomstol for tvisteløsning mellom avtalepartene. Voldgiftsmekanismen kan benyttes i forbindelse med tvister om omfang og varighet av beskyttelsestiltak. Videre kan den benyttes for å vurdere forholdsmessigheten ved mottiltak. Hittil har ikke voldgiftsmekanismen vært benyttet.

3.2 EFTAs organer

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

EFTAs faste komité

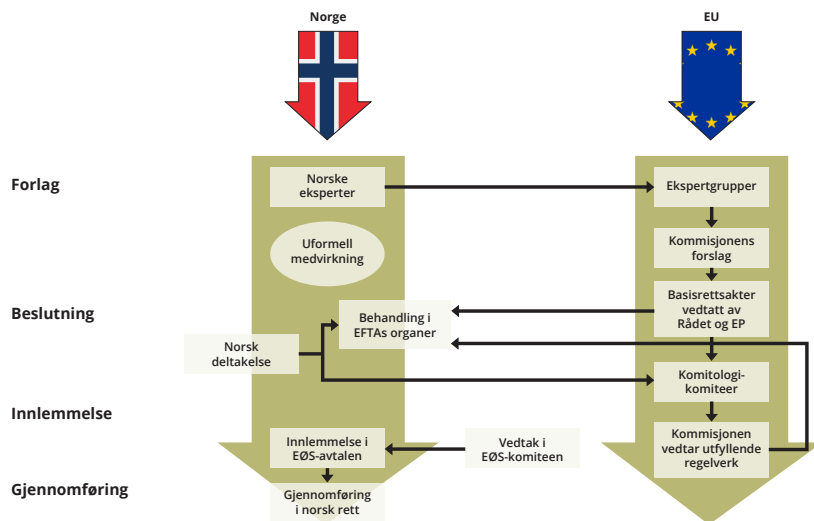
EFTAs faste komité (The Standing Committee of the EFTA States) er EFTA-pilarens organ for behandling av politisk viktige EØS-saker. Komiteens viktigste funksjon er å tjene som et samordningsorgan for EØS/EFTA-statene før møter i EØS-komiteen og EØS-rådet. Komiteen er opprettet ved avtale om EFTA-statenes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

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

Under underkomiteene er det etablert et trettittalls arbeidsgrupper som foretar de faglige vurderingene av nytt regelverk. Gruppene inviterer ofte representanter fra Kommisjonen, Europaparlamentet eller Rådet til å redegjøre for aktuelle saker og regelverk som er under arbeid eller behandling. Her forberedes også kommentarer til nye grønnbøker, hvitbøker og meldinger fra Kommisjonen.

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

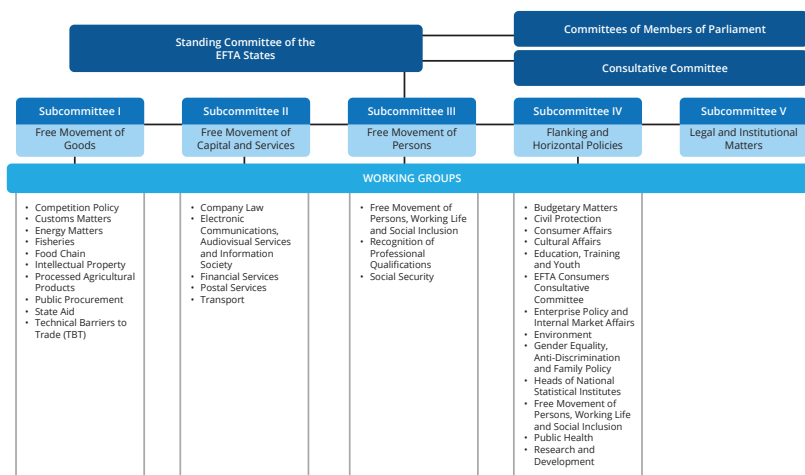
Figur 3.1 Prosessen i EU og EØS



Figuren over illustrerer prosessen i EU og EØS fra utforming av forslag til gjennomføring av vedtak. I forkant av dette har det som regel vært en lang utredningsfase, hvor Kommisjonen har presentert grønnbøker, hvitbøker, veikart og meldinger for bred konsultasjon.¹

¹ Komitologi-komiteer er komiteer bestående av representanter for nasjonale myndigheter i medlemsstatene. De skal høres før Kommisjonen kan vedta utfyllende regelverk. Se også kapittel 9.

Figur 3.2 EFTAs faste komité med underkomiteer og arbeidsgrupper



EFTA-sekretariatet

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

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

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

EFTAs overvåkingsorgan, ESA

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

ESAs overnasjonale karakter medførte at EØS-avtalen måtte godkjennes med 3/4 flertall i Stortinget etter Grunnloven § 115. Når ESA fører tilsyn med EØS/EFTA-statene, anvender ESA de samme kriterier og prosedyrer som Kommisjonen. Kommisjonen skal på sin side påse at EØS-avtalen overholdes i EU-statene, og Kommisjonen og ESA skal i henhold til EØS-avtalen ha et nært samarbeid.

Kommisjonen har også en rekke mer politiske funksjoner, herunder eneretten til å legge fram lovgivningsforslag. ESA er et overvåkingsorgan uten andre fullmakter.

Kjernen i ESAs virksomhet er å sørge for at EØS/EFTA-statene 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 hver av de tre EØS/EFTA-statene. Kollegiet fatter sine vedtak med simpelt flertall. Arbeidsspråket er engelsk, men foretak og enkeltpersoner kan henvende seg til ESA på alle EØS-språk.

Avtalen om opprettelse av et overvåkingsorgan og en domstol (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-stater, fra EU-organer eller fra private aktører eller personer. Dersom ESA finner at en EØS/EFTA-stat ikke har oppfylt sine EØS-forpliktelser, har organet mulighet til å innlede en formell traktatbruddssak, 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-statene.

På områdene offentlige anskaffelser, offentlig støtte og konkurranse-regler for foretak har ESA utvidede fullmakter:

Offentlige anskaffelser

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

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

Offentlig støtte

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

Konkurransereglene

Konkurransereglene skal sikre effektiv konkurranse mellom foretak i EØS-området. Avtalen forbyr konkurransebegrensende atferd (art. 53 og 54) og fastsetter kontroll med foretakssammenslutninger (art. 57). EØS-avtalens artikkel 53 og 54 håndheves av Konkurransetilsynet når det gjelder virkninger av atferden i Norge. ESA deler kompetansen til å håndheve konkurransereglene med Kommisjonen, etter saksfordelingsreglene i artikkel 56 og 57. Overvåkingsorganene samarbeider om håndhevingen i såkalte «samarbeidssaker», og bistår 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-statene.

Overvåkingsorganene kan treffe vedtak om overtredelse av forbudene mot konkurransebegrensende atferd, og skal forby gjennomføringen av fusjoner som kan begrense konkurransen i strid med EØS-avtalen. De kan ilegge betydelige bøter for overtredelse av konkurransereglene og vedtak fattet av overvåkingsorganene.

I praksis innebærer imidlertid sammensetningen av stater i EFTA-pilaren og vilkårene for ESAs kompetanse i artikkel 57 at ESA antageligvis ikke vil få fusjonssaker til behandling.

Overvåkingsorganene har vide fullmakter til å innhente informasjon i konkurransesaker, herunder å gjennomføre kontrollbesøk hos foretak og i private hjem. Overvåkingsorganene kan imidlertid gjennomføre kontrollbesøk bare innenfor sin pilar.

Dersom Kommisjonen i en sak har behov for å gjennomføre kontrollbesøk i EØS/EFTA-statene, må den be om bistand fra ESA. ESA har også kompetanse til å vedta ikke-bindende regelverk, som kunngjøringer og retningslinjer, på konkurranseområdet.

EFTA-domstolen

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

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

- Søksmål som ESA reiser mot én eller flere EØS/EFTA-stater
- Ugyldighetssøksmål
- Pre-judisielle saker (rådgivende tolkningsuttalelser)

Søksmål som ESA reiser mot én eller flere EØS/EFTA-stater

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

Ugyldighetssøksmål

En EØS/EFTA-stat 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 er berørt direkte og personlig av vedtaket.

Pre-judisielle saker

I tillegg til at ESA, EØS/EFTA-statene eller individer (ved avslag på klage til ESA) kan bringe saker inn for EFTA-domstolen, kan spørsmålet om tolkningen av EØS-avtalen også reises for en nasjonal domstol. Den nasjonale domstolen kan be om EFTA-domstolens fortolkning av en bestemmelse i EØS-avtalen. EFTA-domstolen avgir da en rådgivende uttalelse. Denne uttalelsen er ikke rettslig bindende for den nasjonale

domstolen, slik EU-domstolens pre-judisielle avgjørelser er. Denne forskjellen behøver imidlertid ikke være så stor i praksis fordi en nasjonal domstol som har reist spørsmål, sannsynligvis 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-statenes parlamentarisk komité). I komiteen møter tretten parlamentarikere (seks fra Norge, fem fra Island og to fra Liechtenstein). Sveits har observatørstatus. Komiteen har rådgivende funksjoner i EFTA-pilaren. De samme parlamentsmedlemmene møtes i EFTAs parlamentarisk komité og i Parlamentarisk komiteen for EØS. Parlamentarisk komiteen for EØS behandler også saker som faller inn under EFTA-konvensjonen, inkludert EFTAs frihandelsavtaler. I denne konfigurasjonen møter Sveits som fullt medlem av komiteen.

EFTAs konsultative komité

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

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

EFTA-forum for lokalt og regionalt folkevalgte

Mens EU har valgt å inkludere de lokale og regionale styringsnivåene i medlemsstatene 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 da EØS-avtalen ble framforhandlet.

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

3.3 EØS-arbeidet på EFTA-siden

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

Forberedende fase

Det er viktig at regelverk i forberedelsesfasen blir fulgt nøye opp nasjonalt og av de relevante arbeids- og ekspertgruppene i EFTA. Det er i denne fasen vi har best mulighet for å påvirke forslag til nytt EU-regelverk. God samordning nasjonalt og i EØS/EFTA er viktig.

Beslutningsfasen i EU

Andre fase begynner når Kommisjonen oversender forslag til Europaparlamentet og Rådet. I prinsippet skal EØS-avtalen sikre at EØS/EFTA-statene får tilsendt alle forslag til EØS-relevante rettsakter samtidig som disse oversendes Europaparlamentet og Rådet, ref. art. 99(2).

I denne fasen blir utkastet til rettsakt behandlet i Europaparlamentet og Rådet. EØS-avtalen sikrer at EØS/EFTA-statene 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-statene har en koordinert holdning og utarbeider felles EFTA-kommentarer, alternativt nasjonale.

Vedtatt rettsakt til vurdering og innlemmelse i EØS-avtalen

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

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

Tekstene til beslutninger i EØS-komiteen er kortfattede. De består vanligvis av en fortale og noen få artikler om hvilken eller hvilke EU-rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen ved beslutningen. Dersom det er behov for det, kan beslutningene inneholde særskilte tilpasninger for én eller flere EØS/EFTA-stater, for eksempel i form av overgangsordninger.

Etter godkjenning i underkomiteen i EFTA oversendes utkastet til Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal Service) og berørte generaldirektorater (Directorate-General) i Kommisjonen. Dersom utkastet fra EØS/EFTA-siden inkluderer vesentlige tilpasninger, eller saken har budsjettmessige konsekvenser for EØS-budsjettet, må saken legges fram for Rådet (inkludert Rådets arbeidsgruppe for EFTA-saker). Utkastet oversettes til alle EU-språk før rådsbehandlingen.

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

Når beslutningsutkastet er klarert i den felles underkomiteen i EØS før vedtak i EØS-komiteen, oversettes det til norsk og islandsk, og når EØS-komitébeslutningen er vedtatt i EØS-komiteen, oversettes den til alle EU-språk. De vedtatte EØS-komitébeslutningene på alle EU-språk publiseres i *Den europeiske unions tidende* og samtidig på islandsk og norsk i *EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende*.

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.

4 Schengen-samarbeidet

Mens EØS-samarbeidet er et «to-pilarsystem» bestående av EFTA og EU, har EFTA ingen rolle i Schengen-samarbeidet. Island og Liechtenstein er også tilknyttet Schengen som assosierte medlemmer. Det er imidlertid intet krav om enighet mellom de assosierte landene før Schengen-relevante rettsakter kan godtas. EFTA-staten Sveits, som ikke er med i EØS, er også assosiert medlem av Schengen.

4.1 Deltakelse i Fellesorganet (Comix)

I motsetning til EØS-avtalen gir Schengen-tilknytningsavtalen tilgang til Rådets behandling av forslag gjennom det såkalte Fellesorganet. For å ivareta enhetlig gjennomføring og praksis sikrer Schengen-avtalen at Norge deltar i behandlingen av Schengen-relevante forslag på alle nivåer i Rådet (minister-, ambassadør-, og arbeidsgruppenivå). Dette arbeidet skjer i Fellesorganet (Mixed Committee, Comix) som består av EUs råd, Kommisjonen og de assosierte landene.

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

Fellesorganet har ingen beslutningsmyndighet. Det er Rådet og Europaparlamentet som fatter vedtak på forslag fra Kommisjonen. Norge og de andre Schengen-assosierte landene har talerett i Fellesorganet, men avgir ikke stemme. Dog kan de assosierte landene, i likhet med medlemsstatene, foreslå endringer til forslag fra Kommisjonen.

4.2 Deltakelse i komiteer og ekspertgrupper

Norge og de andre Schengen-assosierte landene fikk i 2011 en avtale om deltakelse i komitologi-komiteer under Schengen-samarbeidet. Dette omfatter møte-, tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Kommisjonen

skal også uformelt søke råd fra de assosierte landene på samme måte som fra eksperter fra medlemsstatene.

4.2.1 «Schengen-relevans»

Når Kommisjonen legger fram et forslag til rettsakt på justis- og innenriksområdet, må man ta stilling til om forslaget er «Schengen-relevant». Det vil si at forslaget er en videreutvikling av Schengen-regelverket, og omfatter felt som dekkes av Schengen-tilknytningsavtalen.

I all hovedsak er Norge og EU enige om hvilke rettsakter som skal anses som Schengen-relevante. Det har imidlertid forekommet at Norge og EU har hatt ulikt syn. Dette gjelder særlig ved videreutvikling av EUs politi- og strafferettslige samarbeid, der EU i enkelte tilfelle har tolket Schengen-avtalen snevrere enn norske myndigheter hadde ønsket.

Schengen-evaluering

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

5 Norske myndigheters arbeid overfor EU

Tema for dette kapittelet er norske myndigheters arbeid overfor EU. Nedenfor beskrives ansvarsfordeling og generelle prinsipper for dette arbeidet. For detaljerte retningslinjer for arbeidet med EØS- og Schengen-saker vises det til «Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), som er å finne på regjeringen.no.

5.1 Ansvarfordeling

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

5.1.1 Koordineringsutvalg og spesialutvalg

Arbeidet med EØS- og Schengen-saker skal være forankret på politisk nivå i departementene. Alle viktige EØS- og Schengen-saker skal behandles i regjeringen.

Generelle, administrative og horisontale EØS-spørsmål skal samordnes på embetsnivå i Koordineringsutvalget for EU/EØS-saker. Departementene skal sørge for at EØS-saker på deres respektive områder normalt behandles i spesialutvalgene. Schengen-saker skal behandles på embetsnivå i Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker, samt i tilhørende spesialutvalg. Spesialutvalg opprettes etter initiativ fra fagansvarlige departement i samråd med Utenriksdepartementet.

Det er viktig å sikre strategisk og tidlig samordning av norske posisjoner i europaspørsmål. Det forutsetter at EU/EØS-aspektet ivaretas i departementenes og underliggende etaters arbeid.

5.2 Norske interesser og posisjoner

5.2.1 Kanaler overfor EU

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

Muligheten for å få gjennomslag for norske synspunkter er størst i den forberedende fasen. På dette stadiet har Kommisjonen behov for å få innspill til og vurderinger av forslag til nytt regelverk. Sannsynligvis vil vi dele synspunkter med flere. Jo nærmere Kommisjonen har kommet med konkretisering av forslag, desto viktigere er det at norske innspill er relevante, konkrete og løsningsorienterte i et europeisk perspektiv.

Deltakelse i ekspertgrupper og komiteer

Norge deltar i to hovedgrupper av komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen, *ekspertgrupper* og såkalte *komitologi-komiteer*:

Ekspertgrupper – er fora som Kommisjonen konsulterer på fritt grunnlag i arbeidet med utforming av forslag:

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

Deltakelse i ekspertgruppene gir tilgang til viktig informasjon og muligheter til å formidle norske synspunkter på et tidlig stadium. Kommisjonens bruk av ekspertgrupper er beskrevet nærmere i kapittel 8.

Komitologi-komiteer – er formelle komiteer bestående av representanter for nasjonale myndigheter som bistår Kommisjonen i arbeidet med utfyllende regelverk.

Komitologi-komiteene er hjemlet i EUs traktater og har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Norge har derfor observatørstatus og kan ikke delta i voteringer. I noen tilfeller er EØS/EFTA-statenes 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 tjenestepersoner fra fagdepartement eller underliggende etater som møter i disse komiteene.

Generelt sett er EØS/EFTA-statenes rett til å delta som observatører akseptert i Kommisjonen. I praksis forekommer det at man må forhandle om rammene for deltakelse i hver enkelt komité, spesielt på nye områder. Delegert myndighet til Kommisjonen og komitologisystemet er beskrevet nærmere i kapittel 8.

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

Deltakelse i ekspertgrupper og komiteer er sentralt i EØS-sammenheng

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 europeisk perspektiv.

Alle departementer og underliggende etater bør ha et bevisst forhold til deltakelse, med en prioritering av hvilke ekspertgrupper og komiteer som er viktige, hva som ønskes oppnådd og hvordan. Det bør også være kontinuitet i deltakelsen fordi innflytelse er avhengig av tilstrekkelig kompetanse, kontinuitet og gode faglige innspill.

Deltakelse i EUs byråer

EUs byråer skal bidra til en mest mulig enhetlig gjennomføring og praktisering av EU-regelverk på nasjonalt nivå.

Da EØS-avtalen ble framforhandlet tidlig på 1990-tallet, var det kun to byråer i EU, og disse hadde en begrenset rolle. EØS/EFTA-statenes deltakelse ble derfor ikke regulert i EØS-avtalen ved inngåelsen. EØS/EFTA-statene har siden midten av 1990-tallet forhandlet fram deltakelse i en rekke EU-byråer. EUs byråer er omtalt nærmere i kapittel 8.

Uformelle kontakter med EUs institusjoner

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.

Forberedelse av forslag til nye rettsakter tar ofte lang tid og gjerne flere år. I denne fasen vil det være viktig å få informasjon om medlemsstatenes og Europaparlamentets interesser og posisjoner og hvilke allianser som utvikles i forbindelse med det aktuelle forslaget.

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

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

Nasjonale eksperter i Kommisjonen og EU-byråer

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

EØS/EFTA-statene har også en ordning med nasjonale eksperter i Kommisjonen, som har eksistert siden 1996.

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

Kartlegginger har vist 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 måte en god mulighet for å skaffe seg bredere informasjon om og innsikt i Kommisjonens arbeid fra norsk side.

Kontakt med Rådet

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

Kontakt med Rådet i den forberedende fasen

Det er utstrakt kontakt, både formell og uformell, mellom Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet 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. Den norske delegasjonen til EU og UD har et særlig ansvar for å følge opp overfor Rådet og bistå fagansvarlig departement i dette arbeidet.

Rådsformannskapet er et viktig kontaktpunkt inn mot EU, og Norge har i flere år hatt en ordning med forsterkning av ambassaden i det landet som har formannskapet. Den politiske dialogen med formannskapet har også økt betraktelig i omfang de siste årene. Det er i dag jevnlig kontakt mellom representanter for den norske EU-delegasjonen og sentrale personer både på COREPER²- (ambassadør) og arbeidsgruppenivå. Det er også av stor betydning å ha kontakter i EU-hovedstedene for å søke informasjon og allierte i viktige saker.

Det er i hovedstedene instruksene til medlemsstatenes representasjoner i Brussel utformes før vedtak fattes. Kontakter i hovedstedene er dermed et viktig element i våre påvirkningsmuligheter.

² COREPER er en fransk forkortelse for komiteen av faste representanter til EU. Komiteen består av EU-landenes ambassadører.

Kontakt med Europaparlamentet

Europaparlamentet spiller en viktig rolle og er likestilt med Rådet i EUs lovgivningsprosess.

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

Norske myndigheter har jevnlig uformelle kontakter med Europaparlamentet og dets medlemmer. I tillegg er det en viktig formell dialog med Europaparlamentet gjennom Parlamentariskomiteen for EØS. Denne komiteen skal bidra til en bedre forståelse mellom EU og EØS/EFTA-statene om spørsmål som dekkes av EØS-avtalen. Komiteen består av parlamentarikere fra EØS/EFTA-statene og representanter for Europaparlamentet. Parlamentariskomiteen for EØS møtes to ganger årlig, og formannskapet roterer mellom Europaparlamentet og EFTA-siden.

Noen sentrale elementer knyttet til kontakten med Europaparlamentet

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

En videre forutsetning er grunnleggende kjennskap til Europaparlamentets arbeidsmåte, rolle i beslutningsprosessen og ikke minst samspillet med Kommisjonen og Rådet. Her gjøres det rede for de mest sentrale elementene for å sikre best mulig effekt av arbeidet overfor Europaparlamentet. Det anbefales å lese dette i sammenheng med framstillingen i kapittel 7–9.

1. *Europaparlamentet er én av tre aktører i et samspill*

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

Det skjer imidlertid svært sjelden at Rådet enstemmig slutter seg til Europaparlamentets endringsforslag. En tommelfingerregel i lovgivningsaker er derfor å sondere med Kommisjonen og innhente dens synspunkter samtidig som man har kontakt med Europaparlamentet.

2. *Konkrete innspill med europeisk perspektiv*

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

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

Rapportøren (saksordfører) i fagkomiteene som behandler de ulike sakene, er sentrale kontaktpunkter. Deres assistenter har ofte god kjennskap til de sakene som behandles i de komiteene som «deres» europaparlamentsmedlem (MEP) er medlem av. De er som regel hjelpsomme med å skaffe til veie relevante dokumenter og opplysninger om saker til behandling. Ofte kan de også bidra med nyttige vurderinger av hvordan en sak vil utvikle seg i Europaparlamentet og hvilke posisjoner som eventuelt finnes.

Saksbehandlerne i Europaparlamentets generalsekretariatet (komitésekretariatene) har også informasjon om hvordan forslaget vil bli behandlet og hvilken tidsplan som er planlagt.

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

Kontakt med lokale og regionale myndigheter

Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner får anledning til å medvirke i utformingen av EØS-regelverk som de blir berørt av. I denne sammenheng er det viktig å ha 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 bidra til å fremme norske synspunkter overfor EU.

KS, alle fylkeskommunene samt flere større kommuner er representert i Brussel. Sammen med et bredt spekter av norske organisasjoner deltar regionale/lokale myndigheter også aktivt i europeiske paraplyorganisasjoner. Mange av disse organisasjonene spiller sentrale roller i utformingen av EUs politikk på relevante områder.

Kontakt med berørte parter og publikum i den forberedende fasen

Utredningsinstruksen understreker at grønnbøker, hvitbøker og meldinger fra Kommisjonen, samt andre viktige dokumenter om nye initiativer, som hovedregel bør sendes på høring. Videre skal berørte parter gis anledning til å komme med synspunkter på forslag fra Kommisjonen som berører sentrale norske interesser.

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

5.2.2 Deltakelse i EUs programmer

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

Vi deltar på områder som forskning og innovasjon, utdanning, ungdom, miljø, folkehelse, transport og likestilling. Det gir norsk ungdom, norske forskere, organisasjoner, institusjoner og myndigheter tilgang til metode- og kunnskapsutvikling som skjer innenfor rammen av EU. Norge har hittil vært gode til å utnytte de muligheter som har ligget i programsamarbeidet.

Deltakelse i programkomiteene

Programkomiteer bistår Kommisjonen med gjennomføring av EU-programmer. Programkomiteene har representanter fra hver medlemsstat, og EØS/EFTA-statene har også representanter på de områdene de deltar. I EØS-avtalen heter det at EFTA-statenes status i disse komiteene «skal fullt ut ta hensyn til tilskuddene» (art. 81b). Under ledelse av Kommisjonen foretar programkomiteene utarbeiding av arbeidsprogram og utvelgelse av prosjekter samt løpende evaluering og utvikling av programmet.

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

5.2.3 Kontakten med Stortinget

Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder EØS-avtalen, herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen og saker som gjelder tilgrensende avtaler med EU, skal foregå med Stortingets europautvalg.

Europautvalget består av utenriks- og forsvarskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til Parlamentarikerkomiteen for EØS. Det kan også besluttes at en eller flere andre komiteer skal delta ved bestemte konsultasjoner. Dokumenter som Stortinget får tilsendt fra Regjeringen, sendes også til vedkommende fagkomité, som kan avgi skriftlig uttalelse til Europautvalget om en sak som utvalget skal behandle.

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

Utenriksministeren gir redegjørelser om viktige EU/EØS-saker for Stortinget hvert halvår.

Redegjørelsen etterfølges av debatt. Utenriksministeren har ansvar for den løpende kontakten med Europautvalget, og samordner Regjeringens oversendelser til og dialog med utvalget. I tillegg deltar også andre statsråder for å redegjøre nærmere for saker under deres ansvarsområde.

6 Arbeidet med gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk i norsk forvaltning

Nedenfor gis det en beskrivelse av prosessen knyttet til gjennomføring EØS- og Schengen-regelverk i norsk forvaltning. Det vises til utredningsinstruksen for mer detaljerte retningslinjer for dette arbeidet. Se regjeringen.no.

6.1 Innlemmelse og gjennomføring av regelverk

Fra EU-regelverk til EØS-regelverk

Viktige elementer i prosessen med å innlemme nytt EU-regelverk i EØS-avtalen er å vurdere EØS-relevans, og å vurdere om det er behov for – og i så fall utarbeide – eventuelle tilpasningstekster som inngår i EØS-komiteens beslutning. EFTA-sekretariatet kan veilede departementene om enkeltsaker og om generell forståelse av EØS-avtalen. Departementene kan også konsultere Utenriksdepartementet. Et ønske om tilpasninger må vurderes opp mot ønsket om å effektivt sikre likt regelverk, både substansielt og tidsmessig, i hele EØS-området.

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

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

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

I tillegg til de to prosedyrene beskrevet over videreføres den allerede etablerte forenklete prosedyren (simplified procedure) som gjelder for enkelte saker på matområdet.

I tillegg til de felles prosedyrene gjøres det også en rekke vurderinger som ledd i norske internrettslige prosedyrer.

Vurdering av EØS-relevans

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

Vedtak om innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen

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

Gjennomføring i norsk rett

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

6.2 EØS- og Schengen-notater

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

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

EØS-notatene utgjør også regjeringens informasjon til Stortinget og øvrige interessenter om EU-regelverk som skal gjennomføres i norsk rett. Det er derfor viktig at notatene til enhver tid er oppdaterte.

6.3 Saker mellom Norge og ESA (traktatbruddssaker)

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

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

Åpningsbrev

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

Grunngitt uttalelse

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

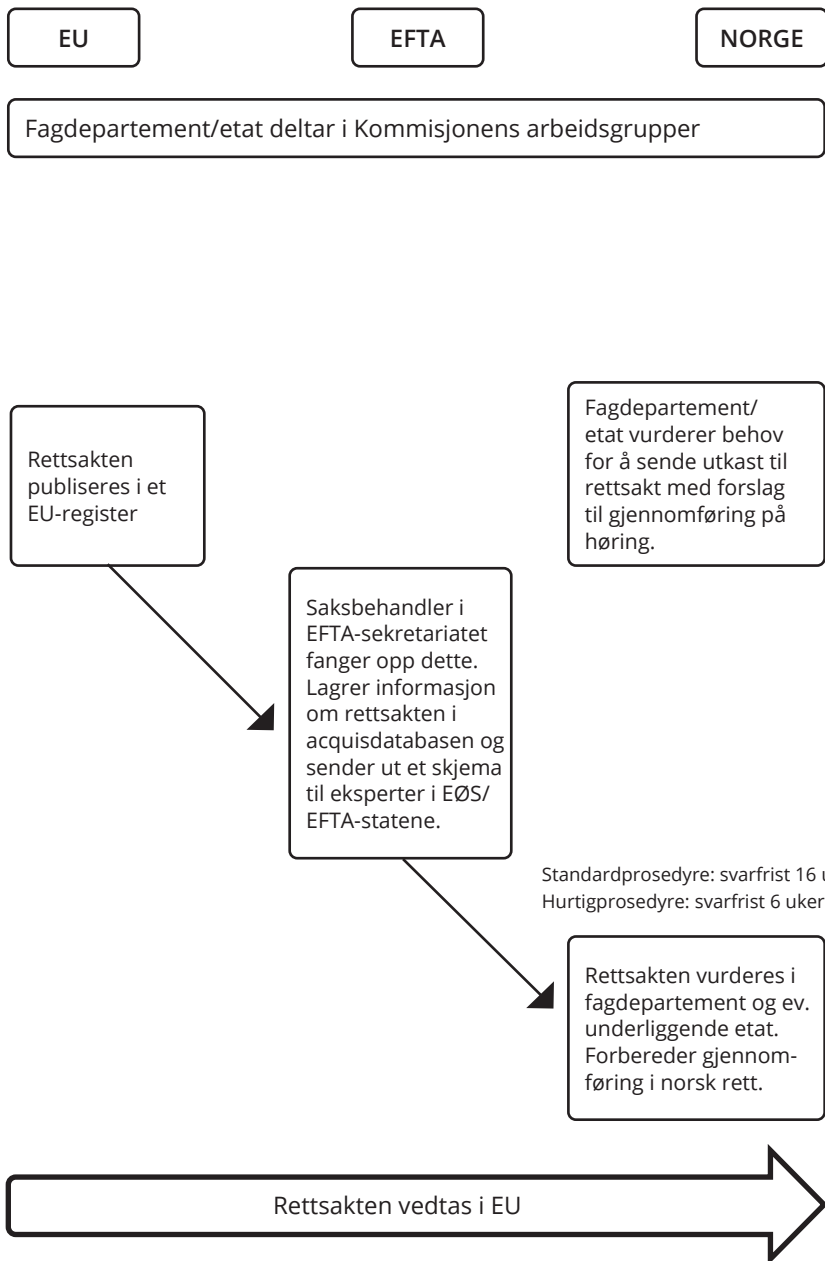
Sak for EFTA-domstolen

Dersom ESA bringer saken inn for EFTA-domstolen, utarbeider Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten innlegg i samarbeid med ansvarlig departement og eventuelt andre berørte departementer etter at EØS-rettslig utvalg har fastlagt hovedlinjene i innlegget. Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten oppnevnes som agenter (prosessfullmektiger) i saken.

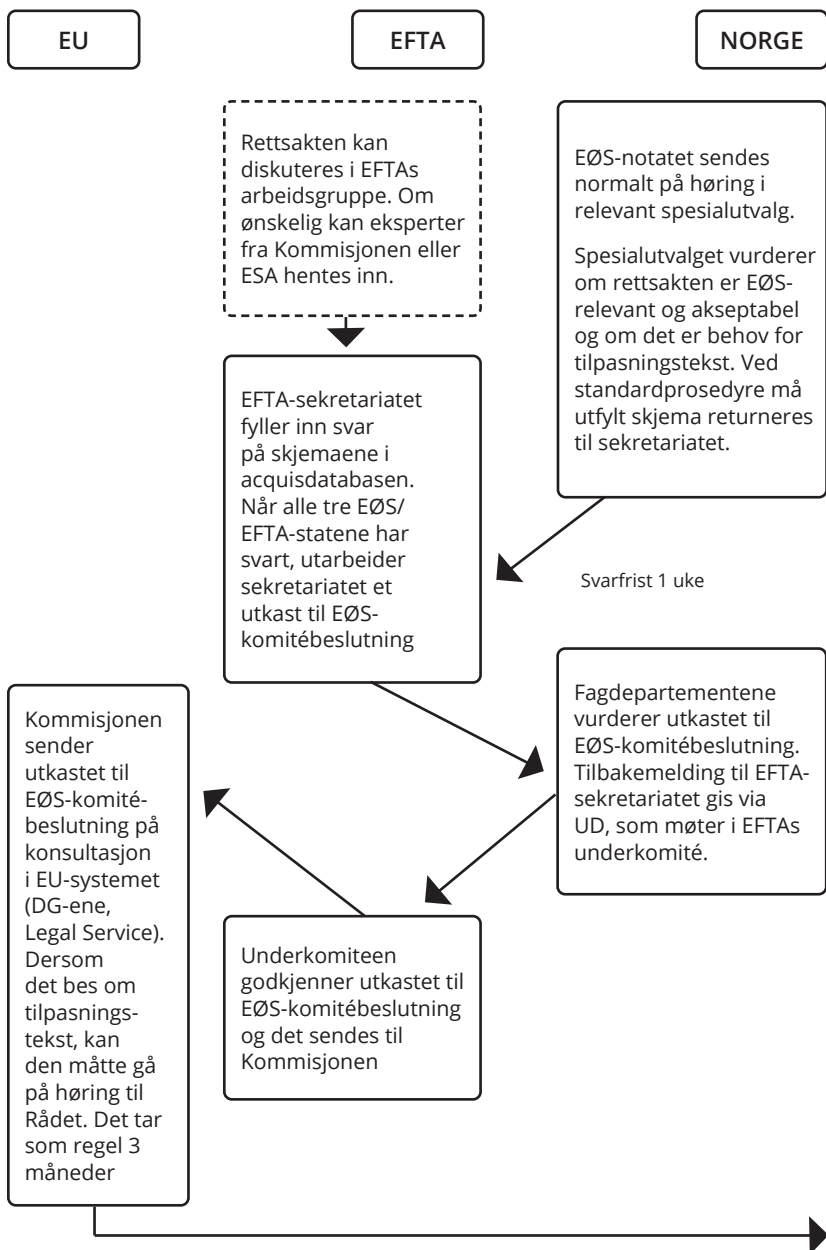
Særlig om regjeringsbehandling:

Det må vurderes om norsk holdning skal forelegges regjeringen i alle ovennevnte stadier av en traktatbruddsak. Se retningslinjene fra Statsministerens kontor om regjeringskonferanser.

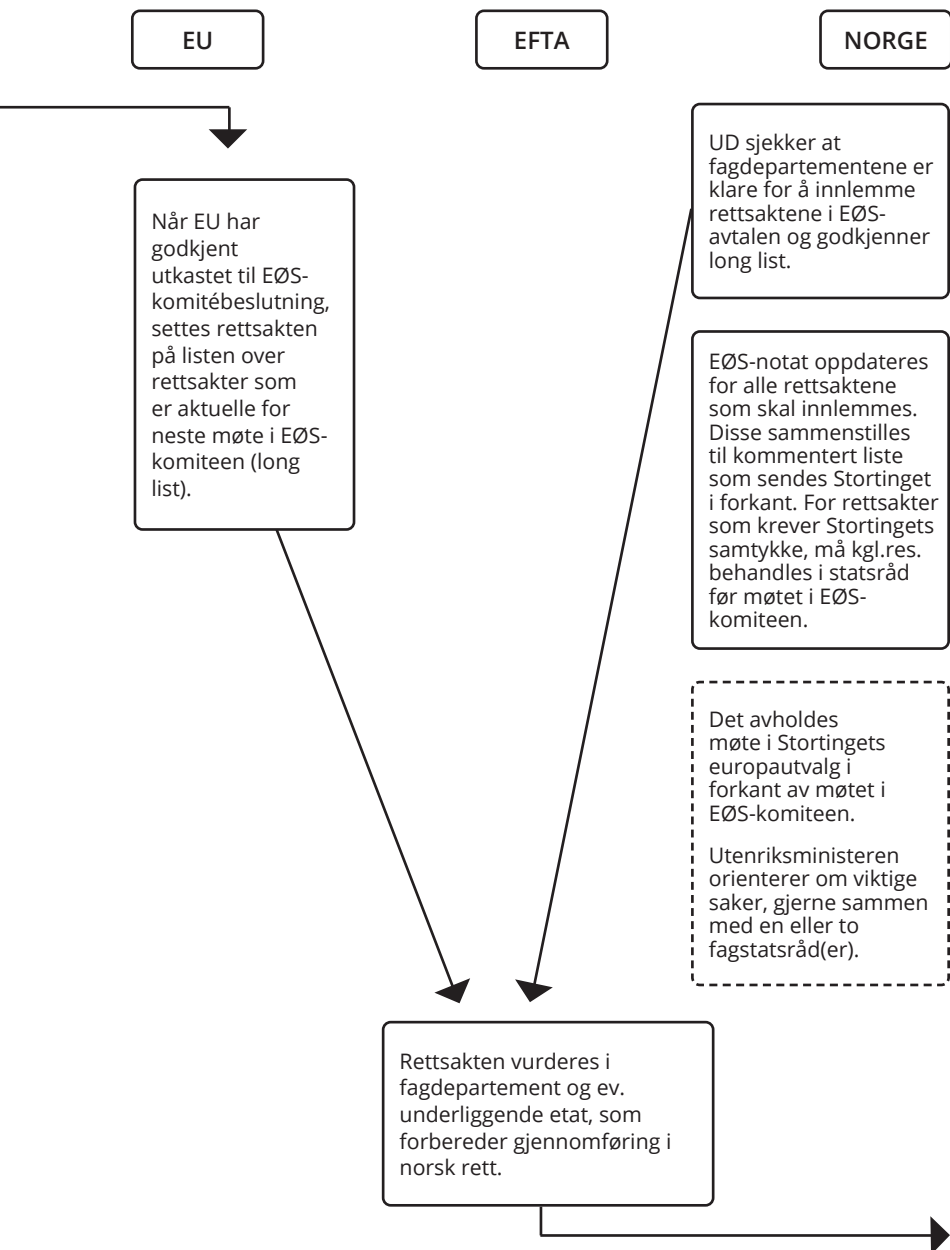
Fra EU-rettsakt til nasjonal rett – steg for steg



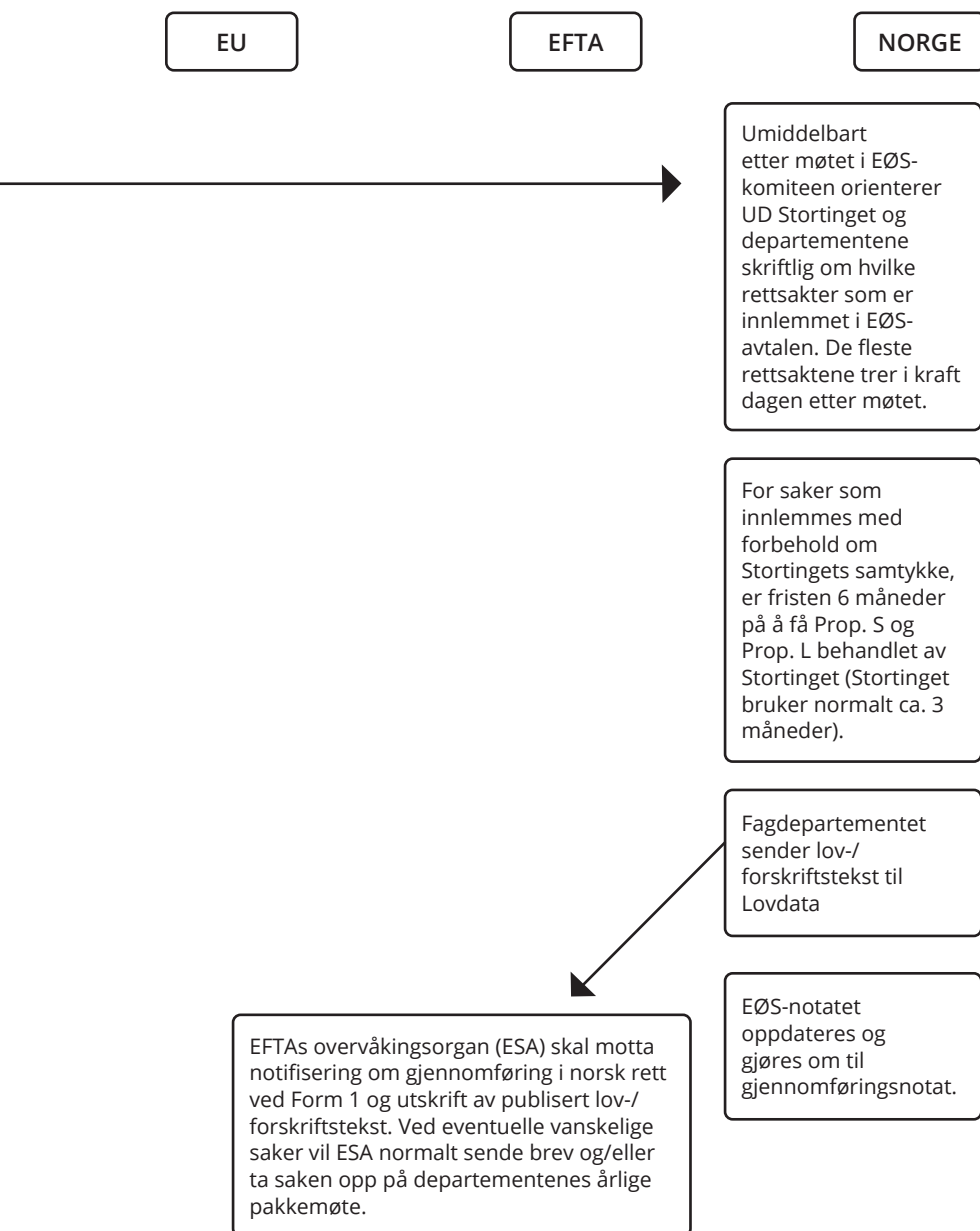
Fra EU-rettsakt til nasjonal rett – steg for steg



Fra EU-rettsakt til nasjonal rett – steg for steg



Fra EU-rettsakt til nasjonal rett – steg for steg



Foreleggelse i sivile saker der staten er part

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

Norske innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og i saker for EU-domstolen

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

6.4 Gjennomføring av Schengen-regelverk

6.4.1 Godtakelse av nye Schengen-rettsakter

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

Rådssekretariatet/eller Kommisjonen skal underrette EU-delegasjonen i Brussel når nye Schengen-rettsakter er vedtatt. EU-delegasjonen informerer berørte departementer i Norge, dvs. Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Det er fagansvarlig departement (i de aller fleste tilfeller er det Justis- og

beredskapsdepartementet) som har ansvar for å utrede alle sider ved saken, herunder om rettsakten eller tiltaket bør godtas, sakens viktighet, hvilke lov- eller forskriftsendringer det eventuelt er behov for, samt omfanget av eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser.

Med sikte på underretning til EU utarbeider fagansvarlig departement utkast til departementsvedtak eller kongelig resolusjon, og oversender så snart som mulig beslutningsgrunnlaget til UD, som fremmer det som traktatsak. Dersom en rettsakt eller et tiltak berører flere departementer, gjennomføres nødvendig høring av fagansvarlig departement.

Nye Schengen-relevante rettsakter eller tiltak som godtas av Norge, må oversettes til norsk. Dersom det er nødvendig med kongelig resolusjon, skal norsk oversettelse i utgangspunktet foreligge før denne fremmes. I alle fall skal rettsakten eller tiltaket oversettes før saken eventuelt forelegges Stortinget. Fagansvarlig departement har ansvaret for at de aktuelle rettsaktene oversettes 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 kongelig resolusjon og oversende dette til UD i god tid før fristen for underretning til EU.

Stortingsbehandling

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

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

Gjennomføring av Schengen-rettsakter i norsk rett

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

Ikrafttredelse

I utgangspunktet skal vedtatte Schengen-relevante rettsakter eller tiltak tre i kraft samtidig for EU og Norge. Etter tilknytningsavtalens artikkel 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 aktiv deltakelse i prosessen fra fagansvarlig departement.

6.4.2 Konsekvenser av manglende godtakelse

Dersom Norge ikke kan godta innholdet i en Schengen-relevant rettsakt, eller oversitter fristene som er beskrevet ovenfor, vil Fellesorganet innen nitti dager utrede ulike måter å videreføre avtalen på. I en slik situasjon vil Norge kunne bruke sin rett i samsvar med artikkel 3(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.

7 Den europeiske union, EU

Sammenlignet med andre internasjonale organisasjoner har Den europeiske union, EU, en rekke særtrekk. Det mest grunnleggende er at EU har lovgivningsmyndighet. Mens andre internasjonale organisasjoner vedtar konvensjoner og resolusjoner, vedtar EU felles lovgivning i form av direktiver og forordninger på en rekke områder.

EU har som eneste internasjonale organisasjon også et direkte valgt parlament med lovgivningsmyndighet. EU har videre et eksekutivorgan (Europakommisjonen) med vide fullmakter. Andre særtrekk er at EU har en felles valuta og sentralbank og en egen utenrikstjeneste.

7.1 EUs rettsgrunnlag

EU har utviklet seg gradvis, der hensynet til klare prinsipper tilpasses politiske kompromisser. Dette gjenspeiles også i rettsutviklingen i EU. Hvilken traktatfestet myndighet som finnes på ulike områder, har avgjørende betydning i et system hvor det kan være ulike syn på målsettinger og virkemidler.

I dette kapitlet gis en oversikt over EUs rettsgrunnlag. EUs institusjoner og beslutningsprosesser er tema for de to neste kapitlene.

EU-retten omfatter fire hovedrettskilder:

- Primærretten, det vil si de grunnleggende traktatene og internasjonale avtaler med tredjeland og internasjonale organisasjoner.
- Sekundærretten, det vil si det avledede regelverket, som deles inn i to hovedgrupper: rettslig bindende og ikke-bindende instrumenter. Forordninger (regulations), direktiver (directives) og beslutninger (decisions) er rettslig bindende rettsakter, mens rekommandasjoner (recommendations) og uttalelser (opinions) er såkalt ikke-bindende instrumenter.

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

7.2 EUs traktater

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

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

Maastrichttraktaten (1993) innførte *traktaten om Den europeiske union* (TEU). Maastrichttraktaten inneholdt også en omfattende revisjon av traktaten om Det europeiske økonomiske fellesskap som også endret navn til *traktaten om Det europeiske fellesskap* (EF-traktaten).

Adgangen til bruk av flertallsavgjørelser i Rådet ble ytterligere utvidet, og Europaparlamentet ble gitt lovgivende myndighet gjennom innføring av medbestemmelsesprosedyren – i dag den alminnelige lovgivningsprosedyren.

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

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

Amsterdamtraktaten (1999). Bruk av flertallsavgjørelser i Rådet ble igjen utvidet, sammen med en ytterligere styrking av Europaparlamentets myndighet. Asyl- og migrasjonspolitikken ble flyttet til det overnasjonale samarbeidet etter en overgangsperiode på fem år. Schengen-samarbeidet ble videre formelt en del av EUs justis- og innenrikspolitikk.

Nicetraktaten (2003) innebar en ny stemmevektfordeling i Rådet og en ytterligere utvidelse av området for flertallsavgjørelser. Kommisjonens 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.

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

Lisboatraktaten

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

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

7.2.1 Gjeldende traktatgrunnlag i EU

EUs traktatgrunnlag består i dag av to traktater:

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

Viktige endringer fra tidligere:

Hele justis- og innenrikssamarbeidet ble innlemmet i det overnasjonale samarbeidet, med noen spesialordninger for saker av særlig sensitiv nasjonal karakter. EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er fortsatt i hovedsak et mellomstatlig samarbeid, dog med en styrket koordinerende rolle for høyrepresentanten og EUs utenriktstjeneste.

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

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

En rekke institusjonelle endringer, herunder en fast president for Det europeiske råd og en høyrepresentant for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Høyrepresentanten er både visepresident i Kommisjonen og leder for Rådet når det diskuterer utenriks- og forsvarspolitiske spørsmål. Det er også en egen utenriksstjeneste på EU-nivå (EEAS) under høyrepresentantens myndighet.

Lisboatraktaten forenklet stemmereglene i Rådet, antallet kommisjonsmedlemmer ble færre og det ble gjort endringer i antall og fordeling av representanter til Europaparlamentet.

Fortsatt to traktater – men ett felles rettssystem. EU opererte tidligere med to distinkte rettssystemer – ett for Den europeiske union (EU) og ett for Det europeiske fellesskap (EF). Dette er erstattet med ett felles rettssystem (Den europeiske union) som gjelder for begge traktatene. Referanser til Det europeiske fellesskap ble erstattet med Den europeiske union. EF-domstolen skiftet navn til EU-domstolen og EF-retten ble EU-retten. EUs sekundærlovgivning (direktiver og forordninger mv.), som er vedtatt etter 1. desember 2009, har betegnelsen EU-rettsakter, mens de som er vedtatt tidligere, heter EF-rettsakter.

Prosedyrer for endring av EUs traktater, art. 48 TEU

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

Ordinær endringsbehandling er standardprosedyren for mer grunnleggende endringer av traktatene. *Forenklet endringsbehandling* gjør det mulig for Det europeiske råd å treffe vedtak ved enstemmighet om endringer på de ulike politikkområdene som er hjemlet i TEUV. Forenklet endringsbehandling kan ikke brukes for tildeling av ny kompetanse til Unionen.

Generell overgangsklausul («passerelle»)

Artikkel 48 TEU inneholder også en overgangsklausul som gjør det mulig for Det europeiske råd ved enstemmighet å gi Rådet mulighet til å ta i bruk kvalifisert flertall på områder hvor enstemmighet ellers er nødvendig.

Tiltredelsestraktater for nye medlemsstater, art. 49 TEU

Tiltredelsestraktater faller utenom rammen av både ordinær og forenklet endringsbehandling. Selv om tiltredelsestraktater for nye medlemsstater endrer og supplerer EUs traktater, er det tilstrekkelig at medlemskapsforhandlinger avsluttes med en regjeringskonferanse som utarbeider en tiltredelsestraktat. Påfølgende ratifisering følger nasjonale konstitusjonelle prosedyrer.

Utmelding av EU, art. 50 TEU

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

7.2.2 EUs kompetansekategorier og områder

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

Enekompetanse

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

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

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

Delt kompetanse

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

EU har delt kompetanse med medlemsstatene på følgende hovedområder:

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

Områder hvor EU er tildelt myndighet i mer begrenset grad

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

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

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

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

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er hjemlet i traktaten om Den europeiske union. I henhold til denne har Unionen kompetanse til å definere og gjennomføre en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, herunder gradvis utforming av en felles forsvarspolitik.

7.3 Det avledede regelverk (EUs rettsakter)

Traktaten om Den europeiske unions virkemåte artikkel 288 definerer en rekke instrumenter for gjennomføring av vedtak. Disse spenner fra lovgivning med direkte virkning i medlemsstatene, til instrumenter av mer mellomstatlig og mindre forpliktende karakter.

Basisrettsakter

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

Forordninger (regulations) er bindende i alle deler og har direkte virkning i alle medlemsstater. Forordninger anvendes på områder der det er særlig viktig at regelverket praktiseres så likt som mulig. Sentrale eksempler er EUs omfattende lovgivning innen mattrygghet og EUs kjemikalielovgivning.

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

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

Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter

Delegerte rettsakter (delegated acts), art. 290 TEUV, og *gjennomføringsrettsakter* (implementing acts), art. 291 TEUV, vedtas av Kommisjonen på delegert myndighet fra Europaparlamentet og Rådet (behandlet nærmere i kapittel 8).

Direktiver og forordninger som er rettet mot alle medlemsstater samt beslutninger hvor det ikke framgår hvem de er rettet mot, offentliggjøres i EU-tidende, L-serien. Kommisjonen og EU-domstolen treffer et stort antall beslutninger rettet mot individer, foretak og enkeltmedlemsstater. Disse offentliggjøres ikke i EU-tidende, men meddeles de berørte partene direkte.

Ikke-bindende instrumenter

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

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

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

Ikke-bindende EU-instrumenter og EØS-avtalen

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

8 EUs institusjoner og øvrige organer

8.1 Institusjonene

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

Institusjonene er:

- Det europeiske råd (stats- og regjeringssjefer)
- Rådet for den europeiske union (oftest omtalt bare som «Rådet»)
- Europaparlamentet
- Europakommisjonen (Kommisjonen)
- Domstolen for den europeiske union
- Revisjonsretten
- Den europeiske sentralbank

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

8.1.1 Europakommisjonen

Europakommisjonen har som oppgave å representere de overordnede interessene til Den europeiske union. Kommisjonen har enerett til å fremme forslag til EU-lovgivning. Den skal også påse at EU-lovgivning gjennomføres korrekt og at traktatbestemmelsene overholdes i medlemsstatene. Denne myndigheten er underlagt EU-domstolens kontroll. Kommisjonens myndighet er nedfelt i art. 17 TEU.

Kollegiet (College of Commissioners)

Kollegiet av kommissærer har det politiske ansvaret og utgjør den egentlige Kommisjonen. Her utformes politiske retningslinjer for arbeidet, og her vedtas forslag før de behandles av Europaparlamentet og Rådet. Kommisjonen arbeider under kommisjonspresidentens politiske ledelse. Beslutninger tas ved alminnelig flertall, men hele kollegiet som sådan er ansvarlig for Kommisjonens vedtak. Kommisjonen sitter i en periode på fem år.

Hver medlemsstat foreslår et medlem av Kommisjonen. Kommisjonens medlemmer velges på bakgrunn av sin generelle kompetanse, sitt europeiske engasjement og sin uavhengighet. De skal verken søke eller ta instruksjoner fra nasjonale regjeringer eller andre institusjoner, organer eller organisasjoner. Kommisjonen består av 27 medlemmer.

Kommisjonens president

Valget av kommisjonspresident skjer på grunnlag av resultatet ved europaparlamentsvalget. Det europeiske råd skal med kvalifisert flertall foreslå en kandidat til kommisjonspresident. Denne skal så velges av Europaparlamentet av et flertall av medlemmene. Dersom kandidaten ikke får flertall i Europaparlamentet, skal Det europeiske råd i løpet av en måned foreslå en ny kandidat.

Kommisjonens øvrige medlemmer

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

Presidenten utnevner *visepresident*er blant Kommisjonens medlemmer, med unntak for høyrepresentanten for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk – som også er en av visepresidentene i Kommisjonen.

Presidenten kan omfordele porteføljer og avsette enkeltkommissærer. Et medlem av Kommisjonen skal fratre dersom presidenten anmoder om det. Høyrepresentanten skal fratre i henhold til en særlig prosedyre nedfelt i art.18 TEU dersom presidenten anmoder om det.

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

Kabinettene

Hver kommissær velger sitt eget politiske sekretariat, såkalt kabinett. Kabinettene ligner på systemet med statssekretærer og politiske rådgivere i norske departementer. For å sikre at nasjonale interesser ikke blir dominerende i kabinettene, skal det være minst tre nasjonaliteter representert. Videre skal nestlederen av kabinettet være fra en annen medlemsstat enn kommissæren.

Kommisjonens tjenester (*Commission Services*)

Generaldirektoratene og andre tjenester

Generaldirektoratene (DG-ene) utgjør Kommisjonens administrative nivå, men omtales ofte bare som Kommisjonen. Hvert generaldirektorat ledes av en generaldirektør som kan sammenlignes med en norsk departementsråd.

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

Kommisjonens ulike roller

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

Forberedende organ

Kommisjonen har enerett (*initiativretten*) til å fremme lovgivningsforslag overfor Europaparlamentet og Rådet. Kommisjonens forslag utformes i lys av politiske impulser fra Det europeiske råd, Europaparlamentet og Rådet, enkeltmedlemsstater og i et samspill med ulike interessegrupper. Innspillene samordnes av Kommisjonen i en prosess der arbeidet med å søke kompromisser og ivareta ulike interesser er viktig.

Kontrollerende organ («vokter av EUs traktater»)

Kommisjonen har et traktatfestet ansvar for å påse at EUs regelverk og traktatbestemmelser etterleves i medlemsstatene. Dersom Kommisjonen oppdager at myndighetene eller virksomheter i medlemsstatene ikke overholder EUs regelverk, kan Kommisjonen vedta sanksjoner og i siste instans reise sak for EU-domstolen. Kommisjonen har også et viktig ansvar for å bekjempe misbruk av EUs budsjettmidler.

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

Representerer EU utad – i samarbeid med høyrepresentanten / EUs utenriktjeneste. Mens høyrepresentanten har ansvaret for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, har Kommisjonen ansvaret for alle saksområder med tredjeland og internasjonale organisasjoner som berører områder der EU har lovgivningskompetanse, som for eksempel den felles handelspolitikken.

Kommisjonen har også en rekke forvaltningsoppgaver, herunder ansvar for EUs budsjett.

Kommisjonens arbeidsform

Kommisjonens president skal påse at Kommisjonen arbeider på en effektiv, konsistent og helhetlig måte. Når en ny Kommisjon tiltrer, fastsetter den *strategiske femårsmål* for mandatperioden. Disse målene danner så grunnlaget for den årlige strategiske planleggingen. De enkelte generaldirektoratene har ansvar for å omsette kollegiets

strategiske retningslinjer til mer konkrete forslag på sine områder. Dette arbeidet koordineres av generalsekretariatet, som rapporterer direkte til Kommisjonenens president. Neste stadium er utforming av *den årlige politiske strategien*, som inneholder prioriteringer for neste år og retningslinjer for tildeling av personell og budsjettressurser. Den danner igjen grunnlaget for budsjettforslag og Kommisjonenens årlige *arbeidsprogram*.

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

Beslutningstaking i Kommisjonen

Det er ulike måter å ta beslutninger på i Kommisjonen:

- På møter – Disse holdes vanligvis ukentlig. Alle medlemmer av Kommisjonen kan be om en avstemning over et gitt tema.
- Skriftlig prosedyre – Et skriftlig forslag presenteres for hver kommissær, som deretter gir tilbakemelding (ved uenighet eller forslag til tillegg) innen en gitt tidsfrist. Et medlem av Kommisjonen kan kreve en diskusjon rundt forslaget dersom vedkommende finner dette viktig. Kommisjonen vedtar forslaget, dersom det ikke kommer innsigelser eller endringsforslag innen den gitte tidsfristen.
- Fullmakt – Under forutsetning av at prinsippet om «det kollektive ansvar» blir respektert, kan Kommisjonen gi en av kommissærene fullmakt til å ta en avgjørelse i en sak. I visse tilfeller kan denne fullmakten gis videre til et generaldirektorat eller en såkalt «Head of Service».
- Delegering av myndighet – Kommisjonen (kollegiet) kan delegere myndighet til et generaldirektorat eller en «Head of Service». Disse handler i så fall på Kommisjonenens vegne.

8.1.2 Det europeiske råd (European Council)

Fra å ha oppstått som et uformelt samlingspunkt for stats- og regjeringssjefene i EU på 1970-tallet har Det europeiske råd (European Council) utviklet seg til å bli EUs øverste politiske organ. Med Enhetsakten av 1987 ble Det europeiske råd gitt formell status som EU-institusjon, noe som ble ytterligere styrket gjennom Lisboa-traktaten.

I henhold til art. 15 TEU skal Det europeiske råd gi EU den nødvendige framdrift og definere overordnede politiske mål og prioriteringer. Det skal ikke ha lovgivende funksjoner. Det europeiske råd består av EUs stats- og regjeringssjefer samt en fast president og Kommisjonens president. Høyrepresentanten/visepresident deltar også i Det europeiske råds arbeid.

Det europeiske råds faste president (rådspresidenten)

Det europeiske råd har en fast president som velges ved kvalifisert flertall for en periode på to og et halvt år, med mulighet for gjenvalg en gang. Rådspresidenten representerer EU på de områder som hører inn under den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, uten at det berører den myndighet som tilligger høyrepresentanten.

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

Det europeiske råd (European Council):

- Trekker opp politiske mål og hovedlinjer for EU
- Består av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer, en fast president og Kommisjonens president
- Bistår av Rådet for generelle saker og ett medlem av Kommisjonen
- Møter to ganger hvert halvår under ledelse av presidenten. Ved behov kan presidenten innkalle til ekstraordinære møter

- Vedtak om prosedyrespørsmål og dagsorden for møtene vedtas med simpelt flertall
- Beslutninger treffes ved konsensus med følgende unntak:
 - Kvalifisert flertall brukes for fastsettelse av listen over andre rådssammensetninger enn Rådet for generelle saker og Rådet for utenrikssaker
 - Kvalifisert flertall anvendes også for vedtak om rådsformannskapets sammensetning, med unntak for utenrikssaker, i overensstemmelse med art. 15 TEU

8.1.3 Rådet for den europeiske union (Council of the European Union)

Mens Det europeiske råd definerer overordnede politiske mål for EU, er den lovgivende myndighet derimot delt mellom Rådet for den europeiske union (Rådet) og Europaparlamentet. Rådets myndighet er fastlagt i art. 16 TEU.

Rådet representerer medlemsstatenes regjeringer og er sammensatt av ulike fagministre avhengig av hvilke saker som skal behandles. Rådet fatter, sammen med Europaparlamentet, vedtak om EUs lovgivning. Rådet treffer alene beslutninger innen Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Det fastsetter alene de obligatoriske bidragene til EUs budsjett, men treffer sammen med Europaparlamentet beslutninger om budsjettets utgifter.

Vedtaksprosedyrene i Rådet

Rådet fatter vedtak med kvalifisert flertall med mindre annet er bestemt i traktatene. Enstemmighet kreves på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området og i tillegg ved fastsettelse av budsjettets størrelse. Ved bruk av kvalifisert flertall er medlemsstatenes stemmetall veid med utgangspunkt i befolkningsstørrelsen, men likevel slik at de små statene har langt flere stemmer enn deres folketall skulle tilsi. Simpelt flertall brukes først og fremst i prosedyrespørsmål. Kvalifisert flertall defineres som minst 55 prosent av medlemsstatene, og minst 15 medlemsstater, som utgjør minst 65 prosent av den samlede befolkningen i EU. Et blokkerende

mindretall må bestå av minst fire medlemsstater. Øvrige bestemmelser knyttet til bruk av kvalifisert flertall i Rådet er hjemlet i art. 238 TEUV.

Det er viktig å merke seg at det som oftest ikke kommer til formell avstemning i Rådet, men at man forsøker å forhandle fram omforente løsninger. Vissheten om at det er mulig å treffe flertallsvedtak i formelle avstemninger, er 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 støtter, og likeledes søke å få til et kvalifisert flertall i forslag man støtter, står sentralt i medlemsstatenes arbeid i Rådet.

Rådets samlinger er delt i to deler, en for behandling av lovforslag og en for andre spørsmål. Rådets samlinger er offentlige når det forhandler og stemmer over lovforslag. Rådet møter i forskjellig sammensetninger (Council configurations) for ett eller flere politikkområder.

Sammensetningen varierer med saksområde. Det er imidlertid Rådet som sådan som fatter vedtak. To av Rådets sammensetninger er nedfelt i traktatene, Rådet for *utenrikssaker* og Rådet for *generelle saker*. Øvrige rådssammensetninger kan endres av Det europeiske råd ved kvalifisert flertall.

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

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

Høyrepresentanten for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk

Høyrepresentanten leder Rådet når det behandler utenrikssaker, og har ansvar for gjennomføring av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i henhold til mandat fra Rådet. Høyrepresentanten utpekes i henhold til art. 18 TEU, av Det europeiske råd med kvalifisert flertall etter samtykke fra Kommisjonens president. Høyrepresentanten kan avsettes ved

samme prosedyre. Høyrepresentanten er også en av visepresidentene i Kommisjonen, med særlig ansvar for utenrikssaker. Høyrepresentanten er øverst ansvarlig for EUs utenrikstjeneste.

Rådets arbeidsform

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

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

COREPER – De faste representanters komité

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

Arbeidsgrupper

Rådets arbeidsgrupper forbereder saker for COREPER og FAC og GAC. Arbeidsgruppene består av medlemsstatenes faste representanter supplert med tjenestemenn fra hovedstedene. For Norge, som ikke har tilgang til møtene i Rådet (med unntak av møtene i Schengen-fellesorganet), er det verdt å merke seg at deltakerne ofte er de samme

som deltar i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen. Det er derfor viktig å knytte kontakter med tjenestemenn fra medlemsstatene som deltar i behandlingen av saker i Rådet.

Rådsformannskapet

Formannskapet for de ulike rådssammensetningene, med unntak for utenrikssaker, roterer mellom medlemsstatene hvert halvår. Ved innledningen til hvert formannskap legges det fram et seksmåneders arbeidsprogram. Formannskapslandet har slik en viktig mulighet til å sette saker på dagsorden. Formannskapet assistert av Rådssekretariatet leder alle rådsmøter.

Den såkalte troikaen er et uformelt samarbeid mellom inneværende og neste formannskap, rådspresidenten og Kommisjonen. Det utarbeides også et felles 18-måneders program for «trioformannskapslandene» (formannskapslandet og de to påfølgende formannskapsland).

Rådets generalsekretariat

Rådet består av et generalsekretariat (Rådssekretariatet).

Rådssekretariatet bistår med å forberede møtene i Det europeiske råd, Rådet, COREPER og arbeidsgruppene. Det gir også administrativ bistand til formannskapet og rådspresidenten. Dette omfatter faglig og juridisk rådgivning, tolking på møter og oversetting av møtedokumenter og rapporter. Rådssekretariatet yter videre faglig og juridisk bistand til Rådet og arbeidsgruppene, herunder bistand til utarbeiding av kompromissforslag. Rådssekretariatet administrerer også Rådets budsjett.

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

- **Det europeiske råd** (European Council) er EUs øverste politiske organ og utformer EUs overordnede politiske mål og retningslinjer. Det europeiske råd består av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer, i tillegg til en fast president og Kommisjonens president.
- **Rådet for den europeiske union** (Council of the European Union) er sammen med Europaparlamentet EUs lovgivende og bevilgende organ. Rådet representerer medlemsstatene og er sammensatt av regjeringsmedlemmer (fagministre) etter hvilke saker som behandles. I tillegg har Rådet en høyrepresentant som representerer Rådet i utenrikssaker. Vedkommende er også visepresident i Kommisjonen og øverste ansvarlige for EUs utenrikstjeneste.
- **Europarådet** (Council of Europe) er ikke et EU-organ. Europarådet er en mellomstatlig organisasjon som består av 46 stater i Europa. Norge har vært medlem av Europarådet siden opprettelsen i 1948.

8.1.4 Europaparlamentet

Europaparlamentet (EP) utgjør sammen med Rådet EUs lovgivende organer. Europaparlamentets myndighet er fastlagt i art. 14 TEU. Mens Rådet representerer medlemsstatene, representerer Europaparlamentet EUs borgere gjennom direkte valg.

Opprinnelig tilla Romatraktaten Europaparlamentet bare en konsultativ rolle. Delegatene til Europaparlamentet var heller ikke direkte valgt, men utpekt (delegert) fra de nasjonale parlamentene i medlemsstatene. Direkte valg til Europaparlamentet ble innført i 1979. Europaparlamentet ble først et lovgivende organ ved Maastrichttraktaten i 1993, i første omgang for indre markedslovgivning. Siden har denne myndigheten blitt utvidet gradvis til nye områder. I dag er Europaparlamentet med noen få unntak sidestilt med Rådet på alle områder der EU har lovgivningsmyndighet. Europaparlamentet skal også gi sitt samtykke til opptak av nye medlemsstater, og til mange av de internasjonale avtalene som EU inngår.

Europaparlamentets øvrige funksjoner

Budsjett

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

Generelle parlamentariske kontrollfunksjoner

Europaparlamentet fører løpende budsjettkontroll og kan nedsette midlertidige undersøkelsesutvalg. Det oppnevner også et eget ombud som skal motta og undersøke klager fra personer eller foretak i medlemsstatene over feil og forsømmelser i forbindelse med gjennomføring av EU-retten. Ombudet utnevnes etter hvert Europaparlamentsvalg for en periode på fem år.

Europaparlamentet skal velge Kommisjonens president på bakgrunn av forslag fra Det europeiske råd (art. 17 TEU). De andre medlemmene av Kommisjonen skal godkjennes, men velges ikke av Europaparlamentet. Europaparlamentet kan formelt kun blokkere innsettingen av Kommisjonen som sådan, ikke stoppe utnevnelsen av én enkelt kommissær. I praksis har dette imidlertid likevel skjedd ved flere anledninger, ved at kandidater til kommissær har trukket seg på grunn av motstand/kritikk fra Europaparlamentet.

Europaparlamentet har mulighet til underveis i en periode å avsette Kommisjonen, jf. art. 234 TEUV. Det kreves et mistillitsvotum med to tredjedeler av de avgitte stemmene, samt et flertall av medlemmene.

Områder hvor Europaparlamentet har en mer begrenset rolle

Europaparlamentets rolle er mer begrenset innen de mellomstatlige delene av EU-samarbeidet. Dette gjelder områder som utenriks- og sikkerhetspolitikk, utdanning, kultur, helse, forskning og

innovasjon, økonomisk politikk og industripolitikk. På de mellomstatlige samarbeidsområdene er resolusjoner et viktig redskap for Europaparlamentet. Selv om resolusjoner kun uttrykker Europaparlamentets holdning i et gitt spørsmål, kan de likevel få stor betydning for den politiske dagsorden i EU.

Endring av EUs traktater

EUs traktater er basert på prinsippet om tildeling av myndighet fra medlemsstatene til felles institusjoner. Derfor er det også bare medlemsstatene som kan vedta traktatendringer. Europaparlamentet er imidlertid gitt myndighet til å foreslå og godkjenne traktatreformer og har slik en viktig mulighet til å påvirke.

Lokalisering av Europaparlamentets virksomhet

Europaparlamentet har sitt hovedsete i Strasbourg, men et flertall av dets medlemmer har ved jevnlige undersøkelser uttrykt at de ønsker å samle all virksomhet i Brussel, hvor store deler av møtevirksomheten finner sted. Gitt at den geografiske plasseringen av EUs institusjoner er nedfelt i traktatene, er det kun medlemsstatene, og da ved enstemmighet, som kan treffe et vedtak om å flytte Europaparlamentets hovedsete til Brussel.

Organisering og arbeidsform

Europaparlamentets medlemmer

Europaparlamentet består av 720 representanter samt dets president. Representantene velges ved direkte valg i medlemsstatene for en periode på fem år. Europaparlamentets representanter er fordelt mellom medlemsstatene på grunnlag av folketallet, men likevel slik at små stater har en forholdsmessig større representasjon enn de store. Det er en minstetærskel på seks representanter per medlemsstat, og ingen medlemsstat kan ha mer enn 96 plasser. Det europeiske råd vedtar med enstemmighet, på Europaparlamentets initiativ og med dets godkjenning, en avgjørelse om Europaparlamentets sammensetning i tråd med ovennevnte prinsipper.

De politiske gruppene

Europaparlamentarikerne stiller til valg på nasjonale partilister, men er organisert i politiske grupper på tvers av medlemsstatene. For å opprette en slik gruppe trengs det minst 25 representanter som må representere minst syv medlemsstater. Sammensetning av de politiske gruppene kan endres i løpet av en mandatperiode.

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

Plenumsforsamlingen

Plenumsforsamlingen er Europaparlamentets øverste organ og består av samtlige 721 medlemmer. Det avholdes årlig tolv plenums-sesjoner av fire dagers varighet i Strasbourg som er Europaparlamentets offisielle hovedsete. Utover det avholdes det fem-seks såkalte mini-plenums-sesjoner i Brussel av to dagers varighet.

Europaparlamentets komiteer

Det finnes 20 faste fagkomiteer. Europaparlamentet kan til enhver tid nedsette midlertidige komiteer for en periode på inntil tolv måneder. Funksjonstiden kan eventuelt forlenges dersom Europaparlamentet bestemmer det.

Komiteene utarbeider alle innstillinger som legges fram i plenum. Det er på komiténivå at de fleste forhandlinger finner sted og de fleste kompromisser inngås. Komiteene avholder som regel ett til to møter per måned av en til tre dagers varighet. Disse møtene finner sted i Brussel. Utover dette holdes det kortere komitémøter i marginen av plenums-sesjonene i Strasbourg.

8.1.5 EU-domstolen

Domstolen for den europeiske union (Court of Justice of the European Union), EU-domstolen, ble opprettet ved traktaten om Det europeiske kull- og stålfelleskapet i 1954. Domstolens myndighet er nedfelt i

art. 19 TEU. Etter at Lisboatraktaten trådte i kraft omfatter EU-domstolen, Retten (General Court) og et antall særdomstoler (Specialised Courts). EU-domstolen skal sikre at traktatenes bestemmelser og sekundærlovgivningen blir fortolket, gjennomført og anvendt på en enhetlig måte. EU-domstolen har myndighet til å treffe avgjørelser i saker mellom medlemsstater, EUs organer, foretak og enkeltpersoner. Medlemsstatene plikter å stille til rådighet nødvendig adgang til domstolsprøving for å sikre en effektiv adgang til rettsbeskyttelse på de områder som omfattes av EU-retten.

EU-domstolen består av én dommer fra hver medlemsstat. Den bistås av generaladvokater. Retten består av minst en dommer fra hver medlemsstat. Personer hvis uavhengighet er uomtvistelig og som oppfyller betingelsene nedfelt i art. 253–254 TEUV, velges til dommere og generaladvokater i EU-domstolen og til dommere i Retten. De velges av medlemsstatenes regjeringer ved felles overenskomst for et tidsrom på seks år. Avgående dommere og generaladvokater kan utnevnes på nytt.

Retten

Retten har myndighet til å dømme i alle saker som anlegges mot EU-organene 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). Retten behandler også ofte søksmål fra medlemsstatene mot Kommisjonen eller Rådet, for eksempel vedrørende praktiseringen av EUs regler på statsstøtteområdet. Retten avgjør saker som kan ankes inn for EU-domstolen innenfor en frist på to måneder. Retten skal bestå av minst en dommer fra hver medlemsstat.

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

EU-domstolens viktigste oppgaver er:

- Prejudisielle saker
- Traktatbruddssøksmål
- Ugyldighetssøksmål
- Passivitetssøksmål

Traktatbruddssøksmål

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

Ugyldighetssøksmål

Hvis en medlemsstat, Rådet samlet, Kommisjonen eller Europaparlamentet mener at en rettsakt er i strid med traktatene, kan det reises ugyldighetssøksmål for EU-domstolen. Ugyldighetssøksmål kan på visse vilkår også reises av private rettssubjekter som har blitt berørt direkte av en rettsakt vedtatt av EUs institusjoner.

Passivitetssøksmål

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

Prejudisielle avgjørelser

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

alle medlemsstatene. Prejudisielle foreleggelse utgjør størstedelen av sakene som behandles i EU-domstolen.

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

8.1.6 Revisjonsretten

Revisjonsretten (European Court of Auditors) ble opprettet i 1975, og har sete i Luxembourg. Revisjonsrettens funksjon er nedfelt i art. 285–287 TEUV. Revisjonsretten har ett medlem fra hver medlemsstat og utnevnes av Rådet for en periode på seks år med mulighet for gjenvalg. Revisjonsretten kontrollerer at EUs midler brukes lovlig og i samsvar med fastsatte formål. Revisjonsretten har rett til å revidere enhver person eller organisasjon som er tildelt EU-midler.

8.1.7 Den europeiske sentralbank

Det europeiske systemet av sentralbanker (ESSB) består av Den europeiske sentralbank (ESB) og de nasjonale sentralbankene i alle 27 medlemsstater. ESSB og ESB ble etablert i 1998. ESB og de 19 nasjonale sentralbankene i euroområdet blir kalt Eurosystemet. ESSB og ESB ble vedtatt innført ved Maastrichttraktaten, og deres kompetanse er hjemlet i art. 127–133 TEUV. ESSBs hovedoppgave er å sikre prisstabilitet og å utforme og gjennomføre EUs monetære politikk. Med forbehold om målet om prisstabilitet skal ESSB støtte den alminnelige økonomiske politikken i EU i samsvar med de mål og prinsipper som er nedfelt i traktatene. Den europeiske sentralbanken holder til i Frankfurt.

8.2 Øvrige organer og tjenester

8.2.1 EUs utenriktjeneste (EEAS)

Med Lisboa-traktaten etablerte EU en egen utenriktjeneste (European External Action Service, EEAS). EEAS har et særskilt ansvar for å bistå høyrepresentanten på FUSP-området. EEAS ledes av en generalsekretær underlagt høyrepresentantens myndighet. EEAS opererer mer enn 130 delegasjoner til land utenfor EU og til internasjonale organisasjoner.

Rettslig og politisk er EEAS en tjeneste underlagt høyrepresentantens myndighet. EEAS har ingen egne traktatfestede fullmakter slik som Kommisjonen har, og er kun å regne som EU-institusjon i administrativ og budsjettmessig sammenheng.

8.2.2 Desentraliserte EU-byråer og andre organer

Et viktig trekk ved utviklingen i EU etter at EØS-avtalen trådte i kraft har vært framveksten av EU-byråer. Hoveddelen av disse er i kategorien «desentraliserte byråer» (decentralised agencies). Disse byråene er egne organer og juridiske enheter, og er geografisk spredt i EUs medlemsstater. Desentraliserte byråer innbefatter også såkalte «tilsyn» (Authorities) og en rekke andre virksomheter som ikke bruker benevnelsen «agency».

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

Desentraliserte byråer

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

Byråene har vokst fram gradvis og ad-hoc i takt med utviklingen av EU-samarbeidet. Det er derfor stor variasjon i hvilke oppgaver og funksjoner de ulike byråene har.

Mange byråer er satt til å lede nettverk av nasjonale fagmyndigheter. Dette gjelder blant annet innenfor områder som kjemikalier, legemidler, finansielle tjenester, energi, miljø, telekommunikasjon og luftfartssikkerhet. I slike nettverk utgjør gjerne byråene et faglig knutepunkt mellom Kommisjonen og nasjonale reguleringsmyndigheter.

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

EU-byråer gis i økende grad kompetanse til å fatte beslutninger som er bindende for myndighetene eller private rettssubjekter i medlemsstatene. Et viktig eksempel er EUs tre finanstilsyn som ble opprettet i 2011 i kjølvannet av finanskrisen.

8.2.3 Rådgivende organer

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

Den økonomiske og sosiale komité

Den økonomiske og sosiale komité ble opprettet ved Romatraktaten i 1957. Den består av representanter for arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og andre aktører som er representative for det sivile samfunn på det sosiale, økonomiske, borgerrettslige, faglige og kulturelle område.

Komiteen høres av Europaparlamentet, Rådet eller Kommisjonen i de tilfeller traktatene krever det. Institusjonene kan også selv velge å konsultere komiteen når de finner det hensiktsmessig. Komiteen står ellers fritt til å avgi uttalelser når den ønsker det.

Regionkomiteen

Regionkomiteen ble opprettet ved Maastrichttraktaten. Hensikten var å styrke regionale og lokale myndigheters innflytelse i EU. Kommisjonen og Rådet skal innhente uttalelse fra Regionkomiteen i tilfeller det kreves i traktatene, eller i andre tilfeller, især om det grenseoverskridende samarbeidet, når en av institusjonene finner det hensiktsmessig.

9 Beslutningsprosessen i EU

God kjennskap til EUs beslutningsprosess er en forutsetning for aktiv norsk medvirkning overfor EU. Selv om Lisboa-traktaten bidro til å forenkle beslutningsprosessen en del, framstår den fortsatt som komplisert. For Norge, som står utenfor, er det derfor en ekstra utfordring å holde seg løpende orientert om behandlingen av saker av betydning for Norge.

9.1 Det lovgivningsbaserte samarbeidet

I henhold til traktatene er det med enkelte unntak bare Europakommisjonen som kan fremme forslag til EU-lovgivning (initiativretten). Lovvedtak treffes normalt med kvalifisert flertall i Rådet og alminnelig flertall i Europaparlamentet innenfor rammen av *den alminnelige lovgivningsprosedyren* (Ordinary legislative procedure) fastlagt i art. 294 TEUV.

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

Felleskapsmetoden anvendes på de saksområder som omfattes av EØS-avtalen og Schengen-avtalen.

De sentrale elementene i felleskapsmetoden er:

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

Avvik fra den alminnelige lovgivningsprosedyren i særlige tilfeller

I henhold til art. 289 TEUV kan det i særlige tilfeller fastlagt i traktatene vedtas forordninger, direktiver eller beslutninger av Europaparlamentet, med deltakelse av Rådet, eller av Rådet, med deltakelse av Europaparlamentet. Dette utgjør en *særlig lovgivningsprosedyre*. Slike rettsakter kan vedtas på initiativ av en gruppe medlemsstater eller av Europaparlamentet etter henstilling fra Den europeiske sentralbank eller Den europeiske investeringsbank. Den særlige lovgivningsprosedyren får anvendelse for eksempel ved endring av Den europeiske sentralbankens eller investeringsbankens vedtekter.

9.1.1 Kommisjonens arbeid med forslag

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

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

Kommisjonen legger ofte fram horisontale pakker av forslag. Disse er gjerne sektorovergripende og kombinerer ofte forslag til lovgivning (direktiver og forordninger) med ikke-bindende virkemidler (rekommendasjoner og retningslinjer).

Veikart (Roadmaps)

Kommisjonen offentliggjør veikart for å informere om nye initiativer og om evalueringer og kvalitetskontroller. Veikart for store initiativer beskriver problemstillinger og målsettinger, forklarer hvorfor det er nødvendig med EU-tiltak, hvilken merverdi de vil ha, og skisserer alternative politiske løsninger. Veikart for evalueringer og

kvalitetskontroller presiserer omfanget av evalueringen og spørsmål som skal vurderes.

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

Alle veikart og innledende konsekvensanalyser inneholder opplysninger om planlagte høringer, og skisserer hvordan interesserte parter kan bidra med innspill.

Konsekvensanalyser (Impact assessment)

Kommisjonen utarbeider konsekvensanalyser for initiativer som forventes å ha vesentlige økonomiske, sosiale eller miljømessige konsekvenser. Det omfatter bl.a.:

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

Offentligheten informeres om planlagte konsekvensanalyser via *innledende konsekvensanalyser*. Interesserte parter høres om alle viktige aspekter ved en konsekvensanalyse i forbindelse med forberedelsen av den. Kommisjonens retningslinjer for bedre regelverksutforming (vedtatt i 2015) inneholder informasjon om hvordan Kommisjonens tjenester gjennomfører konsekvensanalyser.

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

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

Høringer (Consultations)

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

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

Disse høringene løper i minst tolv uker.

Formelle dokumenter i utrednings- og forslagsfasen

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

- Grønnbok (Green Paper). En grønnbok er en utredning som gjerne kan sammenliknes med en NOU. Grønnbøker brukes gjerne som politisk diskusjonsgrunnlag i forkant av større initiativer fra Kommisjonen.
- Hvitbok (White Paper). En hvitbok inneholder som oftest mer konkrete forslag og kan ligne en stortingsmelding. Hvitbøker og grønnbøker har en åpen adressat, og retter seg like mye direkte til medlemsstatene og berørte interessenter som til de andre EU-institusjonene.
- Melding (Communication). En melding kan ha elementer av både grønnbok og hvitbok. Den henvender seg direkte til de andre EU-institusjonene, enten ved å foreslå tiltak eller ved å invitere til debatt. Den formelle adressaten er ellers ikke ment å avgrense deltakelsen i debatten til institusjonene.

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.

Bruk av ekspertgrupper

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

Kommisjonens retningslinjer for bruk av ekspertgrupper

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

Definisjon

- Ekspertgrupper opprettes av Kommisjonen (kollegiet) eller av Kommisjonens tjenester.
- Ekspertgrupper ledes av en representant for Kommisjonen eller en person oppnevnt av Kommisjonens tjenester. Alternativt kan Kommisjonen, eller dens tjenester, bestemme at gruppen velger en formann med simpelt eller kvalifisert flertall.
- Etter avtale med Kommisjonens tjenester kan en ekspertgruppe opprette undergrupper med formål å vurdere spesifikke spørsmål på grunnlag av et klart definert mandat.

- Ekspertgrupper skal ha minst seks medlemmer fra offentlig sektor og/eller privat sektor og møtes mer enn en gang. Det skilles videre mellom:
 - «Formelle ekspertgrupper» som opprettes ved et kommisjonsvedtak.
 - «Uformelle ekspertgrupper» som opprettes av det relevante generaldirektoratet etter godkjenning av generalsekretariatet.
 - «Andre lignende grupper» som ikke er opprettet av Kommisjonen, men som har en lignende rolle og som Kommisjonen gir finansiell og administrativ støtte.

Funksjon

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

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

Sammensetning

Ekspertgrupper kan ha medlemmer bestående av fire kategorier:

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

Trinn 3: Slutføring av forslag

Når et generaldirektorat har utarbeidet et forslag, skal det gjennom en intern konsultasjon i Kommisjonen (interservice consultation). Dette sikrer at berørte generaldirektorater får anledning til å uttale seg. De mest berørte generaldirektoratene konsulteres tidligere i prosessen. I denne fasen spiller generalsekretariatet og Kommisjonens juridiske tjeneste (Legal Service) sentrale roller. Generalsekretariatet skal sørge for at hensynet til helheten 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 for vurdering. Når den interne konsultasjonen er ferdig, oversendes forslaget til kollegiet for endelig vedtak. Når det er enighet i kollegiet, sendes forslaget til Europaparlamentet og Rådet.

9.1.2 Europaparlamentets og Rådets behandling

Under den alminnelige lovgivningsprosedyren, art. 294 TEUV, deles den lovgivende myndigheten mellom Europaparlamentet og Rådet.

Den alminnelige lovgivningsprosedyren er i dag den viktigste lovgivningsprosedyren i EU, og gjelder for alle områder som dekkes av EØS-avtalen – med unntak for konkurransepolitikk. Den gjelder også i hovedsak for de områder som berøres av våre avtaler med EU på justisområdet.

Den alminnelige lovgivningsprosedyren er oppdelt i tre faser: første behandling, andre behandling og forliksfasen. Prosedyren kan avsluttes i første behandling.

Triloger (trilogues)

Det foregår som regel et større uformelt samarbeid i form av såkalte triloger (tre-partsforhandlinger) før sakene går til formell avstemning i Europaparlamentet og Rådet. Trilogmøtene samler den ansvarlige fagkomiteen i Europaparlamentet, tilsvarende komité i Rådet samt ansvarlig generaldirektorat i Kommisjonen. Kommisjonen spiller en viktig rolle underveis som kompromisskaper, og gjør i denne sammenheng aktivt bruk av sine traktatfestede fullmakter.

Stemmereglenes betydning for maktforholdet mellom institusjonene

Stemmereglene under den alminnelige lovgivningsprosedyren har stor betydning for maktforholdet mellom de tre institusjonene og dermed det endelige vedtaket. Ifølge art. 293 TEUV kan Rådet kun endre Kommisjonens forslag ved enstemmighet. I praksis vil imidlertid Kommisjonen ofte endre sitt forslag like før Rådet avgir sin uttalelse for å kunne legge til rette for et kvalifisert flertallsvedtak i Rådet. Enstemmighetskravet gjelder også for Rådets mulighet til å slutte seg til endringsforslag fra Europaparlamentet som Kommisjonen ikke er enig i. Rådet stemmer ikke over de enkelte av Europaparlamentets endringsforslag, og enstemmighetskravet gjelder for Rådets behandling i sin helhet. Da det vil være vanskelig å samle 27 land bak endringsforslag som Kommisjonen eksplisitt har avvist, har Kommisjonens syn stor betydning.

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

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

Første behandling (*first reading*)

Første behandling innledes ved at Kommisjonen legger fram sitt forslag parallelt til Europaparlamentet og Rådet. Det gjelder ingen tidsfrister for første behandling, noe som har betydelig innvirkning på dynamikken i behandlingen. Faktorer som spiller inn, er forslagets politiske betydning og i hvilken grad forslaget er kontroversielt eller ikke.

Europaparlamentet uttaler seg som første institusjon og har to muligheter:

- Med alminnelig flertall godkjenne forslaget uten endringer. Det skjer kun i helt spesielle tilfeller.
- Med alminnelig flertall stille endringsforslag til forslaget, hvilket er det vanlige.

Rådet kan velge å vedta lovforslaget (inklusive Europaparlamentets endringsforslag) med kvalifisert flertall. Rettsakten er dermed vedtatt. Dette forutsetter at Kommisjonen ikke har motsatt seg noen av Europaparlamentets endringsforslag. Kravet om enstemmighet i Rådet for å godkjenne endringsforslag fra Europaparlamentet, som Kommisjonen har motsatt seg, setter Kommisjonen i en sterk posisjon før Rådets første behandling

Eller:

Dersom Rådet ikke aksepterer alle Europaparlamentets endringsforslag, kan Rådet vedta en såkalt «førstebehandlingsholdning» (position at first reading) med kvalifisert flertall. Rådet vil ofte avvise alle endringsforslag fra Europaparlamentet for å sikre en best mulig forhandlingsposisjon i andre behandling.

Merk: De fleste saker avgjøres i første behandling

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

Andre behandling (second reading)

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

Europaparlamentets andre behandling:

Europaparlamentet forholder seg til Rådets førstebehandlingsholdning – som Kommisjonen i forkant har meddelt sitt syn på. Europaparlamentet

vil i saker hvor en førstebehandlingsløsning ikke er realistisk, ofte søke å få vedtatt flest mulig endringsforslag for å ha et bredest mulig forhandlingsutgangspunkt i andre behandling. I andre behandling kan Europaparlamentet i prinsippet vedta de samme endringsforslagene som i første behandling eller som er brakt i spill gjennom Rådets førstebehandlingsholdning. I praksis håndterer Europaparlamentet denne muligheten med en viss fleksibilitet.

I andre behandling har Europaparlamentet tre muligheter:

- Med simpelt flertall av de avgitte stemmene akseptere Rådets førstebehandlingsholdning som den foreligger. I så fall er rettsakten vedtatt. I praksis vil det skje på bakgrunn av trilogforhandlinger.
- Med absolutt flertall av medlemmene forkaste Rådets førstebehandlingsholdning. Da anses rettsakten som ikke vedtatt. Dette forekommer nesten aldri.
- Med absolutt flertall av medlemmene vedta endringsforslag til Rådets førstebehandlingsholdning.

Rådets andre behandling:

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

Forliksprosedyren (*conciliation*)

Dersom Rådet innenfor tidsfristen ikke har godkjent sin førstebehandlingsholdning som modifisert av Europaparlamentets endringsforslag (fordi noen av disse ikke anses som akseptable), innkalles det til møte i forlikskomiteen.

Forlikskomiteen består av likt antall representanter fra Europaparlamentet og Rådet, og har som oppgave å utarbeide et kompromiss. Kommisjonen er også representert i komiteen, og har, som i trilogforhandlingene, en viktig meglerrolle. Kommisjonen har imidlertid verken lenger mulighet til å trekke forslaget eller kreve enstemmighet i Rådet.

Normalt vil Rådet avvise alle Europaparlamentets endringsforslag dersom det ikke er utsikter til løsning i andre behandling. Dette for å ha en sterkest mulig forhandlingsposisjon i forliksfasen.

Tredje behandling (*third reading*)

Dersom det oppnås enighet i forlikskomiteen, har Europaparlamentet og Rådet begge en frist på seks uker på å godkjenne forlikskomiteens felles utkast. Dette krever absolutt flertall av avgitte stemmer i Europaparlamentet og kvalifisert flertall i Rådet.

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

9.1.3 Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter

Det store flertall av rettsakter i EU er utfyllende regelverk som vedtas av Kommisjonen på delegert myndighet (kommisjonsrettsakter)

Utfyllende regler er alltid hjemlet i en europaparlaments- og rådsrettsakt (basisrettsakten). Kommisjonsrettsakter gjennomfører en lang rekke tekniske regler innenfor saksområder som helse og mattrygghet, forskning og innovasjon, landbrukspolitikk, miljø, det indre marked og databeskyttelse mv.

Eksempler er godkjenning av genmodifiserte matvarer og kriterier for miljømerking av vaskemidler.

Det betyr også at de fleste rettsakter (vel 80 prosent) som innlemmes i EØS-avtalen, er utfyllende rettsakter vedtatt av Kommisjonen.

Basisrettsakten, hvor det utfyllende regelverket er hjemlet, forutsettes da allerede innlemmet i EØS-avtalen.

Komitologi i EU – bakgrunn

Behovet for å delegere myndighet til Kommisjonen var ikke forutsett i Romatraktaten, men spørsmålet kom på dagsordenen allerede på 1960-tallet. Bakgrunnen var den felles landbrukspolitikken – hvor blant annet fastsettelse av prisen på landbruksprodukter krevde rask og

koordinert oppdatering. Slik introduserte man på EU-nivå et system tilsvarende den forskriftsmyndigheten som regjeringer har i mange land, inkludert Norge. Dette systemet ble formalisert ved Enhetsakten av 1987 og går under betegnelsen komitologi.

Systemet med delegering av myndighet til Kommisjonen

1. Lovgiver (Europaparlamentet og Rådet) treffer vedtak gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyren. Vedtaket (basisrettsakt i form av direktiv eller forordning) beskriver hvilke oppgaver som delegeres til Kommisjonen og hvordan dette skal kontrolleres av lovgiver.
2. For forberedelse av gjennomføringsrettsakter bistår Kommisjonen av en komité av sakkyndige fra medlemsstatene gjennom en formell komitéprosedyre som kalles komitologi. For delegerte rettsakter konsulerer Kommisjonen uformelt en ekspertgruppe.
3. Kommisjonens vedtar delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter – enten som kommisjonsdirektiver eller kommisjonsforordninger eller som kommisjonsbeslutninger.
4. Lovgiver fører kontroll med Kommisjonens utøvelse av delegert myndighet.

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

Nærmere om delegerte rettsakter

Delegerte rettsakter ble innført med Lisboatraktaten og er hjemlet i art. 290 TEUV. Delegerte rettsakter kan kun benyttes for bestemmelser som endrer såkalte *ikke-vesentlige elementer* ved basisrettsakten. *Vesentlige elementer* kan ikke delegeres til Kommisjonen. Delegerte rettsakter må videre være allmenngyldige – dvs. ikke rettet mot enkeltmedlemsstater. Delegeringen til Kommisjonen skal videre være klart avgrenset med hensyn til formål, innhold, omfang og varighet.

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

Kontroll med delegerte rettsakter

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

Hvis Europaparlamentet eller Rådet har innsigelser mot en delegert rettsakt, kan den ikke tre i kraft. En eventuell innsigelse må komme innenfor en frist nedfelt i basisrettsakten på normalt to måneder.

Det er ingen formell komitéprosedyre (komitologi) for delegerte rettsakter. Kommisjonen har imidlertid i henhold til en avtale med Europaparlamentet og Rådet forpliktet seg til å konsultere eksperter fra nasjonale myndigheter. Kommisjonen inviterer også andre berørte interessenter og representanter for Europaparlamentet til ekspertmøter.

Nærmere om gjennomføringsrettsakter

Artikkel 291 TEUV hjemler gjennomføringsrettsakter. Her finner vi den tradisjonelle komitologien, som innebærer at Kommisjonen kontrolleres av komiteer med representanter fra medlemsstatene før den kan treffe et vedtak.

Det er medlemsstatene som i utgangspunktet er ansvarlig for implementering av EU-rettsakter. På subsidiært grunnlag er Kommisjonen tildelt slik myndighet, men kun under særskilte vilkår og under kontroll av medlemsstatene. Kriteriet for når delegering skal skje, defineres som *«where uniform conditions for implementing legally binding Union acts are needed»*.

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

Retningslinjer og prosedyrer for gjennomføring av artikkel 291 er nedfelt i europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 182/2011. De viktigste elementene er beskrevet nedenfor.

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

Det finnes i dag to komiteprosedyrer for gjennomføringsrettsakter:

- Undersøkelsesprosedyre (examination procedure)
- Rådgivningsprosedyre (advisory procedure)

Undersøkelsesprosedyren

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

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

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

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

Rådgivningsprosedyren

Rådgivningsprosedyren anvendes på alle andre områder enn der undersøkelsesprosedyren benyttes. Komiteen avgir sin uttalelse med simpelt flertall. Kommisjonen skal ta mest mulig hensyn til komiteens vurdering, men er ikke rettslig bundet av denne.

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

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

Gjennomføringen av basisrettsakter skjer i noen tilfeller i form av såkalt *samregulering*. Samregulering er en kombinasjon av EU-lovgivning og frivillig samarbeid med aktørene som er direkte berørt. Samregulering brukes i dag særlig for det indre marked på vareområdet og i noen grad på tjenestemarkedet.

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

9.2 Beslutningsprosessen på øvrige områder

EU har også et utstrakt samarbeid på områder hvor lovgivningsmyndigheten og ikke minst økonomiske virkemidler i stor grad ligger på nasjonalt nivå. Dette gjelder ikke minst områder som utdanning, sysselsetting og industripolitikk, jf. kompetansekatalogen i kapittel 8.

9.2.1 Styrket samarbeid på nærmere definerte områder

Det er mulig for medlemsstater som ønsker det, å inngå et såkalt styrket samarbeid. Rammene for styrket samarbeid er nedfelt i art. 20 TEU og art. 326–334 TEUV. Styrket samarbeid forutsetter deltakelse av minst ni medlemsstater. Alle medlemsstater kan delta i forhandlingene som leder opp til en beslutning, men kun de deltakende medlemsstatene tar del i avstemningen i Rådet.

9.3 Beslutningsprosessen innen EUs eksterne relasjoner

EUs eksterne relasjoner omhandler et bredt spenn av områder fra handelspolitikk og bistandspolitik til nabolikspolitikken, utvidelsespolitikken og den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP).

9.3.1 Den felles handelspolitikken

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

Handelsavtaler godkjennes av Rådet med kvalifisert flertall og Europaparlamentet med alminnelig flertall. For avtaler om tjenester og

intellektuelle rettigheter samt direkte utenlandske investeringer gjelder krav om enstemmighet i Rådet, dersom avtalen omfatter bestemmelser der dette er påkrevd.

Enstemmighetskravet gjelder også handel med kulturelle og audiovisuelle tjenester når disse avtalene innebærer en risiko for at EUs språklige og kulturelle mangfold står i fare. Tilsvarende krav til enstemmighet gjelder også for handel med sosiale og utdannings- og helserelaterte tjenester når det er risiko for at en avtale kan forstyrre medlemsstatenes ansvar for levering av slike tjenester.

9.3.2 Samarbeid med tredjeland og humanitær bistand

Samarbeidet med tredjeland og humanitær bistand er hjemlet i art. 208–214 TEUV. EUs felles politikk og medlemsstatenes politikk skal supplere og gjensidig styrke hverandre. Disse skal videre respektere forpliktelser og målsettinger innenfor rammen av FN og andre «kompetente internasjonale organisasjoner».

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

9.3.3 Restriktive tiltak

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

9.3.4 Internasjonale avtaler

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

- Når det er spesifisert i traktatene
- Når det er nødvendig for å nå mål fastlagt i traktatene
- Når det er foreskrevet i en EU-rettsakt eller kan berøre felles EU-regler eller endre deres virkeområde (EØS-avtalen er et eksempel på det siste)

Internasjonale avtaler er bindende for EUs institusjoner og medlemsstatene. EU kan inngå avtaler med tredjeland eller internasjonale organisasjoner der det etableres en assosiering med gjensidige rettigheter og forpliktelser, felles opptreden og særlige prosedyrer. EØS-avtalen er et eksempel på en slik avtale.

Med unntak for den felles handelspolitikken inngås avtaler mellom EU og tredjeland eller internasjonale organisasjoner etter følgende prosedyre: Rådet godkjenner innledningen av forhandlinger, vedtar forhandlingsdirektiver, bemyndiger undertegnelse og inngår avtalene. Kommisjonen, eller høyrepresentanten når avtalen utelukkende eller hovedsakelig angår FUSP, forelegger forslag for Rådet. Med mindre avtalen kun berører FUSP, treffer Rådet sitt vedtak etter Europaparlamentets samtykke i følgende tilfeller:

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

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

9.3.5 Forbindelser med internasjonale organisasjoner og tredjeland

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

9.3.6 Solidaritetsbestemmelse

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

9.3.7 Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken

Prinsipper og målsettinger

Artikkel 23–41 TEU omhandler bestemmelsene om FUSP. I henhold til artikkel 24 omfatter EUs kompetanse alle utenrikspolitiske områder og alle spørsmål som gjelder EUs sikkerhet, herunder gradvis utforming av en felles forsvarspolitik, som kan føre til et felles forsvar. Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken skal bygge på gjensidig politisk solidaritet og en stadige tettere samordning av medlemsstatenes opptreden.

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

Sentrale aktører

I henhold til art. 26 TEU definerer Det europeiske råd EUs strategiske interesser og fastlegger mål og overordnede retningslinjer, herunder for spørsmål som berører forsvarsområdet.

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

Bestemmelsene om den felles sikkerhets- og forsvarspolitikken

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

Virkemidler og gjennomføring

De viktigste virkemidlene for FUSP er felles aksjoner og felles holdninger.

Det europeiske råd treffer vedtak om de aksjoner som EU skal gjennomføre og de holdninger som EU skal innta. Rådet treffer avgjørelse med kvalifisert flertall når det fastlegger en EU-aksjon eller EU-holdning på grunnlag av et vedtak i Det europeiske råd. Likeledes når Rådet skal treffe beslutning om det samme på oppfordring fra høyrepresentanten etter en spesifikk anmodning fra Det europeiske råd.

Kvalifisert flertall brukes også for utvelgelse av spesialutsendinger.

I prosedyrespørsmål treffer Rådet avgjørelse med et flertall av medlemmenes stemmer.

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

Det europeiske råd kan med enstemmighet også utvide bruken av flertallsavgjørelser til nye områder.

10 Vedlegg

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

1950

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

1951

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

1952

23. juli trer traktaten om opprettelse av Det europeiske kull- og stålfellesskapet i kraft.

1957

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

1958

1. januar trer begge traktatene i kraft.

1960

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

1961

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

1962

1. juli etablerer EF en felles landbrukspolitik.

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 fusjonstraktaten i kraft.

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

1968

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

1970

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

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

1972

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

1973

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

1. juli trer Norges frihandelsavtale med EF i kraft.

1974

9.-10. desember formaliserer EF-statene 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-statene Det europeiske monetære system (EMS) for å bidra til stabile valutakurser mellom EF-valutaene. Den europeiske valutaenhet, ECU (European Currency Unit), etableres som felles intern valutaenhet.

7.–10. juni gjennomføres det første direktevalget til Europaparlamentet.

1981

1. januar blir Hellas medlem av EF.

1985

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

1986

1. januar blir Portugal og Spania medlemmer av 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-statene 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 Maastrichttraktaten.

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 statene 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 Maastrichttraktaten 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 Amsterdamtraktaten starter.

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

1999

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

2000

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

2002

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

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

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

2003

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

2004

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

Utvidelse av EU 1. mai 2004 med ti land (Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Polen, Ungarn, Malta og Kypros). EØS blir utvidet tilsvarende senere samme år.

2005

Frankrike og Nederland forkaster grunnlovstraktaten gjennom folkeavstemninger.

Kroatia og Tyrkia åpner medlemskapsforhandlinger med EU.

2007

1. januar: Slovenia oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU og innfører euro. Bulgaria og Romania blir medlemmer av EU, og av EØS senere samme år.

Juni: 18 medlemsstater har ratifisert forfatningstraktaten, men Det europeiske råd velger å forkaste den og blir isteden enig om et mandat

for en såkalt reformtraktat som ivaretar en rekke elementer fra grunnlovstraktaten.

Oktober: Reformtraktaten (Lisboatraktaten) undertegnes av Det europeiske råd i Lisboa.

2008

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

2009

9. desember: Lisboatraktaten trer i kraft.

2011

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

2013

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

2014

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

2015

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

2016

23 juni: Storbritannia avholder folkeavstemning om fortsatt medlemskap i EU.

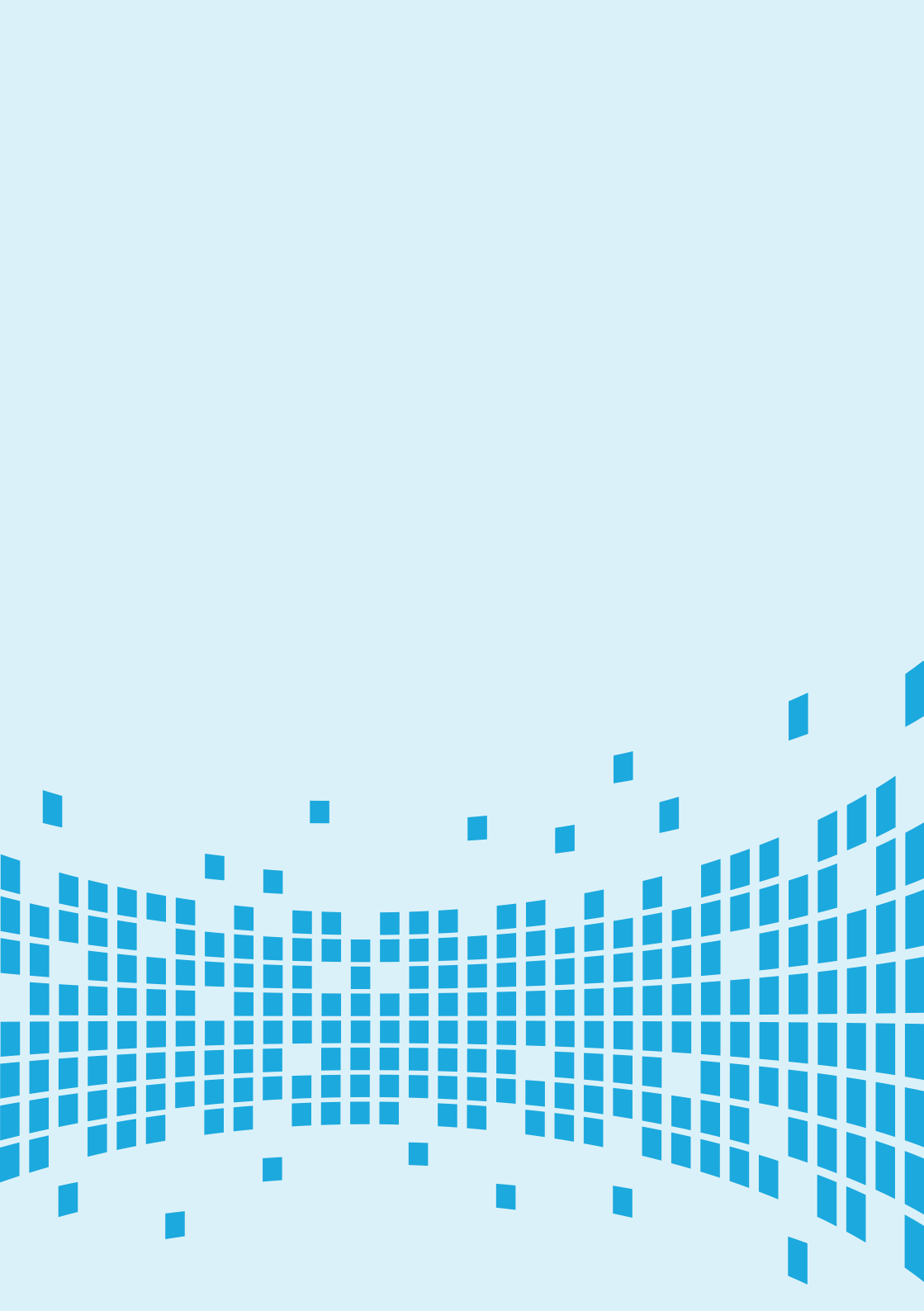
2020

31. januar: Storbritannia trer ut av EU og EØS.

2023

Kroatia innfører euro.

Ukraina og Moldova får kandidatstatus.



Utgitt av: Utenriksdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: E-1032 B

Forsideillustrasjon: Gettyimages

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 05/2025 – opplag 1000